

**UNIVERSIDAD DEL AZUAY**

**Facultad de Ciencias Administrativas**

**Escuela de Economía**

**Tema:**

“ANÁLISIS COMPARATIVO DEL COMPORTAMIENTO  
PRESUPUESTARIO ECUATORIANO, ANTES Y DESPUÉS DE LA  
DOLARIZACIÓN (PERIODO 1992 – 2002)”

Tesis previa a la obtención del título de Economista

**Autores:**

Carlos Santiago Vega Aguilar.

Xavier Agustín Naula Ureña.

**Director:**

Economista Roberto Machuca.

05 de Octubre del 2005

Las ideas, opiniones, y comentarios expuestos en la presente tesis son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Carlos Santiago Vega A.

010242362-1

Xavier Agustín Naula U.

180289209-9

## Dedicatoria

A mis padres, quienes con sacrificio, pero sobretodo con amor han sabido guiarme en el difícil camino de la vida.

A la memoria de alguien de quien la falta de su presencia y su abrazo cálido ponen en este día la nota amarga a mi dicha alcanzada, a mi abuelo REMIGIO ejemplo de ser y guía de mi accionar.

## Agradecimientos

A Dios por darme vida, salud y la oportunidad de cumplir esta meta.

A mi toda familia, centro de mi crianza y verdaderos catedráticos de mi temperamento.

A mis profesores y Universidad en general, pero específicamente al Econ. Roberto Machuca, gestor de este trabajo.

A mi compañero, pero ente todo amigo Xavier, por compartir este sueño hoy cumplido.

Carlos Santiago Vega.

## Dedicatoria

A mis padres quienes supieron inculcar en mi los valores, el amor y la perseverancia que se necesita para afrontar la vida.

A todos las personas cuyo interés se identifica con el contenido de este trabajo.

## Agradecimiento

A mis padres porque sin su apoyo, sacrificio y amor no hubiera alcanzado este logro personal y académico.

A Darwin Y Edvy porque siempre conté con su apoyo incondicional.

A mis hermanos porque siempre puedo contar con ellos.

A mis amigos porque siempre están ahí para alentarme.

A mi gran amigo Carlos Vega porque sin su apoyo y contingente esta tarea hubiese sido bastante difícil.

A mi profesor Econ. Roberto Machuca porque su guía le dio a este trabajo la calidad que tiene.

Xavier Agustín Naula.

## INDICE

### DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN.....	
.....	2

### CAPITULO I

#### Principales Teorías Económicas

1.1. Punto de Vista Clásico.....	5
1.2. Punto de Vista Keynesiano.....	10
1.3. Punto de Vista Neoliberal.....	17
1.4. Punto de Vista de la CEPAL.....	22
1.5. Las Finanzas Publicas en América Latina.....	25
1.6. Lineamientos Adoptados por el Ecuador.....	28
1.7. La Dolarización en el Ecuador.....	36

### CAPITULO II

#### El Presupuesto, Técnicas Presupuestarias y Sustento Jurídico.

2.1. El Presupuesto Publico y su Importancia.....	41
2.2. Principios Básicos del Presupuesto.....	42
2.3. El Ciclo Presupuestario.....	43
2.3.1. Programación y Formulación.....	43
2.3.2. Aprobación del Presupuesto General del Estado.....	47

2.3.3.		Ejecución
Presupuestaria.....	47	
2.3.4.		Evaluación
Presupuestaria.....	50	
2.3.5.	Cierre del	Ejercicio
Presupuestario.....	50	
2.4.		Programación
Presupuestaria.....	50	
2.4.1.		Categorías
Programáticas.....	51	
2.4.2.		Clasificaciones
Presupuestarias.....	52	
2.4.3. Medición de la Producción		
Publica.....	52	
2.4.4. Unidades de		
Medida.....	53	
2.4.5. Indicadores de Gestión Presupuestaria –		
Financiera.....	53	
2.5. Técnicas		
Presupuestarias.....	56	
2.5.1. Cobertura y		
Estructura.....	56	
2.5.2. Políticas y		
Planificación.....	57	
2.5.3.		Preparación
Presupuestaria.....	58	
2.5.4.		Elaboración
Presupuestaria.....	59	
2.5.5.		Ejecución
Presupuestaria.....	60	
2.5.6.		Cooperación
Externa.....	61	
2.5.7.		Sistemas
Contables.....	62	
2.5.8.		Auditoria
Presupuestaria.....	63	

2.5.9.				Evaluación
Presupuestaria.....				64
2.5.10.	Sistema	Integrado	de	Gestión
Financiera.....				65
2.5.11.		Medición		del
Desempeño.....				66
2.6.		Normativa		Legal
Presupuestaria.....				67
2.6.1.	Constitución	Política	del	Ecuador
1998.....				de
				67
2.6.2.	Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC).....			70
2.6.3.	Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.....			77

### CAPITULO III

#### El Gasto Público.

3.1.	Importancia del Gasto Público Dentro del Esquema de Dolarización.....				91
3.1.1.	Enfoques del Gasto.....				91
3.1.2.		Reducción		del	
Gasto.....					95
3.2.	Análisis de la Distribución del Gasto Publico Antes y Después de la Dolarización.....				97
3.2.1.	Sectores mas Representativos del Gasto Dentro de Cada Ciclo Económico (Periodo 1992-2002).....				97
3.2.2.	Análisis del Comportamiento del Gasto antes y después de la Dolarización (1992-2002).....				107

3.3.	Medidas Adoptadas Dentro del Esquema de Dolarización.....	112
3.4.	Representatividad del Gasto Público.....	116
3.5.	Gasto Per cápita.....	117

## CAPITULO IV

### Los Ingresos Fiscales.

4.1.	Importancia de los Ingresos y Nuevas Fuentes de Ingresos para el Sustento de la Dolarización.....	122
4.2.	Desenvolvimiento de las Fuentes de Ingresos Tradicionales del Ecuador.....	124
4.2.1.	Análisis de la Estructura de los Ingresos Fiscales en el Ecuador (Periodo 1992 - 2002).....	124
4.2.2.	Comportamiento de las Principales Fuentes de Ingresos Fiscales en el Ecuador (Periodo 1992 - 2002).....	132
4.3.	Presión Tributaria.....	141
4.4.	Explotación de Nuevas Fuentes de Ingreso.....	142

4.4.1. Indicadores de calidad de la apertura comercial.....	142	
4.4.2. Número de Productos Exportados y Diversificación de la Canasta Exportable.....	143	
4.4.3. Arancelaria.....	149	Política
4.4.4. Inversión Extranjera (IED).....	151	Directa
4.5. Análisis de la Recaudación Tributaria en el Ecuador.....	153	
4.6. Análisis de Déficit / Superávit del SPNF.....	159	

## **CAPITULO IV**

### **Conclusiones y Recomendaciones**

5.1. En Materia Legal.....	165	
5.2. En lo Referente al Gasto Público.....	167	
5.3. Los Ingresos Fiscales.....	169	

# INTRODUCCION

El presente trabajo busca dar una visión general de el presupuesto, tanto en lo referente a ingresos como a gastos, ya que es de vital importancia hacer una revisión de lo ocurrido en el pasado, y las medidas tendientes a mejorar y/o a mantener políticas necesarias para mejorar en el futuro, mas aun cuando nos desenvolvemos en un escenario económico que exige la implementación de una política orientada hacia el saneamiento fiscal. Lo verdaderamente importante de este trabajo es el determinar si el tema del presupuesto, tanto en ingresos como en gastos, ha sido manejado como una herramienta que permita la planificación y/o la proyección, siempre apoyado por medidas que ayuden a la obtención de los objetivos buscados.

El trabajo continuación presentado, ha sido estructurado en cinco capítulos específicos distribuidos de la siguiente manera:

En el **primer capítulo** se hace una revisión de las principales teorías económicas que fundamentan el accionar en lo referente al tema aquí expuesto, diferenciando los tópicos centrales en los cuales se basa el manejo de diferentes políticas, tanto monetaria como fiscal, tendientes al manejo presupuestario y de las finanzas publicas en general. Luego se presenta un análisis de la realidad de las finanzas públicas en América Latina y su impacto en la economía. Al final de este capitulo se hace una breve revisión de los aspectos mas relevantes, dentro de la década de estudio, en lo referente a las finanzas públicas, así como también de las medidas y consideraciones tomadas para la elaboración presupuestaria, por ultimo se presenta una visión general de la implementación de el nuevo esquema dolarizador en la economía ecuatoriana.

El **segundo capítulo** se tratan tres temas claves para comprender la problemática presupuestaria, en primer lugar se establece la incidencia de un presupuesto en los diferentes campos de la economía, en una segunda parte se establecen los principios (o técnicas) básicos en los cuales se debería sustentar un presupuesto en sus diferentes etapas, así como también se presentan ciertos indicadores que permiten establecer una visión mas completa, en términos cuantitativos, de la gestión financiera, por ultimo se

presenta el marco legal ecuatoriano en el cual se sustenta el presupuesto, basándose en los tres pilares fundamentales de este: La Constitución Política de el Ecuador de 1998, Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, para de esta manera entender las fortalezas y falencias estructurales en el manejo presupuestario.

En el **tercer capítulo** se realiza un análisis de el gasto público, estableciendo la importancia del mismo como instrumento de desarrollo y crecimiento económico, luego se realiza un análisis de la distribución de el gasto dentro de cada ciclo o periodo económico, para lo cual se ha dividido este análisis por gobiernos para de esta manera tener una visión de las políticas imperantes en cada uno de ellos, en segundo termino se analiza el desenvolvimiento de cada uno de los sectores del gasto a lo largo de la década, permitiéndonos establecer la tendencia seguida por los mismos a lo largo del tiempo, y mas concretamente antes y después de la dolarización, apegándonos a los principales indicadores, presentados en el capítulo segundo, se analiza la representatividad del gasto, es decir el indicador Gasto / PIB, y seguidamente el Gasto Per cápita.

El **cuarto capítulo** presenta una estructura similar a la aplicada en el capítulo tercero, es decir en primer termino se establece la importancia de los ingresos y la consecución de nuevas fuentes de los mismos para el sustento de la dolarización, como segundo tópico se analiza el desenvolvimiento de los mismos en cada gobierno, para luego analizar la tendencia de los sectores mas representativos a lo largo del periodo de análisis, en tercer lugar se realiza un análisis de el indicador de Presión Tributaria, y seguidamente un análisis de la realidad en lo referente a la explotación de nuevas fuentes de ingreso, el capítulo culmina con el análisis de la recaudación tributaria en el Ecuador, y por ultimo con un análisis global, es decir de los Déficit o Superávit presentados en el periodo de estudio.

Por ultimo presentamos, en el **quinto capítulo**, las conclusiones y recomendaciones a las que hemos llegado,

# **CAPITULO 1**

**Principales Teorías Económicas.**

## 1.1 Punto de Vista Clásico.

Esta corriente del pensamiento nace con Adam Smith y su obra *Wealth of Nations* en 1776, y se extiende hasta Jhon Stuart Mill, conocido como el último economista clásico, con su obra *Principles of Political Economy* en 1848.

Adam Smith, y los fisiócratas, diferenciaban entre un derecho natural y uno positivo, al primero lo entendían como, “*la mente de el Creador, inferida por la razón humana*<sup>1</sup>.....”, mientras que el segundo, opuesto al primero, era considerado como inferior e implementado por el hombre. De esta manera el derecho natural implica una restricción de las funciones del gobierno. Para Smith existe el orden natural en la economía, y toda intervención gubernamental simplemente es innecesaria e indeseable.

Smith consideraba a el hombre actuando bajo la característica de la naturaleza humana del egoísmo, y creía que este egoísmo era simplemente sofocado por la competencia perfecta presente en la economía, ya que los monopolios eran fruto de la intervención estatal en la misma<sup>2</sup>.

Uno de los representantes mas importantes de esta escuela de pensamiento fue Ricardo, quien centro su estudio en la denominada teoría cuantitativa del dinero y al aportar sus nuevas ideas transformo a esta teoría en una teoría ricardiana del dinero. Ricardo afirmaba que los desajustes producidos por el aumento o disminución de los precios se regulaban por los cambios en la cantidad de dinero. La definición del dinero ricardiana nos dice que este es un

---

<sup>1</sup> EKELUND Robert B. Jr, HEBERT Robert F, *Historia de la Teoría Económica y de su Método*, tercera edición, 1992, Pág. 107 .

<sup>2</sup> EKELUND Robert B. Jr, HEBERT Robert F, *Historia de la Teoría Económica y de su Método*, tercera edición, 1992, Pág. 105 - 128.

mero regulador del valor, y su visión muy restrictiva del crédito se ve reflejada en el hecho de que no considero a los cheques como instrumento de circulación, sino como medio para ahorrar el costo del uso del dinero, en tal virtud los cheques no podían afectar a los precios.

Ricardo sostenía que en la economía existe una dinámica de equilibrio, y que por lo tanto no se pueden dar desequilibrios permanentes, ya que estos serán absorbidos por el ajuste de precios, la movilidad de los factores de producción, y por los ajustes de la producción.

Sin embargo en la teoría clásica también se dio importancia a los desajustes en el corto plazo principalmente explicados por la conocida LEY DE SAY, en honor de Juan Bautista Say, quien fue líder de la escuela francesa, en la cual se sostiene que dado que los productos se intercambian por productos, no puede existir desequilibrios entre la oferta y la demanda, en este sentido sostenía que los productores una vez realizada la producción de los bienes su siguiente preocupación era la de deshacerse de estos bienes a cambio de dinero, y para que este dinero no permanezca “ocioso” lo que buscaba era el deshacerse del mismo por medio de la compra de otros bienes, en tal virtud la formación de un producto crea un gasto y una demanda de otros productos, es decir que el dinero solo cumple un papel como medio de intercambio, pero en la realidad lo que nos damos cuenta es que hemos pagado unos productos con otros, en otras palabras el dinero es un simple velo de los intercambios reales, ya que la contrapartida de la oferta de bienes no es una demanda de dinero, sino la demanda de otros bienes. Con lo anteriormente citado Say niega la posibilidad de **desequilibrios globales** entre oferta y demanda, ya que solo se producen bienes para comprar otros, sin embargo este argumento no excluye la posibilidad de **desequilibrios sectoriales** que se refieren en que la oferta de un bien específico puede ser no suficiente para cubrir la demanda del mismo, o viceversa, sin embargo la suma algebraica de estos desequilibrios sectoriales tienden a anularse, Say explico esto con su frase “*ciertos productos sobreabundan por que otros faltan*” . Con esto se llego a la conclusión de que

es al sector real al que le corresponde la fijación de los precios relativos, de un bien con otro, y al sector monetario la fijación de los precios absolutos<sup>3</sup>.

Sin embargo luego la Ley de Say, sería puesta en tela de juicio por Mill, quien afirmó que el dinero no solo es un medio de cambio, sino que cumple la función de reserva de valor, dando paso a la idea de que es latente la posibilidad de las crisis de sobreproducción y por lo tanto desequilibrios a niveles agregados de la economía. Sin embargo Mill como la mayoría de los economistas clásicos establece la existencia de mecanismos automáticos de autorregulación en la economía, los cuales se pueden resumir en los siguientes:

1. *Un mecanismo directo*, basado en las interrelaciones existentes entre los mercados de bienes y de dinero, es decir, por un lado, la caída de los precios, fruto de la sobreproducción, termina por estimular la demanda y regular el nivel de oferta, y por otro lado esta caída de precios, disminuye la demanda de dinero (ya que disminuye el valor de las transacciones), y termina por igualar al nivel de oferta monetaria.
2. *Un mecanismo indirecto*, que sostiene que un exceso de demanda de dinero produce una caída de el tipo de interés, por encima de la rentabilidad del capital, lo que disminuye la demanda de bienes de inversión y sus precios, esto fomenta la compra de bienes de capital obteniendo menos dinero en préstamos que antes. Al disminuir la demanda de dinero, disminuye la tasa de interés, por lo tanto el equilibrio en el mercado de bienes y de dinero se restablece cuando la caída del tipo de interés sea la suficiente para recuperar la igualdad entre rentabilidad de capital y tasa de interés.

Mill al igual que Ricardo, creía que la economía era empujada desde un estado progresivo a el llamado estado estacionario, sin embargo, Mill a diferencia de el resto de economistas clásicos, no pensaba en este estado estacionario como

---

<sup>3</sup> EKELUND Robert B. Jr, HEBERT Robert F, Historia de la Teoría Económica y de su Método, tercera edición, 1992, Pág. 155 - 178.

algo indeseable, por el contrario veía en este la oportunidad para realizar transformaciones sociales y analizar los problemas de la inequidad en la distribución. Mill vio como necesaria el aislar los efectos de todas las demás variables al analizar las relaciones existentes entre precio, y la cantidad ofertada y demanda, proponiendo como medio para expresar la oferta y demanda una ecuación y no una relación como se lo venia realizando hasta entonces.

Mill distingue dos tipos de funciones en todo gobierno, aquellas **necesarias** las mismas que son inseparables del gobierno y que todos los gobiernos las ejercen sin objeción alguna; entre estas están la imposición de tributos, acuñación de moneda, protección contra la violencia y fraude, la protección sobre los derechos de propiedad, provisión de determinados bienes y servicios públicos como carreteras, canales, servicios sanitarios, entre otros; y por otro lado existen las funciones **opcionales** las cuales no son universalmente aceptadas y se discute sobre si el gobierno debe o no ejercerlas. En todo caso Mill como todos los economistas clásicos apoyaba la teoría de la no intervención del estado, y defendería al *laissez faire* como una regla en el actuar gubernamental, sin embargo acepto como algunas excepciones al *laissez faire* el accionar gubernamental en la protección a consumidor, educación general, conservación del entorno, regulación de los servicios públicos, pero también fue muy claro en que el Estado debía tener presente las advertencias necesarias para llevar a cabo tales atribuciones.

Para Mill el papel del estado era importante en cuanto a brindar a los individuos la oportunidad de partir de una situación equitativa de oportunidades, por medio de políticas económicas y sociales, estas intervenciones podían ser **ex ante**, es decir intervenciones para asegurar que los individuos partan de una situación equitativa, y **ex post** para introducir criterios de justicia en los procesos sociales que implican riesgo e incertidumbre.

Para reducir la pobreza Mill apoyaba:

- La exoneración del impuesto a la renta para rentas inferiores a determinada cantidad.
- Impuestos sobre la herencias y el consumo, ya que las herencias y los legados representan riquezas no ganadas, y en cuanto al consumo se refería a aquellos bienes de lujo.

En la época del *laissez faire*, en el siglo XIX, se dieron dos grandes restricciones al accionar gubernamental, una de ellas fue la adopción del patrón oro, el cual limitaba la posibilidad de financiamiento de gasto público (En esta época en mayor parte destinado a la guerra o programas sociales) con emisión monetaria; la segunda gran restricción aplicada al gobierno tenía que ver con la limitación con la que contaba sobre el volumen y tipos de impuestos que se les permitían recaudar, ya que se eliminó el impuesto sobre la renta, y la prohibición de impuestos sobre las ventas y el consumo<sup>4</sup>.

Es decir esta corriente del pensamiento lo que pretende es limitar al mínimo la participación estatal en la economía solo en contadas excepciones como el mantenimiento de la paz interior y exterior, y la garantía de la propiedad, sin embargo, y debido a el impacto producido por la industrialización sobretodo en las condiciones deplorables de trabajo en 1830 y 1840, la intervención estatal dio lugar a lo que se conocería como el *Estado Social de Bienestar*.

Por otra parte el estado debería tener un mayor nivel de intervención en la economía, ya que al afirmar que una característica de la naturaleza del hombre es el egoísmo, no pueden darse por que si mecanismos automáticos de autorregulación, y se necesita un ente rector que regule las interrelaciones dentro de una sociedad y los desequilibrios que por estas interrelaciones se dan en la economía, así mismo existen ciertos bienes y servicios que por su naturaleza no implican un beneficio personal pero que sin embargo son de vital importancia para el desarrollo de toda una sociedad y una economía, como lo

---

<sup>4</sup> EKELUND Robert B. Jr, HEBERT Robert F, Historia de la Teoría Económica y de su Método, tercera edición, 1992, Pág. 183 - 212.

son los servicios básicos, los cuales no serían realizados por agentes privados, ante lo cual el estado está llamado a brindarlos.

En esta corriente de pensamiento nos podemos dar cuenta que el papel del dinero es considerado muy limitado, esto se evidencia principalmente con la ley de Say, sin embargo en la realidad actual nos podemos dar cuenta que el dinero, a parte de ser un medio de intercambio, y reserva de valor, también se lo utiliza en cierta medida como medida de especulación, es decir que los agentes económicos guardan parte del dinero como motivos especulativos ante las fluctuaciones del tipo de cambio, y también por motivos de precaución ante situaciones imprevistas, lo que da a pensar que las expectativas de los agentes dentro de una economía influyen en la masa monetaria y en el circulante, dando a el dinero un protagonismo mayor dentro de la economía. Así también el estado moderno está llamado a servir como un “trampolín” al desarrollo de la empresa privada.

Si bien es cierto que las herencias son riquezas no ganadas por la persona que las recibe, y parece justo el grabarlas con un impuesto, no deja de ser menos cierto que toda persona económicamente activa debe contribuir a las arcas fiscales, proporcionalmente a lo que tiene, para de esta manera financiar las mejoras que necesita toda la sociedad.

Es importante el notar que la teoría clásica surgió en economías europeas en auge, como la británica, en las cuales la realidad económica dista mucho de la realidad latinoamericana la misma que se caracteriza por la dependencia

## **1.2. Punto de Vista Keynesiano**

Esta escuela del pensamiento económico teóricamente trata sobre los diversos aspectos de la economía nacional estos son: producción, circulación, distribución y consumo. Dentro de esta escuela se trata a los problemas económicos en base a la observación de la interrelación de las variables en su conjunto, y a partir de estos elabora leyes o postulados generales.

Consideran que el mercado no es un mecanismo suficiente para asegurar el correcto desenvolvimiento de la economía, y por tal razón se requiere de la intervención estatal en el mismo, en este aspecto se considera, que no existe libre competencia, ni una óptima asignación de recursos, por lo cual el equilibrio se logra por debajo de la ocupación plena, así también se postula que las variables monetarias y reales están interrelacionadas. El papel que desempeña el estado al participar en la economía es el de ente regulador de la demanda con el uso de política monetaria y fiscal, sin embargo se sostiene que los medios de producción deben permanecer en manos privadas.

Esta teoría plantea como problemas fundamentales el desempleo y la concentración del ingreso causados por la demanda, la cual es insuficiente, estos problemas son problemas que deben ser solucionados en el corto plazo. Así también no conciben la idea de que al mismo tiempo exista equilibrio en la economía y pleno empleo, ya que este fenómeno se da en casos aislados. En contraposición del pensamiento clásico, en el keynesianismo no se acepta la idea de que la oferta crea su propia demanda, en este sentido se afirma que una caída de la demanda, inducida por la caída del salario real (la misma que es producida por el aumento de los precios), en última instancia lo que produciría es una reducción de la oferta y por lo tanto el aumento en el desempleo.

Dentro del keynesianismo se plantea la evolución cíclica de la economía, dentro de la cual se producen etapas de crecimiento del desempleo, y por lo cual considera apropiado la intervención estatal en el sentido de incrementar la ocupación en el sector público, y fomentando el empleo en el sector privado a través de ciertas regulaciones<sup>5</sup>.

Se sostiene que el mercado es un mecanismo de asignación de recursos, pero este no es autónomo ya que las ganancias de los empresarios privados es el

---

<sup>5</sup> EKELUND Robert B. Jr, HEBERT Robert F, Historia de la Teoría Económica y de su Método, tercera edición, 1992, Pág. 548 - 563.

un criterio muy fuerte que distorsiona la distribución, por lo tanto se requiere la intervención del estado en este sentido, así mismo existen sectores que por su naturaleza no generan ganancias y requieren de la intervención estatal, dentro de estos sectores se señalan obras publicas, seguridad nacional, seguridad interna.

En materia de **política fiscal** la teoría Keynesiana defiende los siguientes argumentos:

1. Se puede estimular la demanda efectiva por medio de un incremento del gasto publico, lo cual genera un efecto multiplicador, y por medio de una reducción de impuestos.
2. No es necesario que el presupuesto este siempre en equilibrio, ya que los desajustes presupuestarios, manejados dentro de ciertos limites, no necesariamente comprometen el desarrollo económico.

En lo referente a **política monetaria** se sostiene que la misma tiene sus limitaciones, pero que sin embargo es una herramienta valida para fomentar el crecimiento económico, en lo referente se sostienen los siguientes argumentos:

1. El ahorro no es igual a la inversión, y la tasa de interés no siempre equilibra las decisiones de inversión ya que existen otros aspectos que se toman en cuenta al momento de destinar el ahorro hacia la inversión, dentro de estos están aquellos ahorros que no se asignan a la inversión ya sea por temor o por especulación, existen cierto tipo de inversiones que carecen de la virtud de crear empleo, por motivo de falta de confianza existe una cantidad de ahorros los cuales fugan del país, por consiguiente se entiende al ahorro como una función relacionada de manera mas directa con el ingreso.
2. En lo que concierne a la problemática de los precios, sostiene que estudios sobre ocupación, producción, demanda efectiva explican eficientemente la problemática de los precios.

3. Sostiene que una expansión monetaria baja la tasa de interés y estimula la inversión, por lo tanto incrementando la producción y el empleo, siempre y cuando la economía no se encuentre muy cerca del pleno empleo, se da el caso de que una expansión monetaria no reduzca la tasa de interés lo cual se conoce como la trampa de liquidez, es decir la tasa de interés es tan baja que a la gente le es indiferente mantener el dinero en efectivo o comprar otros activos.

Las variaciones que sufre en nivel de producción, debido a la adopción de política fiscal, se las explica por medio del multiplicador keynesiano, el cual trata de explicar en cuanto aumenta el nivel de renta cuando existe una variación en el gasto.

#### **F. Multiplicador<sup>6</sup>.**

$$\frac{1}{1-C}$$

Al aumentar el gasto, se incrementa la demanda, y por ende se da un aumento en la producción (para hacer frente al aumento de la demanda), este aumento incrementa el nivel de renta y por lo tanto se presenta, a través de la propensión marginal a consumir, que es menor a uno, una segunda etapa de incremento del gasto igual al incremento del gasto inicial multiplicado por la propensión marginal a consumir, esto se torna en una cadena de incrementos en el gasto inducidos, los cuales cada vez son menores ya que al ser, la propensión marginal a consumir, menor a uno, en cada efecto adicional la propensión marginal a consumir será menor. Así se explica que cuanto mayor sea la propensión marginal a consumir, el multiplicador, que surge de la relación entre consumo y renta, será mayor.

---

<sup>6</sup> DORNBUSCH Rudiger, FISHER Stanley, Macroeconomía, sexta edición, Pág. 74.

El efecto multiplicador se ve afectado al incluir los impuestos, ya que estos reducen la renta disponible y por ende el nivel de consumo. Es decir que el nivel de renta varía en relación inversa a las variaciones sobre los impuestos.

Se señala que existen tanto factores de oferta como de demanda que explican o esquematizan las razones principales del incremento del gasto público, dentro de estas están:

Por el lado de la demanda, *i. El Efecto Desplazamiento*, en este se hace referencia a la percepción que tiene los agentes económicos con respecto a la financiación del gasto público, es decir la gente acepta el incremento del gasto público si este no se financia con un incremento impositivo. *ii. Apoyo Electoral*, los programas electorales o las propuestas electorales más aceptadas son aquellas en las cuales se involucra el incremento del gasto público ya que en épocas electorales se anuncia el incremento en el gasto pero no se toma en cuenta la financiación del mismo por medio de los impuestos. *iii. Factores Demográficos*, el crecimiento de la población, así como de la calidad de vida, viene acompañada por un incremento en las necesidades de la población como son las sanitarias, prestaciones por jubilación, etc. *iv. Bienes Superiores*, un incremento de la renta involucra un mejor bienestar en las personas, las cuales al tener mejores posibilidades demandan bienes como la educación, salud, protección, etc. de mejor calidad y en mayor cantidad.

Por el lado de la oferta, *i. La Evolución de la Productividad*, existen desigualdades en el crecimiento de la productividad entre el sector público y el sector privado, debido a las características de los bienes como salud, educación, es decir que la productividad en el sector público es menor lo cual representa una necesidad de recursos mayor. *ii. Burocracia y Grupos de Presión*, la burocracia o sector administrativo está en constante pugna por la obtención de mayores recursos, ya sea por motivos de egoísmo o altruistas, a diferencia del sector privado, en el sector público estas presiones son más difíciles de contrarrestar debido a que estos grupos son quienes manejan la información. *iii. Consolidación de Programas*, la eliminación o reducción de programas de consolidación existentes es difícil de lograr ya que existen grupos de presión que se opondrán a una medida de estas características, por

lo tanto, si existe un intento por sustituir programas ya existentes por nuevos programas, estos no son sustituidos sino sumados a los ya existentes.

Por otra parte una expansión nominal monetaria o de dinero no es en si suficiente para estimular la demanda agregada y por lo tanto la producción, ya que si esta está acompañada de un aumento equiproporcional del nivel de precios anula el efecto de dicha expansión, lo que realmente importa es un aumento de los saldos reales, ya que al aumentar los mismos produce la caída del tipo de interés estimulando la inversión y por ende la demanda agregada.

## F. Saldos Reales<sup>7</sup>.

$$\frac{WN}{P} = \frac{M}{P} + OB$$

En esta teoría se defiende la idea de el presupuesto compensatorio, es decir la utilización de política fiscal en relación inversa a los ciclos económicos, lo cual presupone una política expansiva, y por lo tanto un aumento del gasto, en épocas de recesión ya que el incremento del gasto es mas efectivo que una reducción de los impuestos para reactivar la economía.

El problema que presenta esta teoría es que no considera el equilibrio a largo plazo, así como tampoco la lentitud de reacción de las variables económicas ante la aplicación de la política fiscal.

En el pensamiento keynesiano se da mucha importancia a la demanda agregada, la cual de echo es de mucha importancia para el desenvolvimiento de la economía, sin embargo cabe la pena señalar que el estimular la economía por el lado de la oferta es de vital importancia, el incremento de

---

<sup>7</sup> DORNBUSCH Rudiger, FISHER Stanley, Macroeconomía, sexta edición, Pág. 115.

nuevas fuentes de empleo debe ser una prioridad, ya que vía el salario ganado por las personas ocupadas les permitirá tener acceso a un nivel de consumo superior y mejor, así como también al ahorro que luego se podrá canalizar hacia la inversión, y de este modo se verá estimulada la demanda, creando un efecto en cadena explicado por el multiplicador keynesiano.

En lo referente a política fiscal, si bien es cierto que no es necesario tener un presupuesto en equilibrio, lo más aconsejable sería tener un presupuesto equilibrado o lo más cercano al mismo, es decir este no puede presentar desequilibrios prolongados o con una brecha demasiado extensa entre ingresos y gastos, ya que si estos desfases se mantienen por periodos prolongados y/o son, los desequilibrios, demasiado grandes, estos en verdad constituyen un gran obstáculo para el desarrollo económico.

En materia de política monetaria, la trampa de la liquidez, en la cual la tasa de interés no cae como efecto de una expansión monetaria ya que la economía está muy cerca del pleno empleo, no es la única explicación para que se produzca este fenómeno, ya que la evidencia empírica nos ha señalado que existen otras variables que interfieren en la fijación de las tasas de interés, más concretamente lo que hoy se conoce como el riesgo país dentro de el cual se incluyen variables como la estabilidad política, seguridad social, marco jurídico, etc.

Un aspecto a destacar dentro de esta teoría es la consideración de que el ahorro no es igual a la inversión, cierta mente es una consideración muy real ya que el solo hecho de que disminuya la tasa de interés, no asegura la canalización de dinero en el sistema financiero para destinarla hacia la inversión, ya que las expectativas inflacionarias y las referentes al funcionamiento de todo un sistema financiero en su conjunto, juegan un papel muy importante en las decisiones de ahorro e inversión en los agentes económicos; de tal manera que una caída del tipo de interés, si bien es un estímulo para el incremento de la inversión, no es la única variable o consideración a tomar en cuenta.

Los motivos expuestos por la teoría Keynesiana, para el incremento del gasto público por el lado de la oferta, nos parece un tanto erróneos. En primer lugar, es cierto que la productividad en el sector público es menor que en el sector privado, y esta es a la vez una razón de peso de porque no es lógico compararnos, en el sector público a diferencia de el sector privado se deberían producir aquellos bienes que no representan la consecución de el lucro, sino la prestación de bienes y servicios que permitan la satisfacción de las necesidades básicas en una economía, por lo tanto el incremento de la productividad en este sector debe ser menor ya que debe estar en función del crecimiento poblacional y no responder a una competencia, que en el sector privado juega un papel primordial para la necesidad de incrementar la misma. En segundo lugar, no se debería considerar a los diferentes actores en el sector público como burócratas en el sentido negativo de esta palabra, o como un obstáculo para el gobierno y el desarrollo, sino considerar a este sector como protagonistas en las diferentes entidades u organismos en los que se encuentren, destinados a ejercer la administración en busca de la consecución de objetivos claros en bien de toda la sociedad, para lo cual si bien es cierto se necesita de recursos, estos deberían ser calculados técnicamente, en base de priorizar los mas necesarios y de mayor impacto, para que de esta manera sean incluidos en los presupuestos de la manera mas transparente y exacta posible, y no dar paso a las pugnas de recursos por parte de los diferentes grupos de presión.

En esta teoría no se toma muy en cuenta los ajustes o desajustes que se pueden producir en el largo plazo, mas bien es una teoría enfocada a la solución de los problemas de corto plazo de una economía, si bien es cierto que lógicamente el accionar o desarrollo en el corto plazo delimita la evolución de una economía en el largo plazo, por la misma razón es de esperar que muchas políticas o acciones tomadas en el corto plazo comprometan el bienestar de la misma a lo largo del tiempo.

Por ultimo si bien la política fiscal es una herramienta útil para la reactivación productiva (demanda agregada), la misma muchas veces no resulta ser tan eficiente al momento de su aplicación ya que las diferentes variables

macroeconómicas se desplazan, en algunas ocasiones, con lentitud ocasionando un efecto menor o incluso nulo de las políticas aplicadas.

### 1.3. Punto de Vista Neoliberal

Antes de iniciar el análisis de la teoría neoliberal en cuanto a materia de presupuestación propiamente dicha cabe la pena recalcar los preceptos en los cuales se basa esta teoría económica.

Esta corriente de pensamiento económica hace su aparición en los años sesenta y gana adeptos gracias a la crisis capitalista de los años setenta, ya que esta crisis era entendida como el fracaso de la teoría económica Keynesiana que preconizaba la intervención estatal en la economía. Con el advenimiento de esta crisis se pasa de la idea de la producción en masa a la era de la producción por medio de la especialización flexible.

La política neoliberal se basa en las ideas estructuradas por algunos economistas clásicos así como también en las principales tesis de los economistas neoclásicos, de ahí que los tres pilares fundamentales de la teoría del neoliberalismo son: libre mercado, tanto interno como externo, libertad de competencia y la no intervención estatal en la economía<sup>8</sup>.

Dentro del neoliberalismo se destacan los siguientes planteamientos teóricos:

1. El principal problema de la economía es la inflación la cual se produce por un fenómeno monetario, es decir que la inflación esta directamente relacionada con la masa monetaria en la economía, y es resultado de políticas monetarias expansivas.
2. Para realizar el análisis de la economía toman como punto de partida la teoría cuantitativa del dinero, proponiendo una nueva versión de la ecuación cuantitativa del dinero<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> EKELUND Robert, HEBERT Robert, Historia de la Teoría Económica y de su Método, Pág. 572 - 585

<sup>9</sup> DORNBUSCH Rudiger, FISHER Stanley, Macroeconomía, sexta edición, Pág. 230 - 233.

3. Los principales enfoques de política económica planteados por esta corriente de pensamiento son: a) *La Monetarista*, destacada por sus estudios sobre el problema de la inflación, b) *La Nueva Macroeconomía Clásica*, cuyo argumento se basa en las expectativas racionales, c) La Ley de Say, y d) *El Enfoque Monetarista de la Balanza de Pagos*, es decir la misma idea monetarista aplicada a una economía abierta.

La ideología neoliberal, basada en El Ofertismo, sostiene que el Estado a ocasionado perturbaciones en la economía como el freno de la expansión de la oferta debido a controles e impuestos, por medio de los subsidios al desempleo fomenta el mismo, el uso de medidas proteccionistas ha propiciado el surgimiento de industrias ineficientes, y por ultimo la adopción de políticas monetarias expansivas, y políticas fiscales deficitarias han provocado procesos inflacionarios y detenido la productividad.

En América Latina el modelo neoliberal se generaliza con la crisis de endeudamiento producida en los años ochenta, los postulados de libre cambio están en estrecha relación con los lineamientos del Fondo Monetario Internacional, los mismos que preconizan que las funciones de asignación de recursos, y de distribución del ingreso son tareas del libre mercado.

El plan de acción de la política neoliberal se basa en el control de la inflación, para lo cual propone la siguientes medidas generales:

En lo referente a **política fiscal**, los impuestos recaudados por el Estado deben ser los suficientes para solventar las funciones políticas que este desempeña, como protección de la seguridad tanto externa como interna y la vigilancia de la operación libre de las fuerzas del mercado. Así mismo propone la instauración de un impuesto único en lugar de los impuestos progresivos, ya que este tipo de impuestos (los progresivos) desestimulan la producción y fomentan la evasión.

Lo aconsejado en materia de **política monetaria**, es el evitar que los gobiernos controlen la masa monetaria circulante en la economía, ya que esta debe

crecer en relación al crecimiento de la producción real mas la tasa de inflación internacional. Dentro del enfoque monetarista de la balanza de pagos, en el cual se pone de manifiesto la hegemonía de un tipo de cambio fijo, al no poder controlar el nivel de precios ni la masa monetaria interna, lo recomendable es controlar el nivel de crédito. Por otro lado se sostiene que en caso de existir un déficit en la balanza de pagos, el mismo debe ser controlado por medio de una política monetaria contractiva, o por medio de la devaluación pero esta ultima implica fallas en la política monetaria<sup>10</sup>.

En esta corriente se defiende la idea de el presupuesto equilibrado, ya que tanto la política de ingresos como de gastos afectan a la demanda agregada, es decir que la intervención estatal trae consigo desequilibrios en el normal funcionamiento de las leyes de oferta y demanda, alejando a la economía del pleno empleo.

En cuanto a presupuestación, esta corriente defiende, como ya se lo ha señalado, el gasto mínimo por parte del estado basándose en principios a mas de económicos, políticos y contables.

Dentro de los principios políticos se destaca que el presupuesto, aunque es preparado por el ejecutivo, es aprobado por un parlamento, se enfatiza que dentro de este presupuesto se deben incluir todas y cada una de las actividades a desarrollar para que de esta manera ninguna escape al control, y para que los gastos no contemplados dentro del mismo no sean autorizados, el presupuesto es autorizado y tiene vigencia por un tiempo determinado (un año), es decir que toda actividad fuera de este periodo o aquellas que no se han desarrollado dentro de este periodo quedarían excluidas, así también el presupuesto debe indicar claramente y clasificado por partidas en destino de cada gasto.

En lo referente a los principios contables se señala que los gastos autorizados para determinado fin no pueden ser gastados con otro propósito, no se puede

---

<sup>10</sup> DORNBUSCH Rudiger, FISHER Stanley, Macroeconomía, sexta edición, Pág. 223 - 230.

gastar mas de lo autorizado, y cualquier gasto no autorizado dentro del periodo queda automáticamente anulado.

Estos principios económicos, a partir de los años ochenta, no han sido aplicados con total rigidez, sino que por el contrario las exigencias de la gestión publica han obligado a la flexibilidad de los mismos. Así también la idea del presupuesto equilibrado se ve desgastada o no tan realista con la crisis de los años treinta época en la que se preciso la intervención estatal.

La ideología neoliberal toma como punto de partida los lineamientos generales de la teoría clásica, la cual como se ha podido observar tubo graves falencias en su aplicación, es decir parte de supuestos como el libre mercado y la libre competencia, los cuales fueron comprobados a través de la historia como míticos o ideales pero de muy difícil o nula consecución en la realidad. De hecho hoy en día nos podemos dar cuenta, y mas claramente en economías clasificadas como de tercer mundo, que por ejemplo el mercado de trabajo sufre de graves falencias y que no puede ser regulado simplemente por las leyes de oferta y demanda del mercado, existe y es palpable la formación de monopolios y oligopolios los cuales representan un claro distanciamiento de la competencia entendida como la libre entrada y salida de productores, etc.

Esta teoría hace su aparición en un momento en la historia en el cual las economías entre si sufrían ya un grave distanciamiento, es decir existía una marcada diferencia entre las economías, y una vez mas al igual que la escuela clásica esta tubo su origen y su aceptación general en aquellas economías mas desarrolladas o con un potencial mayor, tal es el caso de las economías industrializadas de Europa y Estados Unidos. Con este antecedente es de pensar en realidades completamente diferentes y por lo tanto en efectos de políticas también diferentes.

La historia económica nos relata que en América Latina esta corriente se generaliza por el exagerado nivel de endeudamiento de las economías en los años ochenta, fruto de un desmedido crecimiento de el gasto publico y de la

masa monetaria que a su vez trajeron consigo problemas inflacionarios, pero es de preguntarse ¿cual fue la causa de fondo para estos incrementos desmedidos?, la culpabilidad, si puede llamársela así, parece recaer en los estados o gobiernos, pero no en el sentido literal de la palabra sino en la característica irresponsable y desmedida de los mismos.

Hay que tomar en consideración que si bien la aplicación de política monetaria trae consigo problemas inflacionarios y de desequilibrio en la economía, estos efectos se producen por un mal uso o un abuso de la misma y no por su propia naturaleza, la necesidad de la adopción de una política monetaria determinada puede ser beneficiosa en algunos casos, pero su uso como remedio a todos los males es de hecho perjudicial. Es un hecho comprobado que la irresponsabilidad en el manejo de política monetaria, y más específicamente de la masa monetaria, por parte del estado a caracterizado a gran parte de los problemas de la economía, pero no por esto se puede aducir que la misma es auto regulable por que existe el libre mercado (inflación internacional) ya que en la realidad un parámetro como la inflación internacional es fruto de problemas ajenos a una economía en particular.

En lo referente a la aplicación de los principios de presupuestación neoliberal, los mismos son un tanto extremistas, si bien es cierto que en un presupuesto se debería tratar de incluir todos los gastos planificados y determinados como necesarios y los ingresos calculados en base a realidades de mercado, los mismos no pueden ser matemáticamente exactos, y por lo tanto el presupuesto debe gozar de cierta flexibilidad enmarcada dentro de ciertos límites.

La idea de la no intervención de el estado en la economía y de un presupuesto siempre en equilibrio, se vio desgastada con la crisis económica y social que se hizo presente en los años treinta en la cual se precisó de la intervención estatal para sacar a flote muchas economías.

## 1.4. Punto de Vista de la CEPAL

La CEPAL señala como un objetivo primordial, para las economías de América Latina, los equilibrios macroeconómicos básicos ya que esto es una condición necesaria para alcanzar el crecimiento económico, esto involucra el accionar de los gobiernos para alcanzar y preservar una sólida situación fiscal. Para lograr una transformación productiva se requiere de un reordenamiento de la política fiscal, así como también para lograr una reducción del déficit primario se necesita accionar sobre los ingresos y/o sobre las erogaciones publicas.

Uno de los problemas presentes en las economías de América Latina, en cuanto a orientación del gasto, es que la inversión productiva históricamente no ha sido la idónea dando paso a un crecimiento y dependencia del gasto corriente, el mismo que resulta de muy difícil reducción. En este sentido se señala que al ser el gasto corriente inflexible a la baja los ajustes deberían realizarse en el área tributaria, con el objetivo de lograr una mayor producción y competitividad en el sector privado.

Entre los principales ajustes tributarios preconizados por la CEPAL encontramos los siguientes<sup>11</sup>:

1. La utilización de impuestos indirectos.
2. La reducción de la tasa marginal sobre impuestos que gravan a los ingresos, compensados por una ampliación de la base de recaudación.
3. La eliminación de aquellos impuestos cuya recaudación no sea representativa.
4. El accionar de un organismo de administración y control tributario que asegure una recaudación eficaz, así como la aplicación de sanciones para los evasores.

Por el lado del gasto publico este debe estar enfocado hacia la transformación productiva principalmente en los siguientes aspectos:

---

<sup>11</sup> <http://www.eclac.cl/publicaciones>

1. Infraestructura tecnológica y científica al alcance del productor.
2. Asistencia técnica a actividades específicas y formación de capital humano, con un plan a largo plazo para elevar el nivel de educación en todas las etapas que esta comprende.
3. Promoción a actividades relacionadas con la diversificación de exportaciones y una adecuada sustitución de importaciones, así como apoyo a empresas para emprender actividades innovadoras y de alto nivel tecnológico.
4. Atención a las obras publicas para una optimización del desplazamiento tanto de recursos materiales como humanos dentro de las diferentes zonas del país, así como también fuera de este.
5. Protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales, por medio de una estrategia de explotación adecuada de los recursos renovables que permita una regeneración adecuada de los mismos, y una evaluación de la explotación de los recursos no renovables.

Así mismo el esfuerzo de una transformación productiva, tiene que estar acompañado por medio de una adecuada redistribución del ingreso ya que existen sectores que por su naturaleza quedan fuera del aprovechamiento de la transformación productiva. Dentro de las medidas recomendadas por la CEPAL para lograr esta redistribución se encuentra la capacitación a los microempresarios y campesinos, y la asignación de recursos para dotar de los servicios básicos a los sectores mas pobres.

En consideración a los instrumentos de financiamiento del gasto publico, se considera que se puede acudir a cuatro fuentes básicas: 1. Tributación, 2. Deuda Externa, 3. Emisión de bonos de deuda interna, 4. Incremento de la base monetaria. Pero como se ha visto presente en América Latina estas tres ultimas fuentes crean problemas para el crecimiento y desarrollo económico.

Por una parte un mayor endeudamiento externo conlleva una carga importante por concepto de intereses, con el consecuente mayor endeudamiento en

condiciones cada vez menos favorables y al agotamiento de fuentes de financiamiento externo.

La emisión de circulante, si bien es cierto que cubre gastos del gobierno, en última instancia crea un problema inflacionario, esto se ve reflejado tanto en economías abiertas como en cerradas, ya que en economías abiertas se produce el problema por medio de la presión por el tipo de cambio, mientras que en economías cerradas al aumentar la masa monetaria se producen presiones por parte de la demanda. Este mecanismo es cada vez más ineficiente, ya que los agentes económicos al ver disminuida su capacidad adquisitiva buscan protección a través de moneda extranjera.

Por otro lado la emisión de bonos de deuda interna puede causar un desplazamiento del sector privado, la colocación de bonos en los mercados financieros internacionales, por parte de economías pequeñas, es poco atractiva en mercados extranjeros, mas aun si estos provienen de economías con antecedentes de fuerte endeudamiento. Así también la colocación de bonos de deuda aumenta la deuda tanto interna como externa, lo cual requiere un mayor gasto para pagar los servicios correspondientes<sup>12</sup>.

## **1.5. Las Finanzas Publicas en América Latina**

Históricamente en Latinoamérica el tamaño del sector público tuvo un crecimiento importante en los años setentas y al principio de los ochentas, sin embargo, a finales de los ochentas con el advenimiento de la crisis por la deuda los mismos se contrajeron y se han mantenido relativamente estables en los años noventa. En América Latina se puede observar amplias diferencias en el tamaño del gobierno<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> <http://www.eclac.cl/publicaciones>

<sup>13</sup> CARDENAS Mauricio, MONTENEGRO Santiago, La Economía Política de las Finanzas Publicas en América Latina, enero de 1999, Pág. 4

Cuando se estudia el nivel de endeudamiento de un país normalmente se acude al indicador deuda como porcentaje del PIB, según este indicador América Latina no parecería estar tan endeudada como los países de la OECD (Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico), ya que en la década de los noventa este indicador alcanza una mediana del 55% para los primeros y de un 65% para los segundos, sin embargo este indicador no es precisamente el más indicado para describir esta realidad ya que si se hace referencia a la relación *Deuda / Ingresos* en el mismo periodo se puede notar que mientras en América Latina este indicador es de 2,25 años de ingreso en los países de la OECD este apenas es de 1,5.

Sin embargo estos indicadores de deuda no siempre reflejan la aplicación de una política fiscal idónea, ya que en muchos casos en América Latina, al incurrir en constantes ajustes de tipo de cambio, nivel de precios y sus correspondientes devaluaciones, produce una reducción del valor nominal de la deuda, es decir estas medidas no siempre reflejan el grado de disciplina fiscal<sup>14</sup>.

En cuanto a manejo de política fiscal en América Latina esta no ha seguido las normas o directrices de las teorías prevaletentes, es decir mientras en los países industrializados la política fiscal se ha visto apoyada en la tendencia neoclásica, en los países latinoamericanos ha evolucionado en un comportamiento pro cíclico, es decir el gasto público ha aumentado y los tributos han disminuido durante las expansiones y lo contrario en las recesiones. Este comportamiento es reflejo de las presiones políticas que existen al gasto público incluso en épocas de auge.

En otro aspecto un estudio realizado, en 1989 por Roubini y Sachs, demuestra que en aquellos países en los que los gobiernos tienen reducida permanencia en el cargo y cuentan con muchos partidos políticos, tienden a tener mayores déficits, mas aun cuando es necesario realizar ajustes fiscales. En este aspecto un estudio econométrico, desarrollado por Rodrik en 1996, de una muestra de

---

<sup>14</sup> CARDENAS Mauricio, La Economía Política de las Finanzas Publicas en América Latina, Pág. 5 - 7

20 países se analiza el impacto de la magnitud del distrito, el número de partidos políticos y el apoyo del partido gobernante en el congreso, sobre el tamaño del estado; en este estudio se encontró que el impacto de las instituciones electorales sobre el tamaño del gobierno es significativamente alto, en un país con un número de partidos igual a cuatro, el sector público es 4 puntos porcentuales del PIB mayor que un país con un número efectivo de partidos igual a dos.

En resumen en países en los cuales se cuenta con una gran magnitud de distrito, gran número de partidos políticos, y un débil apoyo del partido gobernante en el congreso, tienden a estar relacionados con un mayor nivel de gasto público, un mayor déficit fiscal, y una respuesta más pro cíclica al ciclo económico.

En un estudio de Alesina y Perotti en 1995, se analiza la anatomía de los ajustes fiscales en la OECD, encontrando que los ajustes fiscales eficientes se dan por medio del recorte de gastos, mientras que los ajustes tributarios tienden a ser temporales<sup>15</sup>.

Una manera de poner límite a el monto del déficit está relacionado con la realidad de que el presupuesto debería estar elaborado en base a un programa macroeconómico previamente aprobado, sin embargo este mecanismo sería de utilidad solo en el caso en el que en dicho programa fuese identificado con claridad el límite del tamaño del presupuesto y el déficit sea compatible con otros objetivos de política económica. Otra restricción propuesta es la fijación en cuanto a topes de endeudamiento que algunos autores recalcan la importancia de que estos sean fijados por un organismo independiente.

Se pueden distinguir, a parte de las numéricas, dos tipos de normas de procedimiento presupuestal, aquellas *jerárquicas* encargadas de dar autoridad al ministro de finanzas para las negociaciones, restringen al congreso en

---

<sup>15</sup> CARDENAS Mauricio, MONTENEGRO Santiago, La Economía Política de las Finanzas Públicas en América Latina, enero de 1999, Pág. 10 - 16

cuanto a su potestad para modificar el presupuesto propuesto por el ejecutivo y limitan la iniciativa del congreso para proponer aumentos en el presupuesto una vez que este haya sido aprobado, aquellas *colegiadas* proporcionan equilibrio de poder entre los diferentes ministerios y el ministerio de finanzas en la etapa de elaboración, y entre el ejecutivo y el congreso en las etapas de aprobación y ejecución.

Cuando mas fragmentado sea el proceso presupuestal, es decir mientras mayor sea el numero de participantes que puedan influir en el resultado, y cuanto mas débil la coordinación entre estos participantes mayores serán los déficits y las deudas resultantes.

Un aspecto que cabe la pena recalcar es el impacto que tienen el IIP (Indice de Instituciones Presupuestales) sobre el nivel de gasto y en el déficit, ya que aquellos países con un índice significativo de IIP presenta un nivel de gasto menor así como déficits y nivel de deuda menores, sin embargo no es muy claro el impacto de las instituciones presupuestales sobre el carácter pro cíclico de la política fiscal. Sin embargo en América Latina esta practica parece no tener el efecto esperado.

## **1.6. Lineamientos Adoptados por el Ecuador.**

En la década de los noventa una característica persistente fueron los constantes déficit fiscales apoyados por gobiernos que prefirieron sumir a la economía en un alto endeudamiento en lugar de aplicar políticas de reforma tributaria.

La crisis política en el Ecuador se instauró en 1995, con el juicio y salida del Ex Vicepresidente Dahik, el inicio y fin del régimen de Bucaram, el gobierno interino de Fabián Alarcón y por ultimo el gobierno de Mahuad.

Además no se tomaron en consideración el shock que represento en 1995 la guerra con el Perú, la cual desencadeno una relación Deuda/PIB del 76% en 1996.

Para la elaboración de la proforma presupuestaria de 1996, el gobierno no tomo en consideración muchos aspectos relevantes tanto económicos como políticos ya que se trato de un año electoral, es así como se preparo una proforma con un precio del barril del petróleo de 14.5 cuando en realidad a finales del año 1995 el precio del barril del crudo era de 13.6 y el promedio del precio durante el año era menor a lo presupuestado, por otro lado el tipo cambio en mas de una ocasión sobrepaso los incrementos esperados ya que se tenia presupuestado un incremento de 50 o 60 sucres por dólar cuando en la realidad el dólar paso de 2920, en diciembre de 1995, a 3126 apenas en mayo de 1996.

La proforma de 1996 se la elaboro tomando en cuenta la proforma de 1995 incrementada en un 21,7% y una inflación del 21%. Esta proforma muestra una marcada dependencia de los recursos provenientes del petróleo, y se busca la disminución de esta dependencia.

La estructura de los gastos se puede ver distribuida de la siguiente manera: 66% en gastos corrientes, 16.2% en gastos de capital, y 17.8% gastos de inversión<sup>17</sup>.

El manejo de las finanzas publicas en este periodo no fue claro y totalmente alejado de un plan de acción claro, esto se ve reflejado en el hecho de que muchos de los recursos fueron entregados sin un claro objetivo del destino de los mismos, en ejemplo de esto es que en una ocasión un Ministro de Estado solicito al Ministerio de Finanzas 90 mil millones de sucres, y cuando se le pregunto el destino de los mismos, este respondió que primero le entregasen los recursos, para luego determinar en que se los gastaría.

---

<sup>17</sup> Revista Gestión, # 17, Noviembre de 1995, Pág. 26 - 27

En 1997 con el objetivo de terminar con la falta de transparencia y en la elaboración y ejecución de presupuestos, nace la idea de implementar el llamado **Presupuesto por Resultados** ya que con esta técnica de presupuestación lo que se pretende es relacionar los montos asignados con el volumen de producción de bienes y servicios, para de esta manera analizar el impacto en la sociedad y priorizar aquellas que mayor beneficio otorguen a la población.

En el año de 1998, como es una practica ya habitual en el manejo de las finanzas publicas ecuatorianas, se estimo un precio del crudo de 16 dólares por barril cuando la realidad indicaba un precio de apenas 14 dólares en febrero de 1997 y con una tendencia a la baja, a parte existe una subestimación de ingresos por medio de la creación de partidas ficticias como la de **Otros Ingresos** por un monto cercano a los 270 millones.

En contraposición los gastos fueron subestimados ya que las partidas relacionadas con el pago del servicio de la deuda fue, como es también costumbre, recortada en lo referente al pago de intereses y amortizaciones tanto por el Ejecutivo como por el Congreso Nacional, lo cual no implica el no pago ya que la mayor parte de estos rubros fueron retenidos por el Banco Central estén o no presupuestados, otro problema presente en los gastos estatales es el referido a sueldos y especialmente los de los maestros en el cual se señalaron aumentos graduales de en un 80% en 1998 y un 70% para 1999, esto acompañado con la transferencia del 7,5% en 1998, 11% en 1999, y el 5% para 2000, por ley a los organismos seccionales hasta el 2000, representa un 1% del PIB de 1998, si embargo nada de esto tiene financiamiento, y este proceso no esta acompañado por la transferencia de las responsabilidades en lo que respecta a educación, salud, etc.

Un problema presente en el presupuesto es su falta de flexibilidad, dada por una carga de empleados públicos que hacienden a unos 250.000 para el año 1998, y por una inmensa carga de deuda.

Como si fuera poco al ambiente político / económico descrito anteriormente se sumo un shock externo como lo fue el fenómeno del niño que represento costos y gastos no presupuestados, que sumados a la laxitud fiscal provoco un déficit del 6.3% del PIB.

Con la Constitución de 1998 se lograron algunos cambios importantes en materia de presupuestos, especialmente en lo que se refiere a supresión de la facultad de el Congreso Nacional para aumentar el gasto, y la prohibición para financiar gasto corriente por medio de endeudamiento público<sup>18</sup>.

En el presupuesto de 1999 se refleja el altísimo grado de inflexibilidad del presupuesto, ya que el 32% de los gastos se los destina a personal, 32% a el pago de intereses de la deuda, 20% a gastos de inversión, 10% en transferencias, lo que deja un pequeñísimo margen de apenas el 6% para la aplicación de política fiscal.

Por otro lado el pago de intereses de la deuda en 1999 significo un 7,68% del PIB, los gastos corrientes significaron un 16,5% del PIB en el mismo año, y los gastos de inversión representaron un 4,6% del PIB<sup>19</sup>

Antes de adoptar el esquema de dolarización se advirtió por parte del presidente de la reserva federal de los Estados Unidos, que la decisión de dolarizar es responsabilidad del país que analiza esta opción, sin embargo advierte que para funcionar dentro de este esquema la economía debe contar con un déficit fiscal que se financie sin emisión monetaria, así como un sistema bancario que no necesite la creación de liquidez, ya que la FED nunca adoptara acciones de ayuda para otras economías que perjudiquen a la economía Norteamericana.

Un esquema de tipo de cambio fijo como la dolarización o la convertibilidad ayuda a mantener una disciplina fiscal pero no la garantiza en el transcurso del

---

<sup>18</sup> Revista Gestión, # 49, Julio de 1998, Pág. 16 - 17.

<sup>19</sup> Revista Gestión, # 63, Septiembre de 1999, Pág. 24 - 26.

tiempo, ya que esto se logra con reformas estructurales del Estado, recaudación tributaria y no con política monetaria.

En la proforma presupuestaria para el 2000 enviada al Congreso se adjunto el proyecto de **Racionalización Tributaria**, que incluía una serie de reformas como el incremento del 10% al 15% en el impuesto a la renta, la ampliación del universo del impuesto a la renta, la disminución del ICC de 1% al 0,3%. Como se puede notar en el país se realizan ajustes siempre por el lado del incremento de los ingresos, en lugar de una disminución de los gastos que sería la segunda opción para generar un equilibrio en las cuentas fiscales, esto se debe principalmente a la característica de inflexibilidad con la que cuenta el presupuesto.

Así también se preveía un déficit fiscal para el 2000 de alrededor de 2.5% del PIB, sin embargo la reducción en el señoriaje y con un tipo de cambio de 25000 sucres implantado por la dolarización este déficit ascendió alrededor de 4% del PIB.

La dolarización desvelo la verdadera actuación del estado a lo largo de los años, en su habilidad para trasladar los costos y extraer recursos de la población, para financiar las cuentas fiscales y favorecer al sector financiero, lo cual llevo a la economía a optar por este sistema. Pero existe otro aspecto para tomar en cuenta en este análisis, y es que la dolarización se la instauro bajo una profunda crisis política y por un gobierno en eminente desprestigio por su incapacidad del manejo de política económica y concretamente en política monetaria. Con este nuevo esquema lo que se logro es eliminar el manejo de política monetaria discrecional por parte del gobierno<sup>20</sup>.

Como se señalo anteriormente una condición para que la dolarización funcione radica en hecho de que se necesita un saneamiento fiscal y la eliminación de los déficit presupuestarios, mejor aun si se cuenta con un superávit, ya que no se lo puede financiar por medio de emisión monetaria, aunque el análisis de la

---

<sup>20</sup> Revista Gestión, # 70, Abril del 2000, Pág. 34 - 36

proforma del presupuesto del 2000 es muy temprana para emitir un juicio al respecto, la teoría económica no esperaba un caso de dolarización con una insolvencia fiscal estructural, y vale la pena fijarse en algunos aspectos.

Al aplicar la conversión a un tipo de cambio de 25.000 sucres por dólar se puede notar que la economía contaba con un índice de endeudamiento de más del 150% del PIB, lo cual nos da a pensar que al momento de tomar la alternativa de la dolarización fue una decisión de índole política y sin un análisis técnico serio de las finanzas estatales.

El convertir el presupuesto a dólares implicó no solo la operación matemática que esto implica, sino la adopción de supuestos distintos a los tomados en cuenta para la formulación del mismo.

En este proceso se pudo observar que el desfase del Sector Público No Financiero, estimado en la pro forma, llegó a representar el -3.9% de PIB, indicador que se llegaría a dar si las estimaciones de ingresos, y los techos de gastos se cumplen, y según la carta de intención firmada con el FMI, el déficit global debía representar el 6,6% del PIB.

Por parte de los ingresos los tributarios sufrieron una gran caída debido a que la depreciación del tipo de cambio fue un 70% mayor a la esperada, sin embargo la mejora en la eficiencia de el SRI, acompañada de la reactivación económica esperada, permitiría que estos ingresos mejoren.

En contraposición se observó un incremento en los ingresos petroleros debido a el incremento del precio del crudo en los mercados mundiales.

Es importante fijarnos lo que ha ocurrido con el rubro de gastos de personal, los cuales tuvieron una caída real del 28% debido a que el ajuste salarial fue mucho menor a el ajuste cambiario.

Aunque los intereses de deuda interna disminuyeron en términos absolutos, su representatividad con respecto al PIB aumentó, sin embargo la ley del desagio

aplicado a todos los títulos valores redujo el monto del pago por servicio de deuda interna. En cuanto a los intereses por concepto de deuda externa, también bajaron, debido a que los desembolsos programados no se concretaron ni en la magnitud ni en la oportunidad esperada<sup>21</sup>.

La proforma presupuestaria presentada al Congreso Nacional, supuestamente equilibrada, contemplo un incremento con respecto a la del 2000 en un 27,6%, reflejando de esta manera la manera antitecnica con la cual se han preparado históricamente las proformas presupuestarias en el Ecuador, a la vez esta proforma cubre solo lo concerniente a el Gobierno Central, por lo tanto, para estimación macroeconómica no se conoce lo que pasara en el conjunto del sector publico.

Este presupuesto se elaboro en base a las siguientes supuestos:

- Crecimiento del PIB del 3,5
- PIB nominal de 17.847 millones de dólares
- 20 dólares de precio del crudo por barril
- Inflación menor al 30%
- Importaciones totales de 3.600 millones de dólares.

Sin embargo las expectativas son otras, ya que si se toma en consideración el crecimiento del PIB se esperaba una tasa de inflación del 29,5 %, así mismo si bien es cierto que en el mercado el precio de crudo se incremento la probabilidad de que el barril del crudo se situé en 20 dólares es de apenas un 15%.

Por el lado de los ingresos se proformaron ingresos provenientes de la venta interna de combustibles con un incremento del 436%, esto solo puede ser explicado por un incremento de precios del orden del 300%, lo cual es política y socialmente inviable, en contraposición si los precios se mantienen era de esperar una caída del 2,3% del PIB en los ingresos, lo cual implica déficit primario. Los ingresos tributarios proformados también muestran incrementos

---

<sup>21</sup> Revista Gestión, # 71, Mayo del 2000, Pág. 12 – 14

ya que el IVA se incrementaría del 4,5% del PIB del 2000, a 5,6% del PIB del 2001, lo cual es factible ya que en el 2000 ya se observó un incremento sustancial en la recaudación, sin embargo lo mismo no ocurre con el Impuesto a la Renta ya que las proyecciones del SRI eran recaudar 195 millones en lugar de los 334 millones que constan en la proforma, lo cual supone un 0,8% de desfinanciamiento de PIB. También se considera en esta proforma una tasa arancelaria de 11,8%, en lugar de la de 10,5% existente en el 2000, esto da a suponer que si la tasa se mantiene en 10,5% el déficit se ampliaría en un 0,3% con relación al PIB.

En términos generales si se cumple con el incremento del precio de los combustibles el déficit llegaría a un 1,1% del PIB, sin embargo el no cumplimiento del incremento en los precios produciría una brecha fiscal de alrededor del 3,4% del PIB.

Por el lado de los gastos en lo referente a deuda pública las negociaciones realizadas en el 2000 lograron disminuir el monto de deuda externa para el 2001 en un 52% en términos nominales, sin embargo el nivel de endeudamiento requerido en el 2001 se incrementa en un 68%, para financiar este rubro se debían colocar documentos de deuda interna, pero dichos documentos incrementaron su riesgo debido a la moratoria y la reprogramación de la deuda interna por lo que estos en el caso de colocarlos en el mercado recibirían un castigo resultando en un financiamiento más caro, pero lo más preocupante es que este financiamiento público presupone un desfinanciamiento del sector privado o el incremento de las tasas de interés y por ende el estancamiento de la reactivación productiva.

En esta proforma se estima un destino mayor del gasto en lo referente a transferencias a gobiernos seccionales cuyo incremento en términos reales es del orden del 100%, el sector social en lo referente a Educación, Salud, Bienestar Social, Desarrollo Urbano y Vivienda, Medio Ambiente y Trabajo, que participan con el 20,5% de los gastos, el rubro finanzas pasa del 10,8% de los gastos del 2000 a tan solo 0,4% en el 2001.

En la pro forma del 2001 se puede notar que en números puede ser alcanzable sin embargo es poco realista ya que presupone un porcentaje de inversiones del 7% con respecto al PIB cuando la realidad de los últimos años señala un promedio del 6,1%, de igual manera los gastos corrientes se estiman en 14,9% y la realidad señala un 19,8%. Tampoco en esta proforma se incluye el monto para el pago de la garantía de depósitos a los clientes de la banca cerrada.

Bajo los supuestos extremadamente optimistas señalados en la proforma se espera que se incurra en un déficit fiscal el cual debe ser financiado con papeles de deuda pública y esto implicaría el debilitamiento del sector privado, política que de ser aplicada bajo el nuevo esquema monetario resulta extremadamente peligroso<sup>22</sup>.

## 1.7. La Dolarización en el Ecuador

La dolarización, en su concepto más claro, significa la adopción de la moneda norteamericana en una economía determinada, a un tipo de cambio único fijado con anterioridad, para reemplazar a la moneda local, en nuestro caso el reemplazar sucres por dólares, para que esta entre a funcionar libremente en la economía y desempeñe las tres funciones de toda moneda: *medio de cambio, depósito de valor y unidad de cuenta*.

El concepto dado en el párrafo anterior se refiere a la dolarización formal o total, sin embargo se debe tomar en consideración lo que se conoce como dolarización informal, es decir el grado o nivel de utilización de la moneda extranjera dentro de una economía, este nivel de participación de la moneda extranjera puede darse por varios motivos como la facilidad para efectuar transacciones, o como en el caso ecuatoriano y de muchos de los países en América Latina, como medio de protección ante procesos devaluatorios e inflacionarios agudos. Pero en un proceso de dolarización informal también se mantienen activos en moneda extranjera como respuesta a economías con

---

<sup>22</sup> Revista Gestión, # 80, Febrero del 2001, Pág. 25 - 30.

<sup>23</sup> VEGA Carlos, GONZALES Crístian, CALLE Mauro, La Dolarización en el Ecuador, Junio 2001.

inestabilidad macroeconómica y por consideraciones de riesgo y rendimiento de los activos nacionales y extranjeros<sup>23</sup>.

Pero ¿Cuándo una economía se debe dolarizar? Una economía se dolariza por una decisión del Gobierno, ya sea esta decisión formulada como una elección (como en el caso Panameño) o resultante de la presión existente por una economía con marcadas falencias en su funcionamiento.

La dolarización es pues un esquema que da lugar a un programa de estabilización. La literatura indica que la principal causa para forzar la introducción de una nueva moneda, es el apareamiento de un proceso hiperinflacionario en la economía, que presiona el tipo de cambio de tal manera que cause alarma entre los diferentes agentes económicos de la economía, un proceso hiperinflacionario tiene casi siempre de trasfondo un incremento desmedido de emisión monetaria.

Las presiones sobre el presupuesto público, al exigir la monetización de los déficit públicos, son causantes claves para la introducción de otra moneda en términos de reemplazo, con esto se logra una mayor independencia del Banco Central en la economía, al mismo tiempo que se reduce al mínimo la capacidad de éste para un manejo propio o importante de la política monetaria.

Una de las grandes ventajas de una dolarización es la de vencer la inercia inflacionaria, al estabilizar el tipo de cambio se consigue una paridad en el poder compra, por el nexo existente entre los precios en dólares y en moneda local con el tipo de cambio, ***siempre manteniendo por detrás una disciplina fiscal rígida***<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> <http://www.his.com/~ieep>. SHULER Kurt, El Futuro de la Dolarización en el Ecuador, Instituto Ecuatoriano de Economía Política, Octubre 2002

Con la dolarización se elimina la política monetaria, y con ella la posibilidad del Banco Central para actuar como prestamista de última instancia, y para cubrir vía emisión monetaria parte del déficit presupuestario. Visto de este modo se hace imprescindible la aplicación de política fiscal, la cual tiene grandes limitaciones en el Ecuador debido a el alto grado de endeudamiento externo y a las preasignaciones presupuestarias.

De este modo serán necesarias, por el lado de los gastos eliminar los subsidios, forzar el despido de funcionarios públicos, y por el lado de los ingresos incrementar los impuestos, privatizaciones; para de este modo lograr cubrir el déficit. Pero como es lógico los ingresos provenientes de las privatizaciones no serán permanentes, así mismo la reducción de subsidios y la alza de los impuestos no son viables socialmente, lo cual nos da a pensar que en el transcurso del tiempo el Ecuador se puede ver inmerso en una deuda externa aun mayor.

Este crecimiento, aumentara aun más los desembolsos por concepto de deuda en el Presupuesto General del Estado, que es la causa fundamental para la existencia del déficit fiscal.

Hay que tener presente que el propio esquema necesita de equilibrio fiscal, sin el cual se provocarían distorsiones en el sistema, con lo que se perdería la confianza en la dolarización.

Un factor que puede contribuir a los déficit comerciales y de cuenta corriente son las finanzas gubernamentales indisciplinadas. Si otras cosas permanecen igual, ***un déficit en el presupuesto del gobierno tiende a producir déficit comercial y de cuenta corriente.*** Para tomar un ejemplo sencillo, si el sector privado está en equilibrio, sin déficit en cuenta corriente o cuenta de capital, el financiamiento de un déficit presupuestario del gobierno requiere un flujo neto de inversión proveniente del resto del mundo - un superávit en la cuenta de capital, el cual implica un déficit en cuenta corriente. Es decir ***la disciplina presupuestaria es importante para evitar déficit comercial y de cuenta corriente insostenibles.***

En caso de que Ecuador tenga un déficit presupuestario persistente que no pueda financiar, un futuro gobierno puede considerar reintroducir el sucre e imprimir sucres para cubrir sus déficits. Contaminar al sector privado con los problemas financieros del gobierno empeora la situación aún para el gobierno porque paraliza el crecimiento del sector privado del cual depende el gobierno para sus recaudaciones tributarias.

Como se ha señalado la dolarización es una herramienta o alternativa que permite mejorar las condiciones macroeconómicas en el corto y hasta en el mediano plazo, baja tasa de inflación, tasas de interés mas atractivas, etc., sin embargo hay que tener muy en claro que no por el hecho de adoptar la dolarización se consigue el desarrollo económico sostenido en el largo plazo.

La dolarización brinda un mejor ambiente económico, con mayor confianza, esto es cierto, pero se necesitan cambios radicales en el marco legal, manejo de las finanzas publicas, entidades financieras mas sólidas y con una misión bien definida, estructura productiva, etc., para que este ambiente favorable económicamente se traduzca en un favorable porvenir económico.

# **CAPITULO 2**

**El Presupuesto, Técnicas  
Presupuestarias y Sustento  
Jurídico.**

## **2.1. El Presupuesto Publico y su Importancia.**

El presupuesto constituye el motor de la administración del estado, ya que alrededor de el se desarrolla gran parte de la vida económica del país, es el principal instrumento del plan anual operativo, cuya función es la asignación de recursos para el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas, es decir el presupuesto es la herramienta que permite al estado producir bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la población.

El presupuesto toma sentido por que este debe ser una relación existente entre objetivos versus recursos, ya que para el cumplimiento de estos objetivos se requiere la programación para la asignación de los recursos, caso contrario el presupuesto se convertiría en un mero listado de gastos dentro de un ejercicio financiero.

Es el elemento fundamental de la gestión publica que permite a las instituciones publicas:

- Informarse sobre los resultados previstos.
- Tener conocimiento de los recursos con los que cuenta en cualquier momento.
- Realizar correcciones en función de las evaluaciones realizadas.
- Reprogramar los objetivos no alcanzados.

Conceptualmente dentro de los alcances del presupuesto se pueden distinguir cuatro áreas específicas o claramente diferenciadas pero a su vez relacionadas:

### ***Alcance Político.***

Relacionado por un lado con la producción de bienes y servicios (política económica, social, fiscal), y por otro lado el manejo de la administración presupuestaria en si (política salarial, inversión publica, crédito publico)

### ***Alcance Administrativo.***

La administración moderna requiere: planear, coordinar, dirigir, informar, supervisar, evaluar y presupuestar las actividades a cargo de una entidad pública, para de esta manera tener una administración pública eficaz y eficiente.

### ***Alcance Económico y Financiero.***

El presupuesto actúa por medio de tres variables básicas: ingresos, gastos y financiamiento, en el caso de las dos primeras permiten la reasignación de los recursos, mientras que la tercera variable permite el destino de los flujos financieros generados por las variables reales en la economía.

### ***Alcance Jurídico.***

La función Legislativa al aprobar un presupuesto pone en claro los límites de acción del sector público, así como también establece normas que regulan la ejecución y evaluación, y fija las responsabilidades por el manejo administrativo del presupuesto<sup>1</sup>.

## **2.2. Principios Básicos del Presupuesto.**

Programación: Debe expresar con claridad los objetivos y metas, las acciones para alcanzarlas y los recursos necesarios expresados en unidades monetarias.

Equilibrio: Es decir que los gastos deben estar relacionados con los ingresos que se esperan realmente recaudar en el ejercicio presupuestario, y de existir una diferencia esta se debe financiar por medio de una capacidad de endeudamiento realista, legal y concreta.

---

<sup>1</sup> SILVA Francisco, Gerencia Pública en el Ecuador, primera edición 2000, Pág. 43 - 44

Transparencia: En los documentos presupuestarios deben ser presentados, en forma clara y ordenada, los recursos y acciones necesarias para lograr los objetivos.

Universalidad: Este principio quiere decir que en el presupuesto se deben incluir todas las partidas, para de esta manera no manejar partidas extrapresupuestarias.

Racionalidad: Basado en el hecho de economizar, se refiere a que se debe establecer presupuestos que impidan el desperdicio o mal uso de los recursos para de esta manera obtener la mayor cantidad de beneficios con la menor cantidad posible de recursos.

Flexibilidad: Es decir que el presupuesto debería poder ser modificado acorde a la evaluación de los resultados y a las disposiciones legales y técnicas establecidas.

Difusión: El presupuesto debe ser un documento ampliamente difundido ya que constituye un instrumento del gobierno financiado con recursos provenientes de toda la población<sup>2</sup>.

## **2.3. El Ciclo Presupuestario.**

El ciclo o proceso presupuestario consta de 5 etapas o faces:

1. Programación y Formulación.
2. Aprobación.
3. Ejecución.
4. Evaluación.
5. Cierre del Ejercicio.

### **2.3.1. Programación y Formulación:**

---

<sup>2</sup> SILVA Francisco, Gerencia Publica en el Ecuador, primera edición 2000, Pág. 45.

Para realizar una programación y formulación adecuada, es necesario realizar un previo análisis de los resultados de el presupuesto del año anterior como sustento del presupuesto en ejecución. En esta etapa se deben tomar en consideración los siguientes aspectos:

- *Contexto Macroeconómico:* Es necesario conocer y estimar el comportamiento de la economía y de sus principales variables, indicadores, políticas y orientaciones para determinar el ámbito de acción del sector público. En esta etapa se debe establecer una primera estimación de los ingresos, gastos y financiamiento del sector público, partiendo de los recursos requeridos para llevar a cabo los objetivos y metas planteadas.
  
- *Política Presupuestaria:* Es elaborada por el ministerio de economía y finanzas y aprobada por el ejecutivo. Esta política debe estar basada en los indicadores económicos, política fiscal, objetivos y prioridades tanto nacionales como institucionales y la estimación de ingresos y gastos. Una política presupuestaria debe incluir los siguientes elementos basados en trabajos técnicos y consultas políticas:
  1. Orientaciones de tipo fiscal.
  2. Prioridades nacionales y sectoriales.
  3. Normas para presupuestar ingresos y egresos.
  4. Métodos y procedimientos.
  5. Indicadores socioeconómicos para la formulación.
  6. Cronogramas de trabajo y determinación de responsabilidades.

Cada entidad del sector público tiene la facultad de establecer sus propias normas para la formulación del presupuesto, sin embargo estas deben estar en concordancia con lo establecido por la política presupuestaria de la presidencia de la república, a lo largo del ejercicio presupuestario el ministerio de finanzas será el encargado, vía el subsistema de presupuestos, de la vigilancia en el cumplimiento de la política presupuestaria.

- *Formulación de los Proyectos de Presupuestos Institucionales:* Esta actividad consiste en una serie de acciones en diferentes niveles de la administración pública, y consiste de los siguientes pasos:

1. Estimaciones preliminares, antes de conocer la política presupuestaria.
2. Conocimiento, difusión, y aplicación de la política presupuestaria.
3. Comparación entre las estimaciones preliminares con la política presupuestaria.
4. Reajustes, orientación y asesoría para cada uno de los programas y actividades institucionales.
5. Integración de los proyectos de presupuesto institucional.

Para cada una de las categorías programáticas del presupuesto institucional se deben realizar las siguientes acciones:

1. Evaluación de los resultados del ejercicio anterior y vigente.
2. Comparación de las estimaciones preliminares con los resultados de años anteriores, y determinar las respectivas correcciones.
3. Una vez que se aprueba la política presupuestaria se debe ajustar la programación de recursos a la cifra oficialmente comunicada.
4. Determinación de las variables y prioridades institucionales, acorde al plan de gobierno.
5. Definición de que bienes y servicios se producirán para contribuir con el logro de los fines del gobierno.
6. Proyección de los recursos financieros a asignar para el cumplimiento de la prestación de servicios y bienes.
7. Elaboración definitiva del presupuesto institucional acorde con la política presupuestaria.

Todo presupuesto de las instituciones debe estar sujeto a revisión de los ministerios bajo los cuales estas operen, para que se realicen las modificaciones pertinentes para luego ser remitidas al ministerio de economía y finanzas, dentro de los plazos establecidos por la ley.

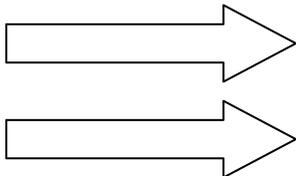
- *Formulación del Presupuesto General del Estado:* La formulación del proyecto de presupuesto es una tarea del ministerio de Economía y Finanzas quien se apoya en la unidad responsable del subsistema de presupuesto, es decir se encargan de revisar los proyectos de presupuesto institucionales que conforman el presupuesto general del Estado.

Por lo tanto , la estructura del presupuesto general del Estado en concordancia con la norma constitucional.

1. Presupuesto del gobierno central, integrado por: Presidente de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerios, entidades adscritas y otros organismos de la Función Ejecutiva.
2. Presupuesto de la Función Legislativa.
3. Presupuesto de la Función Judicial.
4. Presupuestos del Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo .
5. Presupuestos de los Organismos de Control: Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Ministerio Publico, Comisión de Control Cívico de la Corrupción, Superintendencias y otros organismos de Control.
6. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
7. Entidades Publicas de Educación Superior.

**Cuadro 2.1.**  
**El Ciclo Presupuestario**

Año n-1		Año n		Año n + 1
<b>Programación Y Formulación</b>	<b>Discusión Y Aprobación</b>	<b>Ejecución Presupuestaria Y Evaluación Presupuestaria</b>		<b>Clausura Y Liquidación</b>
<b>1 Mayo</b> <b>31 Agosto</b>	<b>1 Sept.</b> <b>30 Nov.</b>	<b>1 de Enero – 31 de Diciembre</b>		<b>31 Diciembre</b> <b>30 Marzo</b>



**En los años de cambio de gobierno los plazos cambian**

<b>COMPETENCIAS</b>			
Presid. República Ministro de Economía Ministro de	Cong. Nacio  MIFIN	Ejecución Presupuestaria: Entidades Publicas Evaluación Presupuestaria Gob. Central: Ministerio de Finanzas Publicas Otras Entidades: Máxima Autoridad Y jefes de Unidades Ejecutoras	Liquidación Gob. Central Min de E y F Otras Entidades Max Autoridad Institucional

Fuente: SILVA Francisco, Gerencia Publica en el Ecuador

### **2.3.2. Aprobación del Presupuesto General del Estado:**

Esta es una fase claramente política que concluye con la aprobación del presupuesto general del Estado por parte del Congreso Nacional. Nuestra constitución establece que el Presidente puede enviar la proforma del presupuesto general del estado al Congreso Nacional hasta el 1 de Septiembre de cada año y este lo aprobará o reformara hasta el 30 de Noviembre, en un solo debate y determina que si hasta esta fecha dicho proyecto de presupuesto no se aprobará este se convertirá en presupuesto y entrara en vigencia en la forma enviada por el Presidente de la República.

El Presidente debe enviar conjuntamente con el proyecto de presupuesto la siguiente información:

- La situación financiera de presupuestos al inicio del ejercicio.
- Cifras reales de la ejecución del presupuesto anterior.
- Cifras de los gastos realizados, compromisos pendientes, y la estimación de ingresos, gastos, y financiamiento de el ejercicio corriente.
- Situación del presupuesto del gobierno central proyectada al final del ejercicio corriente.
- Demostración de la coherencia existente entre los ingresos proyectados y las asignaciones recomendadas.
- Cualquier estadística útil para el análisis de los presupuestos.

Tanto el Ministerio de Economía y Finanzas, así como el Congreso Nacional debe contemplar, dentro de los egresos, créditos presupuestarios para:

- Cumplimiento de obligaciones contractuales.
- Asignaciones establecidas por la Constitución y la Ley.
- Cuotas originadas por convenios internacionales.
- Para el servicio de la deuda publica.

### **2.3.3. Ejecución Presupuestaria:**

En esta etapa de presupuesto se realiza la movilización de los recursos para llevar a cabo las acciones para el cumplimiento de los objetivos institucionales constantes en el presupuesto, las instituciones deben sustentar esta etapa en la base de ejecución física y financiera de los presupuestos.

Esta etapa, con el objetivo de lograr el adecuado funcionamiento y desburocratizar la ejecución del presupuesto, se debe aplicar tomando en consideración los principios de:

*Centralización Normativa:* es decir orientar e integrar desde el punto de vista de las políticas, normas y procedimientos.

*Descentralización Operativa:* es decir trasladar las responsabilidades a cada entidad publica sobre las normas emanadas del ente rector.

Es importante tomar en cuenta algunos conceptos de acciones y operaciones a realizar dentro de la ejecución presupuestaria:

Programación de la Ejecución Presupuestaria. Son las previsiones para cada periodo del ejercicio presupuestario, mediante las cuales es posible empatar las necesidades de recursos con las posibilidades financieras y de esta manera asignar los recursos.

Reformas Presupuestarias. Las principales reformas presupuestarias contempladas en las disposiciones legales y normas técnicas relacionadas con el subsistema de presupuesto son:

- Aumentos o Rebajas de Créditos
- Traspasos de Créditos

Crédito Presupuestario. Comprende la autorización de recursos financieros que dispone la institución, esta autorización contempla las asignaciones iniciales mas las reformas efectuadas durante el ejercicio presupuestario vigente.

Compromiso Presupuestario. Hace referencia a la autorización de los créditos presupuestarios previamente establecidos, los mismos que tienen como objeto

movilizar los recursos humanos, materiales y financieros .Este monto del crédito presupuestario constituye el límite máximo disponible que se puede comprometer y gastar en cada periodo

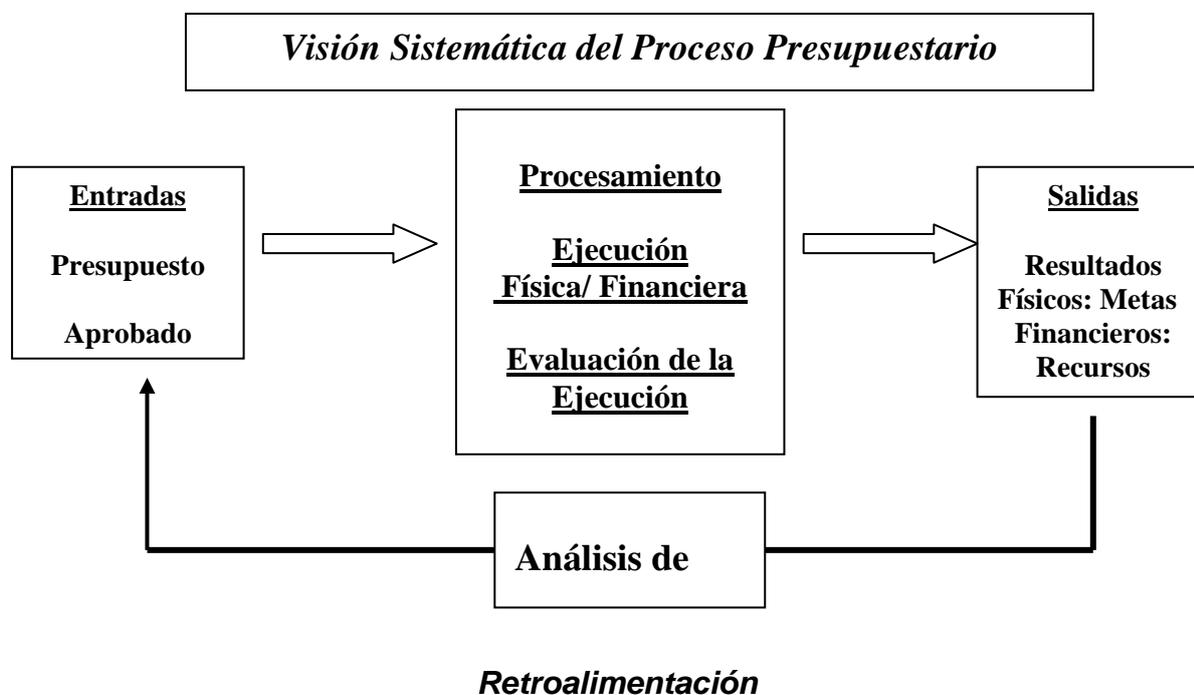
Gasto Devengado Es la obligación de pago a personas naturales o jurídicas, por la recepción y aceptación por parte de la entidad pública , de bienes y servicios contratados con anterioridad.

Pagado Comprende el valor pagado de una obligación

Gestión Presupuestaria La misma que comprende:

- Asignación de recursos a través de la elaboración del presupuesto y de sus correspondientes ajustes y gastos.
- La toma de decisiones para la aplicación de recursos en búsqueda de los objetivos esperados.
- El seguimiento y evaluación de la ejecución para analizar los resultados obtenidos y aplicar las medidas correctivas de ser necesario.

**Cuadro 2.2.**



#### **2.3.4. Evaluación Presupuestaria:**

Esta etapa acompaña a la ejecución a través de la verificación de resultados parciales durante el periodo y una evaluación al finalizar el mismo. La evaluación se la hace con el objetivo de determinar el comportamiento de los elementos del presupuesto y detectar las desviaciones y aplicar los correctivos necesarios oportunamente. La evaluación presupuestaria consta de tres etapas:

- Análisis de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos.
- Análisis de las variaciones y las causas que las generan.
- Recomendación de las medidas correctivas para las asignaciones presupuestarias.

En cuanto a la responsabilidad de la evaluación, en el caso del Gobierno Central esta recae sobre el Ministerio de Finanzas por medio del subsistema de presupuesto, mientras que en el caso de los presupuestos institucionales la responsabilidad recae sobre el titular de cada institución y de los jefes de las diferentes unidades ejecutoras.

#### **2.3.5. Cierre del Ejercicio Presupuestario:**

Según lo dispone la ley los presupuestos de las entidades del sector público se cierran el 31 de diciembre de cada año, luego de esta fecha no se pueden contraer compromisos ni obligaciones con cargo al ejercicio financiero que se cierra. Luego de esta fecha el Ministro de Economía y Finanzas debe, en un periodo corto del próximo año, presentar un informe de resultados al Congreso Nacional<sup>3</sup>.

## **2.4. Programación Presupuestaria.**

Para realizar una correcta programación se deben adoptar los objetivos concretos en función de las orientaciones y metas previstas en el plan

---

<sup>3</sup> SILVA Francisco, Gerencia Pública en el Ecuador, primera edición 2000, Pág. 46 - 54

operativo anua, determinar las acciones necesarias para alcanzar dichos objetivos y asignar los recursos tanto humanos como materiales necesarios para llevar a cabo las acciones.

Es importante distinguir entre los fines y medios para su concreción. Toda programación tiene como punto de partida un objetivo, así mismo la identificación del programa presupuestario implica también la limitación de un área de actividad para lograr una actividad o producto final, para alcanzar estos resultados es necesario establecer un proceso en que se relacione actividades tareas y trabajos que permitan en el menor tiempo posible y con el menor costo el logro de los resultados esperados.

#### **2.4.1. Categorías Programáticas**

Las categorías programáticas sirven para plasmar en el presupuesto las diversas acciones de una manera jerarquizada y delimitada. A continuación se citan las mas utilizadas e importantes:

*Programa A:* una categoría que tiene que ver con el logro de un objetivo concreto en función de producción de bienes y servicios. Esta categoría se divide en dos subprogramas:

*Subprograma A1:* Tiene relación con la consecución de un objetivo parcial de un objetivo complejo.

*Subprograma A2:* Tiene relación con la consecución de un objetivo parcial de un objetivo complejo y este a su vez se divide en dos proyectos:

*Proyecto A21:* Referente a la inversión en una la creación y/o aplicación unidad económica.

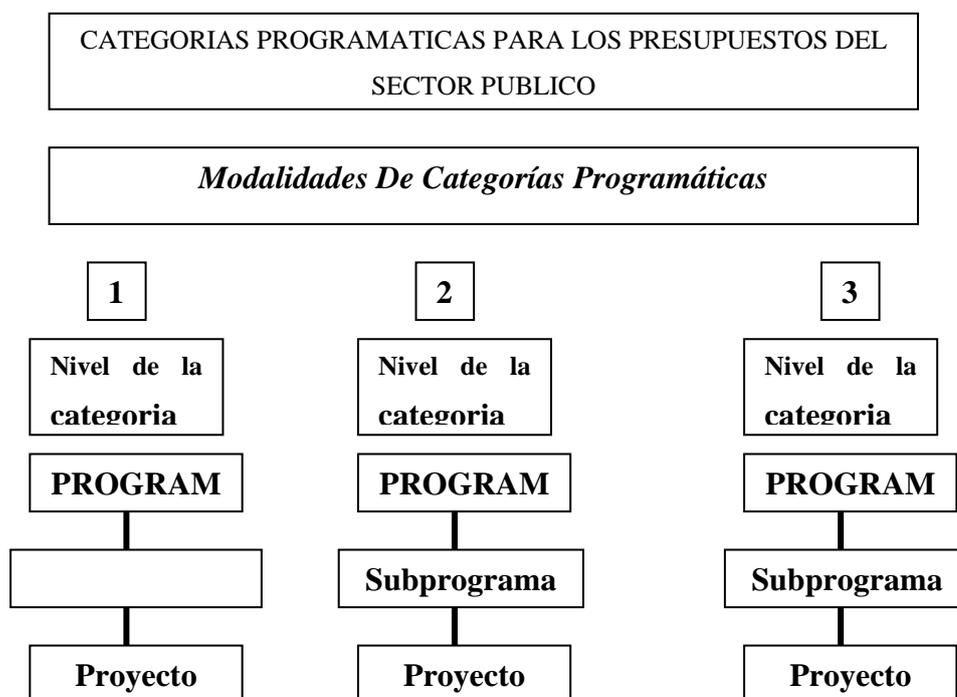
*Proyecto A22:* Referente a la inversión en una la creación y/o aplicación unidad económica.

*Obra:* Es una categoría de mínimo nivel en cuanto a asignación de recursos, que expresa la desagregación de un proyecto.

*Actividad Central:* Esta condiciona a todos los programas de una institución, sector o región.

*Actividad Común:* Es aquella actividad que da apoyo a dos o más programas de la entidad, debe ser precisado a que programas da apoyo con el fin de determinar responsabilidades.

**Cuadro 2.3.**



Fuente: SILVA Francisco, Gerencia Publica en el Ecuador

#### **2.4.2. Clasificaciones Presupuestarias.**

Son herramientas que clasifican tanto los ingresos como los egresos, facilitando el análisis sobre la gestión pública.

Entre los objetivos de las clasificaciones presupuestaria están: facilita el análisis sobre el gasto público, posibilita el desarrollo de política económica y presupuestaria por medio de la proyección de variables fiscales, ayudar la toma de decisiones por medio de la información económica financiera que genera e implantar un sistema de información para estudiar el impacto del sector público en la economía.

Las clasificaciones son utilizadas durante todo el proceso o ciclo presupuestario.

### **2.4.3. Medición de la Producción Pública**

La medición en la producción de bienes y servicios estatales se da en todas las etapas del proceso sin embargo dicha medición se la realiza con mayor énfasis en las etapas de formulación y evaluación del presupuesto, en la primera ya que en esta se utilizan indicadores de gestión y así verificar si los recursos solicitados son coherentes, y en la evaluación para determinar si se cumplió con lo programado en cuestión de la producción de los bienes y servicios.

La estructura organizativa es importante ya que determina, la tecnología de producción que se emplea; por otra parte la estructura programática depende mas de la naturaleza y características del bien o servicio que se produce. Ante esto es necesario que se realice un proceso de reforma presupuestaria que ataque la raíz del problema para solucionar inconvenientes que plantea la estructura de actividades o programas y la medición de los resultados que se obtiene por conducto de los mismos.

La experiencia demuestra que por lo general se indica el objetivo de carácter general que se estima alcanzar, pero que en la mayoría de los casos no se incluyen los recursos reales a emplear.

### **2.4.4. Unidades de Medida**

En teoría, si se conoce el objetivo y el producto final, parecería que la selección del producto y su unidad de medida no presenta obstáculos. Sin embargo en la medición de algunos servicios esto no es muy fácil, ya que el servicio no tiene sentido cuantificarlo, por lo que se debería buscar otra forma de cuantificarlo.

### **2.4.5. Indicadores de Gestión Presupuestaria – Financiera**

Los indicadores son un instrumento que complementa la medición y son útiles para calcular índices de eficiencia para tener una visión mas completa de la gestión financiera desde el punto de vista cuantitativo.

Entre los principales indicadores de gestión se encuentran:

$\frac{\text{Gasto Público}}{\text{P.I.B.}} = \text{Representatividad del Gasto Público}$
---

$$\frac{\text{Gasto Público}}{\text{\# de habitantes}} = \text{Gasto público per. capita}$$

$$\frac{\text{Inversión Pública}}{\text{Inversión}} = \text{Importancia relativa de la inversión pública}$$

$$\frac{\text{Ingresos Corrientes}}{\text{Ingresos Totales}} = \text{Estructura de Ingresos}$$

$$\frac{\text{Ingresos de Capital}}{\text{Ingresos Totales}} = \text{Estructura de Ingresos}$$

$$\frac{\text{Ingresos Tributarios}}{\text{Gastos Totales}} = \% \text{ Financiamiento de gastos}$$

$$\frac{\text{Inversión Pública}}{\text{Inversión Total}} = \text{Importancia relativa de la inversión pública}$$

$$\frac{\text{Ahorro}}{\text{Inversión Pública}} = \% \text{ Fin inversión pública con ahorro}$$

$$\frac{\text{Gasto Público por Sector}}{\text{Gasto Público}} = \text{Estructura del gasto público}$$

$$\frac{\text{Personal Ocupado en el Sector Público}}{\text{Personas Ocupadas en el País}} = \text{S Público – factor de ocupación}$$

$$\frac{\text{Consumo Público}}{\text{Consumo Total}} = \text{Estructura del gasto público}$$

$$\frac{\text{Ingresos tributarios}}{\text{\# de Habitantes}} = \text{Presión Tributaria}$$

Fuente: SILVA Francisco, Gerencia Publica en el Ecuador

A mas de los indicadores señalados dentro de las empresas publicas se debería considerar los siguientes:

1. Financiamiento:

1.1. *Deuda Publica*

- Nivel de endeudamiento interno y externo.
- Clasificación de prestamos por institución otorgante.
- Proyección de los servicios de amortización.
- Servicio de la deuda en relación a las exportaciones.

1.2. *Ahorro Publico*

- Evolución.
- Niveles.

2. Solidez Financiera:

- Capital Contable sobre Activo Fijo.
- Capital Contable sobre Activo Total.
- Capital Contable sobre Pasivo Total.
- Activo Fijo sobre Pasivo Total.

3. Relación de Endeudamiento:

- Deuda Total sobre Activo Total.
- Deuda a Largo Plazo sobre Activo Total.
- Deuda a Largo Plazo sobre Activo Fijo.
- Deuda Total sobre Capital Contable.

4. Estructura del Capital:

- Capital Social sobre Capital Total.
- Crédito a Largo Plazo sobre Capital Total.

5. Capital de Trabajo Neto:

- Activo Circulante menos Pasivo Circulante.

6. Indices de Liquidez:

- Liquidez Absoluta.
- Solvencia<sup>4</sup>.

## 2.5. Técnicas Presupuestarias.

La base para tener una gestión financiera pública sólida es tener control sobre todos los ingresos y gastos. Un proceso presupuestario integral promueve la eficiencia en el uso de los recursos, un eficiente uso de los recursos contempla<sup>5</sup>:

- *En cuanto a su cobertura:*

Ingresos totales y todos los gastos presupuestados, incluso fondos que no se reportan como los extra presupuestarios.

- *En cuanto a su estructura:*

Gastos de capital y operativos.

Gastos financiados con fondos propios y con fondos externos.

### **2.5.1. Cobertura y Estructura.**

Según el banco mundial, existen ciertos imputs que deben encontrarse para que un presupuesto sea eficiente en cuanto a su cobertura y estructura, entre los cuales encontramos los siguientes:

---

<sup>4</sup> SILVA Francisco, Gerencia Pública en el Ecuador, primera edición 2000, Pág. 55 – 61.

<sup>5</sup> ANATOLA, Jhon, Manual para la Gestión del Gasto Público [www.bancomundial.org.com](http://www.bancomundial.org.com), Pág. 113 - 114

**Cuadro 2.4.**  
**Técnicas Presupuestarias**

Aspectos que se deben buscar	Adecuado	Inadecuado	Mejoras Necesarias
El presupuesto cubre el total de Ingresos y Gastos.			
No se excluyen fondos ni mecanismos Financieros.			
El financiamiento de los donantes se Incluye en el presupuesto.			
La asignación de fondos para fines Especiales es limitada.			
Las leyes sobre la asignación de fondos con destino específico puede modificarse o limitarse.			
Los fondos especiales y los presupuestos separados o suplementarios son limitados.			
Las inversiones de las empresas estatales Financiadas con el presupuesto se Incluyen en el presupuesto de capital.			
Se están tomando medidas para mejorar la coordinación de las inversiones de las agencias autónomas no incorporadas plenamente en el presupuesto nacional.			

Fuente: Banco Mundial, Manual de Técnicas Presupuestarias

**2.5.2. Políticas y Planificación.**

Así mismo en cuanto a políticas y planificación presupuestaria, el gobierno debería tener una visión de los recursos financieramente viables en el mediano plazo, así como también identificar las prioridades del gasto de manera estratégica.

En este aspecto se debería hacer un análisis basado en las normas siguientes, bajo el mismo procedimiento y esquema (cuadro anterior) calificativo<sup>6</sup>.

1. Las políticas y planificación brindan un marco realista de los recursos para el gasto público más que promover un enfoque de lista de pedidos.
2. Se vinculan las proyecciones, macroeconómicas y de ingresos con las propuestas del gasto público.
3. El marco de planificación se actualiza con regularidad, es decir existe una revisión anual, revisión del plan a mitad del camino.
4. Las políticas del gobierno son accesibles y están claramente articuladas en cada sector.
5. El proceso de políticas y planificación está estrechamente vinculado con el presupuesto anual. La accesibilidad financiera influye en las políticas y las decisiones.
6. Los conflictos entre las necesidades y la disponibilidad de recursos se resuelven en las instancias de toma de decisiones apropiadas.
7. Se da prioridad a las necesidades, según las perciben los ministerios, y se compatibilizan con los recursos disponibles.
8. Un foro de toma de decisiones en el nivel central exige información para facilitar la toma de decisiones e incrementar la transparencia y la responsabilidad por los resultados.
9. Las instancias decisorias en todos los niveles deben rendir cuenta de la autoridad que se les confiere.

### **2.5.3. Preparación Presupuestaria.**

En lo que respecta a la preparación anual de el presupuesto debería contener las siguientes etapas.

Evaluar la disponibilidad de los recursos y la adopción de metas agregadas.

---

<sup>6</sup> ANATOLA, Jhon, Manual para la Gestión del Gasto Público [www.bancomundial.org.com](http://www.bancomundial.org.com), Pág. 116 – 117.

Desagregación de las metas agregadas de los ministerios.

Preparación de las propuestas presupuestarias por parte de los organismos que efectúan gastos.

Revisión de las propuestas anteriores por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

Presentación de un borrador, de las estimaciones, al parlamento y aprobación del mismo.

#### **2.5.4. Elaboración Presupuestaria.**

Para que un presupuesto sea creíble y viable, este debe contener un análisis minucioso y técnico sobre la disponibilidad de recursos reales y sobre los techos de gasto para cada entidad. Sin embargo en la práctica los presupuestos son incrementales, es decir parten de una base presupuestaria anterior, y se realizan algunas correcciones o incrementos por concepto de inflación.

Para lograr la eficiencia en la elaboración de un presupuesto los aspectos que se deben evaluar son los siguientes<sup>7</sup>.

1. El ciclo de formulación del presupuesto tiene lógica en su secuencia y oportunidad.
2. Hay vinculación entre los pronósticos macroeconómicos de los ingresos y los gastos.
3. La circular presupuestaria proporciona un conjunto de normas claras para el proceso presupuestario.
4. Los niveles de gasto están determinados por los ministerios de cada sector.
5. Los techos de gasto cubren los componentes operativos y de capital del presupuesto.
6. Los niveles de gasto se comunican antes de las presentaciones sectoriales.
7. Los mecanismos requieren una perspectiva de mediano plazo para la toma de decisiones.
8. Las estimaciones para el presupuesto de capital reflejan los costos totales de proyectos y no solo los costos para un año fiscal.

---

<sup>7</sup> ANATOLA, Jhon, Manual para la Gestión del Gasto Público, [www.bancomundial.org.com](http://www.bancomundial.org.com), Pág. 119-120

9. La asignación de fondos con destino específico no son significativas en las asignaciones de fondos y no causan distorsiones.
10. No se hacen recortes arbitrarios.
11. Existe una real estimación de los costos operacionales y de mantenimiento presupuestario.
12. Se consulta con los ministerios de cada sector antes de finalizar el proyecto de presupuesto.
13. Se dedica el suficiente tiempo para el debate del financiamiento de las políticas existentes.
14. El proceso presupuestario permite la consideración de nuevas propuestas de políticas.
15. Toda la información y perspectivas, están disponibles para las personas interesadas y para las personas que toman decisiones.

#### **2.5.5. Ejecución Presupuestaria.**

En la fase de ejecución del presupuesto se pueden dar distorsiones por el mal uso de los recursos ya asignados, por no poder llevar a la práctica estrategias prioritarias ya planteadas. En esta etapa se suelen hacer recortes que recaen principalmente en la parte operativa y de mantenimiento, comprometiendo la ejecución de los planes programados.

Otro problema que suele presentarse, en esta etapa, es que aun cuando los gastos han sido autorizados existen retrasos en cuanto al desembolso de fondos, debido a la inexistencia de fondos en las cuentas ministeriales y/o por un excesivo trámite burocrático.

Para determinar si una ejecución presupuestaria es eficiente se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos<sup>8</sup>

1. El parlamento aprueba y distribuye a tiempo los recursos para el inicio del año fiscal a las entidades que efectúan los gastos.

---

<sup>8</sup> ANATOLA, Jhon, Manual para la Gestión del Gasto Público, [www.bancomundial.org.com](http://www.bancomundial.org.com), Pág. 122-123

2. Son pronosticadas anualmente los requerimientos en efectivo, y el flujo de estos, por parte del gobierno, es eficiente y respalda las autorizaciones presupuestarias.
3. Los proyectos de desarrollo son manejados adecuadamente por los ministerios pertinentes.
4. Los fondos son liberados racionalmente en el transcurso del año en base a los principales gastos que se van presentando.
5. El ministerio de Economía y Finanzas tiene autoridad para cambiar las asignaciones en el transcurso del año.
6. Es fácil para las entidades obtener suplementos para sus presupuestos originales.
7. Los gastos descentralizados no afectan el sistema de control de gasto .
8. Es posible monitorear la información existente sobre el gasto real.
9. Las moras en la entrega de recursos no son significativas en proporción del total del gasto.
10. Las entidades se manejan dentro de un sistema de planificación de control del gasto de tal manera que no exceda el gasto presupuestado.
11. Todos los agentes involucrados toman las decisiones que están preparados para tomar.
12. Las juntas de licitación se reúnen regularmente y se les respeta.
13. El sistema de pagos es centralizado y estos pagos se lo hacen de manera oportuna y si los pagos son descentralizados estos no exceden el límite de asignación. Existen sanciones para el gasto excesivo.

#### **2.5.6. Cooperación Externa.**

Existen una fuente de recursos como es la cooperación externa, sin embargo existen algunas debilidades en cuanto a la gestión de esta cooperación ya que las prioridades externas no siempre coinciden con las prioridades gubernamentales. Es necesario llevar un registro de cuanto ha gastado, en que se ha gastado los recursos de los donantes y si el gobierno obtuvo valor por su dinero.

Para evaluar si la gestión de la cooperación externa es favorable se debe tomar en cuenta los siguientes aspectos<sup>9</sup>:

1. El total de la asistencia se incorpora al presupuesto
2. Los proyectos financiados con estos fondos reflejan las prioridades nacionales y no las prioridades de los donantes.
3. La coordinación con los donantes es bien preparada y asistida por parte del gobierno.
4. Los proyectos financiados por los donantes son coordinados en base a procedimientos adecuados ejecutados por el gobierno.
5. El gobierno toma protagonismo tanto en las discusiones como en la etapa posterior de preparación del proyecto.
6. En el caso de las donaciones directas, el gobierno participa en la autorización del gasto.
7. El gobierno recibe información sobre los gastos por parte de las agencias donantes y estos son incluidos en la contabilidad del gobierno.
8. Los informes de avance y estados de gasto son un subproducto de los propios sistemas del país. Estos mecanismos operan adecuadamente.
9. La asistencia es facilitada por un entorno coordinador.

### **2.5.7. Sistemas Contables.**

En lo referente a la parte contable esta es medular de el SIGEF sistema integrado de gestión financiera, y de esta depende la obtención de datos útiles para la gestión presupuestaria, asignación de recursos y la gestión financiera por parte de otros subsistemas.

Así un sistema de contabilidad sólido permite el rastreo de los insumos, atribuir los costos a intervenciones específicas del gobierno, la toma de decisiones gerenciales, así mismo permite reportar los resultados en términos financieros, controlar el desarrollo presupuestario del año en curso y preparar los presupuestos para los periodos siguientes con base a gastos reales, un sistema contable que funcione bien aporta credibilidad a las operaciones

---

<sup>9</sup> ANATOLA, Jhon, Manual para la Gestión del Gasto Publico, [www.bancomundial.org.com](http://www.bancomundial.org.com), Pág. 124 - 125

gubernamentales ya que ofrece condiciones adecuadas para la auditoria por medio de informes financieros periódicos.

En un sistema contable eficiente se deben buscar los siguientes imputs o características<sup>10</sup>:

1. La clasificación y codificación contable esta plenamente integrados en un solo sistema que tenga permanencia en el tiempo.
2. El plan de cuentas y clasificadores presupuestarios integra las cuentas de activos, pasivos y patrimonio neto del gobierno, los ingresos y gastos para facilitar la preparación de estados financieros.
3. Las cuentas publicas se preparan según un conjunto de normas contables reconocidas.
4. Existen manuales para los procedimientos y normas contables.
5. Los ingresos y gastos se registran de la misma manera que las otras transacciones sin segregarlos a ningún subsistema de datos separado.
6. El estado de los gastos se da producen durante el año fiscal y se dan a conocer a las partes interesadas cubriendo el total de los gastos.
7. Los estados de gasto anual aparecen oportunamente y registran los gastos con precisión sin diferir de las estimaciones del presupuesto.
8. El sistema contable registra los gastos de asistencia externa que se realizan directamente por los donantes.

#### **2.5.8. Auditoria Presupuestaria.**

Un sistema de auditoria permite determinar el cumplimiento respecto a las asignaciones presupuestarias y el empleo adecuado de los fondos públicos. El alcance de una auditoria debe incluir el cumplimiento respecto a las asignaciones y verificar si los fondos públicos se utilizan bien, para lo cual es importante fortalecer la capacidad del personal, cumplir con estándares de procedimiento transparentes y uniformes para la gestión financiera, así como Estandarizar y centralizar el control del sistema de información financiera.

---

<sup>10</sup> ANATOLA, Jhon, Manual para la Gestión del Gasto Publico, [www.bancomundial.org.com](http://www.bancomundial.org.com), Pág. 126 – 127.

El sistema de auditoria eficaz tanto interna como externa debe basarse en los siguientes parámetros<sup>11</sup>:

1. Se realizan auditorias oportunas de contabilidad gubernamental por medio de preguntas que se respondan con rapidez
2. Cuando el contralor general emite un informe adverso se toman las medidas apropiadas
3. El gobierno decide sobre las propiedades de auditoria
4. Se emite un informe del contralor general para el ultimo año fiscal, y estos informes están a disposición del publico.
5. Se da seguimiento legal a los informes emitidos por el contralor
6. En la contraloría general existe un manual normativo para la realización de las auditorias
7. El contralor general se somete a controles de calidad externa y de esta manera se proporcionan los resultados como los métodos para mejorar el sistema.
8. La contraloría general esta capacitada para efectuar auditorias externas.
9. La auditoria financiera es eficaz de tal manera que se puede pasar a la auditoria de desempeño
10. Existe una revisión técnica por parte de los auditores, basadas en principios y normas de desempeño, en lo referente a los objetivos de desempeño y a los informes de resultados.
11. La contraloría emplea auditores privados para realizar auditorias en el sector publico a su nombre, y existe la prohibición de que una entidad sea auditada por auditores que ya la han auditado.
12. La auditoria interna esta bajo la responsabilidad de el jefe de cada entidad o ministerio.

#### **2.5.9. Evaluación Presupuestaria.**

Un sistema de evaluación es primordial ya que permite determinar como el uso de los recursos contribuye al logro de los objetivos. Uno de los aspectos generales es que no se debe lanzar un programa nuevo de importancia sin que haya una evaluación extensiva de programas anteriores. Una evaluación bien

---

<sup>11</sup> ANATOLA, Jhon, Manual para la Gestión del Gasto Publico, [www.bancomundial.org.com](http://www.bancomundial.org.com), Pág. 128 – 130.

enfocada y correctamente programada puede proporcionar información útil para las correcciones de medio curso en programa y proyectos, además permite analizar y solucionar temas relacionados con el sistema o con las políticas, mejorar el diseño de operaciones futuras, como también contribuye a las decisiones estratégicas de políticas y programas

Al analizar la eficacia de las evaluaciones se debe tomar en consideración los siguientes aspectos<sup>12</sup>:

1. Existe la evaluación por parte de las agencias centrales a través de una escala porcentual de cumplimiento.
2. Los resultados de las evaluaciones son tomados para la toma de decisiones y los mismos son publicados.
3. Se realizan encuestas y sondeos de opinión periódica y rutinariamente como parte de la evaluación.
4. Existen incentivos para la realización de la evaluación de las políticas existentes .
5. Existe requerimiento para que las nuevas políticas vengan acompañadas de estrategias de evaluación.

#### **2.5.10. Sistema Integrado de Gestión Financiera.**

En la actualidad un sistema integrado es de mucha importancia y de vital ayuda, ya que respaldan las actividades de gestión del gasto, si embargo para que un sistema integrado constituya un instrumento útil este debe contener datos transferibles y utilizables a nivel de todo el sistema, así también es importante que en todas las estructuras de la organización las personas dominen el mismo idioma técnico y legal.

Un sistema integrado es eficiente cuando cumple con las siguientes normas o directrices<sup>13</sup>:

1. El sistema contable es lo suficientemente confiable para pasar a formar parte de un sistema integrado (SIGEF).

---

<sup>12</sup> ANATOLA, Jhon, Manual para la Gestión del Gasto Publico, [www.bancomundial.org.com](http://www.bancomundial.org.com), Pág. 132 - 133

<sup>13</sup> ANATOLA, Jhon, Manual para la Gestión del Gasto Publico, [www.bancomundial.org.com](http://www.bancomundial.org.com), Pág. 134 - 135

2. Las regulaciones financieras, estándares y normas legales nacionales están en un lenguaje común.
3. Se utiliza el mismo plan de contabilización y los mismos clasificadores presupuestarios a nivel nacional.
4. Los sistemas están basados en una base de datos financieros común, es decir este sistema almacena los datos producidos tanto a nivel central como a nivel regional.
5. Se toman decisiones basadas en el flujo de información producida a lo largo del ciclo económico.
6. Existe una clara lógica entre los datos proporcionados por las diferentes agencias y por el gobierno.
7. Los subsistemas básicos de gestión financiera, dentro de cada institución, así como dentro de cada región, son totalmente coherentes y coordinados bajo una sola dirección.
8. La selección de personal para la gestión financiera se basa en criterios profesionales unificados.
9. Los datos no financieros, son procesados de tal manera que permita medir el desempeño, y criterios con respecto a la medición del costo.

#### **2.5.11. Medición del Desempeño.**

La medición del desempeño debe verse como una herramienta que posteriormente sea utilizada para mejorar el desempeño una vez que se hayan asignado los recursos, para lo cual estos datos deben analizarse y usarlos en la toma de decisiones. Estos mecanismos para analizar el desempeño deben ser coherentes en el tiempo y entre unidades y solo se comparan entre similares, otro aspecto a considerar es que sean sencillos, bien definidos poniendo énfasis en los aspectos importantes para la toma de decisiones, es recomendable el uso de indicadores limitados y claves que indiquen si vale la pena seguir con el programa y por ultimo el desempeño de los directores se mide a través de las áreas que están bajo su control<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> ANATOLA, Jhon, Manual para la Gestión del Gasto Publico, [www.bancomundial.org.com](http://www.bancomundial.org.com), Pág. 136 - 137

1. El gobierno fomenta un entorno que apoya y exige el desempeño Los directores tienen metas de desempeño a corto y mediano plazo
2. Existen mecanismos de retroalimentación para suministrar datos sobre desempeño y estos datos se publican.
3. La información sobre el desempeño se recopila, analiza y reporta para verificar el cumplimiento de las metas estratégicas. Además proporciona una base de datos para la futura implementación de políticas.
4. Las instituciones del sector público utilizan la formulación de puntos de referencia para de esta manera identificar las mejores prácticas o resultados en organizaciones con metas similares, para igualar o superar su desempeño.

## **2.6. Normativa Legal Presupuestaria.**

En este capítulo se hará una revisión sobre las normativas legales relacionadas con el presupuesto general del estado, en lo referente a su formulación, ejecución, programación, control, etc., con el objetivo de tener una visión clara de cómo el presupuesto está apoyado en la base legal.

En este contexto es necesario partir de la ley de mayor jerarquía dentro del territorio ecuatoriano, *LA CONSTITUCION POLITICA DEL ECUADOR*, que en lo referente al presupuesto señala lo siguiente:

### **2.6.1. Constitución Política del Ecuador de 1998.**

#### **2.6.1.1. Del Presupuesto.**

*Art. 258.- La formulación de la proforma del Presupuesto General del Estado corresponderá a la Función Ejecutiva, que la elaborará de acuerdo con su plan de desarrollo y presentará al Congreso Nacional hasta el 1 de septiembre de cada año. El Banco Central presentará un informe al Congreso Nacional sobre dicha proforma.*

*El Congreso en pleno conocerá la proforma y la aprobará o reformará hasta el 30 de noviembre, en un solo debate, por sectores de ingresos y gastos. Si*

*hasta esa fecha no se aprobare, entrará en vigencia la proforma elaborada por el Ejecutivo.*

*En el año en que se posesione el Presidente de la República, la proforma deberá ser presentada hasta el 31 de enero y aprobada hasta el 28 de febrero. Entre tanto, regirá el presupuesto del año anterior.*

*El Congreso no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma. Durante la ejecución presupuestaria, el Ejecutivo deberá contar con la aprobación previa del Congreso para incrementar gastos más allá del porcentaje determinado por la ley.*

*Art. 259.- El presupuesto general del Estado contendrá todos los ingresos y egresos del sector público no financiero, excepto los de los organismos del régimen seccional autónomo y de las empresas públicas.*

*El Congreso Nacional conocerá también los presupuestos de las empresas públicas estatales.*

*No se podrá financiar gastos corrientes mediante endeudamiento público.*

*Ningún organismo público será privado del presupuesto necesario para cumplir con los fines y objetivos para los que fue creado.*

*El ejecutivo informará semestralmente al Congreso Nacional sobre la ejecución del presupuesto y su liquidación anual.*

*Sólo para fines de la defensa nacional se destinarán fondos de uso reservado.*

*Art. 260.- La formulación y ejecución de la política fiscal será de responsabilidad de la Función Ejecutiva. El Presidente de la República determinará los mecanismos y procedimientos para la administración de las finanzas públicas, sin perjuicio del control de los organismos pertinentes.*

*Así mismo, dentro de la Constitución, se determina como responsable del normal funcionamiento de las entidades publicas a la CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO”.*

#### **2.6.1.2. De la Contraloría General del Estado.**

*Art. 211.- La Contraloría General del Estado es el organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por el Contralor General del Estado, quien desempeñará sus funciones durante cuatro años.*

*Tendrá atribuciones para controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Realizará auditorías de gestión a las entidades y organismos del sector público y sus servidores, y se pronunciará sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales. Su acción se extenderá a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan.*

*La Contraloría dictará regulaciones de carácter general para el cumplimiento de sus funciones. Dará obligatoriamente asesoría, cuando se le solicite, en las materias de su competencia.*

*Art. 212.- La Contraloría General del Estado tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, y hará el seguimiento permanente y oportuno para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones y controles.*

*Los funcionarios que, en ejercicio indebido de las facultades de control, causen daños y perjuicios al interés público o a terceros, serán civil y penalmente responsables.*

Como podemos notar la constitución es muy escueta en lo referente al tema presupuestario y este tema se encuentra con mas detalle en la LEY ORGANICA DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL ( LOAFYC ), dentro de la cual podemos encontrar los siguientes lineamientos legales:

## **2.6.2. Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC).**

### **2.6.2.1. Ciclo Presupuestario del Gobierno Nacional.**

#### **2.6.2.1.1. Planificación y Programación.**

Art. 64.- Orientación.- El presupuesto del Gobierno Nacional se orientará a la prestación de los servicios públicos, al cumplimiento de los objetivos prioritarios de los planes de desarrollo y a la satisfacción de los propósitos y metas de naturaleza social y económica previstos, expresados en los planes operativos anuales, el plan financiero y otros instrumentos de política económica.

Art. 66.- Sectores y proyectos prioritarios.- La Junta de Planificación, a base de los planes de desarrollo vigentes, determinará para cada período los sectores prioritarios y los proyectos y programas específicos de los mismos, que a su juicio deban incluirse en el presupuesto para alcanzar los objetivos regionales y sectoriales de desarrollo económico y social.

El Presidente de dicho organismo remitirá al Ministro de Finanzas, con anticipación de por lo menos cuatro meses a la iniciación del período ordinario de sesiones de la Legislatura, un informe justificado sobre lo dispuesto en el inciso anterior, una vez que haya establecido las prioridades de los programas y proyectos, en coordinación con las unidades ejecutoras.

Art. 67.- Asignaciones globales.- El Ministro de Finanzas fijará el monto global de las asignaciones para las entidades y organismos del Gobierno Nacional, tomando en cuenta fundamentalmente las estimaciones de ingresos y gastos, la prioridad en los sectores, proyectos y programas a los que se refiere el artículo anterior y el financiamiento disponible.

Art. 68.- Preparación de planes financieros.- El Ministerio de Finanzas, a través de la Subsecretaría de Presupuesto, preparará los planes financieros, de corto y mediano plazo, de todos los recursos correspondientes al ámbito del Gobierno Nacional.

*A tal efecto, las entidades y organismos del Gobierno Nacional presentarán al Ministerio de Finanzas, con la periodicidad y en la forma que éste determine, información sobre las previsiones de ingresos, gastos y financiamiento.*

*Art. 69.- Plan de inversiones.- La Junta de Planificación preparará un proyecto de plan de inversiones de corto y mediano plazo para el Gobierno Nacional, en armonía con lo que dispone el sistema nacional de proyectos, y con la oportunidad debida lo someterá a consideración y aprobación del Ministro de Finanzas.*

*La Subsecretaría de Presupuesto, en coordinación con la Junta de Planificación, elaborará informes periódicos con las modificaciones que considere necesario introducir al plan de inversiones.*

*Art. 70.- Prohibición de incluir proyectos no contemplados.- Las entidades y organismos del Gobierno Nacional no podrán incorporar a sus presupuestos ningún proyecto de inversión que no esté contenido en el plan a que se refiere el artículo anterior.*

*Art. 71.- Programación y evaluación presupuestaria.- La programación del presupuesto del Gobierno Nacional y de los presupuestos de sus entidades y organismos deberá reunir los requisitos que posibiliten la evaluación presupuestaria.*

#### **2.6.2.1.2. Formulación y Aprobación.**

*Art. 72.- Anteproyecto de presupuesto.- El Ministro de Finanzas preparará el anteproyecto de presupuesto del Gobierno Nacional para el próximo período, a base de las proformas presupuestarias enviadas por las entidades y organismos correspondientes, incluidas las entidades adscritas y empresas del Estado.*

*Tanto las proformas como el anteproyecto se sujetarán a lo dispuesto en este capítulo sobre planificación y programación presupuestaria.*

Art. 73.- Proyecto de presupuesto.- El anteproyecto de presupuesto será sometido a la aprobación del Presidente de la República y luego éste enviará el proyecto a la Legislatura en la forma establecida en la Constitución.

No podrá presentarse a la Legislatura proyectos de presupuesto cuyos egresos no estén debidamente financiados.

Art. 75.- Gastos sin financiamiento.- La Legislatura no podrá efectuar aumentos en los gastos del presupuesto vigente ni en el proyecto de presupuesto del Gobierno Nacional si no existe el correspondiente financiamiento. Igualmente le está prohibido aprobar el incremento o la creación de nuevas partidas de ingreso sino con el dictamen del Ministro de Finanzas.

Art. 76.- Asignaciones obligatorias.- No se podrá aprobar el presupuesto del Gobierno Nacional si no contuviere asignaciones suficientes para el cumplimiento de las obligaciones convencionales o contractuales del Estado, las cuotas provenientes de compromisos internacionales, y el servicio de la amortización e intereses de la deuda pública.

Art. 77.- Suspensión de egresos.- Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, el presupuesto podrá omitir egresos ordenados por ley, que se entenderán suspensos, para estos efectos, mientras no los acoja otro presupuesto.

Art. 78.- Disposiciones generales del presupuesto.- El presupuesto del Gobierno Nacional contendrá obligatoriamente las disposiciones generales que se relacionarán directa y exclusivamente con la ejecución y evaluación presupuestaria.

En este aspecto se debería establecer un sistema mas directo para la planificación y programación, es decir por ejemplo se debería dar a conocer a cada institución el plan de gobierno para el periodo, para que de esta manera estas instituciones elaboren sus presupuestos, en el que conste un plan de acciones en base a objetivos y metas claras, y sean puestos a consideración del Ministerio de Finanzas quien a través de la Subsecretaria de Presupuestos

sean los encargados de analizarlos y de hacer las reformas pertinentes, en relación con el plan de gobierno, y enviar el proyecto de presupuesto para su aprobación por parte del Congreso Nacional.

### **2.6.2.1.3. Ejecución Presupuestaria.**

Art. 80.- Descripción.- La ejecución presupuestaria comprende el conjunto de normas y procedimientos técnicos, legales y administrativos que, partiendo del presupuesto aprobado, se aplican para el cumplimiento eficiente, efectivo y económico de los objetivos y metas establecidos en los planes y programas presupuestarios.

Art. 81.- Alcance de las disposiciones generales.- Las normas técnicas relativas a la ejecución y administración del presupuesto se establecerán de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de esta ley.

Las disposiciones generales del presupuesto contendrán solamente normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aplicación del presupuesto del que formen parte y, en consecuencia, no podrán reformar o derogar leyes vigentes ni crear, modificar, traspasar o suprimir tributos u otros ingresos.

**Art. 44.- Normas técnicas de presupuesto.-** El Ministro de Finanzas expedirá las normas técnicas de presupuesto para la programación, formulación, presentación, aprobación, ejecución, modificación, control, evaluación y liquidación presupuestarios.

Art. 82.- Instrumentos de la ejecución presupuestaria.- Constituyen instrumentos esenciales de la ejecución presupuestaria el plan financiero, el plan de ejecución presupuestaria, los cupos de gastos, los clasificadores presupuestarios, los sistemas de contabilidad y las estadísticas de cada entidad y organismo del sector público.

Art. 83.- Cupos de gastos.- El cupo de gastos es el mecanismo por el cual la autoridad responsable de la ejecución presupuestaria establece los márgenes dentro de los cuales los administradores podrán utilizar los créditos

*presupuestarios para contraer compromisos y obligaciones y proceder a su pago.*

*Art. 84.- Ejecución de programas presupuestarios.- La ejecución de los programas presupuestarios deberá ceñirse básicamente al plan de ejecución presupuestaria, a la política de cupos y a los resultados periódicos de la evaluación presupuestaria.*

*Art. 85.- Política de cupos de gasto.- La Subsecretaría de Presupuesto aplicará los procedimientos para la concesión de cupos de gasto, de acuerdo con la política que al respecto apruebe el Ministro de Finanzas.*

*Art. 86.- Autorización de cupos.- Las entidades y organismos del sector público, incluidos en el presupuesto del Gobierno Nacional, solicitarán al Ministerio de Finanzas, o éste concederá de oficio, la autorización de cupos de gasto a base de las necesidades de ejecución de los programas y con arreglo a las disposiciones que se expidan al efecto.*

*Dichas entidades y organismos deberán contar con los cupos de gastos correspondientes, como requisito previo para contraer compromisos y obligaciones y para solicitar a la Tesorería de la Nación las autorizaciones de giro.*

*El cupo de gastos no constituye requisito previo indispensable para la celebración de contratos, pero lo será para la ejecución de los mismos si es que deben cumplirse en una sola etapa o para el comienzo de cada una de las etapas contractuales, incluso para los anticipos.*

*Art. 87.- Aumentos y rebajas de créditos.- Los aumentos y rebajas de créditos presupuestarios serán autorizados exclusivamente mediante resolución que dictará el Ministro de Finanzas, en función de las posibilidades reales de financiamiento y dentro de los límites establecidos en el numeral 7 del artículo 48.*

**Art. 48 Ministro de Finanzas.- Al Ministro de Finanzas le corresponde:**

**7.- Aprobar los aumentos y rebajas de créditos que alteren los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado, hasta por un total del 5% respecto de las cifras aprobadas por la Legislatura.**

Art. 88.- Traspasos y enmiendas.- Los traspasos entre créditos presupuestarios y las enmiendas que deban hacerse para corregir errores de texto, cifrado y cómputo, se autorizarán de acuerdo con las políticas y normas técnicas que a este efecto expida el Ministro de Finanzas.

Si el presupuesto es elaborado en relación con el plan nacional de gobierno, y aprobado por el Congreso Nacional, la etapa de ejecución debería ser elaborada por cada institución, en base a sus objetivos establecidos, y su cumplimiento, en cuanto a montos y plazos, debería ser monitoreados y controlados por el ente de control supremo, que según la Constitución es la Contraloría General del Estado, quien se encargaría de establecer las sanciones pertinentes en caso de un mal procedimiento en lo referente a la ejecución.

El hecho de dar potestad al Ministro de Finanzas para establecer las normas técnicas de ejecución presupuestaria, presupone que la ejecución del mismo va a estar sujeto a aspectos subjetivos relativos a cada Ministro, cuando un principio básico de cualquier norma técnica es el de objetividad.

#### **2.6.2.1.4. Evaluación Presupuestaria.**

Art. 89.- Descripción.- La evaluación presupuestaria comprende básicamente el análisis crítico de la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas, con la determinación de sus causas y la recomendación de las medidas correctivas que deban tomarse, con respecto a la utilización de los recursos presupuestarios en el período fiscal o en períodos menores, a fin de ajustar la ejecución a las previsiones originales.

Art. 90.- Normas de evaluación presupuestaria.- El Ministro de Finanzas establecerá las normas técnicas de carácter general para la evaluación

*presupuestaria, las que servirán de base para que cada entidad y organismo del sector público elabore normas específicas, de acuerdo a la actividad que realice.*

*Art. 92.- Control de la ejecución de programas.- La Subsecretaría de Presupuesto y la Junta de Planificación evaluarán la ejecución de los programas, con el propósito de verificar el cumplimiento de los fines y la obtención de las metas programadas.*

*Art. 93.- Información para la evaluación presupuestaria.- Las entidades que forman parte del Gobierno Nacional presentarán información a los efectos de evaluación presupuestaria, preparada de acuerdo con las normas técnicas y el manual de presupuesto, emitidos por el Ministro de Finanzas. La información financiera no duplicará aquella que se prevea en el sistema de contabilidad. No se autorizarán los cupos para proyectos de inversión en aquellas entidades y organismos que no hayan suministrado los informes de evaluación, en forma oportuna y con las características solicitadas.*

*La Subsecretaría de Presupuesto prestará la asistencia técnica necesaria que requieran dichas entidades y organismos.*

*Art. 94.- Responsabilidades de la ejecución de programas.- El Ministro de Finanzas conocerá los informes de evaluación y dará a conocer inmediatamente, a la unidad ejecutora de los programas, las deficiencias que se observen en la ejecución, a fin de que se adopten las medidas correctivas tendientes a la obtención de las metas programadas.*

La propia Constitución establece a la Contraloría General del Estado como la institución encargada de la supervisión y control del manejo de los fondos públicos, y partiendo de este principio constitucional, es un poco injustificado que el Ministerio de Finanzas ejecute el control en cuanto a la ejecución y evaluación presupuestaria, cuando su función sería la asignación óptima de recursos dentro del presupuesto y el brindar asistencia técnica.

#### **2.6.2.1.5. Clausura y Liquidación del Presupuesto.**

*Art. 95.- Fecha de clausura.- El presupuesto del Gobierno Nacional se clausurará el 31 de diciembre de cada año. Después de dicha fecha, los ingresos que se perciban se considerarán como del presupuesto vigente al tiempo en que se cobren, aun cuando se hubieran originado en un período anterior.*

*Después del 31 de diciembre no se podrá contraer compromisos ni obligaciones que afecten al presupuesto del período fiscal anterior.*

*Art. 97.- Liquidación del Presupuesto.- La liquidación del presupuesto de cada período del Gobierno Nacional se expedirá mediante acuerdo del Ministro de Finanzas, a más tardar hasta el 31 de marzo del año siguiente, tomando como referencia la fecha de su clausura.*

#### **2.6.3. Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia**

##### **Fiscal.**

*Art. 33.- De las directrices presupuestarias.- El Ministerio de Economía y Finanzas dictará, hasta el último día de abril de cada año, las directrices que servirán para orientar la elaboración de las proformas de los presupuestos del año siguiente en correspondencia con los objetivos y metas establecidos en los planes plurianuales.*

*Estas directrices presupuestarias, que se presentarán con su correspondiente justificación, serán de cumplimiento obligatorio para todas las instituciones cuyos presupuestos conforman el Presupuesto General del Estado, empresas públicas creadas por ley, así como para todas las instituciones financieras públicas en lo relativo a sus presupuestos operativos.*

*Las directrices se referirán a:*

*A. Política macroeconómica;*

*B. Política fiscal:*

*B1. Ingresos,*

*B2. Gastos,*

B3. Endeudamiento.

B4. Inversiones financieras y no financieras de acuerdo a la ley;

C. Política de programación presupuestaria; y,

D. Aspectos metodológicos para la elaboración de las proformas presupuestarias.

*Los supuestos y metas de política macroeconómica que se incluyan en las directrices podrán ser revisados hasta el mes de julio del año en que se dicten.*

*Dentro de las directrices presupuestarias la parte correspondiente a los supuestos macroeconómicos serán estimados y proporcionados por el Banco Central del Ecuador.*

*En las directrices se determinarán las características y condiciones para la inclusión de partidas presupuestarias correspondientes, provenientes de los créditos a ser contratados.*

*Las entidades del régimen seccional autónomo no se sujetarán a las directrices contempladas en el presente artículo. No obstante dictarán sus propias políticas de ingresos y gastos orientadas a la obtención del equilibrio presupuestario. El endeudamiento interno se sujetará a las normas previstas en el artículo 9 de esta ley".*

***"El referente del que se derivará el valor del barril de petróleo para efectos de estimar los ingresos en la proforma presupuestaria será el precio de mercado de futuros proyectado para el WTI o crudo referencial del Ecuador publicado por agencias u organismos internacionales especializados en la materia".***

Art. 34.- Contenido y consistencia de los presupuestos.- *El Presupuesto General del Estado, los presupuestos de las entidades del régimen seccional autónomo, los de las empresas públicas creadas por ley, los presupuestos*

*operativos de todas las instituciones financieras públicas, contendrán todos los ingresos, gastos y financiamiento. Los presupuestos serán consistentes con los respectivos planes plurianuales de gobierno e institucionales, directrices presupuestarias y disposiciones de la presente ley.*

*A más de los elementos señalados en las leyes pertinentes, los presupuestos anuales incluirán anexos que contengan la siguiente información:*

- a) Proyección trimestral de los ingresos, sobre la base de su estacionalidad;*
- b) Demostración de su compatibilidad con las respectivas directrices presupuestarias y sus planes plurianuales;*
- c) Determinación de las contrapartidas, para el evento de reducción o supresión de ingresos públicos por exenciones, amnistías, subsidios o por cualquier tratamiento diferenciado;*
- d) Lista de activos productivos e improductivos, tiempo de propiedad de los activos improductivos, cronograma de venta de activos improductivos y el destino de los recursos resultantes de su enajenación, o el plan para que los activos improductivos dejen de ser tales;*
- e) Pasivos contingentes y riesgos fiscales que pueden afectar los recursos públicos; y,*
- f) Estimación de las utilidades de las empresas públicas creadas por ley y de las del régimen seccional autónomo creadas por acto legislativo seccional."*

Tanto en directrices presupuestarias, como los elementos de información adicional con los que debe contar un presupuesto son muy claros con respecto a que estos deben estar en concordancia con la política económica nacional, y mas estrictamente en relación con la política macroeconómica, así también los ingresos proyectados deben estar en concordancia y deben ser coherentes con un precio del barril del crudo realista determinado por el mercado internacional, esto daría a pensar que no existe la posibilidad de un déficit generado por una mala estimación de los ingresos, así como tampoco en el incumplimiento de los objetivos planteados en las directrices.

Art. 35.- Aprobación de proformas y de presupuestos.- Todas las entidades del sector público no financiero cuyos presupuestos conforman el Presupuesto General del Estado, remitirán al Ministerio de Economía y Finanzas, hasta el 30 de junio de cada año, las proformas presupuestarias institucionales para su análisis y aprobación, con el fin de integrarlas y consolidarlas en la Proforma del Presupuesto General del Estado que será puesta a consideración del Presidente de la República, previo a su envío al Congreso Nacional.

Los presupuestos de todas las instituciones del sector público financiero serán aprobados por el Directorio del Banco Central del Ecuador, en los términos dispuestos en la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, con sujeción a las directrices presupuestarias dictadas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Los presupuestos de las empresas públicas creadas por ley, excepto los de las empresas del régimen seccional autónomo, serán enviados al Ministerio de Economía y Finanzas para su análisis y aprobación, previo a su envío al Congreso Nacional.

### **2.6.3.1. De la Estabilización Fiscal.**

#### **2.6.3.1.1. Del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público**

Art. 13.- Creación del Fondo. - Créase en el Banco Central del Ecuador una cuenta especial denominada "Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, FEIREP", cuya administración será efectuada por un operador fiduciario de mercados internacionales. Los recursos del Fondo se destinarán a los fines previstos en esta ley. De forma previa a la selección del operador fiduciario, el Banco Central del Ecuador calificará su idoneidad.

**Creación del Fondo.- Créase el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público FEIREP, como un fideicomiso mercantil cuyo fiduciario será el Banco Central del Ecuador. Los recursos del Fondo se destinarán exclusivamente a los fines previstos en esta Ley".**

Art. 14.- Recursos que alimentan el Fondo. - Constituirán recursos del FEIREP todos los ingresos del Estado provenientes del petróleo crudo transportado por el Oleoducto de Crudos Pesados, que no se deriven de la menor utilización del SOTE de petróleos livianos, los originados por los rendimientos financieros de la misma cuenta, los generados en el superávit presupuestario a los que se refiere el artículo 8 de esta ley y todas las comisiones que se originen por la administración de los recursos del FEIREP, y los provenientes del Fondo para la Administración de Pasivos, en el porcentaje señalado en el literal a) del artículo 58-A del Capítulo VI, de las Reformas a la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 181 del 30 de abril de 1999, y constante en la Ley No. 2000-4, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 34 del 13 de marzo del 2000. una vez descontadas las transferencias de los recursos que obligatoriamente deberá realizar el Gobierno Central de acuerdo con lo establecido en las leyes No. 120, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 378 de 7 de agosto de 1998 y la que creó el Fondo para el Desarrollo Amazónico y sus organismos seccionales, publicada en el Registro Oficial No. 30 de 21 de septiembre de 1992 y sus reformas.

Los ingresos y egresos de la FEIREP se registrarán en el Presupuesto General del Estado. Estos recursos son intangibles, inembargables y no podrán ser usados como garantías, fianzas, colaterales o similares, ni en destinos diferentes a los señalados en esta ley. Tampoco serán considerados como ingresos y gastos primarios corrientes del Presupuesto del Gobierno Central.

### **2.6.3.2. De la Comisión de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público**

*Art. 15.- De la Comisión.-* Confórmese la Comisión de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, como persona jurídica de derecho público, dirigida por un directorio integrado por los siguientes miembros: el Ministro de Economía y Finanzas, quien lo presidirá; un representante del Presidente de la República; y, el Procurador General del Estado. La representación legal del organismo la ostentará el Ministro de Economía y Finanzas. Los miembros de esta Comisión ostentarán la categoría de funcionarios públicos.

*Los miembros del Directorio no podrán delegar sus funciones, ni ser representantes legales, ni apoderados de las instituciones financieras que operen legalmente en el Ecuador, ni podrán ser accionistas, ni representantes legales de personas jurídicas que sean socias de instituciones Financieras.*

*Son atribuciones de la comisión:*

- a) Vigilar la administración del fideicomiso;*
- b) informar mensualmente al Presidente de la República y al H. Congreso Nacional, sobre los movimientos y el estado financiero del fideicomiso;*
- c) Seleccionar y contratar firmas auditoras externas independientes que ejecuten el examen anual del manejo y los estados financieros de los recursos del fideicomiso, sin perjuicio de los exámenes especiales o auditorías que realice la Contraloría General del Estado, de conformidad con sus atribuciones constitucionales;*
- d) Vigilar el cumplimiento de los planes de reactivación productiva y del desarrollo social;*
- e) Vigilar el cumplimiento de los planes de reducción de deuda;*
- f) Recomendar la adopción de las medidas necesarias para la idónea administración del fideicomiso; y,*

g) Cumplir las demás disposiciones que se establezcan en la ley y en el reglamento.

La Secretaria Técnica de la comisión estará a cargo de una unidad adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas que se creará para tal efecto.

**sustitúyase la frase: "de una unidad adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas que se creará para tal efecto", por: "del Banco Central del Ecuador".**

Art. 16.- Administración del Fondo.- Para administrar los recursos del FEIREP, el operador fiduciario de mercados internacionales los invertirá buscando optimizar un rendimiento consistente con una mínima volatilidad sobre esos recursos. En ningún caso se obtendrán beneficios inferiores a los que se obtendrían como consecuencia de la aplicación de los criterios con los cuales se invierte la reserva internacional de libre disponibilidad.

**sustitúyase la frase. "Operador fiduciario de mercados internacionales", por: "Banco Central del Ecuador".**

El Banco Central del Ecuador transferirá diariamente' al fideicomiso los recursos que alimentan al FEIREP constituido según la presente ley. Adicionalmente incorporará los recursos originados por los rendimientos financieros del Fondo.

Art. 17.- Los recursos de este Fondo se destinarán exclusivamente a:

1. El 70% a recomprar la deuda pública externa a valor de mercado, para dar cumplimiento así lo estipulado en el artículo 5 de esta ley y a la cancelación de la deuda con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

**, a continuación de la palabra: "externa", añádase: "e interna".**

2. El 20% a estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5% del Producto Interno Bruto -PIB-, índice que deberá mantenerse de manera permanente; y, a cubrir los gastos ocasionados por catástrofes y para atender

*emergencias legalmente declaradas conforme al artículo 180 de la Constitución Política de la República.*

***"Para dar cumplimiento a lo dispuesto en los tres numerales de este artículo, en cada ocasión que se deba utilizar los recursos del FEIREP, se requerirá de la expedición de un decreto ejecutivo en el que se precise el monto y el destino de los recursos que no podrá ser otro que el señalado en cada uno de los numerales de este artículo; los porcentajes señalados para dicho efecto, en ningún caso podrán ser superiores a los establecidos en este artículo. Los decretos ejecutivos que se refieran a la recompra de la deuda tendrán el carácter de reservados por un periodo de sesenta días contados a partir de su suscripción".***

*3. El 10% a través de educación y salud para promover el desarrollo humano.*

*Para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, el Presidente de la República dictará las reglas a las cuales se someterá la fiducia, debiendo aplicarse de manera supletoria la Ley de Mercado de Valores. Los decretos ejecutivos que se refieran al pago de la deuda se mantendrán reservados por 90 días contados a partir del día en que se hubiere efectuado el pago o recompra de la deuda.*

*Los recursos que se liberen por concepto del pago de la deuda pública se canalizarán exclusivamente a: inversiones en obras de infraestructura, reactivación de la pequeña y mediana empresa nacional y a promover el desarrollo humano a través de la educación, salud y vivienda.*

*Prohíbese expresamente la utilización de los recursos de este Fondo para financiar gasto corriente.*

***"La utilización de los recursos contemplados en el numeral 1 de este artículo será registrada durante la ejecución presupuestaria como amortizaciones.***

***La utilización de los recursos contemplados en el numeral 2 del presente artículo, destinados a estabilización, se registrará en la ejecución presupuestaria como ingresos. En el caso de utilización para catástrofes o emergencias, se registrarán en la ejecución presupuestaria como gasto.***

***La utilización de los recursos contemplados en el numeral 3, deberá estar dentro de los límites del artículo 3 de la Ley y sujeto a los criterios de la programación presupuestaria".***

El FEIREP como se lo concibe en esta ley sufre de algunas deficiencias, en primer lugar si bien los montos destinados para los tres objetivos señalados son idóneos dentro de la ley, sin embargo dentro de la misma ley los destinos de estos fondos no son descritos con claridad y dan lugar a mas de una interpretación, ejemplo de esto se puede notar en el tercer punto del articulo anterior en el que se señala: *El 10% a través de educación y salud para promover el desarrollo humano,* estos recursos pueden destinarse tanto a la mejora de la calidad de la educación, por medio de la contratación de docentes mejor preparados, como a el pago atrasado de sueldos al magisterio.

Si bien se crea la Comisión de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, para la vigilancia de el funcionamiento de este fondo el control debería estar encabezado por la Contraloría General del Estado, principalmente en lo que se refiere a los destinos adecuados (el cumplimiento legal) que se den de estos recursos, y no simplemente remitirse a las auditorias especiales que este ente las realiza.

### **2.6.3.3. Reglas Macro fiscales**

#### **2.6.3.3.1. Metas de la gestión fiscal**

Art. 3.- Balance Fiscal.- La proforma del presupuesto del gobierno central de cada año estará sujeta a dos reglas Fiscales:

- 1) El gasto primario del gobierno central, entendido como el gasto total excluidas las asignaciones destinadas al pago de intereses de la deuda pública interna y externa, no se incrementará anualmente en más del 3.5 por ciento en términos reales determinados considerando el deflactor implícito del Producto Interno Bruto, el mismo que será publicado por el Banco Central del Ecuador y constará dentro de las directrices presupuestarias; en el concepto del gasto total, no están incluidas las amortizaciones; y,
- 2) El déficit resultante de los ingresos totales, menos los ingresos, por exportaciones petroleras y menos gastos totales, se reducirá anualmente en 0.2 por ciento del PIB hasta llegar a cero.

Art. 4.- Del gasto operativo del sector público financiero.- Los presupuestos que contienen los gastos operativos corrientes de cada una de las instituciones del sector público financiero, no se incrementará anualmente en más del 2.5 por ciento en términos reales, determinados considerando el deflactor implícito del PIB, el mismo que será publicado por el Banco Central del Ecuador y constará dentro de las directrices presupuestarias.

#### **2.6.3.3.2. Del endeudamiento público**

Art. 5.- Reducción y límite al endeudamiento público.- El Ministerio de Economía y Finanzas aplicará una política de reducción permanente de la deuda pública, tendiente a que la relación entre el saldo de la deuda pública total y el PIB disminuya como mínimo en 16 puntos porcentuales durante el período gubernamental de 4 años contados a partir del 15 de enero del año 2003. Igual regla se aplicará para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda PIB se encuentre en el 40%.

**"Una vez alcanzado el 40% en la relación deuda / PIB, el nivel de endeudamiento público no podrá superar este límite o porcentaje".**

*Para este propósito se entenderá como deuda pública: la deuda externa y la deuda interna que debe incluir la deuda con el IESS y todas las obligaciones, que signifiquen endeudamiento, asumidas por el Estado de acuerdo con la ley, excepto los pasivos de la AGD.*

*El valor real de la deuda que mantiene el Estado con el IESS deberá ser cancelada. Los dividendos deberán constar anualmente y de forma obligatoria en el presupuesto del gobierno central y no podrán destinarse a gastos corrientes ni operativos, sino al pago y mejoramiento de las pensiones jubilares aún cuando no se haya efectuado la consolidación de dicha deuda.*

**sustitúyase la frase: "sino al pago y mejoramiento de las pensiones jubilares, aún cuando no se haya efectuado la consolidación de dicha deuda", por: "sino al pago y mejoramiento de pensiones jubilares y a reducir el déficit actuarial de pensiones del IESS, aún cuando no se haya efectuado la consolidación de dicha deuda".**

*Para cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, el Ministro de Economía y Finanzas será el responsable de la elaboración y ejecución de un plan de reducción de la deuda, de carácter obligatorio.*

Art. 6.- De las metas anuales.- *El Ministro de Economía y Finanzas fijará, en el segundo semestre de cada año, el objetivo de reducción de deuda para el año siguiente, consistente con la meta cuatrianual establecida en el artículo 5.*

Art. 8.- De la utilización del superávit presupuestario.- *Si al final de un ejercicio fiscal el presupuesto del gobierno central registrare un superávit derivado de la diferencia entre ingresos totales efectivos menos gastos totales devengados, el gobierno central lo transferirá de manera obligatoria al Fondo de Estabilización,*

*Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, al que se refiere esta ley. Las demás instituciones del sector público no financiero destinarán el superávit a reducir su deuda pública y a realizar inversiones sociales y productivas.*

*Art. 9.- Restricciones al endeudamiento público.- Las instituciones del sector público que realicen operaciones de crédito, lo harán exclusivamente para financiar inversiones.*

*El Gobierno Central no podrá contratar créditos a favor de entidades y empresas sometidas al régimen jurídico del sector privado, inclusive las de economía mixta; tampoco asumirá, ni subrogará deudas de esas entidades, originadas en la voluntad de las partes.*

*El Gobierno Central podrá otorgar garantías para la obtención de créditos por las entidades del Régimen Seccional Autónomo, provenientes de organismos multilaterales o créditos de gobierno a gobierno, exclusivamente para obras de infraestructura básica. En este caso, de forma previa al otorgamiento de la garantía, deberá verificarse el cumplimiento de los requisitos para el endeudamiento previstos en esta ley y deberán establecerse e instrumentarse los mecanismos necesarios para la restitución de los valores que el Gobierno Central pudiera llegar a tener que pagar en los casos de incumplimiento. En ningún caso se otorgarán garantías para la obtención de créditos a corto plazo.*

*El Gobierno Central ejecutará mediante convenio las inversiones necesarias, acordes con las prioridades establecidas en los gobiernos seccionales autónomos y/o entidades de desarrollo en sus circunscripciones, exclusivamente en los casos en que aquellos no sean sujetos de crédito por falta de capacidad de pago o de gestión, debidamente justificada, no atribuible a sobreendeudamiento o incumplimiento del plan de reducción de deuda.*

*De igual manera procederá el Gobierno Central cuando, a su criterio, sea conveniente ejecutar con el aporte económico conjunto de los gobiernos seccionales obras que requieran de la coparticipación financiera estatal en razón de la existencia de necesidades básicas insatisfechas de su población integrada, en gran medida, por una elevada migración interna.*

El artículo 9 de la presente ley constituye un aporte fundamental para el control del gasto público y para el saneamiento de las finanzas públicas, ya que pasadas experiencias han demostrado que muchas empresas públicas incurrieron en constantes endeudamientos que a la postre asumía el gobierno central, agudizando de esta manera los déficits fiscales, en este contexto el citado artículo limita el financiamiento de obras no representativas para la satisfacción de las necesidades prioritarias para la población.

# **CAPITULO 3**

## **EL GASTO PUBLICO**

## **3.1. Importancia del Gasto Público Dentro del Esquema de Dolarización.**

### **3.1.1. Enfoques del Gasto.**

Partiendo de el hecho que un esquema monetario rígido no puede funcionar con constantes déficits, y que los mismos dentro del esquema no pueden ser financiados por medio de emisión monetaria realizada por el Banco Central, ya que se renuncia al manejo de política monetaria, el Ecuador debe optar por una política fiscal estricta en la cual el gasto publico refleje el principio básico de maximización de los recursos escasos existentes, gastando lo realmente necesario y económicamente favorable, por medio de una reducción de el tamaño del estado y la priorización del gasto hacia sectores que realmente apoyen el esquema.

En este aspecto hay que tener muy en claro el peso que representa la deuda dentro de la economía ya que este es un aspecto importante que limita el accionar de la política fiscal, no se puede ser indiferente a el pago de la misma ya que el país depende mucho de los desembolsos de organismos internacionales los cuales se verían limitados en el caso de que el país no cumpla con sus compromisos. Teniendo en consideración este aspecto se agudiza aun mas la importancia de contar con una disciplina fiscal por el lado de los gastos.

Se ha dicho hasta el cansancio que en el Ecuador, para que el esquema tenga éxito, los gastos deben ser destinados con fines de reactivación y crecimiento productivo y económico, la generación de nuevas fuentes de divisas y minimizar al máximo los gastos corrientes.

Teóricamente en toda economía para la reactivación y crecimiento de la producción se debe gastar, que mas bien seria invertir, en el sector real de la misma, lo que significaría crear las condiciones necesarias para el crecimiento productivo, y que el mismo sea sostenido, para esto los aspectos mas relevantes a tomar en consideración serian:

- Educación y Salud.
- Fomento a las Exportaciones.
- Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa.
- Tecnología y Desarrollo Tecnológico.
- Transporte y Viabilidad.
- Tributación.

### Educación y Salud:

En este aspecto no solo se debe destinar un monto para el mismo, sino destinar este monto a la mejora de la calidad de la educación en todo nivel, ya que como en toda empresa el país se forja por la calidad humana y profesional de su gente, lo que se debería propender es un sistema de enseñanza básica de calidad y al alcance de todos, una educación media mas técnica y ajustable a la realidad, y una educación superior que forme profesionales en cada especialidad pero principalmente en el aspecto ético y moral.

En lo referente a la salud los recursos se deberían destinar hacia la medicina preventiva, que a la larga implica una reducción en los gastos por concepto de salud, y a el aspecto de salubridad que es la fuente principal de epidemias y enfermedades. Se debería dar una reestructuración del IESS desde sus bases, para de esta manera contar con un sistema transparente y eficiente, y brindar un verdadero servicio a sus afiliados.

### Fomento a las Exportaciones:

En dolarización se debe tomar en cuenta que no se puede solventar la competitividad del sector exportador por medio de la devaluación, ante esto se requieren medidas de otra índole, dentro de las cuales las mas importantes consideramos son las siguientes:

Por medio de la gestión interna y externa. En cuanto al aspecto interno en el Ecuador se debería romper con la idea un tanto tabú de la exportación, bajo la cual se piensa que para exportar se debe contar con una “súper” estructura y cumplir con un tramite burocrático lento y tedioso, y sembrar una cultura

exportadora por medio de capacitación e información, agilidad en los procesos, y el financiamiento a largo plazo y con tasas de interés bajas a proyectos serios de exportación. En relación a la gestión externa se debería facilitar al exportador el acceso a los mercados internacionales, promocionar los productos principalmente aquellos no tradicionales con alta potencialidad para entrar en nuevos mercados, e intervenir en los acuerdos de comercio de tal manera que el Ecuador pueda sacar el mayor provecho de los mismos.

#### *Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa:*

Este sector de la economía es muy importante ya que de este depende gran parte de la fuerza laboral de un país, si se gastase adecuadamente en este sector seria la forma mas efectiva de fomentar el empleo y con ello la demanda agregada.

El gobierno debería apoyar, por medio de una unidad de gestión, no solo con créditos o financiamiento a pequeños proyectos, sino también con asesoría técnica y seguimiento de los mismos, para que de esta manera los recursos destinados a esta actividad se vean reflejados en el bienestar económico de toda la sociedad. En estos proyectos se debería dar prioridad a aquellos con un alto componente técnico, y sobretodo a aquellos que requieran la utilización de una cantidad significativa de mano de obra.

Así mismo se debería destinar recursos a actividades de control sobre los costos de producción o en los que incurre un productor, ya que de esta manera se lograría eliminar un problema que ciertamente frena la producción como es la especulación, de esta forma se lograrían reducir los costos de producción dando como resultado empresas y negocios mas eficientes.

En materia financiera se sabe que un negocio o empresa naciente no puede financiar sus actividades con recursos del corto plazo, ya que en casi todas, por no decir en todas, las actividades los primeros años de ejercicio económico se trabaja a perdida o con un índice de utilidad demasiado pequeño, para lo cual se necesitaría que el gobierno ponga a disposición de la empresa recursos a largo plazo y con tasas de interés razonables.

### Tecnología y Desarrollo Tecnológico:

Si lo que se quiere es contar con un aparato productivo moderno y eficiente, el gobierno debería tomar acciones en cuanto a fomentar el uso de tecnología por medio de la eliminación de aranceles para maquinaria, equipos, y libros, los cuales brindan herramientas que ayudan al mejor aprovechamiento de los recursos existentes para incrementar la producción física de los bienes y también a mejorar la calidad de los mismos para incrementar la posibilidad de que nuestros bienes entren en los mercados internacionales

Dotar de equipos computarizados desde los niveles primarios de educación, para desarrollar habilidades en los estudiantes que les permitan afrontar retos que les exige la preparación profesional del futuro.

El desarrollo tecnológico permite que la estructura productiva del país cuente con las herramientas necesarias para incorporar un mayor valor agregado a los productos y de esta manera volverla mas industrializada

### Transporte y Viabilidad

Aprovechar los puertos naturales que tiene el país, para reducir los costos de operación tanto de exportaciones como de importaciones, ya que en el país el único puerto explotado de esta manera es el puerto de Guayaquil, cuando en la realidad se cuenta con otros puertos con ubicación estratégica y con condiciones naturales mas adecuadas, como el puerto de Esmeraldas que a mas de cumplir con las condiciones ya descritas, acerca mas a nuestros productos exportables con los mercados del norte.

Mejorar la red vial interna del país, que permita la movilización y comercialización de la producción nacional, tanto para facilitar las exportaciones pero principalmente para la comercialización interna, ya que esto permite reducir los costos de transporte y brinda mejores condiciones en el estado mismo de los productos al momento en que son transportados.

Mejorar la viabilidad aérea, terrestre y marítima ofrece una herramienta adicional para el desarrollo turístico del país.

Al contar con mejores vías de comunicación terrestre con los países fronterizos, se puede lograr un desarrollo comercial y turístico más favorable para las dos partes.

### Tributación.

En cuanto al impuesto a la renta, si bien se ha logrado significativos avances en lo referente a recaudación, es necesario adoptar mecanismos de control y sanción, para evitar la evasión y elusión de impuestos por parte de los contribuyentes en todos los niveles pero principalmente de las grandes empresas, ya que si bien son pocas, pero su aporte en el monto de tributación es significativo.

En lo referente al impuesto al valor agregado, es necesario ampliar la banda tributaria, es decir que los comerciantes informales como las bahías o ferias libres deberían tributar como cualquier contribuyente ya que esto evitaría el contrabando y la competencia desleal. Esto implicaría un importante gasto en cuanto a control pero que sin duda se vería reflejado por el lado de la recaudación.

Se debería incurrir en gastos relativos a la información y capacitación hacia los contribuyentes, el SRI, si bien es cierto brinda un importante servicio al dar capacitación en los colegios del país, debería enfocar este esfuerzo a la capacitación de agentes económicos más activos y que representen al verdadero universo de contribuyentes.

### **3.1.2. Reducción del Gasto.**

Hasta este momento hemos señalado la importancia de destinar los gastos en sectores que apoyen la producción de bienes y servicios, sin embargo es importante recalcar la necesidad de reducir los gastos públicos en aquellos sectores o partidas que no apoyen a tal fin.

En este aspecto es de tomar en consideración que un presupuesto de una economía con problemas de fondos, así como en todo presupuesto familiar con las mismas características, se deben empezar los ajustes “casa adentro” es decir lo primero en lo que se debería pensar es en reducir los gastos corrientes, y en formar estructuras públicas, que si bien representan un gasto, reflejen este gasto en bienestar de toda la economía.

Como objetivo de estado se debería establecer el mantener en las instituciones públicas los funcionarios que estrictamente justifiquen su presencia, esto a mas de reducir el gasto disminuiría el índice de corrupción ya que muchos cargos simplemente son creados para justificar el puesto de determinado funcionario, esto lo pudimos constatar personalmente, ya que cuando nos remitimos al Ministerio de Economía y Finanzas, para solicitar información para la elaboración de este trabajo, se nos informo que debíamos dirigirnos por medio de una petición por escrito al Subsecretario de Presupuesto, tramite que lo realizamos, y nos topamos con la sorpresa que esta solicitud había sido recibida por una señora cuyo nombre no constaba en la nomina de dicha institución, por lo cual nos vimos forzados a viajar a Quito en donde se nos brindo la información sin ningún tramite previo. Este tipo de problema se presenta en prácticamente todo tramite público que se realiza en el Ecuador, ejemplos de esto son: la matriculación vehicular, refrendación de títulos profesionales, constitución de compañías, negocios, etc., etc.

Otro ejemplo de mal gasto de fondos es el hecho de que existen, en nomina, “docentes” que ya no están en el país o incluso están muertos, y que sin embargo siguen percibiendo sueldo, y en contraposición si uno visita cualquier escuela rural se topa con la cruda realidad que un mismo profesor es encargado de todos los grados escolares, el cual “trabaja” la mitad de la semana, y muchos de estos son a lo mucho bachilleres.

Pero lo mas preocupante es que existen instituciones completas como el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), que debería ser el ente encargado de regular este tipo de problemas, y sin embargo no hace nada, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, debería controlar desde

los estamentos mas básicos y no simplemente encargarse, como lo hace ahora, de denunciar contados casos de malversación de fondos, etc, etc.

Existen partidas completas de gasto como los destinados a Defensa Nacional el cual históricamente representa aproximadamente un 10% del total del gasto<sup>2</sup>, y un 1,40% del total del PIB, sin embargo la seguridad de la ciudadanía no se ha visto favorecida. Lo mas preocupante a parte del gasto destinado a este efecto es que en el año 1995, en el que se vivió el problema limítrofe, los recursos destinados a la defensa se vieron vinculados en la negociación de compra de armamento obsoleto y sobre valorado que incluso puso en juego la vida de muchas personas.

El Ecuador debería ser consciente que si bien para el desarrollo diplomático es necesario el gasto en viajes oficiales y de negociación, existen algunos que por su naturaleza no son justificados o no aportan para tal actividad, es decir debe existir un tope de gasto destinado para tal motivo basado en un plan anual en el que se incluyan todos aquellos que representen un aporte para el país, así mismo las delegaciones para estas actividades deben estar conformadas por aquellas personas que en realidad aporten y justifiquen con su presencia.

## **3.2. Análisis de la Distribución del Gasto Publico Antes y Después de la Dolarización.**

### **3.2.1. Sectores mas Representativos del Gasto Dentro de Cada Ciclo Económico (Periodo 1992-2002).**

De acuerdo a los datos proporcionados por el Ministerio de Finanzas y el Banco Central del Ecuador hemos realizado el calculo para obtener las distribuciones porcentuales del gasto obteniendo los siguientes resultados<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> Ver Anexo # 1, Pág. 173 -179.

<sup>2</sup> Ver Anexo #1, Pág. 173 -179.

## **Gobierno Constitucional del Arq. Sixto Duran Ballén (Agosto 1992 – Agosto 1996).**

Duran Ballén asume el poder en Agosto de 1992, hasta esta fecha se vivía en el país el gobierno del Dr. Rodrigo Borja, caracterizado por políticas orientadas hacia el sector social, con medidas como la creación de el seguro campesino, el cual fue una medida extrema, en este periodo se dio demasiado protagonismo al sector indígena el cual adopto como medida de protesta las movilizaciones y cierre de vías que paralizan, en cierta forma, el funcionamiento del país en aspectos económicos y otros.

En el primer año de gobierno del Arq. Duran Ballén, la distribución del gasto del sector publico no financiero, esta dada de la siguiente manera: el sector con un mayor porcentaje de participación es el de Bienes y Servicios y Otros Gastos con un 28,47%, y si bien esta base de datos no especifica la representatividad de sus componentes, en los años posteriores, se nota claramente que el componente con un mayor porcentaje del gasto es Otros Gastos y que por cierto no presenta información clara acerca de cuales son los mismos; el siguiente sector, cuya representatividad es segundo en importancia en cuanto a porcentaje del total del gasto, es Inversión de Capital con un 26,97% y que tampoco especifica una participación de cada uno de sus componentes sin embargo presenta un comportamiento similar a los otros sectores donde el componente otros se lleva el mayor porcentaje del gasto. El siguiente sector en cuanto representatividad es sueldos el mismo que presenta un porcentaje del 26,60%. Por ultimo los intereses por concepto de deuda tanto interna como externa representaron un porcentaje del 17,99% de este 16,09% fue por intereses de deuda externa, esto en términos absolutos es de 597 millones de dólares.

Lo anteriormente señalado califica, a el año de 1992, como un periodo en el cual se producen graves problemas fiscales debido a el alto nivel de endeudamiento externo, un alto nivel de intereses, y la gran presión ejercida por componentes del gasto corriente como lo son sueldos y salarios. A finales de este año, y con el fin de restablecer el equilibrio fiscal se implementan medidas entre las que sobresalen una reducción de el gasto publico, la

elevación de las tarifas de energía eléctrica, y el incremento de el precio de derivados del petróleo de consumo interno.

En el segundo año de su gobierno los problemas en cuanto al desglose de los porcentajes de cada componente del gasto es el mismo que el de 1992, y partiendo de esto la composición del gasto es la siguiente: el sector sueldos utilizo el 29,29% de todos los gastos del sector no financiero; inversión de capital mostró un 27,15%; en tercer lugar tenemos al sector bienes y servicios y otros gastos con un 25,33% y por ultimo los gastos por concepto de intereses de deuda fue de 18,23%, de este porcentaje 16,09% fue de intereses de deuda externa.

En 1994 la composición y representatividad del gasto del sector no financiero se presento de la siguiente manera: 31,07% represento el gasto en sueldos siendo este el mas representativo con respecto del total y que tampoco en este año muestra un desglose de sus componentes; el segundo sector mas representativo en gasto fue inversión de capital con un 27,25% , de los cuales 20,57% fue para otros gastos de este sector, 3,57% para petroecuador y 3,09% para los gobiernos seccionales; el sector bienes y servicios y otros gastos ocupo el tercer lugar con un 24,82%, de los cuales 18,09% se lo asigno al rubro otros gastos de este sector y el 6,76% se lo hizo al componente beneficios de la seguridad social; finalmente el 16,85% del total del gasto correspondió al pago de intereses por concepto de deuda publica siendo el 14,90% el porcentaje asignado al pago de intereses de deuda externa.

Para 1995 el país tubo que enfrentar el problema del conflicto armado con el Perú, lo cual significo un incremento del gasto en lo que a defensa respecta, asi el sector de sueldos represento 29,68% del total del gasto, de los cuales el 16,84% de este sector se lo asigno a otros gastos que no son especificados, el 5,97% se gasto en sueldos para defensa, el siguiente rubro en importancia fueron los gastos en educación con un 4,14% y por ultimo tenemos a los sueldos en salud que representaron 2,73% del total de los gastos en esta rama.

En bienes y servicios y otros gastos en 1995 se gasto 29,23% del total, y de este porcentaje 22,71% se asigno a otros gastos no específicos y el 6,52% se destino para beneficios de la seguridad social, En inversión de capital se gasto 24,73% de esto el 18,32% se asigno a otros gastos, 3,31% a los gobiernos seccionales y el 3,10% para gastos en petroecuador; en cuanto al gasto en intereses por deuda publica se gasto 16,36% de este porcentaje 13,93% fue para intereses de deuda externa y el 2,44% fue para intereses de deuda interna.

Para el ultimo año de gobierno 28,38% del total del gasto fue para el sector de sueldos, de este 10,84% fue para otros gastos que no se especifican, el 8,14% se lo asigno para sueldos de educación, el 6,74 para sueldos en el sector defensa y 2,66% para sueldos de los trabajadores de la salud. En bienes y servicios, y otros gastos se destinaron 27,96%, de este un 21,98% se gasto en otros gastos no especificados de este sector, y el 6,68% fueron gastos en beneficios para la seguridad social. En inversión de capital se gasto un 27,75% de este porcentaje el rubro mas importante es el de otros gastos, que no están especificados, pero que es de 21,08%, seguido del 3,71 % para Petroecuador y finalmente se presenta el gasto para gobiernos seccionales que es de 2,95%. Por ultimo el gasto por pago de intereses de deuda publica, llega a representar en este año 15,91%, de los cuales 12,62% fue para el pago de intereses de deuda externa y la diferencia que fue del 3,31% para el pago de intereses de deuda interna.

Como se puede notar el Gobierno de Sixto Duran Ballén esta caracterizado por políticas de carácter neoliberal, con una desatención hacia los sectores sociales, en parte justificada por gastos no presupuestados como los del desastre natural de la Josefina en 1993, y el conflicto bélico en 1995, sin embargo se puede notar la importancia que se da al pago de deuda, sobretudo en lo referente al pago de intereses.

### **Gobierno Constitucional del Ab. Abdala Bucaram Ortiz. (Agosto 1996 – Febrero 1997).**

En las elecciones de Agosto de 1996, el pueblo ecuatoriano elige a un presidente de izquierda o populista, debido a la desatención que los aspectos sociales vivieron en el periodo anterior, sin embargo el pueblo ecuatoriano, ante una ola gigantesca de corrupción, improvisación e inoperancia, apoyo la destitución de el presidente Bucaram, al cual lo destituyeron por incapacidad mental, ante esta causal legalmente la persona llamada a ocupar el cargo debía ser la Dra. Rosalía Arteaga, que en ese entonces ejercía la presidencia de la republica, sin embargo por un supuesto vacío constitucional, el Congreso en sesión extraordinaria se reúne y con una mayoría “inconstitucional” nombra a Dr. Fabián Alarcón Rivera como Presidente Interino de la Republica.

En realidad poco se puede decir de positivo en este gobierno, lo mas destacable esta por el lado de la corrupción a todo nivel, ya que se dieron casos de nepotismo, malversación de fondos, escándalos en todos los escaños del sector publico, entre otras cosas, lo cual origino levantamientos sociales y la salida al exilio de Bucaram.

En este gobierno se planteo la idea de adoptar un nuevo esquema monetario, ya que se hablaba de adoptar la convertibilidad, debido a la alta inflación, y la devaluación constante de la moneda, lo cual imposibilitaba realizar proyecciones y la toma de decisiones en el mediano y largo plazo.

### **Gobierno Interino del Dr. Fabián Alarcón Rivera (Febrero 1997 – Enero 1998).**

Una vez posesionado en el cargo, Alarcón, convoca a consulta popular en el cual solicita que el pueblo ecuatoriano ratifique le decidido por el congreso nacional.

En este periodo el sector mas representativo de los gastos del sector no financiero fueron sueldos con una participación del total del gasto de 29,54%, dentro de este sector el rubro mas representativo es el de “otros gastos” , a continuación tenemos los sueldos en defensa con un 7,64% , el tercer gasto mas importante dentro de este sector es educación con 7,45% y finalmente el

gasto en sueldos para la salud, el cual es el de menor asignación con un 2,68%. El siguiente sector en importancia en cuanto a la asignación del gasto es “Bienes y Servicios, y otros gastos” con una participación que fue del 27,45%, de este el 20,73% corresponde a otros gastos no especificados de este sector, y solo el 6,68% para beneficios de la seguridad social. En cuanto a la inversión de capital se gasta 23,95% en este periodo, de este porcentaje el 18,08% fue de otros gastos, el 3,62% en Petroecuador, y a los gobiernos seccionales el 2,24%. El ultimo sector pero no el menos importante es el gasto destinado al pago de intereses por concepto de deuda publica, el mismo que para este año fue de 19,06%, del cual 14,39% fue para el pago de intereses de deuda externa y el 6,66% para el pago de intereses de deuda interna.

Lo que podemos notar es que las medidas tomadas en este gobierno, no significan un cambio en el manejo económico, mas bien lo que se puede notar es un incremento en el gasto corriente.

En Enero de 1998, ante el adelantamiento en las elecciones presidenciales convocado por Alarcón, asume el poder el Dr. Jamil Mahuad.

### **Gobierno Constitucional del Dr. Jamil Mahuad. (Enero 1998 – Enero 2000).**

En 1998 asume el poder Mahuad, con el amplio apoyo del sector bancario al cual se le dio un gran campo de acción desde el gobierno de Duran Ballén, esto ocasiono que al subir al poder tenga que responder a intereses personales y de grupo de este sector.

El gobierno de Mahuad también tuvo que hacer frente a los gastos ocasionados por el fenómeno natural del Niño, su promesa de campaña en lo referente al Bono Solidario, la ampliación del SOTE, entre los principales gastos.

En 1998 el sector del gasto no financiero “sueldos” con un 32,88% fue el de mayor representatividad con respecto de los otros sectores, y de este porcentaje el 12,13% es de “otros gastos”, y 9,41% es de sueldos para la defensa, el 8,90% fue para sueldos de los educadores, y 2,45% fue el porcentaje asignado para los trabajadores de la salud.

En cuanto a bienes y servicios y otros gastos tenemos que su gasto para este año fue de 25,51%, y dentro de este el 17,84% fue para “otros gastos” no especificados de este sector. Por otra parte 6,20% fue para beneficios para la seguridad social y en este año se presenta por primera vez el bono solidario que contó con el 1,48%.

Para inversión de capital se aportó el 22,44% de todos los gastos del sector no financiero, siendo “otros gastos” el rubro más importante en participación con un 16,32%, seguido del 5,05% para los gobiernos seccionales y el 1,09% para Petroecuador.

En este periodo a más de los factores exógenos que se presentaron, se aplicó una política fiscal expansiva en una época de escasez de recursos, lo que implicó el crecimiento desmedido del gasto, para ilustrar esto observamos que en la década del 90 el déficit del SPNF no superaba el 1.2% del PIB mientras que para 1998 este mismo déficit alcanzó el 5.6% del PIB<sup>3</sup>.

El mal manejo del dinero de los ahorristas por parte de los propietarios de los bancos en 1999, desencadenó en la crisis financiera, obligando al estado a intervenir para evitar la debacle financiera que sin embargo ocurrió; entre las medidas adoptadas por parte del gobierno de Mahuad para evitar esta crisis estuvieron desde la asignación de créditos para salvar estas instituciones financieras, hasta el congelamiento de los depósitos de los ahorristas para evitar un masivo retiro de dinero, y la posterior creación de la AGD (Agencia de Garantía de Depósitos), la cual hasta la fecha no presenta los resultados esperados, sino que por el contrario se ha constituido en un foco de corrupción más y un incremento injustificado del gasto, todas estas medidas que fueron mal enfocadas y mal recibidas por parte de la mayoría de los ecuatorianos.

En este gobierno ya se anunció la adopción de la dolarización como esquema monetario, evidentemente como tabla de salvaguarda a la crisis política y

---

<sup>3</sup> Memoria Anual, Banco Central Del Ecuador, 1998, Pág. 74 –80

económica, se dieron las reformas legales con las leyes TROLES que dieron paso a la adopción del sistema.

En 1999 se gastó más en intereses de la deuda que en los otros sectores con un 28,40% y de este el 20,10% fue para el pago de intereses de deuda externa, el 8,60% para "otros gastos", el 8,31% para el pago de intereses de deuda interna, el 6,41% fue para intereses de los bonos Global y Bradys y por último el 5,09% para los intereses de préstamos adquiridos con los multilaterales. Sin embargo este monto no fue el idóneo ya que, en septiembre de 1999, el Ecuador se declara en moratoria de la deuda tanto en lo referente a bonos Brady, Eurobonos, y deuda externa, tomando en consideración que desde el año 1996 existían incumplimientos en los pagos al Club de París.

En cuanto a inversión de capital se gastó 24,01% y de esto el 17,98% se lo hizo el "otros gastos" el 5,38% para los gobiernos seccionales, mientras que para petroecuador fue 0,65%. El sector de sueldos gastó el 23,79% del total de los gastos del sector no financiero y de esto, el 8% fue para "otros gastos" el 7,44% para sueldos en educación, el 6,51% el salarios para la defensa y solo el 1,87% para sueldos de la salud. Por otra parte el sector de bienes y servicios y otros gastos se le asignó un 23,79%, los mismos que fueron distribuidos de la siguiente manera: 15,05%, fue para beneficios de la seguridad social y 4,13% para el bono solidario.

Si solo se leería a breves rasgos las políticas adoptadas por el gobierno en este periodo se podría pensar que se trató de un gobierno evidentemente de derecha o neoliberal, aunque el presidente electo representaba a un partido de izquierda como la DP (Democracia Popular), sin embargo hay que tomar en cuenta que la dolarización, esquema totalmente globalizador y neoliberal, fue adoptado no como una política de estado, ni un plan de gobierno, sino más bien como una medida desesperada ante la crisis desatada en el país, principalmente suscitada por un gobierno comprometido con este sector, es así como salió a la luz pública los compromisos adquiridos con muchos de los dueños de los bancos, entre ellos Aspiazú, quienes habían sido los que financiaron la campaña de Mahuad, ante esta realidad, sumada al echo de que

en este periodo se declara la moratoria en el pago de la deuda, el 21 de Enero del 2000, una movilización, encabezada por el movimiento indígena y mandos medios de las fuerzas armadas, pusieron fin al gobierno de Mahuad.

**Gobierno Constitucional del Dr. Gustavo Noboa Bejarano (Enero 2000 – Enero 2002).**

Luego del golpe de estado se busca dar una salida constitucional al mismo por lo que se posesiona como Presidente de la Republica el hasta entonces Vicepresidente Gustavo Noboa.

El 32,58% del total de gastos del sector no financiero fue para bienes y servicios y otros gastos, de esto 26,93% se lo gasto en otros gastos no especificados dentro de este sector y el 2,84% se lo hizo tanto en beneficios para la seguridad social como para el bono solidario.

En cuanto al pago de intereses este represento el 25,01% de los cuales el 20,30% fue para intereses de deuda externa, 4,71% para intereses de deuda interna, 5,47% para los multilaterales y por ultimo el 3,83% para pago de intereses de bonos Global y Bradys; en tercer lugar tenemos los gastos efectuados por concepto de sueldos con un 21,53% y de esto el 9,49% fue para otros gastos que no están detallados, por otra parte el 5,82% y el 4,71% fueron para educación y defensa respectivamente y por ultimo los sueldos para la salud con 1,54%. En julio del 2000 el Ecuador logra canjear su deuda externa con bonos Globales a 30 y 12 años, lo que en parte explica el por que de los porcentajes bajos en pago de deuda externa, sobre todo en lo que a bonos Global y Bradys respecta, sin embargo en la actualidad se habla de una negociación no muy transparente, razón por la cual hasta el momento se le sigue un juicio por malversación de fondos.

En inversión de capital, para este año, se asigno un 20,87% y de este porcentaje el 14,69% se gasto en rubros no detallados, el 5,85% fue para los gobiernos seccionales y el 0,355 fue para Petroecuador.

En el penúltimo año de nuestro estudio podemos observar que el sector de la salud es el sector con mayor asignación de gasto con un 28,66%, de este porcentaje el 12,86% se lo gasto en otros gastos no especificados, el 8,05% fue para la educación, el 5,81% para la defensa y el 1,96% para la salud.

En cuanto a inversión de capital 18,63 se lo gasto en otros gastos, el 7,39% en los gobiernos seccionales y 1,88% para petroecuador, siendo el porcentaje agregado del 27,90%. En tercer lugar para este año tenemos las asignaciones para bienes y servicios, y otros gastos con un 23,82%, siendo el gasto mas representativo como a sido la tónica de este análisis y de todos los sectores el de otros gastos con un 17,76% , por otra parte el 3,05% fue para los gobiernos seccionales y el 2,99% para Petroecuador. Finalmente en lo relacionado con el pago de intereses por concepto de deuda tenemos un total de 19,52% de ahí que para el pago de intereses de deuda externa se destino el 15,40%, para el pago de intereses de bonos Global y Bradys el 5,95% , en otros gastos el 4,78%, para los multilaterales el 4,68% y para el pago de intereses deuda interna el 4,22%.

En el ultimo de este estudio, vemos que el sector cuyo gasto es el mas representativo del total es el asignado a los sueldos con un 34,20% y de esta asignación el 15,45% se lo hace para cubrir otros gastos no detallados, el 10,08% para pagar los sueldos de los educadores, el 5,82% para salarios de la defensa nacional y el 3,07% para sueldos en el sector de la salud.

A continuación tenemos la inversión de capital la misma que con un 26,08% se compone de la siguiente manera: 13,78% en otros gastos, el 9,16% para los gobiernos seccionales y el 3,14% para petroecuador. Por otra parte el 25,39% del total se gasto para bienes y servicios y otros gastos y de este porcentaje 18,92% corresponde a otros gastos, 4,11% para beneficios de la seguridad social y 2,36% para el bono solidario.

Por ultimo el sector con la menor asignación fue el de intereses con 14,33%, de esto el 10,54% fue para el pago de intereses de deuda externa, el 4,79% para bonos Global y Bradys, el 3,79% para el pago de intereses de deuda interna, el

3,32% para organismos multilaterales y finalmente el 2,43% para otros gastos, esta disminución en el gasto por intereses de la deuda son explicados por la renegociación lograda en el año 2000.

Este gobierno se caracterizó por el regionalismo al concentrar la inversión de capital, sobretodo en lo que a viabilidad respecta, en la costa ecuatoriana, ya que fue un presidente de origen costeño.

### **3.2.2. Análisis del Comportamiento del Gasto antes y después de la Dolarización (1992-2002)**

En este punto del análisis centraremos la atención en la manera en que año a año se han venido desarrollando en el periodo mencionado, para de esta manera determinar la evolución de los mismos<sup>4</sup>.

#### **Sueldos.**

La tasa de variación del sector sueldos fue de 14,61%, esto con respecto del año anterior, para el año siguiente (1994) este gasto se incrementa en 21,34%, para 1995 el gasto para cubrir sueldos en el sector público se incrementa en 16,12%, en 1996 el gasto se incrementa en un 3,93%, en este año se observa un incremento importante del gasto en sueldos para la educación de 113,57%; en segundo lugar está el gasto designado para pago de sueldos en defensa con 22,65%, por otra parte es importante mencionar que en este año se presenta un decrecimiento importante de “otros gastos” de -30,04%.

Para 1997 el gasto en sueldos del sector no financiero crece en 4,05% y en cuanto a sueldos los de defensa se incrementa en un 13,35% , seguido de 8,66% en “otros gastos”, mientras que para sueldos en educación se presenta un decrecimiento de -8,47%.

En 1998 el gasto correspondiente a sueldos se incrementó en 9,66%, de ahí que el incremento más representativo de todo este sector es el de sueldos para

---

<sup>4</sup> Ver Anexo #1 Pág. 180 - 183

defensa con 21,3% seguido del aumento en Sueldos para la educación con 17,74% , mientras que la asignación para sueldos de la salud disminuyo en 10%.

Para 1999 el sector sueldos presenta un decrecimiento del 41,4%, esta es la caída mas importante en todo el periodo de estudio, y dentro de este los resultados mas dramáticos son -46,6% en “otros gastos” , -44% en sueldos para la defensa, 38,1% en salud y -32,3% en educación. En este año se crea el Consejo nacional de Remuneración, el mismo que tenia por objeto el determinar políticas salariales , determinar normas para el control de la masa salarial así como su crecimiento en base a la disponibilidad de los recursos del Estado y finalmente determinar el régimen de jubilaciones patronales en las instituciones publicas.

En el año 2000 la variación de los gastos para sueldos es negativa con un -8,17%, en este año los sectores mas afectados son: defensa -26,6%, -20,6% en sueldos para la educación , -16,7% en sueldos para la salud, es importante señalar que en el 2000 los “otros gastos” se incrementan en 20,42%. Así mismo para este año el Consejo Nacional de Remuneraciones autorizo un incremento salarial del 60% en promedio sin embargo esto no logro recuperar la capacidad adquisitiva de los servidores del sector publico, debido al elevado nivel de inflación. Otra medida que se adopto es el incremento del bono solidario n 75% para las madres y de 50% para los ancianos y discapacitados.

Para el 2001 la variación en el gastos de sueldos es positiva y de 58,9% el mayor en este periodo de estudio y entre los sectores que presenta mayor incremento en sus tasas tenemos: 65,04% el de educación, 61,85% en “otros gastos” 52,31% salud y 47,24% en defensa; por ultimo en el 2002 observamos un incremento positivo de 44,05%, es importante señalar que en cuanto a los gastos para sueldos de salud estos se incrementaron en 88,89% con respecto al año anterior, el mas alto en los diez años de estudio para este sector de salud; por otra parte los gastos para cubrir los sueldos de educación se incrementaron en 51,23% del 2001 al 2002, mientras que “otros gastos” lo hizo

en 44,99% y finalmente los gastos para sueldos de defensa se incrementan en 16,72%.

### **Bienes y Servicios y Otros Gastos.**

A continuación revisaremos el comportamiento de los gastos de este “sector de los gastos del sector no financiero”, los mismos que están compuestos principalmente por Beneficios de la seguridad social, El bono solidario, “otros gastos” que por cierto esta es una cuenta que aparece en todos los componentes de este sector no financiero y en todos los casos sin especificación alguna, considerando que a lo largo de este periodo de estudio su participación en los diferentes componentes es importante, de ahí que en 1993 la variación del gasto para este sector es de -7,41%, es decir un decrecimiento con respecto al año anterior , mientras que para el 94 la variación es del 12,11% ; en el 95 se observa el incremento mas importante que fue del 43,12%, de ahí que en este año los “otros gastos” se incrementaron en un 52,59% y los gastos en beneficios de la seguridad social lo hicieron en 17,23%, para el año siguiente la tasa de variación fue de 3,99%, siendo los gastos en beneficios para la seguridad social los mas significativos con un 11,52%.

Por otra parte en 1997 se observo una variación negativa en este tipo de gastos con un -1,85%, donde los beneficios para la seguridad social se incrementaron en 0,57% y los “otros gastos” presentan una variación negativa del -2,61%. En 1998 se observa una variación negativa del -8,37%, mientras que para los beneficios de la seguridad social esta fue del -9,12% y la variación de los “otros gastos” fue de -15,2%, es importante señalar que en este año entra aparece la figura del bono solidario, En 1999 se observa la variación negativa mas importante en estos diez años que comprende nuestro periodo de estudio con un -24,5%, en donde los beneficios de la seguridad social varían en -40,1% , los “otros gastos” lo hicieron en -31,7% y finalmente para este año el bono solidario presenta una variación del 126,3% con respecto de su primer año de implementación.

En el 2000 los gastos en bienes y servicios y otros gastos crecen en 38,95%, y por la distribución de los gastos se puede observar que los “otros gastos” correspondientes a este grupo crecen en 81,5% en relación al año anterior, mientras que beneficios para la seguridad social y el gasto para el bono solidario decrecen en -37,2% y 30,2% respectivamente. Por otra parte en el 2001 los gastos en Bienes y servicios decrecen el -12,7% , de este comportamiento, los “otros gastos” disminuyen en relación al 2000 en -21,3%, mientras que los gastos por concepto de bono solidario y beneficios para la seguridad social aumentan en 28,33% y 25,83%. Finalmente en el 2002 se observa un incremento en este tipo de gastos en 28,62%, lo que por cada componente de este tipo de gastos significa que los beneficios para la seguridad social lo hacen en 65,56% , los “otros gastos” aumentan en 28,57% y el bono solidario disminuye en -6,49%.

### **Intereses.**

En esta parte del análisis vamos a revisar el comportamiento de los gastos por concepto de pago de intereses, los mismos que en esta década se han comportado de la siguiente manera:

En el 93 el gasto en intereses se incrementa en 5,53% con respecto al año anterior, sin embargo los intereses internos se incrementaron en 19,35% y los externos lo hicieron en 5,53% .

Para 1994 los gastos por intereses crecen en 5,71%, creciendo los gastos por intereses internos en 4,05%, mientras que los externos lo hacen en 5,94%. En el 95 los gastos en intereses se incrementan en 18,02%, siendo los intereses internos los que presentan el mayor incremento con 51,95% , mientras que los gastos por intereses externos crecen en 13,58%. En el siguiente año se observa un incremento de los gastos en intereses del 5,73% y de este grupo de gastos los intereses internos se incrementaron en 47,83% y los externos presentan un decrecimiento del -1,50%.

Para 1997 el incremento del gasto en intereses fue del 19,74%, siendo los gastos en intereses internos el de mayor representatividad con 40,96% y los gastos por intereses externos fueron de 13,96%.

En 1998 se observa el primer decrecimiento en los gastos por concepto de intereses, el mismo que fue del -0,8%, y dentro de este grupo los intereses internos decrecieron en -2,06% y los gastos en intereses externos en -0,27%.

En el siguiente año, es decir para 1999 los gastos por intereses se incrementan en 19,86% el mas alto en todo el periodo de análisis, de este, el gasto para pagar intereses de deuda interna crece en 45,38%, mientras que los gastos por concepto de intereses de deuda externa lo hizo en 11,75%.

En el año 2000 el gasto por concepto de intereses disminuye en -10,70% y dentro de este grupo el gasto de intereses de deuda interna disminuye en 42,5% , el de intereses de bonos Global y Bradys disminuyo en -39,3% , por otro lado los “otros gastos” se incrementaron en 30,17% y los gastos en intereses de deuda con gobiernos multilaterales se incrementaron en 8,96% con respecto al año anterior, y por ultimo los gastos por pago de interés de deuda externa se incrementaron en 2,51% .

Para el 2001 los gastos por intereses disminuyeron en -6,34% de esto, los intereses por interés externos decrecieron en -9,44% , los “otros gastos” lo hicieron en -48,3%, mientras que los gastos en intereses por bonos Global y Bradys se incrementaron en 85,19% , los de deuda interna en 7,04% y los gastos por pago de intereses a multilaterales en 2,16%.

Finalmente en el 2002 los gastos por intereses decrecieron en -11,80% y dentro de este grupo de gastos los gastos por concepto de pago de intereses de deuda interna se incrementaron en 8,45%, por otro lado los intereses en intereses externos disminuyeron en -17,4% , los gastos por intereses a los organismos multilaterales decrecieron en -14,40% , los intereses por bonos Global y Bradys disminuyeron en -2,67% y por ultimo los “otros gastos” decrecieron en un -38,50% el mas representativos de los decrecimientos.

### **Inversión de Capital.**

En cuanto a los gastos de capital, los mismos que comprenden los efectuados por petroecuador, los gastos para gobiernos seccionales y “otros gastos” durante el periodo de estudio se ha comportado de la siguiente manera: Para 1993 los gastos por este concepto se incrementaron en 4,82% con respecto a 1992, para el año siguiente crecieron en 14,82%, mientras que para 1995 estos gastos sufrieron una variación positiva del 10,31%, además en este año y dentro de este grupo, los gastos para los gobiernos seccionales crecieron en 30,33%, los “otros gastos” lo hicieron en 8,24% y los de petroecuador en 5,67%,. Para 1996 los gastos en inversión de capital crecieron en 10,31% , de este grupo el componente cuyo incremento se destaco de los otros, fue el de petroecuador con 30,20% , seguido del incremento de los “otros gastos” con 25,11% , mientras que los gastos de los gobiernos seccionales decrecieron en -3,14%.

Para 1997 el incremento en este tipo de gastos fue negativo del -13,70%, sin embargo los gastos de los gobiernos seccionales crecieron en 22,73%, mientras que los gastos en petroecuador decrecieron en -39,70%, finalmente los “otros gastos” decrecieron en -14,30%.

En 1998 los gastos por inversión de capital fueron de -7,60% y dentro de este tipo de gastos los de petroecuador decrecieron en -52,1% , los “otros gastos” en -11% y los gastos de los gobiernos seccionales crecieron en 37,57% . En 1999 se observa una variación del -13,4%, es importante mencionar que los gastos de petroecuador decrecieron en -51,80%, los de los gobiernos seccionales en -13,8% y los “otros gastos” en -10,6%.

### **3.3. Medidas Adoptadas Dentro del Esquema de Dolarización.**

Al comienzo de este capitulo se indicaron los sectores en los cuales se debe destinar recursos por parte del estado para lograr crecimiento y desarrollo económico, el objetivo en este punto es el de analizar si, en la realidad dolarizada de la economía ecuatoriana, se han adoptado medidas de política

económica que sustenten el crecimiento de la economía, es decir medidas que no solo signifiquen la cura a un mal pasajero, sino que además sirvan de sustento para lograr estabilidad, transparencia fiscal, y que sirvan para mejorar la situación económica del país.

Como es conocido ya en 1999 se venía hablando de la adopción de el esquema de dolarización, sin embargo este proceso se dio en un ambiente económico y político de lo mas desfavorable, ya que económicamente en este año se venía arrastrando el problema ocasionado en 1998 por el fenómeno del niño, el cual significo perdidas enormes para el país y la necesidad de optar por una política fiscal expansiva, y el problema suscitado por en el sector bancario financiero del país, el cual se entiende como la principal causa para una adopción tan precipitada de la dolarización. Dentro de este marco era evidente que el clima macroeconómico no era precisamente el mejor para la adopción del nuevo esquema, ya que el gasto publico se vio incrementado principalmente por la demanda de liquidez del sistema financiero, y por el pago de intereses de deuda, ante esta crisis se vio evidenciado que la adopción de la dolarización fue, mas que una medida de política económica bien estructurada, una tabla de salvación para el gobierno de turno y para las autoridades económicas.

En el año 2000, como lo señala el propio Banco Central en la Memoria Anual, los resultados positivos en materia fiscal se vieron evidenciados gracias a la realidad petrolera, sin embargo dentro de las principales políticas adoptadas en este periodo se encuentran<sup>5</sup>:

- Incremento del bono solidario, en 75% para las madres, y en 100% para discapacitados y la tercera edad.
- El CONAREM incremento en aproximadamente un 60% el salario a los servidores públicos.
- Incremento en el precio de los derivados del petróleo para uso interno, como la gasolina, gas, y diesel.

---

<sup>5</sup> Memoria Anual, Banco Central Del Ecuador 2000, Pág. 41 -52

- Reestructuración de la deuda Brady, lo que permitió flexibilidad en el flujo de caja.
- Eliminación de la salvaguarda para la importación de electrodomésticos, partes y accesorios de vehículos, y derivados y productos agrícolas, lo que significó una reducción en la pérdida de ingresos en el 2001 de aproximadamente 0.1% del PIB.
- La eliminación de el impuesto a la circulación de capitales, sin embargo esta medida fue adoptada desde enero del 2001.
- Se crea el Fondo Indígena, así como el financiamiento de programas de salud y vivienda.

Como se puede notar gran parte de las principales medidas de política económica, por no decir todas, siguen siendo medidas de corto plazo y que en gran medida no solucionan los problemas estructurales de la economía, como lo es el incremento de el precio de combustibles, la creación de nuevos fondos, el aumento de salarios del sector publico, etc., algo importante a destacar es la reestructuración de la deuda, que si bien da una mayor flexibilidad a los flujos de caja, este echo debería ser aprovechado para instaurar políticas tendientes a incrementar la inversión en los sectores productivos del país, en áreas que puedan generar, en un futuro, recursos para el sustento de la economía, y en reestructurar las instituciones publicas, para que sean verdaderos entes encargados de el manejo de una economía, y no simples organismos derrochadores de recursos.

Para el 2001 se realizaron muchos cambios, principalmente legales entre los cuales se expiden una serie de normas y procedimientos “mas técnicos” en lo que a materia de manejo de las finanzas publicas se refiere, entre ellas se encuentran entre otros<sup>6</sup>:

- Principios de Administración Financiera.
- Principios y Normas Técnicas de Contabilidad Gubernamental.
- Normas Técnicas de Presupuesto y Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos.

---

<sup>6</sup> Memoria Anual, Banco Central Del Ecuador 2000, Pág. 41 -50

- Normas de Restricción y Austeridad del Gasto Público.
- Reglamento a la Ley, y Plan nacional de Descentralización del Estado.

También en este periodo se aprueban incrementos salariales en diferentes estamentos del sector publico, así el CONAREM dictamina el incremento de hasta un 10% en la masa salarial vigente en el Presupuesto del 2001, entre los cuales se encuentran:

- Gobierno Central, durante todo el 2001.
- Incrementos del 10% y del 5%, para los el primero y segundo año de vigencia de los contratos colectivos celebrados a partir de la fecha.
- Servidores, profesionales escalafonados, Magisterio Nacional, y trabajadores públicos, sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera administrativa recibirían, a partir del 1 de Enero de 2001, un bono de comisariato mensual en dólares.
- Bonificación económica anual para los servidores del Ministerio de Educación.

En lo referente a la deuda externa se da la **Autorización** del refinanciamiento de la deuda externa, para de esta manera lograr el reordenamiento de las cuentas fiscales en el mediano y largo plazo.

Con lo anteriormente citado queda, una ves mas, evidenciado que en el país los aspectos económicos son manejados al dedo, en lugar de técnicamente, no es comprensible que por un lado se haga un esfuerzo enorme para expedir leyes y reglamentos que tratan de poner orden a las finanzas publicas, y principalmente en controlar el gasto desmedido, y por otro lado se aprueben incrementos en los salarios de funcionarios públicos sin razón técnica para hacerlo. Cierto es que con la dolarización, y la determinación de sueldos en dólares, se perdió la capacidad adquisitiva, en primera instancia, de los sueldos, y no es menos verdad que estos sueldos deben ser revisados, pero esto fue y sigue siendo un problema generalizado en toda la economía y no solo en el sector publico, los mismos que debe ser tratados paulatinamente, caso contrario estos incrementos desmedidos propician desajustes fiscales

nuevamente y que en caso de dolarización tienen un impacto mucho mas profundo que en una economía no dolarizada.

Por otro lado es sorprendente que se nombre como un logro extremo la *aprobación para refinanciar deuda* cuando esta función debe ser prioritaria y no requerir tramites legales y burocráticos extensos y tediosos que muchas veces pueden truncar este objetivo.

### **3.4. Representatividad del Gasto Público.**

Dentro de los principales indicadores se encuentra aquel para medir la representatividad del gasto publico, el mismo que muestra la relación existente entre este y el PIB, el mismo se obtiene expresando, en términos relativos, que porcentaje del gasto esta contenido en el PIB, o lo que es lo mismo que porcentaje del PIB esta comprometido hacia el gasto. Esta medida es de vital importancia ya que el PIB como sabemos mide la producción del país, entonces en ultima instancia lo que nos indica esta medida es en cuanto la producción del país se destina al gasto publico, o mejor dicho, se debería destinar para cubrir el gasto<sup>7</sup>.

En el primer año de estudio se observa la relación mas alta del periodo con un índice superior el 27%, luego en los dos años siguientes del periodo este porcentaje o esta relación disminuye a 23% y a 21% aproximadamente, para el 93 y 94 respectivamente.

En los años 1995 y 1996, se puede observar un crecimiento pasando, en 1996, a representar mas del 24% del PIB, para 1997 este indicador disminuye al 22% y se mantiene prácticamente constante en el 98.

En el año de 1999 y fruto de la drástica caída del PIB, por motivos ya conocidos, esta relación crece ubicándose en el 25%, en el 2000 y debido a el

---

<sup>7</sup> Ver Anexo # 1, Pág. 184.

problema financiero vivido en el 99, y que nos llevo a la dolarización de la economía, este índice llega a los niveles de comienzo del 92 con un 26,52%.

En el año 2001, fruto de la estabilidad que trajo consigo la dolarización, este índice disminuye al 24%, sin embargo en el 2002 este indicador nuevamente se incrementa un casi un punto porcentual.

Lo que se puede ver con este análisis es que el Ecuador tiene comprometida cerca de la cuarta parte de su producción en gasto público, que en su gran mayoría es inflexible, ya que este representa deuda pública que es vital pagarla para la obtención de divisas, y a gasto corriente, principalmente sueldos, que es factor importante para la estructura inflexible del gasto.

Ante esta situación lo que se debería es buscar la forma de volver al gasto más flexible, mediante políticas nuevas, sobretodo en la parte referente a medidas que flexibilicen las relaciones laborales y la contratación en el sector público. Otra medida es el incremento de la producción (PIB), pero esta es una medida que se logra en el largo plazo, que debería ser tomada muy en consideración, pero que sin la contra parte de la disciplina en el gasto fiscal poco puede ayudar.

### **3.5. Gasto Per cápita.**

Este indicador permite darnos cuenta de cuanto necesita cada ecuatoriano, al año, para mantener el sector público, o lo que es lo mismo cuanto plata no llega “a manos” de cada ecuatoriano por ser destinada al gasto público

Otro indicador que está bastante relacionado es el Gasto Corriente Per cápita que nos muestra que proporción del gasto total no viene a representar un beneficio directo para la población, esto nos hace dar cuenta de la realidad del gasto del sector público no financiero, así como determinar si este gasto apoya o no al crecimiento económico del país. Este índice nos muestra el costo por

persona de mantener el sector publico no financiero y el peso por persona que representa la deuda del país<sup>8</sup>.

Para 1992 se observa un gasto de 328,61 dólares por persona y de este, se concluyo que 240 dólares representaron el costo por persona en gasto corriente, y finalmente se puede ver que el gasto en inversión de capital para este año no llego a representar 89 dólares por persona. En 1993 el índice del gasto en el SPNF per capita aumento a 335,11 dólares, el mismo que se explica por el incremento del gasto en este sector, es importante señalar que para 1993 el gasto por persona en lo referente a gasto corriente fue de 244,13 dólares, mientras que el gasto en inversión de capital fue de 90,98 dólares por persona.

En el siguiente año de estudio el índice del gasto en el SPNF per capita fue de 375,67 dólares, incremento que se explica por el crecimiento del gasto en este sector en un 14% aproximadamente, por otra parte el índice del gasto corriente per capita para el 94 fue de 273,29 dólares, y por ultimo el gasto en inversión de capital per capita fue de 102,38 dólares.

Ya en el año de 1995 este índice alcanzo los 447,30 dólares, lo que indica el gasto del SPNF por cada habitante, y lo que se explica por el incremento del gasto en este sector en 21% con respecto del año anterior, así mismo, al ser el índice de gasto corriente por persona parte del anterior, este se incremento en 336,69 dólares, y para concluir el costo en inversión de capital para cada habitante para el 95 fue de 110,61 dólares.

Para 1996 el gasto total aumenta en algo mas de 400 millones, lo que resulta en un incremento de aproximadamente 8 dólares en el gasto corriente percapita, por otro lado, el índice referente a la inversión de capital percapita, aumenta en 22 dólares, esto en parte es explicado por que el Ecuador en este año vivió el problema limítrofe con el Perú, lo que implico inversión en armamento y en movilización de las tropas hacia la frontera.

---

<sup>8</sup> Ver Anexo # 1, Pág 185.

En 1997 los gastos del SPNF prácticamente se mantienen constantes, lo que da como resultado una disminución del indicador percapita respectivo, obviamente explicado por el crecimiento de la población, Sin embargo el gasto corriente percapita sube en 11 dólares, mientras que la inversión percapita disminuye algo mas de 20 dólares, es decir en este año la brecha se hace aun mas grande en lo referente a la diferencia entre gasto corriente e inversión de capital.

1998 nos muestra una reducción en el índice de gasto SPNF percapita en prácticamente 16 dólares, sin embargo los desembolsos debidos a gastos corrientes percapita disminuyen tan solo en 5 dólares, mientras que la inversión de capital percapita registra un decrecimiento de 10 dólares. En gran medida esta reducción es explicada por el aumento de la población, ya que los gastos del SPNF disminuyen si, pero no en la misma proporción en la que aumenta la población.

En el año de peor crisis vivida en el país, tanto económica como política y social, se puede observar una caída drástica en estos indicadores ya que el gasto del SPNF percapita disminuye en prácticamente 94 dólares, en lo referente al indicador percapita del gasto corriente, este disminuye en 78 dólares, mientras que en su similar referido a la inversión de capital este decaen en 15 dólares por persona.

En el año 2000 con la dolarización ya instituida en el país, la brecha entre gasto corriente y de inversión de capital aumenta aun mas, ya que el gasto total percapita disminuye en un valor poco significativo de 2 dólares, ya que si bien el gasto total aumenta pero el crecimiento poblacional es proporcionalmente mayor, es así como se puede observar que el gasto corriente percapita aumenta de 271,67 en el 99, a 281,24 en el 2000, mientras que la inversión percapita disminuye de 85,84 a 74,18 en el 2000.

Mostrando que de el 99 al 2000 se presento un aumento moderado en lo referente al gasto, para el año 2001 este se vuelve a disparar, ya que el gasto total percapita aumenta en aproximadamente 60 dólares, en este año el gasto

corriente percapita aumenta en 18 dólares, mientras que la inversión de capital lo hace en 41 dólares, este incremento se da principalmente por la construcción del nuevo oleoducto, y la culminación de obras en lo referente a red vial.

En el año 2002 la aparente austeridad en el gasto termina lo que da como resultado un indicador de gasto del SPNF percapita de 488,76 dólares, mayor en 73 dólares al registrado en el año anterior, de este incremento se puede notar que el mayor incremento se presenta en el gasto corriente que aumenta en mas de 62 dólares, mientras que la inversión de capital lo hace en tan solo 11,66. Este incremento se explica por el reajuste de los sueldos en el sector público, y en parte por el incremento de los beneficios de la seguridad social.

De lo citado anteriormente se puede observar que el peso del gasto corriente se ha ido incrementando al paso de los años, en desmedro de la inversión de capital ya que esta no crece al mismo ritmo, esto nos da a pensar que los gastos realizados en el país son gastos que simplemente solucionan problemas temporales y no de fondo o estructurales.

Por otra parte en el primer año de dolarización, se puede ver una relativa austeridad fiscal, pero parece ser que a las autoridades económicas se les olvido que esta es una herramienta que exige la continuidad en la austeridad, esto se ve reflejado en los datos que muestran que para el segundo año existe un crecimiento desmedido del gasto, que si bien puede ser considerado como necesario, debería haber sido planificado para realizarlo paulatinamente en un programa económico que proyecte este crecimiento en el mediano plazo.

# **CAPITULO 4**

## **LOS INGRESOS FISCALES**

## **4.1. Importancia de los Ingresos y Nuevas Fuentes de Ingresos para el Sustento de la Dolarización.**

En este capítulo analizaremos los ingresos fiscales, los cuales son de vital importancia para cualquier economía, ya que de estos depende el monto que se debería gastar, es decir hasta cierto punto nos indica el “límite” que existiría dentro de una economía para realizar o concretar sus egresos, esto siempre y cuando exista una disciplina fiscal orientada hacia la reducción o ausencia de los déficit fiscales, los cuales, como se anotó anteriormente, si bien es cierto que en algunos casos se pueden presentar, los mismos no pueden ser exageradamente grandes o una constante en el desenvolvimiento de una economía en el largo plazo.

En una economía bajo un sistema de cambio rígido, como es el caso puntual aquí tratado, los ingresos son imprescindibles, ya que al no contar con la herramienta monetaria que nos permita la monetización de los déficit, es decir el cubrir el déficit vía emisión monetaria, la brecha existente al no tener los ingresos necesarios deberá ser cubierta con un mayor endeudamiento, o vía el incremento de impuestos, en el primer caso el problema está en que los bonos emitidos por el estado, al implicar el pago de déficit en una economía dolarizada, son de baja cotización y no muy apetecidos en los mercados internacionales, lo cual a la final implica un nivel de endeudamiento demasiado grande que ampliaría aun más el déficit ya existente, en el segundo caso significaría, hasta cierto punto, comprometer al sector privado de la economía, es decir, que por medio de impuestos el sector público estaría absorbiendo demasiados recursos del sector privado y restando de esta manera competitividad a los mismos, o restando o disminuyendo la capacidad adquisitiva de los agentes económicos, lo que en última instancia se traduciría en una reducción del consumo y por ende de la demanda agregada.

Desde otro punto de vista, es de notar que, toda economía, en la cual sus ingresos sean dependientes de un solo producto o factor, a la larga tienden a tener serios problemas, mas aun si este recurso cae dentro de la categoría de los no renovables, llámese este oro, plata, petróleo, etc., ya que no solo esta

presente la problemática del agotamiento de los mismos, sino que los ingresos provenientes de estos están sujetos a el juego, no siempre limpio, de la oferta y demanda internacionales y por ende a la fijación de los precios de los mismos.

En un mundo globalizado, y tendiente a la internacionalización de los mercados, muchas economías han optado por la privatización de sus empresas originalmente estatales como es el caso de telefonías, transportes, telecomunicaciones, etc.; bajo esta realidad el estado ya no es dueño de la mayoría de empresas o productos generadores de ingresos, y en contrapartida sus ingresos los obtienen por medio de la recaudación tributaria, es decir que en ultima instancia todo su accionar fiscal recae o depende de los ingresos obtenidos por medio de la tributación. Por esta razón consideramos que los ingresos obtenidos por medio de tributos son de vital importancia, con lo cual no se quiere decir que simplemente se deberían implementar mas tributos, sino mantener una estructura tributaria eficiente en el sentido de que los impuestos existentes, por un lado, brinden los recursos necesarios al sector público para la realización de sus actividades primordiales y económicamente positivas para la totalidad de la economía, y por otro lado, no signifiquen un peso enorme para los agentes económicos.

Esta realidad debería ser tomada en cuenta en economías como la Ecuatoriana, la cual esta muy cercana a formar parte de tratados internacionales como el ALCA o el TLC, ya que este tipo de compromisos implica el contar con un aparato estatal moderno, en el sentido de ajustarse a la realidad económica y al funcionamiento de las economías con las cuales se pretende comercializar o negociar, para de esta manera entrara a competir en igualdad de condiciones, caso contrario seria una economía débil que al final de cuentas seria “absorbida” por economías mas fuertes lo que implicaría una dependencia aun mayor a la existente en la actualidad.

Mucho se habla sobre los ingresos que un país obtendría por medio de la privatización de sus instituciones o empresas, sin embargo hay que tomar en cuenta que son recursos de “bolsillo”, es decir no permanentes en el tiempo, los cuales si no son invertidos en la búsqueda de nuevas fuentes de

generación de ingresos, serian de muy poca utilidad para el desarrollo sostenido de la economía en su conjunto.

La búsqueda de nuevas fuentes de ingreso bajo el esquema de dolarización es de vital importancia, ya que el motor de toda economía son precisamente las divisas de las que se alimenta, y en un sistema económico en el cual no se cuenta con la herramienta de la emisión monetaria, la consecución de divisas se limita a tres fuentes primordiales, el endeudamiento, generación de divisas vía exportaciones, y la tercera, que en nuestro país juega un papel primordial pero no por eso se la debe concebir como aceptable, las remesas de migrantes. Como se lo anoto anteriormente el endeudamiento de la economía ecuatoriana es muy poco viable y saludable, es decir que el estado, como mejor opción económica y social, debería aportar e implementar planes y acciones destinadas hacia el fomento de las exportaciones de los mas variados productos posibles, para que de esta manera, y por medio de los tributos originados por estas, obtenga nuevas y mas variadas fuentes de ingresos.

## **4.2. Desarrollo de las Fuentes de Ingresos Tradicionales del Ecuador.**

### **4.2.1. Análisis de la Estructura de los Ingresos Fiscales en el Ecuador (Periodo 1992 - 2002)**

En la primera instancia del análisis de los ingresos estudiaremos la estructura de los mismos, las políticas orientadas hacia su incremento o decrecimiento, y las variables o hechos, tanto endógenos como exógenos, que influenciaron a los ingresos dentro de cada gobierno<sup>1</sup>. Para realizar el análisis nos basaremos en la estructura porcentual de los mismos, es decir la representatividad de cada rubro de ingresos de acuerdo al total.

---

<sup>1</sup> Ver Anexo # 2, Pág. 186 – 194.

## **Gobierno Constitucional del Arq. Sixto Duran Ballén (Agosto 1992 – Agosto 1996).**

El gobierno de Duran Ballén heredo el problema de crédito expandido por parte del Banco Central al fisco, lo que le llevo a tomar medidas como la elevación de las tarifas eléctricas, el incremento de los precios de los combustibles en mas del 100% para uso interno, y también se instauro el impuesto para los activos de las empresas.

En el ámbito petrolero se puede observar que los ingresos en este periodo representan algo mas del 37%, de los cuales mas del 80% se dan por concepto de exportaciones, mientras que menos de un 20% se refiere a la venta de derivados.

En lo referente a los ingresos no petroleros llegaron a representar mas de la mitad del total de ingresos, dentro de la totalidad de ingresos no petroleros los mas importantes se dieron por el aporte de cerca de un 24% en lo referente al IVA, un 11% de impuesto a la renta, y un 11,21% en ingresos arancelarios, mientras que la contribución a la seguridad social aporto cerca del 22% a los ingresos no petroleros. Todo esto tomando en consideración que existía porcentajes de evasión del 50% y 60%, en lo concerniente a el IVA y al impuesto a la renta, respectivamente.

En el primer año de su mandato se registra un incremento de los ingresos debido, por una parte a medidas inflacionarias como son la devaluación monetaria y elevación de los precios de los combustibles, colocándolos a niveles internacionales, y por otra parte al incremento del precio del crudo en el mercado internacional y al volumen de exportación del crudo.

A comienzos de el año 1993 se anuncia el retiro del Ecuador como miembro de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo), lo que trajo consigo una mayor presión por parte del mercado internacional para el crudo ecuatoriano, es así como los ingresos concernientes al petróleo se ubicaron en un 35% aproximadamente, de este porcentaje por concepto de exportación de crudo significo un 66%, y a su vez por la venta de derivados llevo a un 34%.

Por el lado de los ingresos no petroleros, que significaron un 54,56% del total de ingresos, de la totalidad de los ingresos no petroleros, el IVA aportó con un 13%, la contribución a la seguridad social un 11% aproximadamente, el impuesto a la renta un 5,39%, y los ingresos por concepto de aranceles algo más de un 6%, esta última reducción debido a que en este periodo se redujeron las tasas arancelarias.

Para 1994 se puede observar que los ingresos petroleros representan el 29,48% del total de ingresos, mientras que los no petroleros un 57,46%, de la totalidad de ingresos petroleros, por concepto de exportación obedecen un 54% y por la venta de derivados un 46% aproximadamente.

Por el lado de los ingresos no petroleros alrededor el 24% obedece a la recaudación del IVA, un 12% a los impuestos arancelarios, y un 11% a el impuesto a la renta, mientras que la contribución a la seguridad social se ubica cerca de el 19% de el total de ingresos no petroleros.

Posteriormente, en el año de 1995, los ingresos petroleros llegan a representar un 29%, de los cuales las exportaciones de crudo significan alrededor de un 51%, y la venta de derivados un 49% aproximadamente.

En este periodo se realizan reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley de el Régimen Monetario y Banco del Estado, con el objeto de ampliar la base de contribuyentes para incorporar al sector informal de la economía y restringir el crédito del Banco Central hacia el SPNF, sin embargo en cifras se puede observar que no existe mayor variación en los ingresos no petroleros, los cuales aportan un total de un 60%, de los cuales el IVA participa con un 23%, el impuesto a la renta alrededor de un 13%, la seguridad social con un 18,62% y los impuestos arancelarios un 11%.

En el gobierno de Duran Ballén también se crean el CONAM (Consejo Nacional de Modernización), con el supuesto objetivo de modernizar el estado, la Junta Bancaria, y el Consejo Nacional de Valores.

Los ingresos no petroleros, en el ultimo periodo de su gobierno constituyen un 56% del total en parte entendidos por el incremento de las exportaciones de algunos productos no tradicionales, mientras los petroleros alcanzan un 34% aproximadamente, de estos últimos los mas significativos, de alrededor de 60%, lo constituyen la exportación de crudo, mientras que los derivados se ubican en el 40%, este incremento en ingresos, sobretodo petroleros, es entendido a causa de el incremento en el precio del crudo, ya que pasa de 14,8 dólares por barril, en 1995, a 18 dólares para 1996, mientras que la producción de el mismo decae en mas del 10%.

De la totalidad de ingresos no petroleros, el IVA representa, en 1996, algo mas del 24%, el impuesto a la renta el 13%, la contribución a la seguridad social el 17,26%, y los impuestos arancelarios un 9,37%.

### **Gobierno Constitucional del Ab. Abdala Bucaram Ortiz. (Agosto 1996 – Febrero 1997).**

En lo referente a el gobierno de Bucaram, no apporto mayormente a la obtención o explotación de fuentes de ingreso, mas bien por el contrario se logro evidenciar una total ausencia de disciplina fiscal, y la fuga de capitales por la imagen proyectada por el mismo presidente.

En relación a los ingresos no petroleros, principalmente, se vieron alterados por el paquete de medidas económicas, entre ellas el incremento de el precio de combustibles, agua, electricidad, etc.

En este gobierno sale a la luz publica el robo de ingresos estatales, por la conocida red PEÑARANDA, y mediante el uso de partidas extra presupuestarias con el pretexto de dotar de libros y computadores a las escuelas y colegios del país. Así también se llevo a conocer que recursos del estado fueron “robados”, por el gobernante, el ultimo día de su mandato cuando se cobraron cheques en el Banco Central autorizados por el propio presidente de la republica, aun cuando la entidad se encontraba fuera de su horario de atención.

**Gobierno Interino del Dr. Fabián Alarcón Rivera (Febrero 1997 – Enero 1998).**

En su gobierno el monto representado por los ingresos petroleros registra una representatividad con respecto al total de ingresos, del orden del 27%, menor a la de periodos anteriores, debido a la caída de los precios de el crudo, ya que los pasa de 18 dólares en 1996, a 15,4 dólares en el año de 1997; por otro lado aporte de los no petroleros llega al 66,5% aproximadamente, de estos últimos el impuesto a la renta significa un 12,8%, la contribución a la seguridad social un 14,5%, mientras que la representatividad arancelaria se ubica en el orden de el 13%.

En lo referente a materia tributaria se pretenden dar reformas, que a la larga no serian aplicables y no rendirían los frutos esperados, entre ellas están la disminución del 25% al 20% en la tarifa del impuesto a la renta, que sería nuevamente incrementado en julio de el mismo año, la eliminación del impuesto del 8% a los rendimientos financieros el mismo que fue restituido en marzo del mismo año, el avance en materia tributaria se lo logra gracias a la recaudación dada en el IVA, ya que las tarjetas de crédito pasan a retener dicho impuesto, disminuyendo en cierta medida la evasión.

En este gobierno se presenta el incremento de la deuda de las empresas eléctricas con el estado.

**Gobierno Constitucional del Dr. Jamil Mahuad. (Enero 1998 – Enero 2000).**

El primer periodo de su mandato (1998) se reportan ingresos petroleros de el orden del 23%, del total de los ingresos, de estos, es decir de los petroleros, un 73% corresponde a la venta de derivados, monto que se vio incrementado debido principalmente a la demanda de asfalto para la reconstrucción vial necesaria a causa del fenómeno del niño, y al incremento en los precios de los combustibles de uso interno.

Por otro lado, el rubro de exportaciones petroleras representan algo mas del 27%, la caída de el aporte a las finanzas publicas por parte de este tipo de

ingresos viene dado principalmente por la caída de el precio del crudo, que en 1998 llegó a los 7 dólares por barril en diciembre, cuando el presupuesto fue calculado con una base de 16 dólares por barril, esto sumado a los problemas de la producción derivados de la ruptura del SOTE, y el incumplimiento de las inversiones por parte de Petroecuador, representaron millonarias pérdidas para el país.

En lo referente a los ingresos no petroleros, los mismos alcanzan un porcentaje de representatividad del orden del 77%, de estos el 27% aproximadamente lo constituye el IVA, 11% el impuesto a la renta, el 19% ingresos arancelarios, monto (este último) incrementado por la militarización de las aduanas, y las importaciones destinadas a la reconstrucción de la costa, y un 14,57% ingresos provenientes de los aportes a la seguridad social.

El 57% de los ingresos reportados en 1999 lo constituyen los ingresos no petroleros, dentro de los cuales aproximadamente el 24%, 13% y apenas un 5% corresponden el IVA, aranceles, y al impuesto a la renta respectivamente, en este año, y apoyado por el Partido Social Cristiano, se instaura en el país el llamado Impuesto a la Circulación de Capitales o ICC, el cual reporta un 13% de participación en la determinación de ingresos no petroleros.

En materia tributaria, y ante la falta de recursos con las que contaba el estado fruto de la necesidad de el salvataje bancario, se presentan algunas reformas como el incremento del IVA del 10% al 12%, la elevación progresiva del impuesto a la renta, y la reducción del impuesto a las transacciones financieras de el 1% al 0,8%. Sin embargo en este periodo también se vio reducido el aporte del impuesto del IVA debido a la contracción de la demanda y las importaciones, reduciendo los ingresos arancelarios.

La tabla de salvación en lo referente a los ingresos estatales lo constituyeron, en gran medida, los ingresos petroleros ya que desde marzo se venía incrementando hasta situarse a finales de 1999 en 22,3 dólares por barril.

## **Gobierno Constitucional del Dr. Gustavo Noboa Bejarano (Enero 2000 – Enero 2002).**

En este periodo, como ya es conocido, empieza a funcionar formalmente la dolarización en el país, y se presenta una participación de algo mas del 35% por parte de los ingresos petroleros en el total de ingresos, de estos mas del 88% se refieren a exportaciones de crudo, mientras que la diferencia del 12% esta representado por la comercialización de derivados, este aumento en los ingresos petroleros esta justificado debido al incremento de la producción petrolera fruto de el aumento en la capacidad de transporte del oleoducto trans ecuatoriano, y al incremento de los precios de el crudo que en el año 2000 se ubico en 24,9 dólares por barril, así como también los drásticos ajustes en los precios de los derivados de uso interno, aplicados por este gobierno en dos ocasiones durante el mismo año, la primera en mayo, y el segundo ajuste a finales de diciembre.

En cuanto a los ingresos no petroleros su representatividad se ubica en el orden del 57%, de los cuales los mas importantes lo constituyen el IVA con alrededor del 35,5%, impuesto a la renta un 12,5%, contribuciones a la seguridad social 9%, y los ingresos arancelarios con un 8,6%, mientras que el impuesto a la circulación de capitales representa un 6,7% del total de ingresos no petroleros, ya que en agosto del 2000 se elimina dicho impuesto.

En el segundo año de dolarización en el país, se puede observar una participación de mas del 70% por parte de los ingresos no petroleros, de los cuales un valor cercano al 42% lo constituye el IVA, y 16%, 13% y 10%, el impuesto a la renta, contribuciones a la seguridad social, e ingresos arancelarios respectivamente, por otro lado, y en el ultimo año de su aplicación, el impuesto a la circulación de capitales no llega a representar ni un 0,25% de el total de los ingresos no petroleros. Cabe la pena recalcar que en julio del 2001 se incremento el IVA de el 12% al 14%, sin embargo esta medida solo estaría presente hasta agosto del mismo año, por lo tanto el incremento en la recaudación se debe primordialmente a el papel desempeñado por el SRI, y a el incremento en los ingresos arancelarios, fruto del incremento en las importaciones.

En lo referente a el 27,4% de representatividad, de los ingresos petroleros en el total de ingresos, estos están en un 71% explicados por las exportaciones de crudo, mientras que el 29% se refiere a la venta de derivados; es de notar que la caída en el volumen de los ingresos petroleros tiene su origen en el atentado terrorista del 11 de septiembre sufrido por los Estados Unidos, lo cual incidió en los precios del crudo disminuyéndolas de aproximadamente 24 dólares, a apenas 19,1 dólares por barril.

En el ultimo año de nuestro estudio se puede observar que un 75% del total de ingresos lo constituyen los ingresos no petroleros, de los cuales en un 35,5% están compuestos por ingresos obtenidos por la recaudación del IVA, 16,34% por las contribuciones a la seguridad social, 12,44% por el impuesto a la renta, y un 8,8% por medio de los ingresos provenientes de la recaudación arancelaria.

En resumen, lo que nos permite, a breve rasgo, la descripción realizada es darnos cuenta que si bien es cierto que los ingresos no petroleros son porcentualmente mas representativos en el total de los ingresos, existe una importante participación de los ingresos petroleros ya que se trata de un único bien, que por cierto es no renovable, que por si solo representa aproximadamente un 30% del total de ingresos que para tratarse, como se dijo anteriormente de un único bien o recurso, es extremadamente alto.

Por otro lado al hablar de los ingresos no petroleros nos podemos dar cuenta que existen cuatro principales fuentes que alimentan este rubro, las mismas que en orden de importancia son: IVA, Contribuciones a la Seguridad Social, Ingresos Arancelarios, y el Impuesto a la Renta. Un aspecto importante a notar es que el famoso Impuesto a la Circulación de Capitales fue, mas que una medida de política fiscal económicamente analizada y viable, un asta cierto punto capricho, que mas que soluciones trajo problemas a la economía del país, ya que si bien es cierto en el año de su implementación (1999) represento en términos relativos el segundo rubro en importancia, también se puede observar que dentro del mismo año el impuesto a la renta no llego a

representar ni el 5%, así también los ingresos arancelarios representaron apenas el 13% del total de ingresos no petroleros.

Por otro lado tal vez la revelación más importante que trae consigo este análisis es el de notar que, sin excepción alguna, todos los gobiernos de turno no han contado con una política fiscal definida en torno a la obtención de ingresos, estos han flotado en relación al precio del crudo, sobre el cual no tenemos ningún tipo de ingerencia, y simplemente se han ajustado mediante los famosos paquetazos que incluye el ya trillado ajuste de los combustibles de uso interno, tarifas eléctricas y de los servicios básicos, es decir que en el Ecuador los desajustes en los ingresos, fruto de la fluctuación de los precios del petróleo, han sido ajustados mediante recaudación vía impuestos al pueblo ecuatoriano, esta realidad no ha cambiado dentro de el esquema de dolarización, ya que como se relato anteriormente el único campo en el cual se ha realizado algún tipo de inversión lo constituye el sector petrolero con ampliaciones al SOTE, y el reciente OCP, que si bien han constituido medidas de importante repercusión en el incremento de los ingresos, no es menos cierto que son inversiones realizadas en un sector caracterizado por ser extremadamente fluctuante a los precios internacionales, y de un bien natural como todos sabemos no renovable.

Una vez desarrollada esta descripción y con las conclusiones a las que se ha podido llegar, en el siguiente tema del capítulo se analizarán los principales componentes de la estructura de los ingresos, independientemente, a través del tiempo para lograr determinar el comportamiento de los mismos dentro del periodo de estudio.

#### **4.2.2. Comportamiento de las Principales Fuentes de Ingresos Fiscales en el Ecuador (Periodo 1992 – 2002)**

En este punto del capítulo, se analizará la tendencia de las principales fuentes de ingreso para el país, en un principio se hará el análisis de los ingresos petroleros tanto en lo referente a la exportación de crudo como a la venta de derivados, para luego centrar nuestra atención a el análisis de los ingresos no

petroleros, principalmente en aquellos mas importantes, como el IVA, Contribuciones la Seguridad Social, Impuesto a la Renta, y los ingresos Arancelarios<sup>2</sup>.

### **Ingresos Petroleros.**

Con respecto al año 92, en 1993 podemos observar un incremento mínimo del 0,85% en este rubro, ya que si bien la venta de derivados muestra un incremento de alrededor del 91%, la exportación de crudo, que en este año significo mas del 66% de el total de ingresos petroleros, sufre una disminución de un 19%.

Para 1994 la situación se agrava en lo concerniente a las exportaciones de crudo, ya que se presenta una nueva disminución del orden del 18,20%, mientras que la venta de derivados registra un incremento significativo del 35,25%, lo que da como resultado una disminución en el total de los ingresos petroleros apenas significativa de un 0,01%, es decir algo mas de cien mil dólares con respecto a 1993.

En el año de 1995 los ingresos petroleros se incrementan en el orden de el 11%, principalmente por el aumento de mas del 17% en lo referente a la venta de derivados, y por el incremento del 6% presentado por la exportación de crudo, sin embargo es de notar que, con este incremento, la cifra que representa 683,2 millones de dólares apenas se logra ubicar por encima de la cifra de 644,6 millones de 1994, y muy por debajo de los 971,2 millones en 1992.

Para el periodo siguiente, es decir 1996, la exportación de crudo registra uno de los incrementos mas significativos del periodo de análisis, el mismo que llega al arden del 37,5%, lo cual permitió, aunque la venta de derivados haya disminuido en algo mas de 1,6%, que los ingresos petroleros lleguen a incrementarse en mas del 18%, lo que en términos monetarios llegaría a representar 1.574,5 millones de dólares la cifra mas alta registrada en el

---

<sup>2</sup> Ver Anexo # 2 Pág. 187 – 205.

periodo, cabe la pena señalar que en el año de 1996 el precio del crudo se disparó de 15 aproximadamente en el año 95 a más de 18 dólares en 1996, razón que explica el importante incremento.

En el año de 1997, las exportaciones de petróleo registran una caída significativa de un 33,4%, producto de la disminución del precio del barril de petróleo a lo largo de este año, pasando de cerca de 18 dólares por barril en 1996 a 15 dólares en el 97, afectando a los ingresos petroleros totales con una disminución del 19,35%, mientras que la venta de derivados muestra una ligera recuperación con respecto a 1996, acercándose a la cifra obtenida en 1995 es decir por el orden de los 645 millones de dólares, antagónicamente se puede observar que el año de 1997 se da una disminución en la cantidad de barriles exportados por el Ecuador, ya que parte de la producción se la destinó a la generación eléctrica durante el periodo de estiaje.

Aunque la venta de derivados se incrementa en cerca del 3%, para 1998, las exportaciones de petróleo registran la caída más drástica, dentro de los diez años de estudio, de más del 60% lo cual explica la estrepitosa caída de los ingresos petroleros totales del orden del 28%, que en cifras significa que el país dejara de percibir 357 millones de dólares en el año 1998 con respecto a los ingresos petroleros obtenidos en 1997, este fenómeno una vez más es explicado por la caída en el precio del crudo, ya que pasa de 15,44 dólares por barril, a 9,20 dólares para el año 1998, como si fuera poco, los problemas ocasionados por el fenómeno del Niño en el oleoducto, y en las vías de comunicación del país, significaron una reducción en la producción de petróleo, cercana a los cinco millones de barriles, que unida a la realidad del precio antes descrita, ayuda a comprender por qué la reducción tan significativa en los ingresos petroleros.

1999 por lo analizado anteriormente, y por la historia económica conocida en el Ecuador, significa el peor año económicamente hablando para el país, sin embargo nos podemos dar cuenta que la crisis vivida fue hasta cierto punto amortizada por la realidad petrolera, ya que las exportaciones de crudo registran un incremento importante cercano a 199%, lo que significa un

incremento de los ingresos petroleros de alrededor del 15%, ya que por otro lado la venta de derivados caería en algo más del 54% llegando a una cifra, de 303 millones de dólares, que no representa ni la mitad de las ventas alcanzadas el año anterior. Esta realidad se ve explicada ya que el precio del crudo nuevamente reporta un incremento situándose cerca de los 16 dólares por barril, ya que la producción de petróleo crudo disminuye nuevamente en algo menos de un millón de barriles, debido a que no se destinaron los recursos suficientes para el mantenimiento de los pozos petroleros, y se postergó la ampliación del oleoducto.

Con la dolarización ya instituida en el año 2000, los ingresos petroleros se incrementan en un 39,22%, incremento que se lo puede explicar por el aumento en la producción de aproximadamente 10 millones de barriles de crudo, pero principalmente por el incremento de el precio de barril de petróleo, el mismo que bordea los 25 dólares por barril, ya que por otro lado los ingresos provenientes de la venta de derivados del petróleo reportan una caída cercana al 43%.

En el año 2001 los ingresos petroleros presentan una caída de más de 7 puntos porcentuales, con respecto a el año 2000, la misma que esta explicada por una reducción de más del 25% en la exportación de crudo, ya que en lo referente a la venta de derivados del mismo, esta presenta su incremento más importante de cerca del 130% con respecto a el año 2000.

Ya en el año 2002 podemos observar que se presenta cierta estabilidad en lo referente a los ingresos provenientes del petróleo, ya que este, si bien es cierto dista mucho de cifras obtenidas en años anteriores, muestra incrementos moderados de un 2,80% en el total de ingresos petroleros, dado por aumentos del 1,60% y 5,68% en las exportaciones del crudo y en los derivados producto de este, respectivamente.

## **Ingresos No Petroleros.**

### **Impuesto al Valor Agregado (IVA).**

Como podemos observar<sup>3</sup>, en prácticamente todo el periodo de estudio los ingresos por concepto de la recaudación del Valor Agregado, muestran una tendencia al alza, es así como en los cuatro primeros años de estudio, 1993, 94, 95, se presentan los crecimientos consecutivos mas importantes del orden del 17,60%, 25%, y 10,40% respectivamente, para el año de 1996, si bien, los ingresos, por este concepto se incrementan, el porcentaje de aumento con respecto a el año 95 es de apenas un 2%, lo que en valores absolutos significo que se pase de un valor de 382 millones en 1992, a 633 millones de dólares en el año de 1996.

Para los siguientes dos periodos, es decir 1997 y 1998 se registran crecimientos de aproximadamente el 23%, y 7% respectivamente. Sin embargo para el año de 1999, y como consecuencia de el problema del sistema financiero suscitado en el país, que “obliga” al decreto de el llamado feriado bancario, y al consecuente congelamiento del dinero de los depositantes de la banca, los ingresos por este concepto registran la única, y drástica, caída del periodo de mas del 33%, lo que en términos absolutos, mas específicamente en dólares, significo que se obtengan ingresos inferiores a los registrados en 1994, ubicándose en 556 millones de dólares.

Con el esquema de dolarización ya en funcionamiento en el año 2000, y gracias a las reformas aplicadas en el Servicio de Rentas Internas (SRI), podemos observar que los ingresos por concepto del IVA, presentan la reactivación mas importante del periodo con un 61% y 63% consecutivamente para los años 2000 y 2001 respectivamente, y un nuevo incremento en el año 2002 de mas del 14%, esto permitió que el monto de los ingresos por concepto del IVA lleguen al orden de las 1.667 millones de dólares. En el año 2000 se elimina el impuesto a la circulación de capitales.

---

<sup>3</sup> Ver Anexo # 2 Pág. 195 – 205.

### **Contribución de la Seguridad Social.**

Los ingresos por este concepto presentan un incremento del 4,70% en el año de 1993, con respecto a 1992, en el año de 1994 se da el incremento más importante del periodo analizado, antes de la dolarización, de aproximadamente 22%, con respecto a 1994, en 1995 se presenta un nuevo incremento de más de 12 puntos porcentuales, llegando a representar 506 millones de dólares en relación a 353 millones en 1992.

1996 significó una caída de más del 11%, con respecto a los ingresos obtenidos en 1995 por el mismo concepto, para 1997 se observa una leve recuperación con un incremento, con respecto a 1996, de apenas el 1,18%. En lo consecutivo y hasta el año de 2000 podemos observar que los ingresos por este concepto son cada vez menores, con disminuciones del 1% en 1998, 49,10% en 1999, y el 0,74% en el 2000, estas consecutivas caídas en los ingresos por concepto de las Contribuciones a la Seguridad Social, significó que el monto de las mismas pase de 506 millones en 1995, a apenas 228 millones de dólares en el año 2000.

En el año 2001 se presenta el mayor incremento de el periodo de análisis, el cual prácticamente se ubica en el 100% con respecto a el año 2000, sin embargo es de notar que el término absoluto apenas se logra un monto similar al alcanzado en el año de 1997, es decir de alrededor de 455 millones de dólares.

El último año de estudio presenta un importante incremento en lo referente a este tipo de ingresos, ya que con respecto a el año 2001, en el 2002, podemos observar un incremento de prácticamente 69%, representando un monto de alrededor de 767 millones de dólares, nunca antes, dentro de periodo de estudio, alcanzado.

### **Ingresos Arancelarios.**

Desde 1993 hasta 1996, los ingresos por este concepto, muestran una tendencia de crecimiento importante, ya que se dan incrementos consecutivos del 18,15%, 32,79%, y 5,22%, respectivamente para los años 93,94 y 95.

Para el año de 1996, la tendencia se rompe con una caída de más del 18%, con respecto a el año de 1995, lo que significó que los ingresos arancelarios disminuyan en más de 54 millones de dólares. Sin embargo en el año de 1997 se experimenta el crecimiento más alto, dentro del periodo, del orden del 72% aproximadamente, lo que permitió contar con ingresos por este concepto de alrededor de los 420 millones. Para el año de 1998 esta cifra se volvería a incrementar en un 41%, con respecto a el año 97, reportando ingresos de más de 592 millones.

Con la situación crítica vivida por la economía ecuatoriana en el año de 1999, los ingresos por concepto de aranceles, se vieron altamente reducidos, ya que se paso de más de 590 millones, en el año 98, a apenas 310 millones en el 99, lo que significó una caída de ingresos arancelarios de alrededor de 48%, pero la situación empeoraría para el año 2000, ya que en este ciclo se registra una nueva disminución de más del 30%, es decir en términos absolutos se estaba regresando a las cantidades obtenidas al principio del periodo de análisis, lo que representaría apenas 217 millones de dólares obtenidos por este concepto.

Con la dolarización funcionando plenamente en la economía ecuatoriana, en el año 2001, las cifras demuestran que se logra un importante crecimiento, en relación a lo analizado en el año 2000, ya que se da un importante crecimiento del orden del 63%, lo que en términos absolutos significó que el Ecuador perciba por este concepto ingresos por más de 354 millones de dólares, sin embargo, y aunque en el año 2002 se registra un nuevo incremento de el orden del 17% en relación a el año 2001, y se pasa a obtener recursos cercanos a los 414 millones de dólares, esta cifra aun no se puede igualar a la obtenida en los años 1997 y 1998.

### **Impuesto a la Renta.**

Contrariamente a lo que se piensa en el Ecuador, o lo que se quiere hacer creer, se ha podido demostrar que los ingresos provenientes por la recaudación de el impuesto a la renta en realidad no es tan "vital", esto se puede observar, ya que gracias al análisis realizado de la importancia de cada rubro de ingresos no petroleros en el total, revela que el impuesto a la renta no llega a

representar el 14% del total de los ingresos no petroleros, esto no quiere decir que los ingresos obtenidos por este medio no sean importantes, sino que mas bien, y esto esperamos constatar en un análisis posterior de la recaudación tributaria, ha sido mal manejada o concebida por las autoridades en materia económica y tributaria.

El impuesto a la renta en el Ecuador, según los datos aquí analizados, ha presentado una tendencia de crecimiento importante durante los cinco primeros años de estudio, ya que a excepción de lo vivido en el año de 1996, en el cual se registra una disminución menor a un punto porcentual con respecto a 1995, se pueden observar crecimientos consecutivos del orden de 4%, 36%, 37% y 17%, aproximadamente, para los años 1993, 94, 95 y 1997, respectivamente.

En el año de 1998 con el problema vivido por el desastre natural propiciado por el fenómeno del niño, en el cual se perdió prácticamente toda la producción agrícola y ganadera del país, principal fuente de generación de renta para la población ecuatoriana, se puede observar una caída cercana al 12%, lo cual unido a la crisis financiera desatada en el año de 1999, que obligo al cierre de muchas empresas tanto de bienes como de servicios, así como al cese de operaciones de muchos comercios en el país, registra una disminución cercana al 70%, es decir, con disminuciones del 12% y del 70% consecutivas en los años 98 y 99, los ingresos por concepto de impuesto a la renta, que en 1997 llegaron a significar mas de 400 millones de dólares, en 1999 representaron apenas 108,5 millones de dólares.

Para el año 2000, con la dolarización ya instituida, se logra obtener un incremento cercano al 190%, en relación a 1999, esta mejoría en parte es explicada por la adopción de la nueva moneda, que trae consigo la ventaja de la eliminación, hasta cierto punto, de muchos fenómenos especulativos, sobretodo en lo referente a la incapacidad de tener nuevas devaluaciones, lo que permite por una parte que los empresarios puedan mantener una mayor cantidad de producto y por mayor tiempo sin el miedo a perder el valor real del mismo, y por otra parte que los consumidores no vean su capacidad adquisitiva desmoronarse día a día, esto permitió que en el año 2001 se registre un nuevo

incremento, aunque de menor representatividad, de algo más del 74%, lo que se refleja en que en dicho año se logre la cifra más alta registrada, en términos absolutos, llegando a significar alrededor de 548 millones de dólares.

En el año 2002 se puede observar, que la tendencia de crecimiento presentada por el impuesto a la renta, ya no es tan significativa ya que esta alcanza un incremento de alrededor de el 7%, con respecto a el año 2001, pasando a significar ingresos por 584 millones.

### **Impuesto a la Circulación de Capitales.**

El análisis de los ingresos que el país obtuvo por este concepto, no es para nada representativo en los ingresos del Ecuador, sin embargo cabe analizarlo, por que nos da una idea de la falta de seriedad y análisis técnico existente en las autoridades políticas y económicas dentro del país, y es que, lo más lógico es que el aparato productivo se vea afectado por un impuesto de esta naturaleza, hasta su propio nombre le dice es un IMPUESTO A LA CIRCULACIÓN DE CAPITALS, y lo menos que se puede pensar es que un impuesto genere mayor movilidad de capitales, que es la herramienta básica para el funcionamiento y reactivación productiva.

El famoso ICC implantado en el año de 1999, como una desesperación ante la falta de fondos en el Ecuador, significó una recaudación de 326,2 millones, que si bien significó el 14% del total de ingresos no tributarios, por otro lado estanco en gran medida el desarrollo económico de todo un país, los agentes económicos, al ver que cada ocasión que acudían a una entidad financiera a realizar una operación, se les cobraba un impuesto por el dinero por ellas generado, prefirieron no acudir a la banca y se produjo el conocido “colchón bank” (la gente guardaba su dinero en casa), y en operaciones más grandes los comerciantes indexaban al precio de venta el porcentaje del impuesto que se les retenía al momento de acudir a la banca, bajo este panorama, que genera escasez de fondos, e inflación, lo que menos se puede esperar, al instaurar un impuesto de esta naturaleza, es que la economía se agilice y que las instituciones financieras dispongan de recursos para la colocación de fondos en actividades productivas vía crédito, lo cual constituye una pieza

fundamental para el desarrollo productivo del país, que en esa época era, y hasta nuestros días sigue siendo, prioritario. Es así como dos años mas tarde en 2001 se dejan de percibir recursos generados por este impuesto.

### **4.3. Presión Tributaria.**

En este punto tocaremos el análisis de la presión tributaria, índice que se obtiene al dividir los ingresos tributarios para el numero de habitantes, y que nos sirve para medir la carga tributaria, en cierta forma, que tiene cada ecuatoriano, o en que manera (en promedio) cada ecuatoriano contribuye a los ingresos tributarios, base para el sustento de las finanzas publicas.

En el Ecuador se puede ver que la presión tributaria a tenido una tendencia creciente en la totalidad del periodo<sup>4</sup>, pasando de representar cerca de 100 dólares en el año 1994 a 130 dólares en el año de 1997, así de 1994 a 1995 se puede observar un crecimiento de la presión tributaria de mas del 14%, debido a el crecimiento en los ingresos tributarios del orden del 16,68%, ya que la población mantiene la tasa de crecimiento del periodo de algo mas del 2% . En 1996 se puede observar un descenso de aproximadamente el 1,20% en este indicador, debido a que el porcentaje de menos de 1% en los ingresos tributarios, fue insuficiente ante la tasa de crecimiento poblacional que se ubica en 2,07%.

Para los años de 1998 y 1999, este indicador cae en un 0,51% y 6,92%, respectivamente, esto fruto de el desastre natural de 1998, y de la crisis económica de 1999, pasando de representar 130,12 dólares por habitante en 1997, a apenas 120,51 dólares en 1999, este fenómeno se ve evidenciado en los indicadores principalmente del año 1999, ya que las consecuencias económicas de el desastre natural sufrido en el 98 (perdida de muchos productos, y deterioro de la actividad comercial fruto de el problema en la

---

<sup>4</sup> Ver Anexo # 2, Pág. 206.

vialidad) se ven reflejadas en este año particularmente, esto sumado a el cierre de muchos comercios y negocios en el país, durante 1999, arroja como resultado estas cifras, ya que como se puede evidenciar los ingresos tributarios disminuyen en mas del 5% en 1999.

Durante los tres años de dolarización (2000, 2001, y 2002), se puede observar un crecimiento de cerca del 17%, 39%, y 13%, respectivamente, esto fruto de el crecimiento en la recaudación tributaria debido a los estrictos controles ejercidos por el SRI, a los pequeños comerciantes, ya que aunque la tasa de crecimiento poblacional aumenta en los dos últimos años del periodo a 2,29% y 2,50%, respectivamente, se observa el crecimiento mas importante del periodo en el 2001 en lo referente a ingresos tributarios de mas del 42%.

## 4.4. Explotación de Nuevas Fuentes de Ingreso

### 4.4.1. Indicadores de calidad de la apertura comercial

A partir de 1988 se produce una paulatina apertura del comercio internacional, a través de medidas tales como la reducción de los aranceles y posteriormente, la supresión de barreras para-arancelarias. Por otra parte, la Zona de Libre Comercio Andina, empezó a funcionar entre Bolivia, Colombia, Venezuela, y Ecuador a partir del 31 de enero de 1993.

Si bien ha existido un aumento en el grado de apertura comercial, eso no asegura una alta calidad de la inserción del país en la economía mundial, tanto por la cantidad y calidad de productos exportados, como por la cantidad y calidad de la inversión extranjera captada. A continuación se analizan una serie de indicadores que ayudarán a definir la calidad de la inserción del país a la economía global, y por o tanto la capacidad que ha tenido el mismo para generar nuevas fuentes de ingreso a fin de mejorar la calidad de vida de todos los ecuatorianos, lo cual permitirá esbozar guías hacia las soluciones a los problemas de competitividad del sector productivo ecuatoriano.

#### 4.4.2. Número de Productos Exportados y Diversificación de la Canasta Exportable

Desde 1990, el número de partidas arancelarias exportadas presenta un crecimiento sostenido tan solo hasta el año 1994. De esta manera, en el año 2002 se exportaron 1744 partidas, un número casi idéntico al registrado en el año 1994. En los productos de la manufactura tanto liviana como pesada, donde existe un mayor grado de elaboración e innovación, se observa el mismo patrón de crecimiento sostenido solo hasta 1994. Debido a esta pérdida de dinamismo en la introducción de nuevos productos en la canasta exportable del país, el sector manufacturero exportó en el año 2002 un total de 1565 partidas arancelarias, que es igual al número de partidas exportadas durante el año 1993.

La pérdida de la dinámica observada a partir de 1994 en el número de bienes exportados implicó que para el año 2002, se están exportando un número de partidas arancelarias similar a las exportadas en 1993, tanto a nivel global como a nivel de bienes manufacturados. Esto sugiere una pérdida de la capacidad de innovación en lo que respecta a la variedad de productos ofrecidos por el país al mercado internacional, como la dificultad de mantener los productos que se exportaban a inicios de la década, en los mercados mundiales.

**Cuadro 4.1.**

#### **Número de partidas arancelarias exportadas**

<b>Años</b>	<b>Total</b>	<b>Sector Primario</b>	<b>Sector Manufacturero</b>	<b>% de la Manufactura</b>
1990	444	80	364	82
1991	580	83	497	85.7
1992	941	105	836	88.8
1993	1.672	116	1.556	93.1
1994	1.764	155	1.609	91.2
1995	1.737	163	1.574	90.6
1996	1.749	185	1.564	89.4
1997	1.482	152	1.33	89.7
1998	1.398	148	1.25	89.4
1999	1.605	161	1.444	90
2000	1.612	171	1.441	89.4
2001	1.663	170	1.493	89.8
2002	1.744	179	1.565	89.7

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Los Autores

Como se puede observar, el porcentaje de participación de la manufactura en el número de partidas exportadas es elevado (89.7% en el año 2002), lo cual sugiere un alto grado de especialización productiva en este sector. Sin embargo, este resultado debe analizarse en comparación a la baja diversificación de la oferta exportable en términos de valor, cuando se observa que las exportaciones se encuentran altamente concentradas en bienes primarios. Los 5 principales productos de exportación, concentran entre 1993 y el año 2002, en promedio, el 78% del valor total de las exportaciones, sin observarse una tendencia a la disminución en este período.

#### **Cuadro 4.2.**

#### **Participación de los 5 principales productos de exportación en las exportaciones totales**

Años	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Producto										
<b>Petróleo y gas natural</b>	37.6	30.8	31.9	31.2	26.8	25.9	29.5	43.5	36.8	36.6
<b>Banano, café y cacao</b>	20.1	20.2	21.4	21.8	26.3	20.7	22.9	17.4	19.7	21
<b>Camarón elaborado</b>	15.4	14.3	15.4	12.9	16.8	18.8	13.6	6.2	7.8	8.4
<b>Otros productos alimenticios</b>	4.8	11.6	6.6	5	4.9	7.2	7	6.1	6	5.8
<b>Pescado preparado o en conserva</b>	3.6	3.7	4	4.7	3.8	4.4	4.1	5.8	5.1	5

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Los Autores

Más aún, las exportaciones están altamente concentradas en bienes primarios. Entre 1993 y el año 2000, entre el 52% y el 67% de las exportaciones corresponden a bienes primarios, es decir, con muy bajo o nulo valor agregado, lo que evidencia la escasez del país en lo referente a productividad y hasta cierto punto generación de empleo, estos bajos niveles de productividad muchas veces encuentran su sustento en los altos costos de producción en relación al resto del mundo, a su vez estos niveles bajos de productividad implican severos obstáculos para el incremento del ingreso real, y por lo tanto a el crecimiento del mercado interno, constituyéndose en un círculo vicioso.

Los indicadores analizados demuestran que el Ecuador ha sido exportador de bienes manufacturados de bajo valor para el mercado internacional, sea en

términos de cantidad y/o de precio. Si parte del problema radica en precios bajos en el mercado internacional, esto es indicador de baja calidad y diferenciación de estos productos, esto sería un problema complementario al de baja productividad, para lograr un desempeño exitoso en relación a las exportaciones del sector manufacturero.

### **Cuadro 4.3.**

#### **Participación de los productos primarios en las exportaciones totales**

##### **Datos en porcentaje (Período 1993 - 2002)**

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
60.8	54.8	57.7	58	58.6	51.6	59.2	67.3	64.4	66.6

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Los Autores

En resumen, el Ecuador presenta un estancamiento en sus niveles de innovación medidos en términos de variedad de productos exportados a partir de mediados de la década de los noventa, tanto a nivel global como particularmente, a nivel de variedades de productos manufacturados exportados.

Adicionalmente, a pesar de que el mayor número de bienes exportados corresponden a bienes manufacturados, estos productos se exportan en volúmenes bajos y/o se intercambian a precios bajos en el mercado internacional, como se deduce del bajo valor de las exportaciones de productos manufacturados en el total de exportaciones. Bajos volúmenes y/o de precios de exportación de productos manufacturados, es una señal de reducidos niveles de productividad, calidad y diferenciación de productos frente al resto del mundo, siendo estos los únicos ejes de la competitividad sistémica y sostenible en el mediano y largo plazo, mas aun tratándose de una economía dolarizada que no cuenta con la herramienta de emisión monetaria.

El crecimiento de las exportaciones a partir de la creación de la Zona de Libre Comercio (ZLC) de la CAN en 1993, ponen aun mas de manifiesto problemas de competitividad externa anotados, ya que a pesar de que las exportaciones

de algunos sectores se vieron dinamizadas a partir de esa fecha, esta trayectoria en la mayor parte de los casos, no se sostiene, y desaparece la tendencia creciente a partir de la segunda mitad de la década de los noventa. De esta manera, son pocos los sectores que han logrado mantener una tendencia creciente de exportaciones a la CAN, pero en especial es aún menor el número de sectores que logran mantener una tendencia creciente de exportaciones al resto del mundo o a ambos mercados (CAN y resto del mundo). Efectivamente, de 33 sectores productivos de la economía ecuatoriana, tan solo en 5 de ellos hay una tendencia creciente sostenida de las exportaciones durante el período 1990-2001, tanto al mercado de la CAN, como al resto del mundo. Por otro lado, otros 11 sectores presentan tendencia creciente pero solo al mercado CAN, mientras que tan solo 2 sectores tienen exportaciones crecientes al resto del mundo. Esto indica que en la gran mayoría de sectores, el país no ha logrado mantener exportaciones crecientes a ningún mercado, perdiendo su posición competitiva frente a países rivales en el comercio internacional.

**Cuadro 4.4.**  
**Sectores con tendencia creciente sostenida de exportaciones por región**  
**(Período 1990-2001)**

	A LA CAN	AL RESTO DEL MUNDO	A LAS DOS REGIONES
<b>ALIMENTICIOS PRIMARIOS</b>			
Pescado vivo ,frescos refrigerado	X		
Ganado y otros productos de origen animal			
Cereales			
banano, Café y cacao			
Otros prod. Agrícolas			X
<b>NO ALIMENTICIOS PRIMARIOS</b>			
Flores			X
Productos de la silvicultura			
Petróleo y gas natural			

Minerales			
<b>ALIMENTICIOS ELABORADOS</b>			
Camarón elaborado			X
Pescado preparado o en conserva			X
Cacao elaborado, chocolate y prod. De confitería	X		
Molinera y panadería			
Prod, Lácteos			
Bebidas	X		
Azúcar	X		
Aceites y grasas	X		
Carne y productos de carne	X		
Otros prod. Alimenticios	X		
<b>NO ALIMENTICIOS ELABORADOS</b>			
Equipos de transporte	X		
Maquinaria, equipo y aparatos eléctricos			X
Otros productos manufacturados		X	
Papel y Cartón	X		
Prod. De caucho y prod. Plásticos	X		
Prod. De madera (excepto muebles)			
Prod. De petróleo refinado			
Prod. De tabaco			
Prod. De textiles y cuero	X		
Prod. Metálicos			
Prod. Químicos			X
Vidrio y no metálicos		X	
<b>TOTAL SECTORES</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>5</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Banco Central del Ecuador.

Aun mas revelador consiste observar la evolución del indicador de Ventaja Comparativa Revelada (VCR), el cual decrece entre 1993 y el año 2002, en 22 de los 29 sectores productivos analizados; más aún, en 7 de estos 22 sectores, la VCR es positiva, es decir, el país tiene una ventaja comparativa en la

producción y exportación de estos productos, pero la caída del indicador de VCR indica que dichos sectores productivos están reduciendo su ventaja competitiva, frente al resto del mundo. En los 15 sectores restantes, cuyo indicador de VCR es negativo y denota una desventaja comparativa del país, la caída del indicador de VCR muestra que la desventaja competitiva frente al resto del mundo se ha incrementado.

**Cuadro 4.5.**  
**Ventaja comparativa revelada (VCR) (Período 1993-2002)**

	<b>Producto</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
1	Banano, café, Cacao	11.17	10.89	10.52	10.1	9.69	8.07	8.5	8.15	7.75	7.66
2	Cereales	-0.95	-0.79	-1.1	-0.98	-0.81	-1.83	-1.17	-0.99	-1.07	-1.1
3	Flores										
4	Otros Productos de la Agricultura	-0.07	-0.02	-0.05	0.02	-0.08	-0.16	0.03	0.02	0.02	0.05
5	Ganado y otros productos de origen animal	-0.07	-0.06	-0.08	-0.05	-0.05	-0.1	-0.04	-0.04	-0.05	-0.03
6	Productos de la silvicultura	-0.07	-0.13	-0.04	-0.13	0.08	0.08	-0.03	-0.17	-0.05	-0.16
7	Camarón y larvas de camarón										
8	Pescado vivo, fresco y refrigerado	0.54	0.64	0.56	0.5	0.39	0.4	0.31	0.28	0.19	0.2
9	Petróleo y gas natural	2.24	3.35	3.47	3.23	3.07	3.09	3.13	3.13	3.12	3.12
#	Minerales	-0.1	-0.04	-0.03	-0.03	-0.05	-0.11	-0.04	-0.04	-0.06	-0.06
#	Electricidad, gas y agua										
#	Carne y productos de la carne	-0.06	-0.16	-0.06	-0.07	-0.21	-0.29	0	0.06	-0.06	-0.15
#	Camarón elaborado										
#	Pescado preparado en conservas	20.35	17.7	20.35	29.78	28.34	29.94	51.53	45.42	41.26	38.69
#	Aceites y grasas	-0.33	0.9	0.06	3.38	4.23	-0.1	0.69	-0.66	1.27	-1.78
#	Productos Lácteos Elaborados	-0.07	-0.27	-0.16	-0.38	-0.64	-0.91	-0.37	-0.05	-0.23	-0.33
#	Productos de molinera	-0.33	0.9	0.06	3.38	4.23	-0.1	0.69	-0.66	1.27	-1.78
#	Azúcar	0.7	-1.1	-1.86	0.73	2.35	-5.59	1.09	0.41	1.52	-0.7
#	Cacao elaborado, chocolate, confitería	11.46	7.79	11.25	13.59	12.25	4.12	13.01	12.87	6.59	4.99
#	Otros productos alimenticios	3.54	7.28	3.97	2.68	1.74	1.37	2.73	1.65	0.76	0.46
#	Bebidas	-0.93	-1.16	-1	-0.64	-0.67	-0.86	-0.57	-0.61	-0.85	-1.07
#	Productos de Tabaco	0.6	0.05	0.02	0	0	0	0	0.1	-0.02	-0.04
#	Productos de textiles, cuero	-0.17	-0.15	-0.2	-0.24	-0.31	-0.41	-0.29	-0.43	-0.55	-0.57
#	Productos de madera	0.93	0.75	0.9	1.13	0.87	0.65	1.21	1.01	0.7	0.53
#	Papel y cartón	-1.89	-1.92	-1.77	-1.71	-1.43	-1.46	-1.53	-1.54	-1.43	-1.52
#	Productos de petróleo refinado	0.25	0.18	-1.6	0.82	-3.3	-2.57	-1.61	-0.09	-1.7	-0.8
#	Productos Químicos	-1.86	-1.88	-2	-2.11	-2.12	-1.93	-2.23	-2.55	-2.23	-2.05
#	Productos de caucho y plástico	-2.24	-3.2	-3.41	-3.69	-4.24	-4.05	-1.96	-3.75	-4.64	-4.65
#	Vidrio y otros productos no metálicos	-0.74	-1.1	-1.29	-1.32	-1.04	-1.25	-0.8	-0.82	-1.02	-0.96
#	Productos metálicos	-1.19	-0.93	-1.12	-1.07	-1.26	-1.72	-1.06	-1.43	-1.48	-1.94
#	Maquinaria, equipos y aparatos eléctricos	-1.32	-0.96	-0.99	-0.96	-1.05	-1.13	-0.84	-0.85	-1.15	-1.27
#	Equipo de transporte	-1.58	-2.36	-1.67	-1.03	-0.94	-1.25	-0.66	-0.93	-1.45	-1.66
#	Otros productos manufacturados	-0.34	-0.43	-0.55	-0.58	-0.54	-0.54	-0.49	-0.34	-0.59	-0.77

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Dirección General de Estudios del Banco Central del Ecuador

#### **4.4.3. Política Arancelaria**

Un indicador de la calidad de la apertura comercial de la economía, es el nivel de protección arancelaria efectiva a nivel sectorial. Si los niveles de protección efectiva no se realizan tomando en cuenta su impacto en los incentivos para aumentar la productividad y competitividad, se generarán dos problemas, el primero derivado de una excesiva protección, y el segundo consistente en una excesiva desprotección frente a la competencia extranjera, en ambos casos constituyen serios obstáculos al desarrollo de la productividad y la competitividad de la economía.

En el Ecuador desde inicios de los noventa se dio una importante desgravación arancelaria, sin que el estado se haya preocupado por establecer una política de monitoreo de los avances comerciales para los sectores más protegidos; así como tampoco ha diseñado un cronograma arancelario de desgravación arancelaria gradual, con el objetivo de adecuar a estos sectores protegidos a las condiciones de competencia vigentes en el resto de sectores. Es decir, si bien es necesario otorgar niveles de protección efectiva a los sectores más vulnerables, no es menos cierto que estos niveles de protección no pueden durar para siempre, a fin de no desincentivar los esfuerzos de estos sectores por mejorar sus niveles de productividad y competitividad. La ausencia de una política de estado en relación a la política arancelaria, es un indicador de una apertura comercial que no es compatible con el desarrollo de la productividad y la competitividad de la economía.

**Cuadro 4.5.**

**Desarrollo de la Productividad y Competitividad.**

<b>Alimenticios</b>		<b>No alimenticios</b>	
<b>PRIMARIOS</b>		<b>PRIMARIOS</b>	
1	PESCADO, VIVO, FRESCO, REFRIGERADO	1	PRODUCTOS DE LA SILVICULTURA
2	GANADO Y OTROS PRODUCTOS DE ORIGEN ANIMAL	2	MINERALES
3	CEREALES	3	PETROLEO Y GAS NATURAL
4	BANANO, CAFÉ Y CACAO	4	FLORES
5	OTROS PRODUCTOS DE LA AGRICULTURA		
<b>ELABORADOS</b>		<b>ELABORADOS</b>	
1	CAMARON ELABORADO	1	OTROS PRODUCTOS MANUFACTURADOS
2	PESCADO PREPARADO O EN CONSERVA	2	VIDRIO Y OTROS PRODUCTOS NO METÁLICOS
3	CACAO ELABORADO, CHOCOLATE Y PRODUCTOS DE CONFITERIA	3	PRODUCTOS DE TEXTILES, CUERO Y PRODUCTOS DE CUERO
4	PRODUCTOS DE MOLINERIA Y PANADERIA	4	PRODUCTOS DE CAUCHO Y PRODUCTOS PLASTICOS
5	PRODUCTOS LACTEOS ELABORADOS	5	PAPEL Y CARTÓN
6	AZUCAR	6	PRODUCTOS METALICOS
7	BEBIDAS	7	EQUIPO DE TRANSPORTE
8	CARNE Y PRODUCTOS DE LA CARNE	8	PRODUCTOS QUÍMICOS
9	ACEITES Y GRASAS	9	MAQUINARIA; EQUIPO Y APARATOS ELÉCTRICOS
10	OTROS PRODUCTOS ALIMENTICIOS	10	PRODUCTOS DE PETROLEO REFINADO
		11	PRODUCTOS DE MADERA (Excepto muebles)
		12	PRODUCTOS DE TABACO

Fuente: Dirección General de Estudios.

Elaboración: Agenda Nacional de Competitividad y Productividad

#### 4.4.4. Inversión Extranjera Directa (IED).

En términos de captación de IED, el país ha logrado incrementar el monto de IED en relación al PIB a partir del año 1998, de 3.1% en el año 1993, a 5.2% en el año 2002. Sin embargo este indicador debe ser estudiado en su real dimensión, ya que si la misma está altamente concentrada en sectores primarios de la economía, tan solo contribuye a generar enclaves que no generan un proceso de transferencia tecnológica a los otros sectores de la economía, por lo que en la práctica, su impacto en la competitividad del país es limitado. Es decir, la calidad de la IED que se receipta, es un componente crucial del real impacto de la misma en términos de elevar la productividad y competitividad del país.

La IED en el Ecuador ha estado históricamente, como en la actualidad, altamente concentrada en el sector primario de la explotación de minas y canteras, que incluye los sectores o ramas de actividad económica “minerales” y “petróleo y gas natural”, que en el caso ecuatoriano, en un 99% esta relacionado a actividades de exportación y explotación. Más aún, dicha concentración se ha elevado, pasando de un 58% en 1986 a 83% en el año 2002. En contraste, la IED en el sector manufacturero de la economía, que por su naturaleza es la que más se podría beneficiar de un proceso de innovación tecnológica, ha perdido su participación en la IED total, desde 28.8% en 1986 a tan solo 4.4% en el año 2002.

#### Cuadro 4.6.

#### Inversión Extranjera por Ramas de Actividad Económica

(En porcentaje del PIB)

AÑOS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>TOTAL</b>	<b>3.10</b>	<b>3.10</b>	<b>2.20</b>	<b>2.30</b>	<b>3.10</b>	<b>3.70</b>	<b>3.90</b>	<b>4.50</b>	<b>6.30</b>	<b>5.20</b>
Agricultura, silvicultura, caza, pesca	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10	0.00	0.00	0.10	0.10
Explotación de minas y canteras	2.60	2.30	1.30	1.40	2.30	3.20	3.60	4.30	5.30	4.40
Industria manufacturera	0.30	0.70	0.10	0.10	0.20	0.10	0.00	0.10	0.30	0.20
Construcción	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.30	0.20
Comercio	0.00	0.10	0.40	0.50	0.00	0.10	0.00	0.10	0.30	0.20
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0.00	0.00	0.10	0.20	0.30	0.00	0.00	0.00	0.10	0.10
Servicios prestados a las empresa	0.10	0.10	0.30	0.10	0.10	0.20	0.20	0.10	0.10	0.30
Servicios sociales, comunales y personales	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Los Autores

En cuanto al dinamismo de la IED, la industria manufacturera tiene el menor crecimiento promedio anual de IED en el período 1986-2002 (5.7%), frente a tasas de crecimiento promedio anual más elevadas de la IED total (18.8%), y de los sectores primarios de la economía (16.1% en agricultura, silvicultura, caza, y pesca; y, 21.5% en la explotación de minas y canteras), incluso la escasa IED en el sector manufacturero puede que no genere un real proceso de transferencia tecnológica si el gobierno no establece incentivos para esto tales como incentivos fiscales a la capacitación de trabajadores y proveedores locales por parte de las multinacionales, etc. La ausencia de este tipo de políticas en el Ecuador, limita el impacto real de la IED captada, en términos de ayudar a elevar la competitividad de la economía ecuatoriana.

**Cuadro 4.7.**

**Inversión extranjera por ramas de actividad económica (Miles de dólares)**

Rama de actividad económica / años	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total	188240.40	473725.00	576326.30	452460.00	499635.40	723935.90
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	1251.10	9361.60	3982.60	4476.00	4803.00	6513.10
Explotación de minas y canteras	145953.50	395344.70	412465.80	263880.50	302037.30	555268.60
Industria manufacturera	22129.30	51722.60	134520.10	18350.00	23577.00	45016.20
Electricidad, gas y agua	0.00	0.00	43.60	89.00	38.00	1.10
Construcción	115.80	178.20	653.80	110.00	3550.00	2040.90
Comercio	6271.50	6948.10	9937.20	85610.00	105661.00	10217.80
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1679.40	1529.00	3739.20	24640.00	34454.70	72101.90
Servicios prestados a las empresas	10848.00	8400.60	10721.20	55124.50	25362.40	32147.90
Servicios comunales, sociales y personales	1.80	190.20	263.00	180.00	170.00	628.30
Rama de actividad económica / años	1998	1999	2000	2001	2002	% crecimiento promedio anual
Total	869973.10	648415.60	720027.10	1329820.90	1275297.40	18.80
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	15022.60	1861.00	1323.80	18703.50	14952.70	16.10
Explotación de minas y canteras	753555.00	602920.00	680444.20	1119943.50	1062614.40	21.50
Industria manufacturera	30197.90	8063.10	99577.30	59146.80	56525.60	5.70
Electricidad, gas y agua	159.20	1.10	0.20		1719.10	6.30
Construcción	10128.80	139.00	2.80	55260.00	5555.40	23.10
Comercio	16479.40	7894.20	13020.80	54032.70	45369.10	12.70
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	199.70	1590.50	150.50	10834.40	22080.70	36.40
Servicios prestados a las empresas	43889.50	25916.10	15292.50	11737.20	63039.00	29.20
Servicios comunales, sociales y personales	341.10	30.70	215.20	162.70	3441.40	16.60

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Agenda Nacional de Competitividad y Productividad.

**Cuadro 4.8.**  
**Inversión extranjera directa por ramas de actividad**  
**(Participación Porcentual)**

Rama de actividad económica / años	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total	100	100	100	100	100	100
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	0.66%	1.98%	0.69%	0.99%	0.96%	0.90%
Explotación de minas y canteras	77.54%	83.45%	71.57%	58.32%	60.45%	76.70%
Industria manufacturera	11.76%	10.92%	23.34%	4.06%	4.72%	6.22%
Electricidad, gas y agua	0.00%	0.00%	0.01%	0.02%	0.01%	0.00%
Construcción	0.06%	0.04%	0.11%	0.02%	0.71%	0.28%
Comercio	3.33%	1.47%	1.72%	18.92%	21.15%	1.41%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0.89%	0.32%	0.65%	5.45%	6.90%	9.96%
Servicios prestados a las empresas	5.76%	1.77%	1.86%	12.18%	5.08%	4.44%
Servicios comunales, sociales y personales	0.00%	0.04%	0.05%	0.04%	0.03%	0.09%
Rama de actividad económica / años	1998	1999	2000	2001	2002	% crecimiento promedio anual
Total	100	100	100	100	100	100
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	1.73%	0.29%	0.18%	1.41%	1.17%	85.64%
Explotación de minas y canteras	86.62%	92.98%	94.50%	84.22%	83.32%	114.36%
Industria manufacturera	3.47%	1.24%	13.83%	4.45%	4.43%	30.32%
Electricidad, gas y agua	0.02%	0.00%	0.00%	0.00%	0.13%	33.51%
Construcción	1.16%	0.02%	0.00%	4.16%	0.44%	122.87%
Comercio	1.89%	1.22%	1.81%	4.06%	3.56%	67.55%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0.02%	0.25%	0.02%	0.81%	1.73%	193.62%
Servicios prestados a las empresas	5.04%	4.00%	2.12%	0.88%	4.94%	155.32%
Servicios comunales, sociales y personales	0.04%	0.00%	0.03%	0.01%	0.27%	88.30%

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Dirección General de Estudios

## 4.5. Análisis de la Recaudación Tributaria en el Ecuador.

En esta etapa del análisis se procederá a analizar el papel desempeñado por el Servicio de Rentas Internas, máximo organismo encargado de la tributación en el país, en base a las estadísticas de recaudación que este organismo posee y da a conocer al público en general. El objetivo de este análisis es el de determinar por un lado si los tributos establecidos en el país son los adecuados

para el desarrollo económico del mismo, y si de alguna manera se han tomado cartas en el asunto a fin de mejorar la recaudación tributaria y/o evitar la evasión y elusión en los tributos<sup>4</sup>.

### **Impuesto al Valor Agregado.**

Empezamos por este rubro ya que como se demostró en etapas anteriores, y nuevamente se puede observar, este ha representado mas del 50% de la recaudación tributaria en el país desde 1994, y su constante crecimiento a llegado a representar en los últimos años mas del 60% del total de tributos.

Se puede observar que de 1994<sup>5</sup>, a 1995 existe un crecimiento en la recaudación de un 11,38%, lo cual significo que el país recaude 63 millones de dólares mas que en al año de 1995.

Durante los periodos posteriores, 1996, 97, y 98, la recaudación del IVA muestra crecimientos del 1,36%, 22,55%, y 8,73%, respectivamente, pasando de una recaudación de aproximadamente 620 millones en el año de 1995, a una recaudación de mas de 820 millones en 1998, sin embargo cabe la pena destacar que el crecimiento no presenta una tasa continua, ya que este incremento esta explicado casi en su totalidad por el aumento en la recaudación en el año 1997, es decir no obedece a una política de recaudación sostenida en el tiempo.

Para el año de 1999, la recaudación del IVA, sufre una estrepitosa caída de mas del 25%, es decir que en comparación con el año de 1998, en términos absolutos, se recaudo una cuarta parte menos, lo que significo una perdida en la recaudación, por este concepto, de mas de 200 millones de dólares, pero como todos sabemos esta abrupta disminución obedece a la crisis económica, y sobretodo financiera, vivida en el país que termino con la congelación de depósitos restringiendo de esta manera el consumo y por ende la generación del valor agregado.

---

<sup>5</sup> Ver Anexo # 2, Pág. 207 – 218.

Una vez aplicada la dolarización en el país, y con un control mayor aplicado por la nueva administración dentro del SRI, se puede observar que durante los años 2000, y 2001, se presentan crecimientos importantes y sostenidos del IVA, de un 51%, y 60% aproximadamente, esto se debe a políticas más severas implementadas en el control y sanción en cuanto a la recaudación del IVA, por ejemplo una de estas es el método de control vía los conocidos fedatarios del SRI, es decir equipos técnicos que se encargan de el control, sobretodo, de la emisión de comprobantes de venta en los diferentes comercios del país, lo cual, en cierta medida, constituye un trabajo importante en cuanto al control de las obligaciones tributarias que conlleva un comercio, y pone freno a la evasión por parte de los comercios, y por que no decirlo de los consumidores también.

### **Impuesto a la Renta.**

En el país se confunde mucho entre la diferencia existente entre que el Impuesto a la Renta sea un rubro importantísimo en los ingresos fiscales, y el hecho de que el mismo es muy importante dentro de la recaudación tributaria. Como se pudo observar, en el análisis de la representatividad de los ingresos no tributarios en el total, el Impuesto a la Renta, no es precisamente uno de los rubros de mayor aportación, por ejemplo son más representativas las contribuciones a la seguridad social, o los ingresos vía aranceles, sin embargo si podemos darnos cuenta que la recaudación tributaria vía Impuesto a la Renta si es, de hecho, muy representativa, tanto es así que su porcentaje de participación en el total de recaudación tributaria bordea el 30%, convirtiéndose en el segundo rubro en importancia después del IVA.

En los primeros años de análisis la representatividad de este impuesto era mayor a la actual, ya que como podemos observar en los datos, esta hasta 1998 fue de alrededor del 30%, sin embargo con la crisis vivida en 1999, y el cierre de muchas empresas y comercios en todo el país, su representatividad disminuyó a menos del 10%, inclusive luego de la recuperación de la economía y con la instauración de la dolarización, se puede observar que se retomó en el

año 2001 una representatividad de apenas el 25%, y que para el año 2002 esta su ubico por debajo de esta valor (24,76%).

Se puede observar que la tendencia desde 1995, hasta 1998, prácticamente permaneció sin alteraciones mayores, salvo el incremento de aproximadamente el 5% en el año 97, luego de este periodo, en 1999, se produce una caída estrepitosa de el 73%, aproximadamente, en la recaudación de este impuesto con respecto a el año 98, lo que significo que se pase de recaudar, por este concepto, de algo mas de 415 millones en el 98, a apenas 113 millones en 1999.

En los primeros años de dolarización, 2000 y 2001, se registran crecimientos continuos de el 137% y 122%, lo cual permitió, que en el 2001, el monto de recaudación, por medio de este rubro, llegue a los 592 millones de dólares aproximadamente, sin embargo de el año 2001 al 2002 se puede observar que la tasa de crecimiento no es tan drástica y se ubica en algo mas de trece puntos porcentuales.

Se podría pensar que desde el año 2001 y en el 2002, se retoma el porcentaje de importancia, en cuanto a niveles de recaudación, suscitados a mediados de los noventa, es decir que si tomamos en consideración que la principal fuente de sustento, o que alimenta a este rubro, son los aportes de las empresas y sociedades, se podría pensar que en el Ecuador no ha existido un desarrollo empresarial, y en ultima instancia productivo, esperado con el advenimiento de la dolarización, o por el contrario, que los controles y sanciones aplicados por el SRI no han sido los adecuados o los suficientes en aquellos contribuyentes de gran magnitud o importancia como son las grandes empresas.

### **Impuestos a los Consumos Especiales.**

Al estudiar este tipo de impuestos es de supones que, con este, estén gravados aquellos consumos especiales, como su nombre lo indica, o suntuarios, como de hecho lo están los cigarrillos, bebidas alcohólicas, algunos vehículos (los de lujo), no todos los vehículos, ya que en la actualidad un vehículo paso de ser un lujo a una herramienta necesaria para el desarrollo de actividades económicas, y del cual dependen muchas plazas de empleo, sin

embargo parece inadmisibile, que en esta nueva era de la tecnología del desarrollo cibernético y robótica, en nuestro país se clasifique a las telecomunicaciones como un bien especial, hay que tomar en consideración que hoy en día gigantescos negocios, así como movimientos de capital extraordinarios se los realiza precisamente en base y gracias a las telecomunicaciones, no puede ser que bienes como la telefonía, y el internet principalmente, se los clasifique como especiales y se los grabe con un tributo especial, mas aun cuando se conoce que estos son una herramienta que debería estar presente en todos los escaños del desarrollo educativo de una persona.

En los datos se puede observar que hasta el año de 1997, la recaudación por concepto de consumos especiales, ocupaba un 10% aproximadamente de el total de recaudación tributaria, y se puede notar que en el año de mayor estabilidad económica, es decir 1997, la tasa de crecimiento en la recaudación se incremento en cerca del 53%, con respecto a el año de 1996, sin embargo, y como consecuencia de el fenómeno del niño, en el año de 1998, disminuye la recaudación en un 17% en relación a 1997, seguido por la debacle financiera vivida en el año 1999, la cual provocaría la caída mas drástica en la recaudación en el periodo de estudio, la cual llegaría a ser aproximadamente del 35%, estas caídas vertiginosas provocaron que se pase de un monto cercano a los 148 millones en 1997, a apenas 80 millones en el año 1999.

Luego de que el país entrara a la dolarización en el año 2000, se puede notar que la recaudación por concepto de bienes especiales tiene un gran ascenso, en el año 2000 de un 11%, mientras que en el año 2001 la recaudación se dispara con una tasa de crecimiento, en relación a la del 2000, cercana al 105%, esto es explicado por toda la publicidad y la confianza generada en el dólar, ya que los agentes económicos convencidos de que su dinero no perdería la capacidad adquisitiva podían destinar una mayor proporción de su dinero a la compra o adquisición de bienes de "lujo" o suntuarios, así también, este importante incremento, se hace presente por la inclusión de las telecomunicaciones en el paquete de bienes y/o servicios, considerados como especiales, los cuales a la final, si bien no representan un monto

exageradamente alto (apenas la mitad de lo recaudado por la venta de cigarrillos y cerveza), aportan en el 2001 con cerca de 29 millones y en el 2002 algo mas de 84 millones, lo cual apoya a el crecimiento de la recaudación por este concepto.

Empezando en el año 2001, con una tasa de representatividad cercana al 8%, y siguiendo en el año 2002, con una tasa aun mayor del 9,5%, se puede notar que la recaudación tributaria, debido a los consumos especiales, vuelve a retomar el porcentaje de representatividad, cercano al 10%, presente a principios de la década de los noventas.

En resumen se puede decir que los impuestos por concepto de consumos especiales se deben aplicar en el Ecuador, pero sobre aquellos bienes o servicios los cuales en realidad merezcan ser clasificados como especiales, como son cigarrillos, bebidas alcohólicas, vehículos especiales y de lujo, etc., pero como se puede constatar en el país se gravan con este impuesto a bienes que en la actualidad no tienen nada de especiales, mas aun dentro de un esquema como el dolarizador, en el cual la agilidad en el desarrollo de las actividades económicas es de vital importancia y precisamente son brindadas en gran medida por muchos de estos bienes como las telecomunicaciones, y vehículos necesarios para las mismas.

### **Impuesto a la Salida del País.**

En lo relativo a la recaudación de este impuesto se puede observar un incremento constante año a año desde 1994 hasta el 2001, es decir en la totalidad del periodo, pasando de significar 9,1 millones en el 94 a 18,4 millones en el 2001, hecho que si bien numéricamente puede tomarse como positivo, en cuanto al impacto social esconde, en cierta medida, la grave realidad del problema migratorio, ya que gran parte de estos contribuyentes, sin duda alguna, esta o mejor dicho estaba constituida por mano de obra y talento productivo para el país, gente que esta trabajando y siendo productivo en otras economías.

En cuanto a su representatividad este rubro se ubica en menos de el uno por ciento de el total de recaudaciones del SRI, llegando a su máximo índice en el año de 1999 con un 1,01%.

Para el año 2002 se produce una caída significativa en la recaudación por este concepto, debido a la estabilidad que trae consigo la dolarización, llegando a recaudarse aproximadamente 5,1 millones de dólares, la mas baja en el periodo de estudio, con lo cual disminuye en mas de un 72%, la recaudación, en relación con el año 2001, y su representatividad en relación al total recaudado es menor al 0,20%.

**Cuadro 4.9.**

**RECAUDACIÓN SERVICIO DE RENTAS INTERNAS (1994-2002) % de representatividad**

CONCEPTOS	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Impuesto Circulación de Capitales	-	-	-	-	-	34,90%	19,42%	0,33%	-
Impuesto a la Renta Global	29,85%	33,19%	33,12%	29,32%	28,91%	8,16%	16,09%	25,22%	24,76%
Impuesto al Valor Agregado	53,73%	51,59%	52,23%	53,12%	57,22%	44,39%	55,65%	62,79%	62,45%
Imp. a los Consumos Especiales	11,16%	9,20%	8,05%	10,38%	8,54%	5,79%	5,35%	7,74%	9,49%
Imp. a los Vehículos Motorizados	2,46%	2,96%	2,96%	2,46%	2,34%	1,46%	1,34%	2,09%	1,77%
Impuesto a la Salida del País	0,88%	0,81%	0,86%	0,84%	0,94%	1,01%	0,99%	0,78%	0,19%
Intereses por Mora Tributaria	1,01%	1,26%	1,51%	1,30%	0,29%	0,61%	0,45%	0,30%	0,33%
Multas Tributarias Fiscales	0,33%	0,42%	0,67%	0,34%	0,89%	0,37%	0,53%	0,68%	0,80%
Otros Ingresos	0,58%	0,56%	0,60%	2,23%	0,87%	3,31%	0,19%	0,07%	0,21%
<b>TOTAL</b>	<b>100,00%</b>								

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Los Autores

#### **4.6. Análisis de Déficit / Superávit del SPNF.**

Luego de haber analizado los datos presentados, tanto de ingresos como de gastos, por separado, en esta etapa cabe analizar lo ocurrido en términos globales, es decir el balance básico existente entre ingresos y gastos.

#### Cuadro 4.10.

#### Resultado Global del Sector Público no Financiero (Millones de dólares)

Años	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total Ingresos	3.175	3.441	4.052	4.599	4.656	4.714	4.027	3.515	4.126	4.933	6.271
Total Gastos	3.319	3.455	3.952	4.804	5.222	5.220	5.146	4.165	4.226	5.046	6.090
<b>Saldo Global</b>	<b>-144</b>	<b>-15</b>	<b>100</b>	<b>-205</b>	<b>-566</b>	<b>-507</b>	<b>-1.119</b>	<b>-650</b>	<b>-100</b>	<b>-113</b>	<b>181</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Los Autores

Como se señaló al principio de este estudio, una economía, sea cual sea esta, no puede ser sustentable en el tiempo si mantiene constantes déficit, ya que los mismos deben ser financiados, ya sea con deuda o con medidas de shock o los famosos paquetazos .

La primera opción si bien es cierto constituye un mecanismo valido para el financiamiento, siempre y cuando, estos recursos fuesen destinados a la reactivación económica, para de esta manera honrar esa deuda y obtener un beneficio sobre estos recursos, esto implicaría que la tendencia del déficit debería ser menor, sin embargo como se puede observar en el país el déficit va en aumento, casi en la totalidad del periodo de análisis, de lo cual se deduce que el endeudamiento ha servido para financiar gasto corriente, lo que en el futuro implica un incremento en el endeudamiento, se cubre el déficit del año anterior mas la deuda que se adquiere para cubrir tal déficit.

En el segundo caso, implica el restar recursos al sector privado para cubrir un déficit publico, lo que significa quitar recursos de una parte potencialmente productiva de la economía para destinarlo a una sección improductiva e ineficiente como lo ha demostrado ser la esfera pública, lo que finalmente se traduce en un estancamiento económico y el consecuente detrimento del nivel de vida de los agentes económicos.

Pero lo importante es llegar a determinar por que causa, o debido a que aspectos, estos déficit han mostrado el comportamiento antes señalado, para esto es necesario desglosar, tanto ingresos como gastos en sus principales componentes, es decir ingresos petroleros y no petroleros, y gastos corrientes y de capital.

**Cuadro 4.11.**  
**Gastos Corrientes y de Capital**

<b>Años</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Gasto Corriente</b>	2.417	2.517	2.875	3.616	3.773	3.970	3.991	3.165	3.363	3.736	4.536
<b>% G. Corriente</b>	72,83%	72,84%	72,74%	75,27%	72,26%	76,06%	77,56%	76,00%	79,57%	74,04%	68,50%
<b>Gastos Capital</b>	902	938	1.077	1.188	1.449	1.250	1.155	1.000	863	1.310	1.581
<b>% G. Capital</b>	27,17%	27,16%	27,26%	24,73%	27,74%	23,94%	22,44%	24,00%	20,43%	25,96%	31,50%
<b>Total Gastos</b>	<b>3.319</b>	<b>3.455</b>	<b>3.952</b>	<b>4.804</b>	<b>5.222</b>	<b>5.220</b>	<b>5.146</b>	<b>4.165</b>	<b>4.226</b>	<b>5.046</b>	<b>6.117</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Los Autores

Como podemos observar las tres cuartas partes del destino de los gastos, del SPNF, lo representan gastos corrientes, mientras que solo, aproximadamente, un 25% esta destinado a gastos de capital, esta realidad demuestra las limitaciones que ha tenido la economía para enrumbarse en una tendencia de crecimiento sustentable, mas drástico aun resulta el hecho de que en periodos en los cuales el gasto de capital se ha visto drásticamente disminuido, como en el año 1997, el gasto corriente no muestra la misma tendencia, y por el contrario se han registrado crecimientos en el mismo. Es decir que los gastos de capital muestran una variabilidad mayor que los gastos corrientes, indicando de esta manera que no ha existido una política orientada a reformar la estructura del gasto para destinarlo hacia áreas de reactivación económica.

**Cuadro 4.12.**

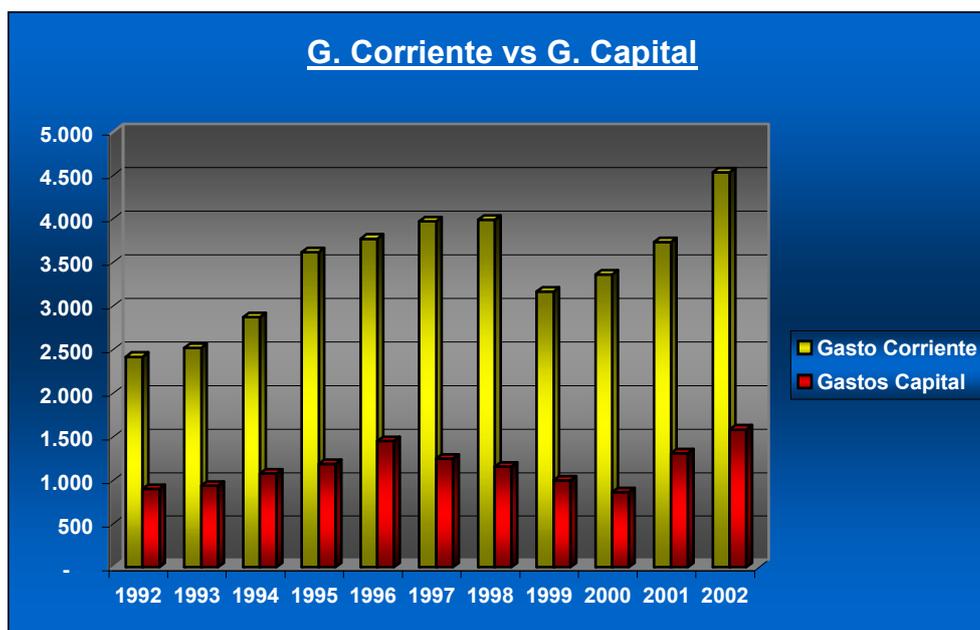
**Tazas de Crecimiento**

Años	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gasto Corriente	-	4,11%	14,23%	25,79%	4,35%	5,22%	0,53%	-20,69%	6,23%	11,10%	21,42%
Gasto Capital	-	4,06%	14,81%	10,28%	21,95%	-13,73%	-7,60%	-13,44%	-13,64%	51,74%	20,68%

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Los Autores

**Grafico 4.1.**



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Los Autores

En relación a los ingresos, como ya se señaló, los petroleros son importantes por su representatividad en el total considerando que se trata de un solo bien, sin embargo estos tienen la característica de ser altamente vulnerables a variables externas, principalmente del precio, aun con esta premisa se puede observar que la variabilidad de los ingresos totales no ha sido la causa para que se produzcan los déficit constantes presentados, en gran medida debido al incremento en los ingresos no petroleros, específicamente a aquellos provenientes de tributos.

En resumen podemos afirmar que los permanentes déficit han sido causados principalmente por el gasto corriente, que en última instancia refleja la realidad

de un excesivo tamaño del estado, ya que como se analizó el principal rubro de gasto está representado por los sueldos del sector público.

Existe el problema grande en el Ecuador de contar con una estructura de gasto tremendamente inflexible, ya que por un lado el peso de la deuda es muy grande y constituye un compromiso que hay que cumplir, y por otro lado el tomar medidas drásticas para disminuir el gasto corriente trae consigo reacciones sociales y políticas de gran peso al momento de tomar estas decisiones, lo que origina inestabilidad, en gran parte debido a las propias leyes, las cuales favorecen por ejemplo a la formación de sindicatos, las famosas compras de renuncias, etc.

Por otra parte, y si bien es cierto lo primero en poner en orden deben ser los gastos, no deja de ser menos importante el buscar nuevas fuentes de ingresos, primero por medio de una reestructuración tributaria, y con la búsqueda de nuevos productos y nuevos mercados para las exportaciones ecuatorianas. El depender de un solo mercado significa tener que someterse a imposiciones dictadas por este con las consecuentes limitaciones que esto implica.

# **CAPITULO 5**

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Luego de haber analizado exhaustivamente el presupuesto, tanto por el lado del los ingresos como de los egresos, en este capítulo resumiremos o daremos a conocer los resultados mas importantes a los que hemos llegado con este trabajo investigativo, así como también emitiremos criterios personales en referencia a los aspectos tanto coyunturales como estructurales en el manejo de la política económica y las bases jurídicas en las que se sustenta.

Para seguir un orden apegado al esquema de la tesis empezaremos por tratar los aspectos legales que sustentan la estructuración y el manejo del presupuesto.

## **5.1. En Materia Legal**

### **Conclusiones:**

1. En términos generales existen incongruencias, en la propia constitución, en el marco regulador de materia económica, que peden generar varias interpretaciones a un mismo aspecto, por ejemplo se menciona que no se puede financiar gastos corrientes vía endeudamiento publico, pero también se señala que ningún organismo publico será privado de recursos para cumplir con los fines y objetivos para lo que fue creado.
2. Se asignan demasiada responsabilidades o atribuciones en un solo organismo como lo es el Ministerio de Economía y Finanzas, es mas en un solo funcionario, el Ministro de Finanzas, que como todos sabemos es un cargo con graves problemas de rotación especialmente en los últimos diez años.
3. Si bien es cierto las directrices presupuestarias de los organismos seccionales no pueden ser idénticas para todos, debido a que responden a diferentes realidades, tampoco pueden diferir en lo sustancial con las directrices presupuestarias generales.
4. Si bien es cierto existe la disposición de que todo presupuesto debe contener ingresos, gastos, financiamiento, y utilidades, no deja de ser

menos cierto que las facultades, que debería tener en este caso la Contraloría General del Estado, no se encuentran claramente establecidas.

5. Por lo investigado, y según las disposiciones contenidas en la Ley de Transparencia Fiscal, no debería existir desequilibrios ni inconsistencias en el presupuesto, sin embargo estas se presentan debido a la falta de control y monitoreo en las mismas.
6. El FEIREP ha sido manejado por un grupo vinculado y con claros síntomas de dependencia directa del gobierno.
7. En la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, se presentan cifras al parecer tomadas al azar, ya que es ilógico establecer una meta macroeconómica por ley, la ley debe ajustarse a la realidad, no la realidad a una ley.

**Recomendaciones:**

1. La constitución debería ser mas clara en lo referente a establecer limites de gasto mas estrictos hacia los organismos públicos.
2. El Ministerio de Finanzas debería convertirse en una entidad de apoyo enfocada hacia los aspectos estrictamente técnicos, para de esta manera transformarlo en un organismo autónomo, y las tareas de monitoreo y fiscalización deberían estar en manos de la Contraloría General del Estado.
3. Se deben establecer claramente las facultades a cargo de la Contraloría General del Estado, para que se encargue de hacer cumplir disposiciones claramente definidas, y establecer las sanciones respectivas en caso de incumplimiento de las mismas.

4. Para el manejo del FEIREP, se debe establecer una forma mas transparente para el manejo y vigilancia del mismo, con miembros procedentes de organismos autónomos.

## **5.2. En lo Referente al Gasto Público**

### **Conclusiones:**

1. El destino de los fondos públicos no ha sido el óptimo ni antes ni después de la dolarización, ya que no se han adoptado políticas económicas tendientes a mejorar su estructura, persisten porcentajes muy elevados en sectores como el de sueldos, y defensa, mientras que sectores como el de inversión de capital siguen deprimidos, en resumen se puede decir que el gran problema de el gasto lo constituye su propia estructura, la misma que de mantenerse pondría en grave peligro la estabilidad del esquema económico actual.
2. El peso de la deuda publica es extremadamente agobiante para la economía ecuatoriana, esto unido al inadecuado manejo de las negociaciones en este aspecto, ha llevado, a que aun (en teoría) destinando un 70% del excedente petrolero, la situación de endeudamiento no haya mejorado.
3. Con la dolarización se produce un ajuste considerable en los precios, debido al ajuste de estos al nuevo esquema monetario, sin embargo en el segundo año del esquema la situación parece que retorna a su comportamiento histórico, es decir no ha existido una política fiscal al respecto, simplemente un ajuste importante fruto del nuevo esquema, esto evidenciado en que la estructura de los sueldos no ha cambiado.
4. En materia de inversiones de capital se puede evidenciar un nivel de corrupción extremadamente alto, evidenciado en que el sector OTROS muestra una fluctuación mucho menor el presentado en sectores lave de

la economía como en los Organismos Seccionales, o incluso en el propio Petroecuador.

5. La seguridad social en el país se ha convertido en un enorme foco de corrupción, y en una de las falencias mas grandes del estado ecuatoriano, ya que se ha visto sumergido en un circulo vicioso interminable, por un lado el gobierno no se puede deslindar de un organismo del cual depende para sustentar parte de su gasto, y por otro lado el IESS no puede separarse de el estado su mas grande deudor.
6. Para atacar la pobreza en el Ecuador se a recurrido a soluciones parche, como el famoso Bono Solidario en 1999, que para nada constituyen una solución a la inmensa desigualdad en la cual vivimos.

#### **Recomendaciones:**

1. Como se señalo anteriormente la reducción del gasto corriente, en la realidad, es una tarea muy difícil, debido a las reacciones políticas y sociales que conllevan, sin embargo una de las medidas que se deberían propender es la eliminación de los inmensos y hasta ridículos beneficios que se presentan en los famosos contratos colectivos, principalmente en las entidades publicas, por medio de una reestructuración de la política salarial del país que tienda a hacer mas flexible.
2. Si bien es cierto que se necesita un ajuste en los sueldos acorde a la realidad económica, que se convierta por lo menos en una herramienta de garantía para la satisfacción de las necesidades básicas, este ajuste debe estar acompañado de una reestructuración que garantice también un beneficio para toda la sociedad, es decir tratar a este rubro mas que como un gasto, como una inversión, que propenda a la mejora de sectores como el de salud, educación, seguridad, etc, que a la final se refleje en un mayor nivel de productividad de toda la sociedad. Apegado al tema se puede observar la existencia de instituciones y funcionarios que representan beneficios mínimos para la sociedad, o mejor dicho

constituyen verdaderos focos de derroche de recursos, frente a esto se debería hacer un saneamiento total de las entidades publicas, eliminando aquellas improductivas, y redefiniendo los cargos estrictamente necesarios.

3. En el Ecuador se necesita de una verdadera cartera de inversiones con el objetivo de mejorar las condiciones de viabilidad, terminales aéreas, terrestres y marítimos, con planes prioritarios para aquellos económicamente mas representativos, o por el contrario entregar las mismas bajo concesión, lo que permitiría contar por un lado con mejores servicios, y por otro liberar recursos para invertirlos en otras áreas estratégicas. Parece increíble que en un país en el cual el petróleo constituye su principal riqueza, no se hayan destinado recursos a tecnología e investigación para la producción de derivados con un valor agregado mayor, y en contraposición se tengan que adquirir en el mercado externo a precios elevados.
4. Como objetivo de reducción de la pobreza, y para brindar un ambiente de verdadera justicia social, se deben instaurar planes para canalizar recursos orientados a la mejora de la calidad de vida de la gente, por ejemplo mediante la creación de centros para proteger a hijos de madres solteras, asilos, microempresas o talleres para discapacitados, etc.

### **5.3. Los Ingresos Fiscales**

#### **Conclusiones:**

1. El crecimiento del flujo de fondos para el país, experimentado con el boom petrolero, a constituido una arma de doble filo ya que estos fondos han sido mal administrados, en lugar de constituir una herramienta para desarrollar otras áreas productivas, nos a llevado a una dependencia económica hacia un producto, dicho sea de paso no renovable, demasiado fluctuante en el mercado internacional, y del cual se tiene poca o nada de ingerencia.

2. En nuestro país lamentablemente no se han enfocado esfuerzos para dar un valor agregado a la producción petrolera y de derivados, lo que a fin de cuentas significa vender un producto (petróleo) a un precio, para volverlo a comprar en forma de productos elaborados a un precio mayor.
3. En lo referente a la búsqueda de nuevas fuentes de ingreso, a finales de los años noventa se instauraron algunos intentos de apoyar la búsqueda y fomento de las mismas, como lo son la creación de la AGENDA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD manejado por la CORPEI, sin que esta de resultados claramente visibles, debido a que no se la maneja como una política de estado, que unida a la inestabilidad política, ha generado un estancamiento en este tema.
4. En el Ecuador los ingresos petroleros han sido manejados como una cortina para tapar muchos problemas de fondo, como se puede observar mas del 50% de los ingresos en el SPNF provienen de los ingresos no petroleros, especialmente los tributos.
5. Ha existido un avance en materia de recaudación tributaria, después de la dolarización, fruto de los cambios producidos en el SRI como institución en si, y de los controles implementados por la misma. Sin embargo en la realidad estos controles no se aplican de igual manera, o con igual fuerza, para los diferentes contribuyentes, mencionados controles están enfocados a sectores representativos en conjunto mas no individualmente, mientras existen contribuyentes que por si solos pudiesen representar un monto mayor de recaudación.
6. La estructura tributaria, tanto en lo que respecta a tasas, así como también a la canasta de bienes gravados, no ha sufrido una actualización acorde a realidad, en este aspecto lo que se ha hecho es acomodar impuestos para la solución de problemas temporales, que en muchas ocasiones mas que una solución se han transformado en un problema adicional. Esta estructura ineficiente, unida a la realidad de no

ver reflejados, los impuestos, en obras y mejora de la calidad de vida de la población, se ha convertido en un desestímulo tributario.

**Recomendaciones:**

1. Como se conoce el petróleo constituye la base para la elaboración de un sin número de productos de alto valor agregado, por lo tanto es lógico el pensar, que en un país calificado como petrolero, se debería aprovechar esta fortaleza de tal manera que se pueda obtener una mayor ganancia por los productos provenientes del mismo.
2. Sin embargo, y luego de recomendar el aprovechamiento del petróleo, hay que tomar en consideración que este es un recurso no renovable, por lo tanto resulta imperativo el fomentar actividades destinadas a la consecución de otras fuentes para la obtención de ingresos, nuevos destinos para las mismas, para de esta manera obtener recursos perdurables en el tiempo.
3. La base de los ingresos para el SPNF lo deben constituir los obtenidos por medio de tributos, por lo tanto se debería realizar una revisión de la base legal regulatoria del tema, de tal manera que en primer lugar se propenda a una estructura impositiva con una menor cantidad de impuestos, y una mejor calidad de los mismos, y en segundo lugar que estos sean destinados hacia el beneficio de toda la sociedad a fin de fomentar la recaudación de tributos. Este marco legal debe ser aplicado a todo contribuyente por igual, de manera que tanto la evasión, como la elusión sean erradicadas al mínimo.

## BIBLIOGRAFIA

- PACHECO, Lucas  
Política Económica: Concepciones y Estrategias  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador  
Quito - Ecuador  
Primera edición  
348 Páginas
  
- PAREDES, Pablo Lucio  
Cimas, Abismos y Tempestades de la economía  
Editorial: Pablo Lucio Paredes  
Quito – Ecuador  
Primera edición  
293 Páginas
  
- SCHULER, Kurt  
Futuro de la dolarización en el Ecuador  
Instituto Ecuatoriano de Economía Política  
Guayaquil – Ecuador  
Primera edición  
28 Páginas
  
- EKELUND Robert B. Jr, HEBERT Robert F  
Historia de la Teoría Económica y de su Método  
Tercera Edición  
1992  
107 Páginas
  
- DORNBUSCH Rudiger, FISHER Stanley,  
  
Macroeconomía  
  
Sexta Edición

- CARDENAS Mauricio, MONTENEGRO Santiago

La Economía Política de las Finanzas Publicas en América Latina

Editores Tercer Mundo

Bogota - Colombia

Primera edición Enero, 1999

183 Páginas

- ANATOLA, Jhon

Manual para la Gestión del Gasto Publico

- SILVA, Francisco

Gerencia Pública en el Ecuador

MQL Editores

Quito – Ecuador

Primera Edición, 2000

157 Páginas

- ABRAHAM, William

Planeación De Presupuestos Anuales y Del Desarrollo

Traducción: National Planning Association

Washington D.C. – EEUU

Primera Edición

53 Páginas

- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR  
Propuestas de política económica ante la crisis  
Departamento de investigaciones económicas  
Quito - Ecuador  
Noviembre, 1999  
55 Páginas
  
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR  
Memoria Anual 1995  
Departamento de Publicaciones Económicas  
Quito – Ecuador  
Octubre, 1996  
208 Páginas.
  
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR  
Memoria Anual 1996  
Departamento de Publicaciones Económicas  
Quito – Ecuador  
Julio, 1997  
237 Páginas.
  
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR  
Memoria Anual 1997  
Departamento de Publicaciones Económicas  
Quito – Ecuador

Julio, 1998  
226 Páginas.

- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR  
Memoria Anual 1998  
Departamento de Publicaciones Económicas  
Quito – Ecuador  
Julio, 2000  
203 Páginas.
  
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR  
Memoria Anual 1999  
Departamento de Publicaciones Económicas  
Quito – Ecuador  
Agosto, 2000  
207 Páginas.
  
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR  
Memoria Anual 2000  
Departamento de Publicaciones Económicas  
Quito – Ecuador  
Octubre, 2001  
202 Páginas.
  
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR  
Memoria Anual 2001  
Departamento de Publicaciones Económicas  
Quito – Ecuador  
Julio, 2002  
262 Páginas.
  
- Revista Gestión # 17

Editorial DINEDICIONES

Quito –Ecuador

Noviembre de 1995

66 Páginas

➤ Revista Gestión # 49

Editorial DINEDICIONES

Quito –Ecuador

Julio de 1998

66 Páginas

➤ Revista Gestión # 63

Editorial DINEDICIONES

Quito –Ecuador

Septiembre de 1999

66 Páginas

➤ Revista Gestión # 70

Editorial DINEDICIONES

Quito –Ecuador

Abril de 2000

66 Páginas

- Revista Gestión # 71

Editorial DINEDICIONES

Quito –Ecuador

Mayo de 2000

66 Páginas

- Revista Gestión # 80

Editorial DINEDICIONES

Quito –Ecuador

Febrero de 2000

66 Páginas

- <http://www.eclac.cl/publicaciones>

- <http://www.his.com/~ieep>

- [http:// www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)

- <http://www.sri.gov.ec>

- <http://www.minfinanzas.ec-gov.net>

- <http://www.sigef.gov.ec>
  
- <http://www.corpei.org>
  
- [http://www.neoliberalismo.com/falso\\_deficit.htm](http://www.neoliberalismo.com/falso_deficit.htm)

## **DISEÑO DE TESIS**

### **1. Tema:**

“ ANÁLISIS COMPARATIVO DEL COMPORTAMIENTO PRESUPUESTARIO ECUATORIANO ANTES Y DESPUÉS DE LA DOLARIZACION (PERIODO 1992 – 2002) ”

### **2. Justificación del tema:**

El tratamiento de un tema como el aquí expuesto trae consigo importantes connotaciones ya que por un lado nos permitirá entender uno de los problemas económicos mas trascendentales que ha enfrentado nuestro país como es el gasto publico, así como también las implicaciones que tiene en el actual esquema económico y monetario que se desenvuelve el país.

Este análisis puede ser una herramienta importante para el reordenamiento de la política económica ya que tiene la potestad de orientar los recursos y esfuerzos hacia los sectores clave, ya que una economía que se desenvuelve en un esquema tan rígido como el de dolarización, no puede manejarse bajo constantes déficits en su balanza, por que esto significaría una perdida de recursos esenciales pera el mantenimiento del modelo.

Otro aspecto por el que consideramos relevante la presente investigación, tiene que ver con el manejo de la política fiscal orientada hacia los ingresos, ya que

nos permitirá determinar si la misma es idónea para el incremento de ingresos ya existentes, así como también para la explotación de nuevas fuentes.

Es de vital importancia que hagamos un análisis histórico sobre la manera en la que se han tomado las decisiones y aplicación de la política fiscal orientada tanto al gasto como a los ingresos, para comprender que se ha hecho mal y

que medidas han sido efectivas para el desenvolvimiento y el desarrollo económico de la nación ecuatoriana.

El presente análisis permitirá tener una visión mas precisa sobre las metas y objetivos planteados por la Dolarización, al mismo tiempo servirá para verificar que tan realistas son las mismas.

El estudio aquí realizado puede servir de material de apoyo para personas interesadas en estudios en el área económica, y mas particularmente en el campo de la política fiscal y la Dolarización.

### **3. Problematización.**

#### **3.1. Planteamiento del problema:**

Uno de los temas centrales para lograr el apoyo de los organismos internacionales de crédito, así como también lograr que la implementación del nuevo esquema de Dolarización sea efectivo, esta basado en el control y reordenamiento del gasto publico basado en la austeridad fiscal.

Por otro lado el gasto publico , si lo que se pretende es un crecimiento económico, debe estar orientado hacia el área productiva.

La naturaleza de un esquema como el de Dolarización implica la limitación en cuanto a manejo de política monetaria, mas concretamente la herramienta de devaluación que poseen otros paises, razón por la cual el Ecuador requiere de nuevas fuentes de ingreso las cuales por un lado son las remesas de migrantes y la mas importante exportaciones ecuatorianas de otros tipos. Ante un esquema de esta naturaleza es imperativo que los ingresos del país rompan su dependencia de los ingresos por concepto de exportaciones petroleras.

### **3.2. Formulación del Problema.**

¿ A sido, el desenvolvimiento del gasto y de los ingresos, así como el manejo de los mismos, el adecuado para el crecimiento económico del Ecuador dentro de el actual sistema monetario y económico?

### **3.3. Sistematización del problema.**

¿ Han sido destinados los gastos del Estado hacia partidas que apoyen al crecimiento de la economía del Ecuador?

¿ Se ha reducido significativamente el tamaño del estado de manera que apoye al esquema de dolarización?

¿ Luego de adoptado el modelo de dolarización se han encontrado nuevas fuentes de ingreso vía exportaciones que sustenten dicho modelo?

¿ Ha mejorado la recaudación tributaria de manera significativa para apoyar el esquema monetario actual y fomentar el crecimiento de la economía?

¿ Los indicadores de ingresos para el Ecuador, en lo referente a partidas tradicionales, han mejorado dentro del actual sistema económico?

¿ La estructura de los ingresos totales ecuatorianos mantiene el mismo grado de dependencia hacia los ingresos petroleros?

## **4. Objetivos.**

### **4.1. General.**

Realizar un estudio de la evolución tanto del gasto publico como de los ingresos ecuatorianos antes y después de la Dolarización.

### **4.2. Específicos.**

4.2.1. Conocer el destino de los gastos públicos antes y después de la dolarización.

4.2.2. Analizar las metas propuestas y alcanzadas en lo referente a la reducción del Estado dentro del modelo de dolarización.

4.2.3. Conocer si los rubros de las exportaciones del Ecuador han reducido la dependencia históricamente existente con las exportaciones petroleras.

4.2.3. Verificar si el Ecuador ha encontrado nuevas fuentes de ingreso que ayuden al sustento de la realidad económica en la que se desempeña.

4.2.4 Determinar si los ingresos provenientes de la recaudación tributaria son representativos frente a los ingresos totales antes y después de la dolarización.

4.2.5. Emitir comentarios y sugerencias, de haberlas, sobre la redistribución y manejo del gasto publico y sobre la obtención de nuevas fuentes de ingresos.

## **5. Hipótesis.**

1. El gasto publico en el Ecuador no han sido el adecuado para el sustento de la dolarización, debido a la mala distribución de los mismos.

2. El nivel de gasto publico en el Ecuador no ha sido el correcto, a causa de el tamaño excesivo del estado.

3. La cantidad de ingresos en el Ecuador, así como nuevas fuentes de los mismos, no han sido las esperadas con la adopción del nuevo esquema,

4. Debido a la falta de medidas adecuadas que fomenten el desarrollo empresarial.

5. El crecimiento de los ingresos vía recaudación tributaria se ha visto truncada ya que no se ha efectuado un adecuado control sobre la evasión de tributos en el país.

## **6. Marco Teórico.**

### ***Punto de Vista Neoliberal:***

Es importante destacar que la decisión de adoptar un modelo de dolarización se enmarca dentro de una corriente neoliberal, ya que uno de los principales objetivos de esta corriente es el de eliminar o disminuir los procesos inflacionarios mediante la adopción de una política monetaria no discrecional, lo que quiere decir que la masa monetaria debería crecer acorde al crecimiento de la producción real.

En lo referente al gasto publico la ideología clásica es un tanto estricta al postular que el estado debería únicamente recaudar recursos para atender exclusivamente cuestiones de orden político, refiriéndose por estas a asuntos

de seguridad interna y externa, y a el monitoreo de las reglas del libre mercado, ya que postulan que el mercado cuenta con mecanismos de regulación automáticos.

Por lo que se entiende en los dos párrafos anteriores, la adopción de un esquema como el de dolarización, tendría que ir acompañado de reformas estructurales de fondo en los diferentes sectores estratégicos de la economía, dentro de estos el mas importante el referido a la disminución significativa del tamaño del estado, así como también del gasto incurrido por este sector.

***Punto de vista Keynesiano:***

En otro sentido la teoría Keynesiana sostiene que la economía no dispone de estos mecanismos de autorregulación, y que por lo tanto el estado debería participar activamente en el desarrollo de la economía, en este sentido un incremento del gasto publico o una reducción de los impuestos produciría un incremento en el consumo y por ende en la demanda agregada incrementando de esta manera la producción.

Los Keynesianos sostienen que la intervención por parte del estado no esta dirigida hacia la producción de bienes y servicios, sino su participación en el mercado debe estar dada como un ente regulador del mismo a través del manejo de política tanto monetaria como fiscal.

***Punto de Vista del Dr. Vittorio Corbo:***

El doctor en economía Vittorio Corbo sostiene que se requieren dos dimensiones en cuanto a la inflación ya que para alcanzar la estabilidad económica se requieren tasas de inflación bajas y que estas sean predecibles.

Estas dos dimensiones están estrictamente relacionadas con el control del gasto interno de un país y con el mantenimiento de un déficit sostenible en cuenta corriente.

Para alcanzar esta estabilidad interna basada en el control del gasto público se requiere de una política fiscal y monetaria responsable, así como también que los recursos de un país se destinen a la exportación ya que sin esto se podría generar desempleo.

Otro tema que señala importante para el crecimiento económico tiene referencia a la estructura del gasto público, el mismo que debe estar orientado a la focalización del gasto y los subsidios en las áreas de educación, salud y nutrición, ya que el estado ha demostrado su ineficiencia en la producción de bienes y servicios, razón por la cual debería dar paso a las privatizaciones asegurándose que estas empresas privadas se desenvuelvan dentro de un marco de libre competencia.

***Punto de Vista del Dr. Pablo Spiller respecto a las Privatizaciones:***

El Dr. Spiller sostiene que al intervenir en la producción de bienes y servicios genera lo que él ha llamado *oportunismo gubernamental*, que afecta tanto al sector privado como público. Al sector privado ya que el gobierno tiene la potestad de cambiar las reglas del juego una vez que la empresa privada ha realizado la inversión, más específicamente en la regulación de los precios que no pueden hacer frente a la creciente inflación. En el sector público ya que las empresas de manejo público sufren del problema de la politización que acompañado por un sobre empleo generan corrupción.

Es decir que estas empresas bajo el manejo estatal operan en un equilibrio de bajo nivel, por lo tanto lo que se lograría con las privatizaciones es romper con este bajo nivel y lograr el mejoramiento en los servicios y el crecimiento empresarial en el largo plazo.

Así también destaca la importancia de al momento de privatizar una empresa es de vital importancia el promover al máximo la competencia en dicho sector a través de la fragmentación y de la libre entrada, y de eliminar la exclusividad en

la compra de dichas empresas ya que de esta manera se elimina el problema de la falta de negociación.

### ***Realidad Ecuatoriana:***

Mucho se ha dicho en torno a el esquema de dolarización, hay quienes están a favor y quienes están en contra, pero lo que realmente debemos tomar en cuenta es que la Dolarización en si no es ni buena ni mala, este esquema es una herramienta, la cual nos debe o "nos debía" haber servido para frenar la caída de una economía en serios problemas como la ecuatoriana. Lo realmente importante constituye el manejo adecuado y coherente de las variables reales de la economía.

La adopción de la dolarización presenta como una de sus ventajas el estabilizar variables macroeconómicas, como las tasas de interés y la reducción de la inflación, que ayudan a la reducción del riesgo país y por lo tanto a la atracción de nuevas inversiones, sin embargo existen otras variables, de igual o mayor importancia como la estabilidad política y un marco legal claro, que escapan de la regulación por parte de cualquier esquema monetario, y sin las cuales dichas inversiones no serian tan atractivas.

En algo están de acuerdo la mayoría de economistas en nuestro país, y es que una economía crece y por lo tanto se desarrolla con el incremento de la producción, mas aun en un sistema como el de la Dolarización en el cual se pierde la capacidad de "competir" mediante la devaluación monetaria y por lo tanto para conseguir divisas se debe producir y exportar mas, o acudir a organismos de préstamo internacionales.

Otro aspecto importante a recalcar, en cuanto a los ingresos se refiere, es que estos deberían romper la dependencia tan directa con el petróleo, ya que se a demostrado hasta la saciedad que las fluctuaciones de el mercado petrolero, ya sea por conflictos internacionales, desastres naturales o por falta de capacidad

de negociación, no brindan las garantías necesarias para implementar un plan económico en base a estos ingresos.

Uno de los requisitos planteados por el FMI y por los organismos internacionales, así como la naturaleza de el esquema de dolarización, exigen una austeridad fiscal marcada con una importante reducción y reordenamiento de las cuentas publicas.

En la década de los 90 se implementa una estrategia privatizadora de las empresas estatales bajo la necesidad de modernizar la economía, sosteniendo como argumentos los siguientes: ineficiencia del sector publico, corrupción, burocracia y el tratamiento monopólico.

Un aspecto importante, y del que mucho se ha hablado, es el referente a la reducción del tamaño del estado, toda economía que apunta hacia el crecimiento busca un aparato estatal mas eficiente por medio de la optimización de los recursos mediante descentralizaciones, privatizaciones de instituciones ineficientemente manejadas por el estado, reducción de la burocracia, despoltización de los sectores estratégicos, etc.

Es importante destacar que a lo largo de la historia económica del Ecuador no se ha adoptado una corriente económica muy clara ya que en la practica se ejecutan políticas de tendencia neoliberal pero con un gran contenido de medidas de extrema izquierda, lo cual limita la efectividad de las políticas económicas.

Los conductores de la economía ecuatoriana, en lugar de aplicar las políticas basadas en los aspectos positivos que contiene cada tendencia se han limitado ha ejecutar medidas que no solucionan los problemas estructurales que padece la economía.

## **7. Aspectos Técnicos y Metodológicos.**

### **Fuentes de datos:**

La naturaleza de nuestra investigación requiere el tratamiento y análisis de diferentes indicadores económicos los cuales se los encuentra principalmente en publicaciones del Banco Central, así como en textos elaborados por varios analistas y técnicos económicos y en revistas dedicadas al tratamiento de temas económicos.

Conforme avance la investigación y dependiendo de la necesidad de la misma se consultara a expertos en el tema a tratar, como dirigentes de instituciones involucradas, profesionales de la economía.

### **Técnicas de la investigación.**

Las técnicas a utilizar en la presente investigación están basadas en el manejo estadístico y en cierta manera econométrico de los datos.

Así también el presente análisis requerirá de la realización de entrevistas a entendidos en la materia.

### **Tipo de estudio.**

El desarrollo de la investigación requiere un tipo de estudio descriptivo ya que asocian hipótesis de segundo grado debido que en un mismo efecto pueden ser detectadas mas de una causa.

## **8.- Bibliografía.**

PACHECO, Lucas  
Política Económica : Concepciones y Estrategias  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador  
Quito - Ecuador  
Primera edición  
348 Páginas

LUCIO - PAREDES, Pablo

Cimas, Abismos y Tempestades de la economía

Editorial: Pablo Lucio Paredes

Quito – Ecuador

Primera edición

293 Páginas

SCHULER, Kurt

Futuro de la dolarización en el Ecuador

Instituto Ecuatoriano de Economía Política

[Http://www.his.com/~ieep](http://www.his.com/~ieep)

Guayaquil - Ecuador

28 Páginas

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

Propuestas de política económica ante la crisis

Departamento de investigaciones económicas

Quito - Ecuador

Noviembre 1999

55 Páginas

