

# **UNIVERSIDAD DEL AZUAY**

**FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION  
ESCUELA DE ECONOMIA**

**EL PRESUPUESTO Y LA SOSTENIBILIDAD FISCAL 2003-2007**

**TESIS PREVIA A LA  
OBTENCION DE GRADO DE  
ECONOMISTA**

**Autoras: Paola Carrera Amoroso  
Patricia Muñoz Vásquez**

**Director: Econ. Milton Quesada.**

**Cuenca – Ecuador  
2005**

Las ideas y expresiones presentadas  
en esta investigación son de absoluta  
responsabilidad de sus autoras.

-----  
Paola Carrera Amoroso

-----  
Patricia Muñoz Vásquez

## **AGRADECIMIENTO**

*A Dios, que me ha dado la fortaleza para seguir siempre adelante; a mis padres, Bolívar y Susana que han sido un apoyo incondicional para alcanzar esta meta apoyándome cada año de estudio.*

*A mis hermanos, familiares y amigas que confiaron y creyeron en mí.*

*A la Escuela de Economía y todos mis maestros que me han dado todos los conocimientos necesarios para realizarme como profesional y a todas las personas que han hecho posible la elaboración de este trabajo, de manera muy especial al Econ. Milton Quesada que siempre ha estado presto con su ayuda.*

**PAOLA**

## **AGRADECIMIENTO**

*A mi Padre Jorge, por haberme inculcado firmemente desde niña los principios de superación, compromiso, solidaridad que me ayudaron y fueron la base para culminar con este trabajo.*

*A mi Madre Mercy, pues su cariño y comprensión hicieron más fácil el logro de este propósito.*

*A mi Esposo, pues siempre estuviste presente con una palabra de aliento en los momentos más difíciles.*

*A la Facultad de Administración de la Universidad del Azuay, a todos mis profesores y de manera muy especial al Econ. Milton Quesada Director de la tesis, su ayuda fue la base para la terminación de este documento.*

**PATRICIA**

## **DEDICATORIA**

*Este trabajo se lo dedico a mi esposo, Gustavo, que ha estado siempre apoyándome y dándome ánimo para seguir adelante.*

*A mis hijos, Anita y Sebastián como testimonio de ejemplo ya que son la razón de la consecución de este logro.*

**PAOLA**

## **DEDICATORIA**

*A mi esposo Patricio, por tu amor y apoyo incondicional. A mi hijo Jorge Patricio porque desde que formas parte de nosotros te has convertido en la inspiración para todos los proyectos y trabajos que he emprendido. Ustedes son lo más valioso de mi vida.*

*A mi hermano Efrén te quiero mucho y espero que este trabajo te sea un ejemplo de amor y dedicación.*

**PATRICIA**

# INDICE

## INTRODUCCION

## ABSTRACT

## DEDICATORIA

## AGRADECIMIENTO

## CAPITULO I

### 1. EL PRESUPUESTO Y LA POLITICA FISCAL

1.1 El Presupuesto General del Estado.....	1
1.1.1 Elaboración y ejecución del Presupuesto.....	3
1.1.2 Limitantes del Presupuesto.....	10
1.1.3 El Sector Público No Financiero.....	15
1.2 La Dolarización y la Política Fiscal.....	18
1.2.1 La Dolarización y su influencia en la Política Económica.....	21
1.2.2 La Política Fiscal como alternativa en la toma de decisiones.....	23
1.2.3 El Fondo Monetario Internacional y su incidencia en la economía.....	24
1.3 el Presupuesto como herramienta promotora de desarrollo.....	28

## CAPITULO II

2. LAS FINANZAS PUBLICAS.....	31
2.1 Análisis de los Ingresos.....	31
2.1.1 Incidencia de los Ingresos en el Presupuesto.....	32
2.1.1.1 Ingresos no Petroleros.....	32
2.1.1.2 Ingresos Petroleros.....	34
2.1.1.3 El FEP y el FEIREP.....	36
2.1.2 La dependencia de los Ingresos a variables exógenas.....	38
2.1.3 Proyección de los Ingresos 2004-2007.....	40
2.2 Análisis del Gasto su incidencia en el Presupuesto.....	41
2.2.1 El Gasto y su incidencia en el Presupuesto.....	42
2.2.2 La Inflexibilidad del Gasto.....	45
2.2.1.2 El Impacto de la masa salarial.....	45
2.2.1.3 Elevado peso de intereses y amortizaciones de deuda.....	46
2.2.1.4 Asignaciones para los Gobiernos Seccionales.....	47
2.2.3 El Gasto Social como prioridad para el desarrollo del Ecuador.....	49

2.2.4 Proyección de los Gastos 2005-2007.....	51
2.3 Análisis de l Déficit y Superávit.....	52
2.4 Análisis del Financiamiento.....	53
2.4.1 Deuda Interna y Externa, su impacto en la Economía.....	55
2.4.2 Servicio de la Deuda en el Presupuesto.....	58
2.4.3 Proyección del Financiamiento 2005- 2007.....	59
2.5 Problemas de las Finanzas Públicas.....	60
<b>CAPITULO III</b>	
3. La Sostenibilidad Fiscal.....	63
3.1 Análisis de la Sostenibilidad Fiscal.....	63
3.1.1 El Balance del Sector Público No Financiero como alternativa de evaluación.....	65
3.1.1.1 La Situación Patrimonial del Ecuador en los años de estudio.....	67
3.1.1.2 Evaluación de la Política Fiscal en el largo plazo.....	69
3.1.2 El Presupuesto versus el Balance del Sector Público.....	70
3.1.3 Análisis de la Sostenibilidad del Endeudamiento.....	71
3.1.3.1 Políticas de Financiamiento.....	74
3.2 Políticas para lograr un desarrollo dentro del marco de Sostenibilidad Fiscal.....	75
4.1. Conclusiones.....	80
4.2. Recomendaciones.....	83
Bibliografía.....	86
<b>ANEXOS</b>	

## INTRODUCCION

El Ecuador ha sido sujeto de importantes cambios en su política económica sobre todo después de la crisis de los noventa que arrasó con todo el sistema financiero lo que condujo al país a adoptar otra moneda, la misma que generó muchas polémicas y cambios profundos en materia económica.

En la actualidad los indicadores económicos muestran una mejora en la economía del país, sin embargo el cambio no se puede atribuir solo a la dolarización no; más bien son otros fenómenos los que han mejorado las finanzas. Como por ejemplo los altos precios del petróleo o las remesas que envían los emigrantes, estos ingresos representan una parte muy importante de los ingresos del país, si a ello añadimos los ingresos tributarios que gracias al buen trabajo del Servicio de Rentas Internas han dado sustento al importante crecimiento económico de los últimos años que de ninguna manera puede solventar las apremiantes necesidades de un país tan golpeado por el pésimo manejo político de los poderes públicos.

Desde hace varias décadas las finanzas públicas del Ecuador son manejadas y respaldadas por el presupuesto, que a la vez condensa los ingresos, gastos y superávit o déficit que se van a manejar en el ciclo económico. El presupuesto es una herramienta de la que el país hace uso a fin de establecer las políticas adecuadas según los escenarios que se presenten.

Este trabajo de investigación realiza un análisis del Presupuesto General del Estado, de sus incidencias así como sus funciones, estudia también la posibilidad de que al mismo tiempo que se elabora el presupuesto, se haga también un Balance del Sector Público haciendo de esta la única herramienta de largo plazo con la que el Gobierno a través del Ministerio de Finanzas pueda contar para una toma de decisiones. Se analiza también la política fiscal, la misma que bajo el esquema de dolarización es el eje de cualquier política adoptada en el Gobierno y es la única alternativa que tiene el país a enfrentar los choques que pueden darse en la economía.

En el capítulo 1 se elabora un análisis del Presupuesto General del Estado, de su ciclo así como de los limitantes, se hace un estudio de la incidencia de la política fiscal en dolarización y la relación con el Fondo Monetario Internacional así como la influencia

de este organismo en la administración presupuestaria del Ecuador. Para culminar se estudia al presupuesto como promotor de desarrollo.

En el capítulo 2 se hace un análisis exhaustivo de las finanzas públicas, la composición de los ingresos, gastos, superávit, déficit y financiamiento sus variaciones con sus posibles causas, además de un estudio de las proyecciones de ingresos, gastos y financiamiento con la cuenta el Ministerio de Finanzas. Para terminar se describen los problemas de las finanzas públicas del Ecuador.

En el capítulo 3 nos adentramos a tratar sobre la sostenibilidad de la política fiscal así como la del endeudamiento, las implicaciones de mantener el saldo de la deuda constante, se analiza además la posibilidad de la elaboración de un balance del sector público no financiero, se investiga las políticas necesarias para un desarrollo humano dentro del marco de sostenibilidad fiscal.

Ecuador en consecuencia continua inmerso en una profunda crisis de carácter económico, social y política, que no es más, que el resultado de todos los desaciertos de nuestros gobernantes, para quienes ha primado siempre el interés personal o de la partidocracia, más que las grandes causas nacionales, sumado a ello los intolerables niveles de corrupción dentro de las empresas públicas o privadas, que han saqueado al país reiteradamente, lo cual ha tenido que ser reparado con el presupuesto, disminuyendo por estas razones la posibilidad de lograr un equilibrado desarrollo social.

Por ello se necesita crea una nueva conciencia social para que las nuevas generaciones políticas se encaminen a utilizar las grandes potencialidades económicas del Ecuador para alcanzar un desarrollo armónico en beneficio de toda la sociedad.

## INTRODUCTION

Ecuador has been through important changes according to economical policy especially after the nineties crisis that made the counting adapt a new monetary currency, which brought arguments and changer in the economy. Economical facts show an improvement in the economy of the country, however the change involves more than the currency change because other aspects happen to be the ones that have improved it. Firstly, the high oil prices and the money sent by our immigrants which represent a very important part in the economy of the country. Secondly, the magnificent work of the internal income department (SRI) which has increased, above all talking about the income tax (IVA). Oil incomes have increased a lot, it is due to the barrel price, and also because of its production improvement by the making of the new oil pipeline system (OCP).

Public finances in Ecuador have been handled and supported by the National Budget, which at the same time handles all the aspects concerning the economical cycle. The budget is a tool used by the state to establish suitable policies for every situation.

This article analyzes the National Budget, its functions and work field. It also analyzes the possibility for a parallel work between the making of the budget and a study of the public work, which can become the only tool, suitable for the state through the Treasury Department (Ministerio de Finanzas), for the making of decisions. Fiscal policy is also studied, which handled by the dollar system, is the basis of any policy adopted by the government as a choice to face any incoming economical crisis.

In the first chapter we analyze the National Budget its cycle and its limitations.

The influence of the fiscal policy on the dollar system according to the International Monetary Fund (FMI) is also studied. Finally, we study the budget as a development promoter.

In the second chapter public finances analyzed with all its markers and facts and also its expectations for the future according to the Treasury Department Public financial problems in Ecuador are described by the end of this chapter.

In the third chapter the Fiscal Policy is studied, its support and other aspects of the public work. We also study the necessary policies for a social development.

## EL PRESUPUESTO Y LA POLITICA FISCAL

### 1.1. EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

El Presupuesto es una herramienta con la cual se pueden poner en práctica ciertas políticas y decisiones que de una u otra manera afectan al desenvolvimiento de la sociedad y al mantenimiento del Estado, representa el financiamiento del plan económico, es suficiente analizar su estructura para poder observar las políticas que se están desarrollando, las áreas primordiales que se están alentando o cuales son las prioridades a nivel nacional, el presupuesto se convierte en el principal instrumento de política económica, con el que se puede planificar no solo para el presente, sino para mediano y largo plazo.

El Estado a través del presupuesto puede establecer las condiciones necesarias para lograr un desarrollo sostenido a través del uso racional de sus recursos, la búsqueda del pleno empleo, el desarrollo de las áreas deprimidas y la disminución de la tasa de inflación, entre otros objetivos. Al ser el presupuesto una exposición cuantitativa y completa de los gastos y recursos públicos de todo un período, representa pues uno de los más destacados documentos oficiales en lo que atañe a la economía del país.

El presupuesto además de tener una importancia en el aspecto financiero abarca otros ámbitos de naturaleza política, económica y social. En primer lugar el presupuesto tiene una indiscutible importancia **política** ya que todas las actividades del Estado se hallan en cierta medida supeditadas a los recursos de los que se puede disponer, además porque mediante su análisis podemos apreciar cuáles han sido las decisiones o elecciones del Estado con respecto a determinadas necesidades privadas o colectivas que en aquél aparecen elevadas al rango de necesidades públicas o, para ser más precisos, a una subcategoría de éstas, es decir, necesidades públicas secundarias. En el aspecto **económico** se determina la influencia o efectos que producen tanto las erogaciones e inversiones públicas como las diferentes categorías de recursos públicos, sobre las inversiones, los consumos, los ingresos y en general, sobre toda la actividad económica. En otros términos, el presupuesto como planificación de los gastos y recursos del Estado debe estar coordinado con la política económica aplicada en el país. La política económica y la política financiera deben estar vinculadas es decir deben formar parte de un mismo plan general. Por último, en lo que se refiere al aspecto

**social**, el presupuesto reviste igualmente una importancia esencial, lo cual puede ser comprobado revisando las distintas partidas de erogaciones públicas destinadas al gasto social por ejemplo, a salud, educación pública, etc. Además el presupuesto es el mejor indicador del grado de inversión social que el país realiza ya que aquí se puede establecer si existe un crecimiento gradual y equitativo del gasto, traducido en las oportunidades de los ecuatorianos para vivir con bienestar lo que implica un eficaz funcionamiento de los servicios sociales básicos.

Todos estas causas contribuyeron a institucionalizar el presupuesto con lo cual pronto surgieron reglas o principios precisos respecto de su elaboración, como el del equilibrio, el de la anualidad, el de la unidad y el de la universalidad, que habrían de caracterizar a todos los presupuestos.

El Estado a través del presupuesto busca eliminar las desigualdades tratando de satisfacer las necesidades básicas de la población, es decir es un instrumento financiero que tiene fines sociales y económicos. Son muy importantes los efectos distributivos de los recursos públicos destinados a los sectores sociales a través del Presupuesto General del Estado, por lo que es importante, elevar la magnitud y consolidar el gasto social en el País, estabilizar su financiamiento a fin de evitar las consecuencias adversas de su disminución en las fases recesivas del ciclo económico y elevar la eficiencia y su impacto positivo.

La función redistributiva, que es una de las funciones más importantes del presupuesto la misma que se debe cumplir en una sociedad tan inequitativa como la ecuatoriana, a través del manejo de la política fiscal, la que debe recaudar más fondos desde los grupos de población de mayores ingresos e invertirlos en beneficio de los grupos de población de menores ingresos. Por su parte el gasto también cumple como redistribuidor de los ingresos del Presupuesto General del Estado ya que el gasto público se concentra en los bienes públicos suministrados a través de aquel y sobre quienes recae el beneficio de tales bienes, así por ejemplo, los estudiantes o sus familias y no los profesores son considerados beneficiarios de gasto en educación.

La sostenibilidad de la política fiscal es entendida como la obtención de superávit en el Sector Público No Financiero y al menos la eliminación del déficit del Gobierno Central.

### 1.1.1 ELABORACION Y EJECUCION DEL PRESUPUESTO

Según el artículo 258 de la Constitución Política de la República del Ecuador 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 por medio del Banco Central hasta el 1 de septiembre de cada año. Una vez que este en manos del Congreso este tendrá hasta el 30 de noviembre para ratificarla o reformarla. Si hasta esa fecha no se aprobare, entrará en vigencia la proforma elaborada por el Ejecutivo. El Presupuesto General del Estado contendrá todos los ingresos, egresos del Sector Público No Financiero, excepto los de los organismos del régimen seccional autónomo y de las empresas públicas<sup>1</sup>

La administración del presupuesto es un proceso conocido como ciclo presupuestario el mismo que esta compuesto por un conjunto de fases o etapas en las que intervienen las instancias que definen, deciden, ejecutan y controlan el presupuesto. Las fases que conforman este ciclo son: programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación<sup>2</sup>

Para lograr una correcta **programación** presupuestaria es necesario hacer un análisis de los resultados arrojados en el último período presupuestario para que sirva de sustento en la estimación del nuevo presupuesto. Es muy importante tener en cuenta ciertos aspectos que son vitales al momento de ejecutar un presupuesto, debe prestarse atención en el comportamiento de la economía, sus principales variables, indicadores, políticas y orientaciones que sirvan de base para determinar el ámbito de acciones del sector público.

Aquí se determina los patrones que permiten establecer prioridades, techos, variables básicas, normas, métodos y procedimientos para la elaboración de la proforma presupuestaria. Para definir la política presupuestaria a llevarse a cabo es necesario realizar una serie de consultas políticas a fin de que el presupuesto se elabore sobre bases firmes y consistentes.

La programación tiene como objetivos: propiciar la vinculación de los sistemas de planificación y presupuesto, conseguir que el presupuesto sea un instrumento de política

---

<sup>1</sup> El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, las empresas cuyo capital pertenezca al Estado o a las entidades y Organismos del Sector Público y las entidades financieras públicas.

fiscal que coadyuve a la estabilización de la economía del país e identificar las actividades y proyectos institucionales a desarrollarse, los recursos a utilizarse y los resultados a alcanzar en el correspondiente ejercicio fiscal.

La programación es la fase en la elaboración del presupuesto en donde se plasman las políticas gubernamentales, sectoriales e institucionales las mismas que definen las propuestas de gestión de corto plazo expresadas en actividades, programas y proyectos que busquen cumplir con los objetivos de planificación y programación económica.

Existen tres niveles de programación<sup>3</sup>: A nivel nacional que define a nivel macro los lineamientos y políticas para el período de ejecución, lo hace a través del Sistema Nacional de Planificación y Ministerio de Economía y Finanzas; nivel sectorial por su parte define políticas, estrategias, objetivos y metas por sectores; Nivel Institucional Especifica actividades y proyectos para dar cumplimiento a lineamientos de tipo nacional y sectorial. Lo elaboran las unidades de planificación y programación institucional.

Las políticas que el Gobierno actual maneja tienen como objetivo principal el desarrollo humano, y lo ha clasificado en cinco ejes de acción<sup>4</sup>:

- Lucha contra la corrupción, la impunidad y la justicia.
- Lucha contra la pobreza y el desempleo.
- Mejorar la producción y la productividad para ser más competitivos.
- Garantizar la seguridad ciudadana, social, jurídica, alimentaria y ambiental.
- Reforma política, nacional e internacional, coherente y pragmática.

Para la consecución de estos ejes el gobierno lleva a cabo las siguientes políticas económicas encaminadas a un mismo fin.

---

<sup>2</sup> Ley de Presupuestos del Sector Público

<sup>3</sup> Artículo 145 de la Ley de Presupuestos

<sup>4</sup> Plan plurianual del Gobierno, 2003-2007

- Optimizar la inversión pública con el propósito de alcanzar impactos cuantitativos y cualitativos en el desarrollo económico y social; con el fin de transparentar la gestión pública para así garantizar aptitud y eficiencia.
- Redistribuir el gasto público de manera que logre un incremento de la participación porcentual de la inversión social en el gasto total y el PIB; optimizar los programas de subsidios y protección social; robustecer la red de protección integral de servicios sociales básicos; facilitar el acceso de la población especialmente la de bajos ingresos a vivienda; construir un modelo educativo nacional que abierto, flexible garantizando el acceso a una educación con calidad; asegurar el acceso de la población a la salud y ofrecer un empleo digno dentro de un marco legal que proteja al trabajador y al empleador. Todo esto con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población especialmente los sectores más desfavorecidos.
- Impulsar la modernización, fortalecimiento y profesionalización de la Policía Nacional, incentivar la participación de la ciudadanía individual y colectiva sobre seguridad en general; aprovechar apropiadamente los mecanismos de cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico. El objetivo de esta política es estimular el desarrollo de un sistema completo de seguridad ciudadana que garantice el ejercicio de las libertades y de los derechos individuales y colectivos.
- Profundizar las reformas legales de carácter estructural para así contar con reglas claras para la inversión y lograr una administración de justicia ágil y transparente, con lo que se busca garantizar la seguridad jurídica al inversionista con el propósito de incrementar la inversión que coadyuve al desarrollo nacional.
- Originar la prevención y control de la contaminación de los recursos naturales, recuperar, conservar y preservar el ecosistema; fortalecer el proceso de descentralización del sector ambiental que garanticen los derechos de las nacionalidades y pueblos así como la soberanía nacional, para así tener una garantía del uso adecuado de los recursos naturales promoviendo su control y

aprovechamiento de forma sustentable y sostenible que asegure el derecho de la población a vivir en un ambiente sano

- Impulsar una política fiscal fuerte que evite incurrir en déficit y atrasos en el pago de la deuda externa e interna; fortalecer el fondo de estabilización, inversión social y productiva y reducción del endeudamiento público (FEIREP); Sanear y mejorar el Sistema Financiero Nacional Público y privado. Con el fin de consolidar el proceso de dolarización para garantizar la estabilidad macroeconómica
- Promover la apertura económica que permita el aprovechamiento de las condiciones del mercado internacional incrementando la productividad y competitividad de los productos de exportación, se debe impulsar acuerdos de competitividad. Lo que se trata es de promover la inserción económica y comercial del país en el contexto internacional, a través del fortalecimiento de las exportaciones e inversiones y el apoyo a los sectores productivos estratégicos.
- Velar por el cumplimiento de los tratados internacionales que suscriba el país y de los requisitos formales en su negociación y aplicación; promover la defensa de los derechos humanos para cumplir efectivamente con los principios consagrados en la Constitución Política de la República y en convenios Internacionales para defender y proteger los derechos humanos, el medio ambiente, y combatir el narcotráfico y el terrorismo.
- Participar activamente en los procesos de negociación con el OMC, ALCA, CAN, MERCOSUR y mercados emergentes, consolidando la participación en los procesos de integración, con la comunidad andina, integración sudamericana, hemisférica y mundial para así fortalecer la presencia y participación del Ecuador en los organismos internacionales. El objetivo de esta política es impulsar la integración mundial, hemisférica, regional mediante una posición nacional firme en todas las negociaciones.

El Ecuador a través del ejecutivo y respaldado por su constitución debe seguir estos lineamientos a la hora elaborar el presupuesto pero en la realidad este documento no tiene políticas sociales mas bien es manejado por presiones políticas que no permiten su

libre funcionamiento limitando así su campo de acción, además en febrero del año 2003 se firmo el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional el mismo que condiciona la ejecución del presupuesto e impone sus propias política y lineamientos sobre la programación del presupuesto y respecto a este hace sus respectivas modificaciones condicionando al país a través de sus desembolsos.

La programación no es cumplida, al momento de la ejecución se presentan problemas como el mencionado anteriormente que obligan al Gobierno ha cambiar las estrategias establecidas y aprobadas, las empresas públicas casi nunca están de acuerdo con las transferencias que el Estado les estipula provocando paralizaciones que el Gobierno resuelve por medio de intervenciones cambiando la política del gasto y muchas veces sacrificando a otro sector, pues en el presupuesto las cuentas de gasto en la programación deben estar cuadradas con la de los ingresos respetando el principio del equilibrio.

La **formulación**, por su parte, es la fase del proceso presupuestario en donde se emiten las propuestas de acción y producción de las Entidades demandantes de recursos financieros (autogestión, fiscales o de financiamiento) además se recogen las estimaciones en términos monetarios de ingresos, gastos e inversiones de las actividades y proyectos definidos en la etapa de la programación, todas las entidades realizan su presupuesto en base a un plan general, el Ministerio de finanzas las integra y consolida, lo que entonces constituye la Proforma del Gobierno Central

La formulación presupuestaria nos permite presentar en forma organizada el documento llamado proforma presupuestaria, asimismo permite estandarizar y unificar la información fiscal para efectos de integración y consolidación, esto se da gracias al ordenamiento lógico de los catálogos de las asignaciones presupuestarias de ingresos y gastos.

Se establecen tres instrumentos que facilitan su elaboración: Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos que diferencia el origen y fuente de ingresos, así como la naturaleza y el uso de los gastos.<sup>5</sup>; Catálogos Presupuestarios que sirva para sistematizar y estandarizar la información con fines estadísticos, lo hace por varias ramas y las Partidas Presupuestarias que esta formado por un conjunto de códigos que ordenan la información. Une los catálogos y el clasificador presupuestario de ingresos y gastos.

En lo que respecta a la **aprobación** del presupuesto la proforma llega a manos del Congreso hasta el 30 de septiembre quien decidirá sobre su aprobación en un plazo máximo de 60 días, si no existiere respuesta entraría en vigencia la proforma aprobada por el ejecutivo.

El presupuesto es un instrumento flexible, es decir dinámico y sujeto a constantes modificaciones las mismas que suelen producirse una vez que ha sido aprobado por el Congreso Nacional y pueden producirse ya sea por necesidades del Ministerio de Economía o Finanzas o por las propias Instituciones. Estas variaciones generan cambios en la programación de la ejecución o de caja y son necesarias:

- Cuando se requiere aumentar o reducir el Presupuesto Institucional,
- Cuando faltan recursos en alguna partida o
- Si existe error en los códigos o en las designaciones de las partidas presupuestarias.

Estas **modificaciones** se las realizan a través de resoluciones presupuestarias las mismas que son emitidas por el Ministerio de Finanzas y aprobadas por la respectiva autoridad competente<sup>6</sup>; existen dos tipos de reformas la primera es la que cambia el monto total del presupuesto es decir puede darse una disminución o un incremento sea en el total de ingresos o egresos, la otra reforma es solo un traspaso de crédito es decir que varía solo la composición de los ingresos sin alterar el monto total del presupuesto, este se lo hará solo entre los saldos disponibles no comprometidos. De esta manera se obtiene el presupuesto codificado, en este se reflejan las reprogramaciones de ingresos, gastos, amortizaciones, desembolsos, etc., que deben efectuarse durante el año para adecuar las previsiones iniciales a las variaciones que pueden darse en función de nuevas condiciones macroeconómicas por ejemplo menos ingresos por bajo crecimiento, estimaciones sobre el precio del petróleo, baja recaudación tributaria; o de variables externas como un fenómeno natural.

---

<sup>5</sup> Ver Anexo 1

<sup>6</sup> El Ministerio de Finanzas aprueba todo lo que respecta al Presupuesto General del Estado; La Subsecretaría de Presupuestos autoriza traspasos entre unidades ejecutorias de un mismo sector y las Autoridades Institucionales aprueba lo que hace referencia a un mismo grupo sea este de ingresos o de gasto.

En el Presupuesto codificado deben constar todas las modificaciones que se hagan en el presupuesto inicial. Si en este año los ingresos tributarios son notablemente menores a los previstos se deben expedir las Resoluciones Presupuestarias pertinentes para reducir los ingresos por la baja recaudación y además disminuir los gastos en forma proporcional, para que de esta manera el Presupuesto refleje de forma real los ingresos gastos y financiamiento programados hasta diciembre del año en curso.

En el caso de no emitirse estas Resoluciones las Entidades van a presionar por la entrega de los recursos asignados en el presupuesto inicial y si el Ministerio de Economía no les entrega los fondos, se crean las deudas flotantes que no son registradas en ninguna parte y que ocasionan iliquidez fiscal en el siguiente año.

El **control** del presupuesto esta compuesto por acciones que permiten medir y corregir la ejecución con el objetivo de que se conserve dentro de los términos del presupuesto aprobado además se miden los resultados obtenidos según los objetivos y metas definidas en la planificación.

La **evaluación** sirve para examinar la eficiencia y eficacia en cuanto a los ingresos y egresos originados en su ejecución. La evaluación presupuestaria sirve para:

- Retroalimentar el ciclo presupuestario en curso.
- Estudiar las variaciones detectadas en el control y determinar sus causas.
- Analizar la ejecución presupuestaria.

La evaluación acompaña a la ejecución a través de la verificación de resultados parciales, así como su análisis al finalizar su período. El objetivo principal de la evaluación es determinar el comportamiento de los elementos del presupuesto para detectar posibles desviaciones en la ejecución y si es oportuno aplicar medidas correctivas.

Evaluar la gestión implica medir sistemáticamente en el tiempo los objetivos obtenidos por las unidades administrativas y las unidades ejecutorias de los programas institucionales, comparar lo ejecutado con lo programado, a fin de disponer de la información efectiva para la adaptación de decisiones mas adecuadas en el momento

oportuno. La evaluación debe constituirse en una actividad permanente de forma que permita medir el logro de los objetivos según las medidas establecidas.

La **liquidación** es la última fase del ciclo presupuestario y consiste en la regulación de posibles desfases presentados durante la ejecución presupuestaria. Constituye la última gran modificación y la fecha máxima para realizarla es hasta el 30 de marzo del año siguiente.

### 1.1.2 LIMITANTES DEL PRESUPUESTO

Si bien el presupuesto es un instrumento de política económica en el que se basa la administración y asignación de recursos del Estado, este no es sostenible y consistente con sus objetivos a largo plazo, y esto se demuestra en los bajos niveles de desarrollo humano que se han ido presentando en el país en los últimos años.

Un limitante del presupuesto es su ejecución ya que presenta problemas de orden estructural que vienen afectando al Ecuador desde hace algunos años atrás, por lo que es necesario implementar acuerdos nacionales en torno a la disciplina fiscal, al crecimiento económico con equidad y al desarrollo humano sostenible. Para ello es indispensable no basarnos en el presupuesto como instrumento de corto plazo sino promover políticas a largo plazo en las que se plasme la gestión de las finanzas públicas y por ende la sostenibilidad de la política fiscal.

Las operaciones del Sector Público No Financiero están basadas en la restricción presupuestaria de corto plazo dada por:<sup>7</sup>

$$I_t - G_t \equiv (\text{Déficit / superávit}) = (D - A + r_a)_t^0 + (D - A + r_a)_t^0 + \Delta CIN$$

Ingresos - Gastos = Superávit/Déficit = Financiamiento externo neto + Financiamiento interno neto + Acumulación/Retiro de Depósitos del Banco Central del Ecuador

$$I_t - G_t \equiv \text{El déficit (-) o superávit (+) global en base devengado}$$

<sup>7</sup> Ecuador: sostenibilidad y solvencia, capítulo 1, página 21, La restricción presupuestaria, concepto útil para Ordenar la Discusión sobre las Finanzas públicas

<sup>7</sup> Si ACIN es menor que cero significa una acumulación neta de los depósitos del SPNF en el BCE en ese periodo. Viceversa, si el ACIN es mayor que cero el SPNF retiro depósitos del BCE

$I_t =$  Ingresos Petroleros y No petroleros

$G_t =$  Gasto Corriente (incluidas las transferencias al sector privado y el pago de intereses domésticos y externos que están en base devengado) y de capital en base devengado

$(D - A + r_a)_t^0 =$  financiamiento externo neto en base devengado, en donde:

$D$  son los desembolsos de deuda externa (caja);

$A$  son las amortizaciones externas netas en base devengada y

$r$  los intereses externos refinanciados correspondientes al período mas los atrasos del período menos el pago de intereses correspondientes a períodos anteriores.

$(D - A + r_a)_t^0$ : Financiamiento doméstico neto en base devengado.

$\Delta \text{CIN}$ : Variación del crédito interno neto del Banco Central al Sector Público No Financiero consolidado (es una variable de flujo).

A continuación se hará un breve análisis de la evolución de la economía ecuatoriana a raíz de la dolarización:

A partir del año 2000 la economía empieza un proceso de recuperación. Si bien en este año se instauró el modelo de dolarización este no contribuyó directamente para este crecimiento los factores que han permitido e impulsado a la economía son variables que el Estado no puede manejar como las remesas de los emigrantes y el alto precio del petrolero el cual ha seguido favoreciendo al Ecuador cinco años después de la dolarización. La dolarización estabilizó los precios, al ser una moneda fuerte impulsa las negociaciones internacionales da mayor confianza a los inversionistas y contribuye al mejoramiento del riesgo-país el mismo que estaba completamente afectado en la década de los noventa.

<b>INGRESOS Y GASTOS DEL ECUADOR</b>						
<b>Período 2000 – 2005</b>						
<b>En porcentajes del PIB</b>						
<b>Período/Transacciones</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004 (1)</b>	<b>2005 (2)</b>
INGRESOS TOTALES	25,89	23,46	25,80	25,20	16,06	16,85
Petroleros	9,16	6,43	5,72	6,20	4,42	4,59
No petroleros	16,73	17,03	20,08	19,00	11,64	12,26
GASTOS TOTALES	28,50	26,70	25,40	24,50	11,60	18,37
Corrientes	22,70	19,70	18,90	19,10	13,39	13,82
Capital	5,80	7,00	6,50	5,40	4,31	4,55
RESULTADO TOTAL	-2,61	-3,24	0,40	0,70	4,46	-1,52

(1) Los registros de ingresos y gastos del 2004 corresponden a valores acumulados a septiembre.  
(2) Los datos del 2005 corresponden a la proforma aprobada por el Congreso.  
FUENTE: Banco Central del Ecuador

<b>FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT (+) O DISPOSICION DEL SUPERAVIT FISCAL (-)</b>					
<b>En millones de dólares</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004 (1)</b>
A. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	385,10	107,70	-152,00	-67,00	-273,20
B. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	-664,70	-299,10	-23,00	-384,00	-98,00
C. REQ.DE FINANCIAMIENTO ( A + B )	-279,60	-191,40	-175,00	-451,00	-371,20
Δ CIN (Variación del crédito interno neto del BCE al SPNF)	516,70	204,00	374,60	774,60	1.136,10

(1) Los Datos del 2004 corresponden hasta junio del 2004  
Fuente: Banco Central del Ecuador

Para el Año 2000 la restricción presupuestaria se presentó de la siguiente manera: los ingresos totales superaron al año 1999 esto gracias a los ingresos petroleros ya que la crisis afectó a los demás sectores productivos. Por el lado del gasto este disminuyo notablemente sobre todo por los gastos de capital, pues la crisis bancaria, los efectos de la dolarización no permitieron que se invirtiera.

El financiamiento externo neto en el presente año fue de \$385.1 millones, el financiamiento interno neto fue de \$ 664.7 millones el mismo que esta compuesto por la deuda interna, deuda flotante (47.9 millones), depósitos del SPNF en el Banco Central y en el IFIS. Al ser el ACIN positivo que cero significa que existe un retiro de depósitos del SPNF en el BCE es decir existe un crédito pendiente con el BCE, además con este modelo se aprecia que el requerimiento de Financiamiento es \$279.6 millones.

En el año 2001 los ingresos petroleros se redujeron, esto por la baja del precio por barril de \$25 a \$19,2 pero esto se vio compensado por los ingresos tributarios especialmente por el IVA y el Impuesto a la Renta. En lo referente a los gastos el corriente y el de

capital se incrementaron notablemente con respecto al año 2000. El financiamiento externo neto aportó con \$107.7 millones mientras que el financiamiento interno neto fue de \$ 299.1 millones de los cuales \$ 108.5 millones corresponde a deuda flotante. Al ser el ACIN mayor que cero implica que existe un retiro de depósitos del SPNF en el BCE lo que significa que existe un crédito pendiente con el BCE. Se requiere además \$ 191.4 millones para financiamiento.

En el 2002 se aprecia un incremento del Ingreso Totales tanto por el lado de los ingresos petroleros como por los no petroleros. Los gastos Totales se incrementaron, esto se reflejó en los gastos corrientes. El financiamiento externo neto en el 2002 fue de \$152 millones el financiamiento interno neto fue de \$ 23 millones dentro del cual la deuda flotante sumó \$ 282 millones. Al ser el ACIN positivo implica que existe un retiro del SPNF en el BCE con lo cual se deduce que existe un crédito pendiente con el BCE.

Analizando el año 2003 los ingresos totales crecen con respecto al año anterior, pero en una proporción menos al año 2002 esto se da por el bajo crecimiento de los ingresos no petroleros, los gastos totales crecieron pero no en la misma proporción que el ingreso por lo que el resultado global aparece con un incremento del 110.63%. El financiamiento externo neto de este año fue de \$67 millones el financiamiento interno neto fue de \$ 384 millones. La deuda flotante que corresponde a ese año es de \$83 millones. Al ser el ACIN mayor que cero implica que existe un retiro de depósitos del Sector Público No Financiero en el Banco Central del Ecuador, la necesidad de financiamiento asciende \$451 millones.

Los Ingresos Totales del 2004 fueron de \$ 8.151.20 (los petroleros de \$2.114 y los no petroleros de \$ 5.833 millones) por el lado de los gastos estos totalizaron de \$7.466,1 millones, el corriente fue de \$ 5858.8 millones y el de capital fue de \$1607.2 millones. El financiamiento externo neto de este año fue de \$273.2 millones el financiamiento interno neto fue de \$98 millones abarcando la deuda flotante que ascendió a \$ 104.4 millones. Al ser el ACIN positivo implica que existe un retiro de depósitos del SPNF en el BCE no hay crédito pendiente con el BCE, los requerimientos de financiamiento ascendió a \$451 millones.

Esta es la restricción con la que el Ecuador maneja sus políticas macroeconómicas, pero al ser un instrumento a corto plazo no es un buen indicador que nos permita saber la condición real del Ecuador y sus implicaciones en largo plazo por lo cual es indispensable basar la actividad económica del Ecuador en un documento a largo plazo que nos permita evaluar con propiedad todas las decisiones de Gobierno. Al manejar en el modelo anterior todos los ingresos, gastos, financiamiento se afecta directamente los activos y pasivos y por ende el patrimonio. A fin de que estas implicaciones sean evaluadas correctamente deben registrarse y analizarse en un contexto a largo plazo en un balance del Sector Público No Financiero, en la actualidad este instrumento no es utilizado a la hora de diseñar y evaluar la gestión de las finanzas públicas en el Ecuador. El país realiza sus previsiones económicas siempre a través del Presupuesto de los años anteriores y por ello no se puede ver correctamente el impacto de la política del gasto a utilizarse ya que cada año este rubro tiende a ser distinto porque varía según la realidad social, política y económica que se atraviese. En balance de largo plazo plasma el efecto patrimonial que tienen las decisiones financieras adoptadas en el corto plazo.

Otro limitante del Presupuesto es que este no registra todos los ingresos y gastos fiscales que se ejecutan en el país, lo que distorsiona notablemente la realidad presupuestaria, dando una imagen errada a la ciudadanía del nivel de gasto público y sus reales efectos económicos y sociales.

Tomando como referencia el año 2004 existen \$ 482 millones que no se registran en el presupuesto, esto se debe a los subsidios; el país importa el galón de gas a \$ 0.77 y lo vende a \$ 0.19 este subsidio representa \$ 219 millones, Petroecuador subsidia combustible para el funcionamiento de Empresas Eléctricas por \$ 118 millones, además vende diesel a las empresas eléctricas y otros consumidores a un precio menor al que se importa este subsidio asciende a \$ 145 millones, también aproximadamente \$ 116 millones de dólares manejan fuera del presupuesto y se entregan para diversos fines y partícipes de la renta petrolera como: Junta de Defensa Nacional, Ecodesarrollo de la Amazonía, Corpecuador, Consejos Provinciales, etc.. Para alimentar el Fondo de Estabilización, Inversión social y productiva y reducción del endeudamiento público se estima recibir \$ 483 millones. En total \$ 1.081 millones<sup>8</sup> se gestionan fuera del presupuesto este equivale al 85% de los Ingresos Petroleros. En lo que se refiere a los

---

<sup>8</sup> Datos recogidos del Observatorio de la Política Fiscal mayo 2004

Ingresos Tributarios \$ 603 millones no se consideran en el Presupuesto y esto se debe a que \$ 271 millones del Impuesto a la Renta están preasignados para los Gobiernos Seccionales, Universidades, Los Fondos de salvamento y otros fines; de la recaudación del IVA \$ 187 millones están destinados para las Universidades y el Servicio de Rentas Internas; del ICE \$ 116 millones y de Aranceles \$ 29 millones no son contabilizados dentro del presupuesto.

La no entrega a tiempo de estos recursos produce una liquidez temporal de la cual el Estado hace uso para atender las necesidades urgentes del Presupuesto trayendo como consecuencia inmediata atrasos en las entregas a los beneficiarios creándose una deuda flotante que incrementa la deuda interna del país y sin contar con documentos que respalden dicha deuda de ahí que el presupuesto no refleja la realidad del Ecuador.

En total entre ingresos petroleros y tributarios \$ 1.684 millones no se registran dentro del presupuesto y se entregan directamente a los beneficiarios lo que evidencia que el presupuesto no es el mejor indicador de la evolución de ingresos y gastos que mantiene el país. El Ecuador necesita un documento que muestre aproximaciones reales para no crear falsas expectativas en el Sector Público y de esta manera exponer la realidad económica que viene agobiando al país en los últimos años.

### **1.1.3 EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO**

El sector público no financiero en el Ecuador esta compuesta por los siguientes tipos de entidades:

- El Gobierno Central, que es la mayor entidad, medida de acuerdo al gasto (72%). Este incluye las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, ministerios e instituciones dependientes de la Presidencia de la República, ciertos organismos de desarrollo nacional y el Tribunal Supremo Electoral.
- Los Gobiernos Seccionales representados por aproximadamente 21 concejos provinciales y 190 concejos municipales.
- Empresas municipales y cantonales.
- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

- Las denominadas entidades descentralizadas, las cuales, si bien reciben transferencias, no son parte del Gobierno Central. Estas incluyen las autoridades portuarias; todos los núcleos provinciales de la Casa de la Cultura Ecuatoriana; la universidad y escuelas politécnicas estatales; las entidades de control y regulación (las superintendencia de bancos, compañías, y telecomunicaciones, la Contraloría, la Procuraduría, y el Ministerio Público); las orquestas sinfónicas y demás consejos nacionales, comisiones e instituciones entre otras.
- En séptimo nivel institucional, las empresas públicas completan el conjunto del SPNF. Estas comprenden las telefónicas eléctricas, Petroecuador y otras.

A raíz de la dolarización el Sector Público No Financiero se presento de la siguiente manera:

<b>Operaciones del Sector Público No Financiero</b>						
<b>En porcentajes del PIB</b>						
<b>AÑO</b>	<b>2.000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2.003</b>	<b>2004</b>	
					<b>Programado</b>	<b>Preliminar</b>
INGRESOS TOTALES	25,90	23,57	26,16	22,82	12,77	12,82
Petroleros	9,16	6,43	5,73	5,49	3,29	3,10
No Petroleros	16,73	17,14	20,44	17,33	9,10	9,32
GASTOS TOTALES	17,80	18,79	21,88	19,04	11,30	11,60
Gastos corrientes	15,00	14,20	15,30	15,50	8,70	9,10
Gastos de capital	5,80	7,00	6,50	6,40	2,62	2,48
RESULTADO PRIMARIO	8,10	4,78	4,28	3,78	2,78	2,80
Intereses	7,70	5,50	3,60	3,60	1,33	1,37
Externos	5,36	3,71	2,73	2,09	1,10	1,04
Internos	2,34	1,79	0,87	1,51	0,23	0,33
RESULTADO GLOBAL	-2,60	-3,13	0,76	-1,68	1,40	1,20

Fuente: Banco Central del Ecuador, Apuntes de Economía.

Los ingresos del Sector Público No financiero se presentaron de la siguiente manera por el lado de los ingresos estos en el año 2000 tuvieron un incremento debido a que los ingresos petroleros aumentaron en un 40% por el alza del precio del crudo en términos internacionales, en el año 2001, por su parte, los ingresos totales disminuyeron en un 2.3% con respecto al año anterior, esto ocurrió por la disminución en los ingresos petroleros (exportación y venta interna), los ingresos tributarios se incrementaron pero no pudieron compensar la caída de los ingresos petroleros. En el año 2002 los ingresos

totales subieron, esto por el alza de los ingresos no tributarios, los mismos que representaron el 20.44% del PIB a diferencia del 2001 que fue el 18.79%, la baja en 0.7% de los ingresos petroleros En el año 2003 se presentó una caída de los ingresos, lo que se debió a la contracción en los ingresos tributarios del orden del 0.6% que no pudo ser contrarrestada con el incremento de los ingresos petroleros del 0.4% del PIB. El año 2004 se ha presentado con ingresos totales superiores al año 2003, esto se debe, al incremento significativo en el precio del petróleo en el mercado internacional.

En el año 2000, el Sector Público No Financiero alcanzó un crecimiento importante a nivel global, esto se da por la disminución del gasto público. En el año 2001, el resultado global disminuye, esto se produce por la contracción del precio del petróleo por barril de crudo exportado, para el año 2002 el resultado global se incrementa significativamente con respecto al año 2001, esto se debió a la recaudación tributaria así como los mayores ingresos de autogestión de entidades y organismos del Gobierno Central, también a las contribuciones de Seguridad Social. En el año 2003 el resultado global sigue ascendiendo pero no alcanza el nivel del año 2000. En el primer semestre del año 2004, las operaciones del SPNF generaron un superávit global menor en 2 puntos porcentuales de lo programado para el período y un resultado primario de menor al año 2003.

Con relación al gasto total en año 2000 este disminuyó en un 5% con respecto al año anterior, la causa de esto fue la contracción de sueldos y salarios en un 23% y el servicio de deuda interna en un 43%, al referirnos al gasto de capital la disminución es un 20% ya que no se ejecutaron proyectos de inversión. El gasto total en el 2001 fue de 12.88% de donde el gasto corriente se incrementó debido al pago de los intereses, principalmente de los externos, en lo referente a sueldos y salarios se incrementó en el año pasado, en el 2002 los gastos totales registraron incrementos en lo que se refiere a sueldos y salarios que se incrementó en un 49.5% por las alzas aprobadas por el gobierno. Los gastos en el 2003 tuvieron una tendencia creciente en lo que respecta a los gastos de capital, la masa salarial se incrementó en un 1.3% del PIB, esta tendencia alcista del gasto se mantiene en el 2004 en donde se incrementan los salarios incrementando el gasto corriente mientras que el gasto de capital no tiene variaciones significativas.

## **1.2. LA DOLARIZACION Y LA POLITICA FISCAL**

El manejo inadecuado de las finanzas públicas, la conducción de la política monetaria a través del Banco Central del Ecuador con una emisión indiscriminada de sucres, sin respaldo ni fundamento desembocó en una de las peores crisis que ha vivido nuestro país, la economía ecuatoriana registró un fuerte deterioro a partir de 1998, que se agravó en 1999, debido a una serie de factores de carácter interno y externo: la presencia del fenómeno de El Niño, la caída del precio de petróleo, la crisis financiera interna e internacional y el creciente déficit fiscal. En 1999, el PIB real se contrajo en alrededor de 8% y el nominal en casi 30%, reflejando la marcada disminución de la inversión y del consumo privado. El desempleo prácticamente se duplicó en doce meses, llegando a 16% a diciembre de 1999.

El país ya había vivido más de tres décadas intentando manejar todos los esquemas monetarios posibles en el manejo económico pero lamentablemente, ninguno dio resultados. El 9 de enero del 2000 el entonces presidente de la República Jamil Mahuad declaró oficial la dolarización con la cual un dólar paso hacer 25.000 sucres. El Ecuador se convirtió en el primer país de América Latina que sacrificó oficialmente su moneda nacional e impuso una moneda extranjera como de curso legal completo, se añadió a la lista de 26 países que hasta entonces manejaban una moneda extranjera en todo el mundo.

El anuncio de la dolarización se lo hizo en medio de una fuerte crisis económica, política y social que desencadeno en fuertes movilizaciones sociales que apoyadas por las fuerzas armadas tomaron el Congreso provocando la destitución del presidente fallando a favor del Vicepresidente Doctor Gustavo Noboa Bejarano, quien al asumir el poder confirmo la dolarización. En septiembre de ese año todos los sucres en circulación dejaron de tener curso legal.

En dolarización la política fiscal es el instrumento fundamental del manejo económico y por lo tanto es necesario que su desempeño sea el más grande posible, por lo que se debe eliminar cualquier rigidez que pueda limitar el resultado de esa política. El Presupuesto General del Estado es el principal instrumento de la política fiscal pero este se torna inflexible tanto por el excesivo endeudamiento del pasado que compromete los

recursos actuales para el pago de capital e intereses, como por la existencia de preasignaciones de recursos fiscales para mejorar la distribución del gasto público.

Antes de la dolarización, el gasto público se caracterizaba por incurrir frecuentemente en déficit operativo. Los presupuestos de egresos aprobados resultaban inferiores a los ejecutados en la práctica. Al mismo tiempo, los presupuestos de ingresos demostraban ser superiores a los ingresos efectivamente recaudados. El país debía acudir a endeudamientos en los mercados de capitales internos y externos.

La política de gastar más allá de los recursos disponibles implicaba acudir al Banco Central para obtener anticipos efectivos al instante. Estos generaban un incremento en el medio circulante, que incidía directamente en la elevación de la tasa inflacionaria deteriorando la capacidad de compra del sector público y privado. La disposición a consumir se elevaba y de manera especial la propensión marginal a importar lo que inducía a fomentar una inestabilidad en el sector externo de la economía, que casi de manera recurrente se manifestaba en continuas y mayores devaluaciones.

El círculo vicioso al que se ha hecho referencia debe ser detenido gracias al proceso de dolarización. No se trata sólo de imponer nuevas leyes que prohíban de manera definitiva la capacidad de expandir el gasto público y de limitar el endeudamiento, tanto del Gobierno Central, como de los gobiernos seccionales, sino que a nivel ciudadano debe existir conciencia de que una política fiscal ordenada puede mejorar los efectos de la dolarización. La propuesta del Gobierno para conseguir una ley de responsabilidad fiscal está dirigida precisamente a aplicar una política fiscal coherente, que se caracterice por el equilibrio entre egresos e ingresos.

Sin duda alguna el evento más importante en la economía ecuatoriana, en los últimos años, ha sido la dolarización. Este proceso marcó el establecimiento de nuevas expectativas para la estabilización y el desarrollo económico del país.

La vigencia de la dolarización ha marcado un sinnúmero de efectos en el comportamiento de los ecuatorianos. En primer lugar se dice que ha reducido la incertidumbre en las relaciones comerciales, ya que los agentes económicos saben que están realizando transacciones en una moneda que va a mantener su poder de compra en el futuro, sin correr el riesgo de las frecuentes pérdidas que se experimentaban en el

pasado con el sucre, sin embargo muchas industrias ecuatorianas han caído como consecuencia de la dolarización.

La dolarización fue una decisión muy seria que ha traído consecuencias positivas (reducido la inflación y aumentado la credibilidad), pero ha sido respaldada con el volumen de ingresos procedentes de los emigrantes así como con el alto precio del petróleo, por ello se presentan desafíos muy serios, que exigen políticas de reforma estructural sin las cuales la dolarización sería difícil, mientras que si se llevan a cabo la dolarización podría ser un adelanto positivo.

Este sistema tiene consecuencias que deben ser conocidas por toda la población, exige que la política económica ya no sea la de antes. El Gobierno de Ecuador debe reducir el nivel de deuda. La dolarización exige un manejo fiscal tan responsable que se pueda garantizar la sostenibilidad en el tiempo y exige reformas estructurales: mayores ingresos de parte de las aduanas, ampliar la base tributaria, reducir algunas exenciones y profundizar en la lucha contra la evasión del pago de impuestos, aplicar un proceso gradual de la reducción de subsidios y canalizar estos recursos hacia los más pobres y la activación del aparato productivo, atraer capitales privados para desarrollar el sector petrolero, energía, electricidad, infraestructura. Son tareas que se deben hacer aprovechando factores que les favorecen y que quizá en un tiempo ya estarán ahí, como el caso del precio del petróleo que continúa con una tendencia alta.

Los ciudadanos ecuatorianos se han acostumbrado al uso del dólar como moneda en Ecuador, aún antes de la declaración oficial, el 60% de los depósitos bancarios y de los préstamos concedidos por el sistema bancario nacional estaba representado en dólares. Quienes abogan aún por el uso del sucre han sido personas que lo han hecho con un criterio más que económico, de carácter nacionalista. Es por ello que Ecuador ofrece seguridad en mantener el dólar como moneda para sus transacciones domésticas, hecho que, disminuye el riesgo de variaciones en la paridad cambiaria al momento de cambiar una moneda local por una moneda dura de uso internacional. Ésta es una de las principales garantías para los potenciales interesados en invertir en diversos negocios en la economía ecuatoriana.

### **1.2.1 LA DOLARIZACIÓN Y SU INFLUENCIA EN LA POLITICA ECONOMICA**

Antes del proceso de dolarización era el Banco Central quien dirigía la política monetaria y cambiaria, cuando el Banco Central del Ecuador se estableció en 1927 la tasa de cambio del sucre era 5 por cada dólar de Estados Unidos. Hasta 1982, la inflación estuvo siempre debajo de 15 por ciento anual y el sucre fue devaluado frente al dólar solo una vez cada varios años. El Producto Interno Bruto (PIB) por persona tuvo un máximo en 1981, cuando el petróleo llegó a los \$ 40 por barril, su más alto nivel alcanzado. Luego vino un largo período de descenso, contiendas fronterizas con Perú y el gasto interno incrementaron el déficit presupuestario sustancialmente en 1981. El precio del petróleo alcanzó un máximo al inicio del año, luego empezó una tendencia hacia abajo que duraría hasta 1988 La inflación creció de 13 por ciento anual en 1980 a 24 por ciento anual en 1982 y nunca cayó por debajo de 24 por ciento anual para el resto de la vida del sucre. El gobierno devaluó el sucre de 25 por dólar a 33 por dólar el 14 de Mayo de 1982, luego de lo cual, el sucre se devaluó con relación al dólar cada año, hasta llegar a 6.825 por dólar a finales de 1998. El PIB por persona nunca recuperó su nivel de 1981. Durante la década de 1980 y 1990, Ecuador buscó sin éxito políticas económicas que reactivarían el crecimiento económico. En 1998 empezaron los problemas con el sistema bancario, en medio de la debilidad económica general, en parte relacionada al bajo precio del petróleo.

El 12 de febrero de 1999, el Banco Central abandonó la banda cambiaria que mantenía y permitió flotar al sucre. La flotación creó nuevos problemas, debido a que el sucre se depreció rápidamente hasta alrededor de 13.000 por dólar, intensificando los problemas de muchos bancos. La economía se contrajo en un 7.3 % en términos reales en 1999, y el sucre terminó el año a 20.243

En una economía como la ecuatoriana que tiene una capacidad de pago limitada, el fijar límites al endeudamiento es imprescindible, pero en la legislación no existe un referente técnico en el cual se fije un tope al endeudamiento a los diferentes niveles de gobierno (central, provincial y municipal), esto ha provocado en gran medida que el país caiga en problemas de sobreendeudamiento y mora.

El tema de los ingresos y gastos predestinados es complejo desde el punto de vista de la administración del presupuesto y más complicado todavía desde el punto de vista de la autoridad que considera la posibilidad de eliminarlos para una mejor planificación de la política fiscal. Fundamentalmente porque no es fácil conseguir el apoyo político que requiere esta reforma.

Bajo el sistema de dolarización varios indicadores económicos han sido positivos<sup>9</sup>. La economía ha crecido; el dinero ha retornado al sistema bancario, permitiendo descongelar a los depósitos; la inflación ha caído, después de una explosión inicial para ajustarse a la depreciación del sucre; el presupuesto del gobierno ha pasado de déficit a superávit; el desempleo ha caído; y así sucesivamente. El cambio no se puede atribuir solamente a la dolarización<sup>10</sup>, el precio del petrolero se ha encontrado favorable para el Ecuador inclusive supera las expectativas de lo programado en el Presupuesto General del Estado, por otro lado, las remesas enviadas de los emigrantes sostienen la dolarización.

Al implementar un nuevo esquema monetario, el Ecuador pierde la flexibilidad en la política monetaria. En un sistema monetario dolarizado no puede devaluar la moneda o financiar el déficit presupuestario mediante la creación de inflación porque no puede emitir dinero además el Ecuador pierde el señoreaje que es la diferencia entre el costo intrínseco del papel, más su impresión como billete.

La dolarización tiene sus ventajas y desventajas, si bien en principio el régimen pudo remediar ciertos daños en la economía del país, esto no es garantía para lo dificultades que el Ecuador tendrá que afrontar en lo siguiente.

### **1.2.2 LA POLITICA FISCAL COMO ALTERNATIVA EN LA TOMA DE DECISIONES**

En el siguiente cuadro se pone a consideración las políticas que el Estado Ecuatoriano ha adoptado en los últimos años:

---

<sup>9</sup> En el anexo 2 se presentan los indicadores económicos antes y después de la dolarización.

<sup>10</sup> En el anexo 3 se presenta el impacto de los ingresos petroleros y las remesas de los emigrantes en el total de ingresos a raíz de la dolarización

<b>AÑO 2000</b>	<b>AÑO 2001</b>	<b>AÑO 2002</b>
Reducir el gasto de inversión	Incremento en obras publicas	Incremento en servicios públicos
Ampliación del oleoducto	Inicio de la construcción del oleoducto	Incrementos en el gasto corriente
Revisión de salarios	Incrementos salariales	Incrementos en remuneraciones.
Liberalización de importaciones de combustibles.	Refinanciamiento de la deuda pública	Incrementos en compras de bienes y servicios.
Incremento del precio de derivados	Incrementar el gasto de capital	Incrementar el gasto social
Revisión del precio del transporte	Revisión de tarifas de bienes y servicios públicos.	Reformas en el sector eléctrico y telefónico
Revisión de precios agua, luz	Ajuste mensual de tarifas eléctricas.	Políticas de disciplina fiscal
Reestructuración de la deuda Brady	Extensión del Acuerdo Stand By con el FMI.	Disminución del pago de intereses de deuda pública
Incremento del bono solidario		Reformas legales en las remuneraciones
Eliminación de la tarifa de salvaguardia para electrodomésticos		
Financiamiento de programas de salud y vivienda.		
Eliminación del impuesto a la circulación de capitales-		

<b>AÑO 2003</b>	<b>AÑO 2004</b>
Incrementos en precios de combustibles-	Incremento de sueldos y salarios-
Eliminación de atrasos de la deuda externa.	Recompra de la deuda interna
Ajuste de tarifas eléctricas y telefónicas-	Incremento de la deuda pública
Aprobación de la proforma del presupuesto dentro del marco de la ley de responsabilidad fiscal	Incrementos en el gasto corriente.
Reformas a la ley de Homologación de sueldos y salarios del Sector Público.	Unificaciones de remuneraciones en el décimo tercer sueldo.
	Incremento de la obra pública.

### **1.2.3 EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y SU INCIDENCIA EN LA ECONOMIA**

El Fondo Monetario Internacional fue creado mediante un tratado a finales de la Segunda Guerra Mundial en 1944, con la idea que se convierta en un mecanismo regulador del sistema monetario internacional que encamine la estabilidad de las monedas nacionales así como la eliminación de las limitaciones al comercio internacional además contribuir al estímulo del buen funcionamiento de la economía mundial, es un fondo al que los países pueden recurrir para obtener financiamiento temporal.

Los recursos del Fondo son brindados por los países miembros, pues cada país miembro debe colocar una cuota, cuyo monto depende de su tamaño relativo en la economía mundial y del grado de importancia de sus operaciones de comercio internacional. La cuota se paga parcialmente (25%) en monedas duras (libras, euros, dólares, yenes) o en Derechos Especiales de Giro, (DEG o SDR) -que es la moneda del FMI, cuyo valor se calcula según los valores de las principales monedas del mundo y el resto de la cuota, en la moneda nacional del país miembro. El monto de la cuota establece la capacidad de endeudamiento que el país tiene con el Fondo Monetario Internacional, así como el peso de su voto en la Asamblea de Gobernadores (ministro de Finanzas de cada miembro), que es el principal cuerpo de toma de decisiones en el FMI. Así, para las decisiones más importantes, como la modificación de cuotas, se requiere el acuerdo del 85% de las participaciones en el Fondo.

Actualmente, el FMI tiene cuotas por \$311 000 millones pertenecientes a 184 países. El país con mayor peso es los Estados Unidos, con 17,46% del total mientras que el Ecuador posee el 0,14%.

El Fondo Monetario ha intervenido en muchos países de Latinoamérica, entre ellos Ecuador quien mantiene relaciones abiertas desde el 28 de diciembre de 1945 pues Gobierno tras Gobierno han creído conveniente mantener un acuerdo con este organismo para que respalde las medidas de política económica, mas aún después de la crisis del año 1999 que provoco que el riesgo país sea alto, arruinando la imagen del Ecuador ante los organismos internacionales, impidiendo que el país sea sujeto de crédito.

En abril del año 2000 el FMI aprobó un crédito stand-by de doce meses de duración, después de dos revisiones, en diciembre el Fondo concedió un primer desembolso de 150 millones de dólares los mismos que servirían para fortalecer la balanza de pagos, el monto de desembolsos asociados ha este acuerdo fue de 294 millones de dólares. En mayo del 2001 era la fecha en la que concluiría el acuerdo pero después de varias revisiones el Fondo aprobó su ampliación hasta diciembre del mismo año y emitió un desembolso de 47.5 millones de dólares.

El último acuerdo que firmo el Ecuador con el FMI fue en febrero del 2003, el mismo que duraría 13 meses y fue por un monto de DEG 151 millones (equivale a 200 millones de dólares). Lo que ratifica esta negociación es la firma de la Carta de intención, la condición es que el Ecuador debe sobrellevar el programa económico y financiero implementado por ellos hasta marzo del 2004.

Los objetivos principales en términos reales:

- Un crecimiento real del PIB en un 3.5 por ciento en el año 2003.
- Alcanzar un superávit primario de 1.400 millones de dólares
- Una disminución en la inflación del precio al consumidor a 6-7%, el déficit externo de la cuenta corriente es proyectado justamente sobre 5% del PIB en el 2003.

Estos compromisos se alcanzarían asumiendo un precio cuidadoso del petróleo a \$ 18 dólares por barril, pues este es el ingreso más importante para el país. Si en el presupuesto el valor se reduce se tendría que bajar el gasto, y si es superior se reducirá la deuda pública. Por otro lado, el ingreso del sector público que provenga del nuevo oleoducto no se destinará a gasto corriente, se lo depositará en un fondo de estabilización petrolera (FEIREP) y se lo distribuirá de la siguiente manera: 10% se lo destina a gasto social, el 20% se lo ahorrará para enfrentar contingencias como catástrofes naturales o caída precipitada del precio del petróleo y el 70% para la recompra de la deuda.

El programa tiene cuatro bloques: un paquete de medidas fiscales inmediatas, las reformas estructurales fiscales, saldar las cuentas pendientes de los Bancos cerrados y establecer reformas en las empresas estatales.

En lo que respecta a las medidas fiscales los objetivos principales: son ponerle fin a la iliquidez controlando el crecimiento del gasto; se deben congelar los salarios e incrementar de pensiones en el IESS; se planteó además reformar las leyes de unificación salarial y de Servicio Civil así como la reducción del 20% del sueldo del presidente y del 10% de las remuneraciones superiores; limitar los gastos del gobierno central en bienes y servicios. Se tratará de definir un esquema de subsidios que no representen altos costos para el Estado especialmente en el tema del gas y la electricidad para lo cual se contará con ayuda internacional. Por el lado de los ingresos, la reforma tributaria establece: la eliminación de preasignaciones legales, exenciones tributarias e impuestos pequeños; la reducción de la base imponible al impuesto a la renta, la eliminación de escudos fiscales, la exclusión del impuesto a las materias primas, el incremento de la recaudación del impuesto a los vehículos, reformar las leyes de administración aduanera de carácter urgente pues la implementación de los nuevos y altos aranceles de importación en el Gobierno anterior provocaron bajas en el comercio exterior; para remediar se busca la eliminación de la exoneración del pago de impuestos por importación de materias primas.

El país se compromete a solucionar al tema de la banca cerrada, la liquidación de Filanbanco y entidades que se encuentren en manos del AGD; además a contratar una administración internacional para las empresas de telefonía y electricidad.

La firma de esta carta fue apreciada en los mercados internacionales como un acto bueno que muestra la buena disposición del equipo del gobierno para el cumplimiento del Acuerdo del FMI. El Directorio aprobó el acuerdo por 205 millones y ordenó el primer desembolso de 42 millones.

Pero la demora del cumplimiento de los compromisos antes descritos así como la manera de aprobación del presupuesto, llevó a la tardanza de la firma de la Carta de Intención. Por lo que fue indispensable enviar una Carta de Intención Suplementaria que propuso cinco encomiendas al compromiso original:

1. Se reconoce como legítimos los 42 millones de incrementos en gastos e ingresos introducidos por el Congreso al aprobar el Presupuesto del 2003, pues el monto se encuentra dentro de los parámetros permitidos por la LRTF (Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal).
2. Se incrementará el gasto en educación en \$ 165 millones sin realizar un recorte equivalente en los gastos primarios, en conformidad con la LRTF.
3. El gobierno se compromete a no cambiar la masa salarial del sector público en los términos acordados con el FMI.
4. Se solicitó una ampliación del plazo para, para limpiar los atrasos con el Club de París, lo que sería reestructurar obligaciones por 150 millones.
5. Solicitó que se alargue el plazo para firmar contratos del manejo de fideicomisos de Filanbanco y para las auditorias de los bancos cerrados.

Si bien el Ecuador necesita los desembolsos y el Fondo Monetario Internacional es el único organismo por medio del cual podemos lograrlo debemos estar conscientes que también hay mayor endeudamiento externo y por ende incrementos en los servicios de deuda pública<sup>11</sup>

El 1 agosto de agosto del 2003 el directorio del FMI aprueba la primera revisión del acuerdo stand by que estará vigente hasta marzo del 2004, se afirmó que las metas están cumplidas con mínimas variaciones revisadas por el equipo del Fondo pese a esto el FMI aceptó los avances del programa planteado, lo que significa dos desembolsos de 42 millones y otro mas en febrero del 2004 fecha a la que se postergó la segunda revisión del acuerdo, (suspendida por el incumplimiento de varios compromisos acordados) pues esta depende del cumplimiento de los cambios estructurales. Las alzas salariales efectuadas en el 2004 no ayudan en la segunda revisión, los atrasos en las reformas tendrían que reprogramarse y se daría un nuevo plazo para el envío de la reforma tributaria al Congreso.

Durante la vigencia del acuerdo que el Ecuador mantendrá con el FMI, el gobierno deberá desarrollar un conjunto de políticas económicas que promuevan un crecimiento

sostenible, se debe controlar la inflación, fortalecer la solvencia del sector público y reforzar la viabilidad externa. Para esto se tomarán medidas en gran parte de carácter fiscal y se realizarán reformas estructurales, por lo tanto la Política Fiscal debe ser consistente puesto que es el único instrumento con el que se cuenta para lograr sus objetivos y así conseguir sostenibilidad en las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazo.

La carta de intención esta orientada a controlar el manejo de la política fiscal, pero no considera que el principal instrumento de política fiscal es el Presupuesto del Gobierno Central ya que se deja que este se muestre con un desfinanciamiento, el mismo que compensa este desbalance con el traslado de la presión de superávit y limitando el gasto a las instituciones y empresas del sector público, los cuales están apalancados con el IESS sin tener en cuenta que esta institución maneja fondos privados, pues se ignora la autonomía del IESS al incluir los fondos de la seguridad social en las metas del programa fiscal y que el Estado tiene una deuda con el IESS que no está consolidada y que bordea los \$200 millones, el gobierno coloca bonos que son comprados con el IESS, corriendo el riesgo de una descapitalización institucional.

El Gobierno y el FMI argumentan que las medidas están orientadas a fomentar el crecimiento y a atender necesidades sociales prioritarias. Pero a su vez provocaron diversas reacciones en su mayoría contrarias en los sectores sociales y productivos del País, al revisar la propuesta aprobada por el Fondo se puede observar una austeridad para todo el pueblo, el incremento de los combustibles, el congelamiento de los préstamos quirografarios en 40 millones de dólares y las pensiones del IESS, la reinstauración de aranceles, reforma tributaria, mayor deuda, subida de tarifas son temas que afectan a toda la población.

### **1.3 EL PRESUPUESTO COMO HERRAMIENTA PROMOTORA DE DESARROLLO**

Considerando que el presupuesto nacional es una herramienta importante para promover el desarrollo su discusión debe ser amplia y su marco de aprobación debería resultar de un proceso de consenso y concertación nacional, con la participación ciudadana y de las organizaciones sociales y políticas. En dicho proceso, tanto el Congreso como el Ejecutivo deberían conocer las prioridades plantadas por la

---

<sup>11</sup> Los servicios de deuda ascienden a \$ 100 que equivale al 65% del Total de Gastos

ciudadanía. El Presupuesto Nacional es el documento apto para reducir las inequidades en la sociedad ecuatoriana, caracterizada por una gran concentración de riqueza en manos de un reducido número de población. El ingreso percibido por el 5% de los ecuatorianos más rico es 77 veces mayor que el obtenido por el 5% más pobre.

El déficit fiscal del Estado ecuatoriano ha llevado al Presupuesto Nacional a una situación de endeudamiento crónico que ha provocado un estrangulamiento financiero, por causa del altísimo peso del servicio de la deuda pública. En el año 2000 de cada dólar que ingresó a la caja fiscal por concepto de ingresos corrientes, 77 centavos se destinaron al servicio de la deuda, mientras que el año 2001 la deuda pública alcanzó el 45% del presupuesto total. Cambiar la delicada situación fiscal es indispensable para el desarrollo humano sostenible. Un mecanismo apropiado para enfrentar el grave problema de inequidad es la búsqueda de un Acuerdo Fiscal y Social para el Ecuador.

El crecimiento económico es un elemento necesario pero no suficiente para garantizar el bienestar de todas las personas, ya no logra por sí solo satisfacer las necesidades de los seres humanos. Por ello dentro del presupuesto deben incluirse decisiones de equidad social, de sostenibilidad en el desarrollo y empoderamiento de todas las personas.

En términos técnicos se trata de satisfacer las necesidades básicas de la salud, educación, vivienda, alimentos, seguridad, se trata de la vigencia de los derechos humanos, de la libertad, de la paz, del respeto a las culturas, a las religiones, tradiciones; se trata de crecimiento económico, de la creación de empleos estables de la inversión social del ahorro, de la aplicación de la ciencia y la tecnología a usos que mejoren la calidad de vida de la gente. En resumen, el desarrollo humano trata sobre la creación de las condiciones óptimas para que las aspiraciones se conviertan en realidades.

La nueva visión que ha traído consigo el desarrollo humano coincide plenamente con la que el pueblo ecuatoriano anhela para salir de los dolorosos problemas que nos afligen. La pobreza, agudizada en los últimos años hasta límites intolerables, no puede esperar que primeramente se resuelvan los problemas económicos, para sólo después entrar a analizar y resolver la situación social. Tampoco los problemas institucionales de

carácter cívico, como son los que se refieren a la estructura del Estado, al régimen político, a la descentralización y a la lucha contra la corrupción pueden ser puestos en fila para aguardar su turno y solamente entonces ser abordados.

El desarrollo humano, por el contrario, nos invita a la acción simultánea en lo económico, lo social y lo político. En efecto, ya no se trata exclusivamente de empujar el crecimiento económico, el cual por cierto es absolutamente indispensable, sino también y con la misma importancia y urgencia, promover el desarrollo social. Esto último se expresa como “aumentar las oportunidades de las personas” y se ejemplifica con los logros indispensables en salud y educación, para que todo ecuatoriano y ecuatoriana pueda disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso al empleo y a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente.

La manera de que el presupuesto pueda contribuir al desarrollo humano es mediante su gasto, el gasto social son los gastos que el Gobierno hace a las áreas de educación; salud, bienestar social, Desarrollo Urbano, vivienda y trabajo. En el Ecuador el gasto social es importante debido a las grandes desigualdades que existen, pues posee una de las peores combinaciones socioeconómicas posibles: un ingreso mal distribuido y altos niveles de pobreza.

El gasto social adecuado impulsa el propio crecimiento económico, ya que una sociedad educada y sana es más productiva y tiene más posibilidades de desarrollarse. Por lo tanto se debería ver al gasto social como una inversión mas no como un gasto.

El esfuerzo por aumentarlo a favor de los sectores sociales es uno de los hechos mas destacados en los países de América Latina y se ha visto compensado con el incremento del promedio del gasto en un 58% de \$ 342 a \$ 540 por habitante. Este aumento fue generalizado pero países como el Ecuador no pudieron lograr una expansión significativa. El Ecuador en el año 2001 tuvo un gasto público social per capita de \$ 131.

Con estas cifras dado el crecimiento del gasto previsto en el Ecuador y el crecimiento de la población, al país le tomará 45 años para alcanzar el gasto per capita promedio de América Latina, lo cual evidencia el poco fortalecimiento de las cuentas que conllevan a un bienestar social.

## LAS FINANZAS PÚBLICAS

### 2.1 ANALISIS DE LOS INGRESOS

Los ingresos públicos están conformados por petroleros y no petroleros. Los petroleros se descomponen de la siguiente manera: exportaciones petroleras y venta interna de derivados. Dentro de los ingresos no petroleros se encuentran: los ingresos tributarios, arancelarios, el superávit operacional de las empresas públicas, además de los recursos de autogestión que reciben directamente las instituciones.

A continuación se puede observar la evolución de los ingresos desde el año 2000

<b>EVOLUCION DE LOS INGRESOS 2000-2004</b>			
<b>AÑO</b>	<b>INGRESOS TOT.(millones de \$)</b>	<b>PIB (millones de \$)</b>	<b>% DEL PIB</b>
2000	3.533,73	13.649,00	25,89
2001	4.932,23	21.024,00	23,46
2002	6.272,24	24.311,00	25,80
2003	6.854,65	27.201,00	25,20
2004	4.820,41	30.015,00	16,06
2005	5.344,00	31.715,00	16,85

FUENTE: Banco Central del Ecuador  
Los ingresos totales y el PIB están en millones de dólares  
Los datos del 2004 son hasta septiembre del 2004  
los datos del 2005 son de la proforma aprobada por el Congreso Nacional

Como se puede observar en el cuadro los ingresos como porcentajes del PIB no muestran una tendencia creciente, esto ocurre porque el PIB crece, es decir que el ritmo de crecimiento del PIB es mayor que el de los ingresos, las ramas de actividad que tienen un mayor incremento son la petrolera, consumo, inversión y manufactura.

En millones de dólares los ingresos tienden a aumentar ya que el impuesto a la renta se incrementa en los años 2003 y 2004 porque en el 2003 se incrementa la tasa de retención de dicho impuesto a los servicios profesionales, que pasa de 5% a 8%, y en el 2004 se efectuaron declaraciones de tres compañías importantes (Occidental, AGIP y Alberto Energy Company) e Hidropaute y demás porque la masa salarial crece en estos años.

Desde el año 2002 se incluyen en el rubro “otros ingresos”, los ingresos de autogestión de las entidades del Gobierno Central entre las cuales se destacan la Corte Superior de

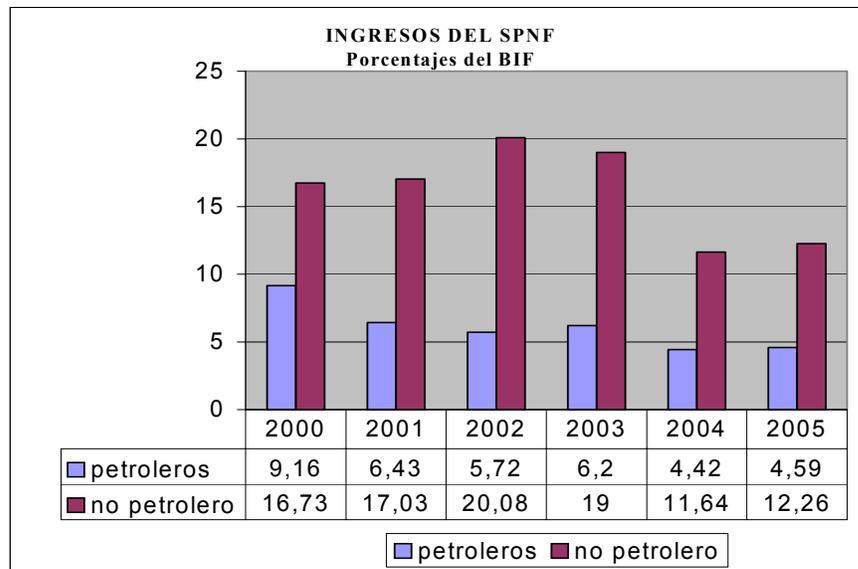
Justicia, el Ministerio de Obras Públicas, la Dirección Nacional de Tránsito, el Ministerio de Energía y Minas, entre otros.

### 2.1.1 INCIDENCIA DE LOS INGRESOS EN EL PRESUPUESTO

A continuación se realiza un análisis detallado de la evolución de los ingresos del SPNF a partir del año 2000.

#### INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

2000-2005  
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Los datos del 2004 son hasta septiembre.  
Los datos del 2005 son recogidos de la Proforma Presupuestaria

#### 2.1.1.1. INGRESOS NO PETROLEROS

Hasta el 2002 los ingresos no petroleros tienen una tendencia creciente, en relación al PIB debido a que en estos años se inicia la reactivación de la economía después de la crisis sufrida por el país, además las recaudaciones arancelarias se incrementaron debido a la importación de bienes para la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados. El 2002 es el año en el que crecen más los ingresos no petroleros con relación al PIB, una de las razones es que a partir de este año se incluyen los ingresos de autogestión de las Entidades del Gobierno Central que representaron un 4.3% del PIB.

En el siguiente cuadro se detalla la evolución de cada uno de los rubros de los ingresos.

INGRESOS NO PETROLEROS (porcentajes del PIB)								
AÑO	INGRESOS TRIBUTARIOS					OTROS ING.NO PETROL.		
	IVA	RENTA	ICE	ARANC	OTR.IM PUESTO	AUTOGES TION	OTROS	TOTAL
2000	6,50	2,30	0,50	1,60	0,00		5,83	16,73
2001	8,00	3,20	0,80	2,00	0,00		3,03	17,03
2002	6,90	2,50	0,90	1,80	0,00	4,30	3,68	20,08
2003	6,50	2,70	0,90	1,50	0,20	3,40	3,80	19,00
2004	3,10	1,80	0,40	1,10	0,10	2,00	3,14	11,64
2005	5,66	2,60	0,60	1,37	0,41	4,01	2,20	16,85

FUENTE: Banco Central del Ecuador  
 Los datos del 2004 son hasta septiembre  
 Los datos del 2005 son de la pro forma

En el período a analizar los ingresos tributarios estuvieron liderados por el aporte del IVA y el Impuesto a la Renta; estos ingresos no presentaron cambios significativos con respecto al PIB, ya que estos dos gravámenes mantienen constantes sus niveles con relación al producto.

A pesar que las recaudaciones arancelarias en el 2000 disminuyen; por la eliminación de las salvaguardias<sup>12</sup> este rubro se recupera en los dos siguientes años hasta el 2003 de donde se contraen en un 0.3% del PIB en relación al 2002, una de las causas de este resultado está en el mayor crecimiento del PIB proveniente de la economía petrolera.

En cuanto al comportamiento del PIB, en el 2001 tiene un crecimiento del 54.03% debido principalmente a incrementos en consumo e inversión y a partir de este año crece a un menor ritmo incrementos que se debe a que las diferentes ramas de actividad económica crecen como son la construcción, manufactura, agricultura y administración pública, a partir del 2003 el crecimiento se explica por la mayor producción de petróleo, banano, café y cacao.

A partir del 2003 los ingresos no petroleros con relación al PIB disminuyen, esto es causa de que el IVA disminuye, ya que la recaudación del IVA en importaciones no es alto lo cual se justifica por que en este año ya no se realizan compras externas asociadas a la construcción del OCP, las cuales fueron realizadas en el año 2002, además se registraron mayores devoluciones de IVA que en anteriores años.

<sup>12</sup> Son aranceles cuya finalidad es la protección de la producción nacional

Se debe anotar también que la caída de la recaudación tributaria en un 0.3% del PIB se debe a que el PIB petrolero tiene una tasa de crecimiento real de 11.8%, rama de actividad que no genera en mayores proporciones de ingresos por IVA, es decir se aprecia que en términos nominales la recaudación tributaria se mantiene relativamente estable y guarda relación con el crecimiento de la actividad no petrolera. No obstante al comparar la recaudación del IVA con el PIB total (petrolero y no petrolero) se observa una disminución por que el PIB petrolero crece a tasas mas altas y este mayor crecimiento no se compensa en mayores recaudaciones del IVA.

Pero cabe recalcar que en el 2004 los ingresos no petroleros superan las metas programadas especialmente las tributarias, (con excepción de las arancelarias y otros impuestos, de los que constan: impuestos municipales, tasas, multas y otros) los ingresos tributarios presentan un incremento con relación a septiembre del año pasado, esto responde a la mayor actividad económica ya que se ha registrado un crecimiento del 0.5% de la economía en el primer semestre del año.

El ICE se mantiene en un nivel estable en todos los años, debido a que el consumo de bienes gravados con ICE es poco elástica<sup>13</sup>.

El rubro de otros ingresos cae en el año 2001, recuperándose en el 2002 ya que se incluye dentro de este rubro los ingresos de autogestión de las Entidades del Gobierno Central.

### 2.1.1.2. INGRESOS PETROLEROS

AÑO	Precio por Galón	Venta Interna	Exportación.	producción Total barriles	Producción Total (\$)
	\$	en porcentaje del PIB		En millones	En millones
2000	26,00	1,30	9,40	146,30	1.460,40
2001	19,20	2,00	5,50	148,70	1.576,80
2002	24,00	1,70	4,00	143,30	1.385,72
2003	25,70	2,10	4,10	152,50	1.686,46
2004(1)	30,00	2,20	3,10	160,10	1.590,79
2005(2)	25,00	2,46	2,46	170,40	1.560,38

FUENTE: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas  
 (1) Datos hasta el 31 de septiembre, en la producción total datos del primer semestre del 2004  
 (2) Proforma Presupuestaria del 2005  
 (3) Datos del primer semestre del 2004

<sup>13</sup> La elasticidad mide el grado en que la cantidad demandada responde a la variación del precio.

Los precios del crudo tienen una tendencia creciente, aunque en el 2001 el precio cae especialmente en septiembre llegando a niveles de 15 dólares por barril a causa de la crisis de los EEUU, a partir del 2003 el precio del crudo se incrementa debido a que el sector petrolero se beneficia de una positiva coyuntura en el mercado internacional a través de los precios altos del hidrocarburo que alcanzaron a \$25.7.

Los ingresos petroleros se incrementan al comienzo del período de análisis en un 40% ya que para el 2000 el país se recupera por el elevado precio del crudo en dicho año, también por el incremento del precio de los derivados, ayudando a salir lentamente de la recesión, gracias al crecimiento de los precios del crudo los ingresos petroleros por exportaciones siguen creciendo

La producción estatal de petróleo tiene una tendencia decreciente, lo cual reduce los ingresos pero gracias a los altos precios del crudo no ha afectado de gran manera a los ingresos, pero afecta a la exportación del crudo el cual disminuye, aunque esta reducción se debe a que las tasas de crecimiento del PIB son positivas las cuales influyen en la reducción de dichos porcentajes.

Es importante anotar que las compañías privadas elevaron su producción de 31 a 58.6 millones de barriles, entregando una participación de 16 millones de barriles que unida a la producción estatal, totalizaron las exportaciones de crudo para el estado de 23.3 millones de barriles produciendo un crecimiento de 16.5% con relación al año anterior.

La venta interna de derivados no tiene grandes fluctuaciones, como se puede observar en el cuadro en el 2002 disminuyen en un 0.3% del PIB recuperándose en el 2003 gracias a los ajustes realizados en los precios al terminal de las gasolinas; es necesario aclarar que en el agregado a la venta de derivados tuvo en el año en el 2003 un subsidio que se reparte entre los consumidores de varios combustibles como gas de uso doméstico y diesel, la gasolina y el fuel oil tuvieron precios a terminal y sin IVA.

Es importante no sobredimensionar para no generar expectativas de gasto que no se puedan alcanzar, ya que de esta manera lo que se ocasiona es una pérdida de credibilidad fiscal, aunque el precio del petróleo sea de \$25 dólares, los ingresos son improbables ya que no hay seguridad en las metas de producción, en lo que se refiere a ingresos tributarios no se pueden esperar incrementos que superen la inflación y las

tasas de crecimiento nominal de los sectores no petroleros. La proforma 2005<sup>14</sup> muestra un monto total que representa el 32% del PIB, ingresos de 17.43% del PIB (\$5456.7 millones), desembolsos externos e internos de 6.5% del PIB, recursos que serán utilizados para gastos y amortizaciones de deuda pública.

### **2.1.1.3. EL FEP Y EL FEIREP**

La historia nos muestra que cuando se han dado incrementos en los precios del petróleo el país ocupa estos ingresos en gasto y endeudamiento, es por esta razón que cuando el país se dolarizó la Ley Trole I creó el Fondo de Estabilización Petrolera (FEP) en respuesta a la renuncia de emisión monetaria.

El FEP acumula durante el año los excedentes por efectos de la venta del crudo (de 23 grados API) a un precio superior al presupuestado, el Fondo de Estabilización Petrolera financia con un 45% de sus fondos al FEIREP y si dentro del presupuesto hay desfases en los ingresos, el FEP compensa estos desfases.

El FEIREP nace con la Ley de Transparencia Fiscal, buscando el fortalecimiento de las finanzas públicas. Es un fideicomiso administrado por el Banco Central, partícipe de todos los ingresos generados en la exportación de petróleo crudo pertenecientes al estado, inferior a los 23 grados API transportados a través del OCP buscando reducir el endeudamiento y fortalecer el manejo de las finanzas públicas, destinando 30% para proyectos de salud y educación, 10% para investigación y tecnología, 40% para reactivación productiva y recompra de la deuda interna y 20% para estabilización de precios. Siendo estos porcentajes reestructurados en el 2005<sup>15</sup>.

El Gobierno cuenta con dos instrumentos fiscales principales como son el presupuesto y el FEIREP el cual produce superávit que se usa para incrementar activos o disminuir pasivos del gobierno, mientras que el presupuesto tiene déficit el cual tiene que ser financiado. La sostenibilidad de la deuda se da con los límites macrofiscales de los incrementos del gasto primario, por lo que si el gobierno quiere reducir la deuda se debe

---

<sup>14</sup> Datos recopilados de Información Estadística Mensual del Banco Central del Ecuador

<sup>15</sup> Hasta el 2004 la composición del FEIREP fue así: un 70% a la recaudación de deuda externa e interna, un 20% a la estabilización de ingresos petroleros, catástrofes y emergencias y un 10% a gastos sociales.

crear un superávit en el FEIREP y mínimo déficit en el presupuesto para que el superávit sea mayor y se reduzca la deuda (nominal).

El FEIREP tuvo como objetivo en el 2003 y 2004 darle un mejor perfil a la deuda, es un instrumento que busca ingresar a los mercados domésticos y externos, el que de un financiamiento inmediato, ya que el problema que el Ecuador tiene no es solo la sostenibilidad de la deuda sino la necesidad de financiar a tiempo, pues si no hay liquidez no sirve tener una deuda sostenible. En el 2005 se incluye dentro de los ingresos del presupuesto el 20% destinado a estabilización de los ingresos petroleros y el 10% destinado a proyectos de educación y salud y de esta manera se incrementa el financiamiento para el gasto y reducir las necesidades de financiamiento ya que en el 2003 y 2004 el gobierno se endeudó con tasas del 10% mientras que el FEIREP gana en sus inversiones 1.5%, esto se hizo porque no es lógico tener un fondo ahorrado y endeudarse a tasas elevadas (es más eficiente tener una línea de crédito que tener dinero ahorrado).

<b>MOVIMIENTOS DEL FEIREP (millones de dólares)</b>		
	<b>2003</b>	<b>2004</b>
SALDO ACUMULADO	81	106
70% RECOMPRA DE LA DEUDA	56	65
20% ESTABILIZACION	16	18
10% GASTO SOCIAL	8	24
FUENTE: Banco Central del Ecuador		

Los ingresos tuvieron en el 2004 un gran incremento una de las razones fue que la ley estipula que el FEIREP se financie con ingresos provenientes del petróleo de participación del Estado que sea transportado por el OCP pero que no sea de procedencia del oleoducto estatal SOTE de crudos livianos. Ante la prohibición del Congreso Nacional de que el crudo liviano se transporte por el OCP y la orden de que vaya por el SOTE el gobierno autorizó que el FEIREP se alimente también del crudo pesado de participación estatal (que constituye las mayores ganancias del petróleo que se extrae) sea transportado por cualquiera de los oleoductos.

A demás se proclamó un decreto en el que se redefine la calidad del crudo pesado de 18 grados API a 23 grados, eso quiere decir que si antes el FEIREP se obtenía los ingresos provenientes del crudo de hasta 18 grados transportado por el OCP ahora el FEIREP se alimenta con los ingresos provenientes del crudo de hasta 23 grados sin importar de donde se transporte.

Se han utilizado \$381 millones para la recompra de bonos y Certificados de Tesorería (CETES)<sup>16</sup> con vencimientos en mayo del 2004 y diciembre del 2005, la mayor es la de CETES que debe cancelarse en febrero y octubre del 2005, el FEIREP busca la disminución de la deuda pública y si bien la deuda externa ha disminuido, la deuda interna creció en una proporción mayor a dicha disminución.

En lo que hizo referencia al 20%, este debe destinarse a estabilizar los ingresos, en el 2004 se han utilizados \$109 millones de este rubro como ingresos del presupuesto para contener el gasto público y generar más ingresos tributarios. En cuanto al 10% que debe destinarse a educación y salud, formaron parte de los ingresos corrientes y no constituyeron un aporte adicional al gasto social, es decir se utilizó para financiar programas ya existentes.

Es importante que el FEIREP como ingreso petrolero del Estado, debe constar en el presupuesto, la transferencia del Estado al FEIREP tiene que registrarse en la contabilidad pública ya que constituye un activo del Estado.

### **2.1.2 LA DEPENDENCIA DE LOS INGRESOS A VARIABLES EXOGENAS**

Los Ingresos en el Ecuador están sustentados en su mayor parte por los provenientes de los Hidrocarburos, por lo tanto este sector es el que mantiene el presupuesto. Durante muchos años el presupuesto ha dependido de manera importante de los ingresos petroleros, cuya volatilidad ha provocado restricciones al gasto social y a la obra pública muchas de las veces generando déficits globales que terminan incrementando la deuda pública.

Los ingresos en el Ecuador tienen una alta dependencia de las rentas petroleras las cuales en el último quinquenio han superado el 40% de dichos ingresos. En el 2003 los ingresos petroleros representaron el 33% de los ingresos totales del gobierno central.

Es indispensable establecer por todos los medios, la cantidad real de los ingresos fiscales, pues es la única base sobre la que se pueden determinar y programar los egresos dentro del presupuesto pues si los ingresos se incrementan sin una base real se hace posible el incremento de los egresos a diversas áreas, exponiendo al país a nuevas crisis por falta de recursos, lo que le conduce a la necesidad inmediata de los mismos,

---

<sup>16</sup> Los CETES son papeles que emite el Estado como parte de su deuda interna.

favoreciendo los intereses de los organismos financieros internacionales públicos o privados y no del país, con esto se lleva a negociar en condiciones desventajosas para la adquisición de fondos.

Por lo tanto la determinación de los ingresos dentro del presupuesto es clave para no caer en medidas de ajuste que traen efectos negativos en lo económico, social y político.

La dificultad de generar nuevas fuentes de ingresos permanentes es persistente y como se puede ver en el Presupuesto General del Estado los ingresos se sustentan en el elevado precio de exportación del crudo ecuatoriano, los cuales no son fijos ya que estos dependen de factores que el Estado no puede controlar lo que conlleva a tener ingresos inestables.

El Ecuador tiene que estar a expensas del mercado internacional, entonces se torna en un problema crítico, ya que una caída del precio del petróleo conlleva a una caída de los ingresos petroleros y siendo así ya no se pueden cumplir con algunos objetivos. Otro problema es la deficiencia de producción de Petroecuador y la baja inversión de la empresa privada, por ejemplo en el presupuesto del 2003 se había proyectado una producción de crudo de 167,3 millones de barriles por año entre Petroecuador y la empresa privada, lo que significa una tasa diaria de producción de 416.600 barriles diarios, pero los reportes de Petroecuador indican que la producción de dicho año fue menor a lo proyectado en un 9.7% y esta tendencia decreciente continúa en el 2004.

Y aunque el precio del petróleo haya superado a los precios proyectados en el presupuesto, este exceso sobre el precio no se puede utilizar directamente en el presupuesto ya que este valor se lo deposita en la cuenta del FEP, mientras que la disminución del volumen de producción si afecta directamente al presupuesto.

Es importante promover inversiones para lograr crecimientos sostenidos en la producción y exportación del petróleo, y lograr utilizar la mayor capacidad de transporte de los dos oleoductos hasta el 2007 y de esta manera aumentar el fondo del FEIREP, y evitar la salida de dólares al exterior para el pago de la deuda a organismos multilaterales, gobiernos y proveedores, pues a través del Presupuesto se pagan amortizaciones e intereses de la deuda externa (con el fondo del FEIREP se podrá disminuir la cantidad adeudada, ayudando a mantener la dolarización). Es importante empezar a pensar en un Ecuador post petrolero, como resultado de un proceso consiente

de reducción de la dependencia petrolera existente y no como consecuencia de la terminación de las reservas existentes, evitando la consiguiente destrucción de la Amazonia proponiendo una moratoria de la actividad petrolera, y junto a esta sugerencia una estrategia global que lleve a enfrentar el tema de la deuda externa.

Un rubro que es de gran importancia para el Presupuesto son los ingresos tributarios que tampoco son una fuente fija de ingresos para el País, estas se afectaron por la desaceleración económica, que llevó al Gobierno a disminuir las expectativas de crecimiento afectando al Impuesto al Valor Agregado, a los ingresos arancelarios ya que se redujeron las importaciones, es indispensable reactivar el aparato productivo fuera del área hidrocarburífera y ampliar esta fuente de ingresos.

Es también importante no depender del IVA ya que es un impuesto regresivo que afecta a toda la población especialmente a la clase desposeída y poner más atención a otros tributos como el Impuesto a la Renta.

Los recursos que se obtengan de organismos internacionales, como donaciones o préstamos no reembolsables también ayudan a mejorar los ingresos.

Otro elemento importante de rigidez sobre los ingresos públicos, es el alto grado de preasignación de los mismos, lo que restringe la capacidad de asignar eficientemente los recursos, las preasignaciones reducen el margen de una reacción ante los choques externos y crisis económicas. Se estima que alrededor del 30% de los ingresos tributarios ya están preasignados. Los ingresos petroleros también tienen un alto margen de preasignación, pero cabe recalcar que esta dependencia está en manos de los gobernantes y son fallas que deben corregirse para de esta manera manejar un presupuesto transparente y que pueda cumplir su verdadero fin que es la búsqueda del bienestar del país.

### **2.1.3 PROYECCION DE LOS INGRESOS 2004-2007**

Las proyecciones que se muestran a continuación elaboradas por el Ministerio de Finanzas y se basan en las siguientes previsiones económicas:

<b>SUPUESTOS PARA EL PRESUPUESTO 2005-2007</b>			
<b>AÑOS</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Inflación promedio	4%	3%	3%
Crecimiento del PIB	5%	5%	5%
PIB nominal (\$millones)	32.067	34.632	37.402
Precio del Barril del petróleo \$	18	18	18
Producción petrolera(millones de barriles)	215	230	236
Exportaciones petroleras(millones de barriles)	152	162	166
Producción (miles de barriles/día)	597	638	655
FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas y BCE			

En base a estos supuestos se han realizados las siguientes proyecciones de los ingresos:

<b>PROYECCION DE INGRESOS 2005-2007</b> <b>(en porcentajes del PIB)</b>			
<b>AÑOS</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>16,70</b>	<b>16,60</b>	<b>16,30</b>
Petroleros	4,30	4,20	4,00
No petroleros	10,50	10,50	10,50
Otros	1,90	1,90	1,80
FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas, BCE			

Con estas proyecciones se puede observar que es preciso que la producción y exportación petrolera tenga efectos crecientes y tratar de utilizar por lo menos el 70% de la capacidad de transporte de los dos oleoductos para que el presupuesto cuente con ingresos sustentables a pesar de tener un precio de \$18, y si se tienen precios superiores a estos se incrementa el fondo petrolero y el FEIREP. Este incremento en los ingresos debe canalizarse a gasto social y no gastos corrientes permanentes. En necesario conservar el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público y el Fondo de Estabilización Petrolera y así garantizar el cumplimiento de los objetivos de su creación.

En cuanto a los ingresos tributarios se puede observar que aunque se tenga un crecimiento del 5% anual los ingresos tributarios adicionales en cada año serán de \$300 millones, por lo que el gasto debe ser manejado con cuidado.

## **2.2 ANALISIS DEL GASTO SU INCIDENCIA EN EL PRESUPUESTO**

El gasto total está constituido por el gasto corriente y gasto de capital (para obtener el gasto primario se debe restar al gasto corriente los intereses de deuda pública). Dentro

del gasto corriente se encuentran los pagos de sueldos y salarios, intereses de deuda. Dentro de los gastos de capital están los gastos de inversión, obras públicas y sociales; además deben incluirse también las transferencias, subsidios (para dar una visión real de situación fiscal).

<b>EL GASTO 2000-2005</b>			
<b>Año</b>	<b>Millones de \$</b>	<b>PIB</b>	<b>% del PIB</b>
2000	3.889,96	13.649,00	28,50
2001	5.613,40	21.024,00	26,70
2002	6.174,99	24.311,00	25,40
2003	6.664,24	27.201,00	24,50
2004	3.481,74	30.015,00	11,60
2005	5.826,04	31.715,00	18,38

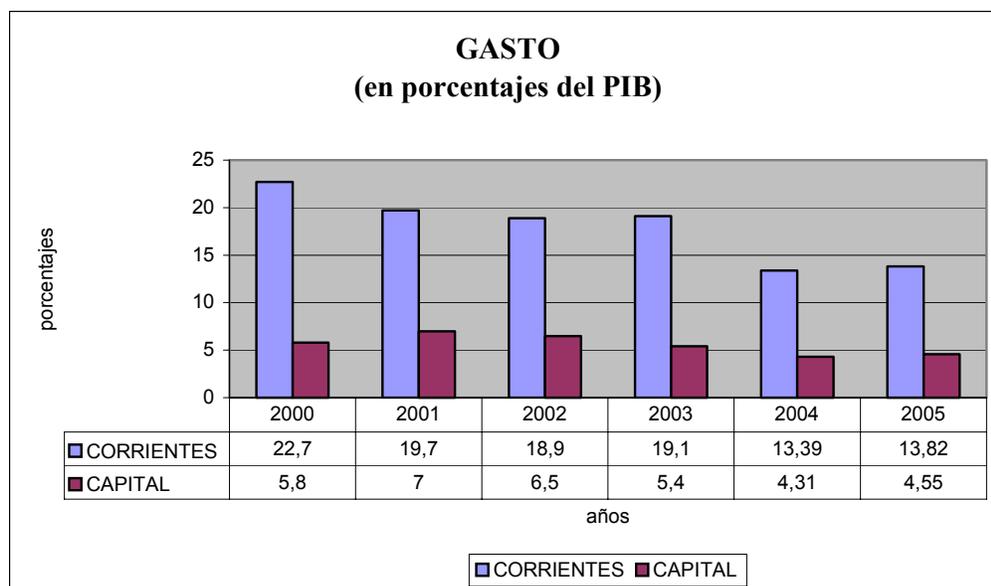
FUENTE: Banco Central del Ecuador  
 Los datos del 2004 son hasta septiembre  
 Los datos del 2005 son recogidos de la proforma  
 Está incluido el gasto de intereses

En el Ecuador se puede observar que el gasto en porcentajes del PIB no tiene variaciones mayores en los tres primeros años en donde se aprecia una variación de un punto porcentual de año tras año, aunque en millones de dólares el incremento en este período es considerable, siendo el 2002 y el 2003 en el que se produce el mayor incremento del gasto, ya que se produce un incremento importante en sueldos y salarios en los servidores de la Policía, Fuerzas Armadas, el sector de la salud y educación; y compra de bienes y servicios.

A partir del 2003 los gastos tienden a la baja pues a partir de este año inician las negociaciones del FMI, los cuales exigen algunos lineamientos, y se comienzan a dar algunos recortes y cumplir con la ley de transparencia fiscal, para lo cual el gobierno marca políticas mediante las cuales se prioriza el destino del gasto y se pone énfasis en la calidad del mismo, se debe tomar en cuenta también que son datos en relación al PIB los cuales dependen de este indicador, el cual es creciente.

### **2.2.1 EL GASTO Y SU INCIDENCIA EN EL PRESUPUESTO**

A continuación se puede observar en el gráfico la evolución de los gastos corrientes y de capital:



FUENTE: Banco Central del Ecuador  
Dentro de los gastos corrientes están incluidos los intereses.

## GASTOS CORRIENTES

En el siguiente cuadro se puede apreciar como han evolucionado los componentes del gasto corriente en el período de estudio:

<b>GASTO 2000-2004</b>										
AÑO	2000		2001		2002		2003		2004	
	Millones \$	% PIB								
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>3890.0</b>	<b>28.5</b>	<b>5613.4</b>	<b>26.7</b>	<b>6175.0</b>	<b>25.4</b>	<b>6664.2</b>	<b>24.5</b>	<b>3481.7</b>	<b>11.6</b>
<b>GASTO CORRIENTE</b>	<b>3098.3</b>	<b>22.7</b>	<b>4141.7</b>	<b>19.7</b>	<b>4594.8</b>	<b>18.9</b>	<b>5141.0</b>	<b>18.9</b>	<b>2731.4</b>	<b>9.1</b>
Intereses	1051,0	7.7	1156.3	5.5	875.2	3.6	979.2	3.6	420.2	1.4
Sueldos	764.3	5.6	1324.5	6.3	1750.4	7.2	2312.1	8.5	1230.6	4.1
Compra de bienes y servicios	409.5	3.0	693.8	3.3	899.5	3.7	1006.4	3.7	480.2	1.6
Otros	873.5	6.4	988.1	4.7	1069.7	4.4	1196.8	4.4	600.3	2.0

FUENTE: Banco Central del Ecuador  
Los Datos del 2004 son hasta agosto

En lo que se refiere a incrementos salariales se producen en todos los años, mostrando una tendencia alcista en el período de análisis, pero no superaron niveles históricos, ni pudieron recobrar la capacidad adquisitiva de los servidores públicos; los incrementos del sector público se dieron en las remuneraciones de la policía y al sector de la salud;

ministerios, educación, policía y corte suprema, siendo el 2003 el año en que este rubro es mayor que a pesar que se busca austeridad fiscal los incrementos se siguen produciendo de tal forma que la masa salarial se incrementa en 1.3% del PIB pero hay recalcar que esto es una consecuencia de las significativas alzas aprobadas en el 2002 que se arrastran en el 2003, para el siguiente año el gasto en sueldos y salarios superó lo programado.

Dentro del gasto corriente se encuentra el servicio de deuda, la misma que tiene una tendencia a la baja es decir se reduce el pago de intereses de la deuda pública esta lo que se atribuye a la reestructuración de la deuda realizada en el 2000 y en el caso de la deuda externa este resultado se debe a que las tasas de interés en los mercados internacionales son menores; en cuanto al servicio de la deuda interna<sup>17</sup>, durante el 2002 se realizaron pagos acumulados de períodos anteriores, para los siguientes años se ha pagado más de lo programado en el servicio de deuda interna lo que contrasta con el servicio de deuda externa que se ha pagado menos de lo programado.

En lo referente a la compra de bienes y servicios tiene una tendencia sin muchas variaciones y tiene consistencia con el nivel de inflación y tiene que ver con la disciplina aplicada.

## **GASTOS DE CAPITAL**

En el siguiente cuadro se puede analizar la evolución de los gastos de capital:

<b>GASTOS DE CAPITAL</b>		
<b>AÑO</b>	<b>millones \$</b>	<b>% PIB</b>
2000	791,60	5,80
2001	1471,70	7,00
2002	1580,20	6,50
2003	1740,90	6,40
2004	1293,60	4,31
2005	1443,00	4,55

FUENTE: Banco Central del Ecuador.

El gasto de capital en el Ecuador no es muy sobresaliente ya que se tienen niveles bajos de ejecución de proyectos de inversión y a esto se suma la falta de desembolsos de recursos ligados a estos proyectos, el 2001 es un año en el que este rubro aumenta,

<sup>17</sup> El servicio de la deuda incluye el pago de intereses y amortizaciones.

contribuyendo las empresas públicas (Petroecuador) y el Resto del Sector Público No Financieros (Gobiernos Seccionales), para los años siguientes se registra una disminución del gasto de capital, sin llegar ni a cumplir las metas programadas.

### **2.2.2 LA INFLEXIBILIDAD DEL GASTO**

El gasto en el Presupuesto General del Estado está formado en su mayor parte por gasto corriente<sup>18</sup> el cual es inflexible, siendo un problema para las finanzas ya que cualquier incremento en el gasto corriente no tiene el apoyo de ingresos permanentes dentro del presupuesto, caso contrario para financiar este incremento se realizan ajustes a otros gastos para mantenerse dentro de las reglas macrofiscales, estos ajustes por lo general son de inversión o capital o mayor endeudamiento público afectando al crecimiento económico y a los sectores más vulnerables del país. Los incrementos de gasto permanente que se financian con ajustes de otros gastos generalmente gastos flexibles constituyen una amenaza a la dolarización, la contracción de la inversión pública afecta al sector privado no contribuye a la reactivación productiva.

En el 2004 el 87% de los gastos se destinó a servicios; 47% al servicio de deuda y 40% a servicios generales (subsidios, transferencias, salarios etc.). A esto se suma, los subsidios al gas y al diesel, a demás de estos el estado otorga, una compensación a la seguridad social y el bono de desarrollo humano, tomando en cuenta que estos rubros no son una inversión social verdadera, los gastos en educación y cultura, salud y desarrollo comunal y agropecuario entre todos representaron el 10% de los egresos, además registraron reducciones, en el 2004 se redujo en alrededor de -30% educación y salud y de -50% desarrollo agropecuario. La restricción del gasto no puede hacerse a costa de recortar el gasto de inversión pues el crecimiento cae.

#### **2.2.1.2 EL IMPACTO DE LA MASA SALARIAL**

El problema estructural de las finanzas públicas del Gobierno es controlar el nivel de sueldos y salarios, ya que al tener una masa salarial inflexible, que en el país es más del 80% del gobierno central, siendo este sector en donde más se aplican los ajustes salariales. La mayor parte de los sueldos y salarios corresponden a las fuerzas armadas, policía nacional, educación, trabajo, vivienda etc. que abarcan el 90% de la masa

---

<sup>18</sup> El 54% de los recursos del presupuesto se destina a salarios e intereses.

salarial del presupuesto. Esta estructura no ayuda para la aplicación de una política salarial que busca tratamientos homogéneos aún dentro de los sectores que forman un mismo nivel de gobierno. No se esperan cambios contundentes en materia salarial ya que en la homologación y unificación salarial existen excepciones contenidas en esta ley que llevan a que su aplicación efectiva alcance a un 26% de los servidores públicos y no rige para el magisterio, fuerzas armadas, policía nacional, poder legislativo, judicial, sectores que contienen la mayor parte de servidores públicos y de masa salarial. Para lo cual es importante que se realice una evaluación minuciosa del proceso e impacto de la aplicación de la homologación y evitar problemas y efectos nocivos en el manejo de las finanzas públicas, pero hay que tener en cuenta que la evolución de la masa salarial ayuda a reactivar la economía a través de la demanda agregada, es decir lo que se busca es que la masa salarial crezca pero en todos los sectores y así lograr que toda la población tenga acceso a todos los bienes y servicios necesarios.

Es preocupante la evolución de la masa salarial ya que por el lado de los ingresos no existe una fuente permanente que alcance a financiar los incrementos que se dan todos los años, llevando a realizar recortes o ajustes en otros rubros de gasto como los de inversión el cual aporta al desarrollo del país, constituyéndose en una variable de ajuste ya que son los únicos flexibles. Por lo que se ve la necesidad de desarrollar procesos de revisión de la calidad del gasto y una revisión de las leyes las cuales al poner un techo de gasto público, sin tomar en cuenta los ingresos extras que se puedan obtener, poniendo un freno al gasto social

La masa salarial crece hasta llegar en el 2004 a representar el a 8.6% del PIB, monto similar a la recaudación del IVA (6.6% del PIB) y renta (2.7% del PIB), y esta alza continuará pues con la homologación lo que se hará es subir el sueldo a los que se encuentren debajo de una escala nacional para cada cargo, con lo cual se incrementará el gasto este año y los siguientes, pues la homologación se hará hasta el año 2009.

### **2.2.1.3 ELEVADO PESO DE INTERESES Y AMORTIZACIONES DE DEUDA**

Otro rubro que convierte en inflexible al gasto son los elevados intereses de deuda pública, por ejemplo en el 2004<sup>19</sup> el pago de intereses y amortizaciones<sup>20</sup> de deuda

---

<sup>19</sup> En el 2003 el pago de intereses y amortizaciones fue del 41% del presupuesto total.

representa el 34% del presupuesto total, si agregamos el 36% de gasto en sueldos del 2004 estaríamos diciendo que el 70% del presupuesto del 2004 se asigna a gasto corriente que es completamente rígido. El verdadero servicio de deuda en el presupuesto se mide comparando los pagos efectivos con los egresos efectivos, siendo así desde 1998 hasta el 2004 el peso de amortizaciones es del 40% de los egresos, tomando en cuenta la renegociación del 2000 en la que se deja de pagar una parte de los intereses, el valor absoluto del servicio de la deuda ha aumentado año a año hasta que en el 2004 son \$2409 millones<sup>21</sup>

A partir de la crisis del 99 los intereses a pagarse a través del presupuesto alcanzaron el 6.8% del PIB, aunque desde el 2000 esta relación disminuye, para el 2003 se eleva y es incompatible con la capacidad de pago del país, los intereses representan el 16% del gasto presupuestario y exigen un alto superávit primario que solo se puede conseguir con una gran contracción del gasto y con los ingresos petroleros crecientes.

El peso del servicio de la deuda en el presupuesto en las dos últimas décadas ha fluctuado entre 28% y 37%. La relación deuda/PIB que muestra la solvencia del país ha sido mejor en los últimos años<sup>22</sup>. Pero no tiene una correspondencia positiva que evidencie un bajo peso de intereses y amortizaciones en el presupuesto, por el perfil de corto plazo de la deuda interna, los altos intereses de los bonos globales y el elevado endeudamiento con organismos multilaterales y gobiernos. El pago de las amortizaciones del capital de la deuda ha llevado siempre a la iliquidez del Estado, con el esquema de dolarización el Estado solo cubre sus atrasos y amortizaciones con nueva deuda a organismos multilaterales o inversiones con el IESS, sin dar solución a este problema pues para pagar el servicio de deuda lo que se hace es generar más deuda.

#### **2.2.1.4 ASIGNACIONES PARA LOS GOBIERNOS SECCIONALES**

Los gobiernos seccionales están representados por 21 consejos provinciales y 190 consejos municipales. La ley establece que el 15% del Presupuesto del Gobierno Central es para los municipios y consejos provinciales, esta ley dispone que los recursos se destinen a proyectos de desarrollo económico, social y cultural; solo un 10% del total

---

<sup>20</sup> Los intereses son el gasto que significa para el Estado la contracción de préstamos externos y la colocación de deuda interna y las amortizaciones es el pago anual del capital de los préstamos externos y de la deuda interna contraída. Las amortizaciones no son gasto.

<sup>21</sup> Datos recogidos de Información Estadística del Banco Central del Ecuador

transferido puede ser utilizado en gasto corriente no se puede financiar nuevos contratos de personal o aumentos salariales y se ordena un porcentaje de gasto social; estos recursos se disponen 70% entre municipios y 30% entre consejos provinciales. La parte correspondiente a municipios se la asigna de la siguiente manera: 10% en partes iguales, 40% en proporción a la población del cantón y 50% en proporción a la relación entre la población con necesidades básicas insatisfechas dentro del cantón y la población con necesidades insatisfechas en el país.

En el caso de los gobiernos seccionales para el 2003 estos registran un déficit de 0.1% el cual está asociado con el menor crecimiento de los ingresos frente a los gastos, este resultado contrasta con el superávit observado en el 2002 generado por las transferencias adicionales que recibieron algunos gobiernos seccionales. Para el 2004 se obtuvo unos de \$613 millones, es decir 36 millones adicionales, lo que se debe a mayores ingresos tributarios, los gastos se devengaron \$690 millones, es decir \$113 millones más de lo programado, ya que los gastos corrientes se incrementaron; se registra un déficit de \$77 millones los cuales son financiados con los recursos de saldos que las instituciones mantienen en el sistema financiero.

Los gobiernos seccionales no solo reciben asignaciones del Estado sino también se autofinancian, pero esto va a depender de la estructura económica, riqueza y cultura tributaria de cada provincia, las provincias del Pichincha, Guayas, Azuay, Tungurahua e Imbabura son las que en mejor condición se encuentran. En los últimos 14 años el promedio de la participación de los ingresos propios en los ingresos totales de los municipios sin tomar en cuenta Quito y Guayaquil, alcanzó el 21% demostrando que la capacidad de la administración tributaria local es deficiente, las transferencias gubernamentales son el 79% de los ingresos. La mayoría de los gobiernos seccionales dependen de las transferencias del gobierno central, y la autonomía por lo general es mejor mientras más grande es la población, aunque hay municipios pequeños que muestran mayor nivel de autonomía que otros, como consecuencia de mejores mecanismos de recaudación local, innovación en los mecanismos de recaudación y de la eficiencia en la administración financiera de la prestación de servicios.

---

<sup>22</sup> En el 2003 es de 53%.

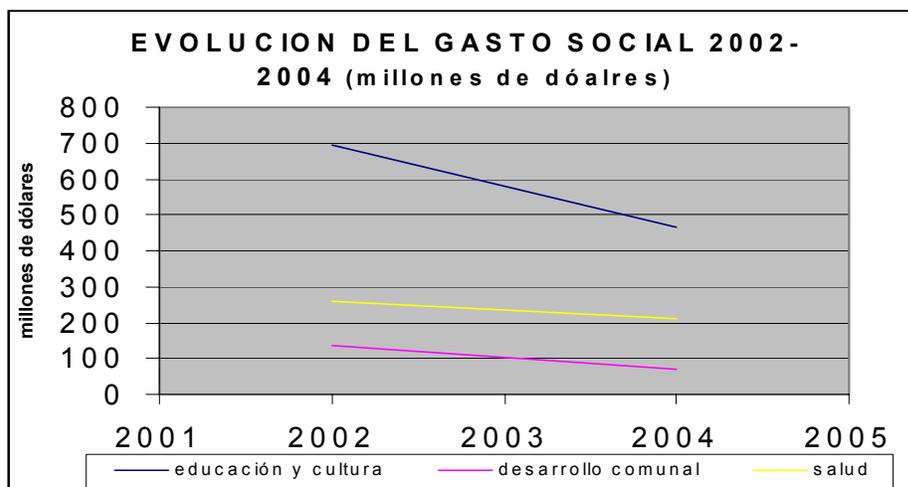
### **2.2.3 EL GASTO SOCIAL COMO PRIORIDAD PARA EL DESARROLLO DEL ECUADOR**

Para saber si el manejo fiscal ha sido eficiente y ha cubierto las expectativas del país es indispensable analizar las cifras sociales, es decir además de pagar la deuda pública estar al día con la deuda social, no se puede tener progreso si no se atiende a las necesidades sociales, si no se cuenta con personas preparadas capaces de mejorar la productividad del país. En el Ecuador el gasto social no es una prioridad, dentro del gasto total se asigna mayores recursos a la deuda y el gasto público social pasa a un segundo plano, no se puede manejar un presupuesto con niveles de inversión social mínimos pues lo que esto conlleva es a tener un país con altos niveles de pobreza. Cifras del UNICEF muestran que el 43% del ingreso se concentra en el 10% de la población; la pobreza afecta al 42% de la población y el 30% vive en extrema pobreza, el desempleo es de 10% y el subempleo supera el 50% de la PEA, el ingreso real per cápita se ha incrementado en 31 dólares en 24 años, el manejo fiscal no demuestra mejoras para la población, esta ineficiencia del manejo de los recursos públicos se da por la inflexibilidad del gasto público. En comparación con el resto de los países de la región el gasto en salud y educación tiene niveles bajos. Los gastos efectivos en salud, educación, cultura, desarrollo comunal y desarrollo agropecuario representaron el 10% de los egresos, comparado con el 2003 estos rubros han disminuido por ejemplo en educación disminuye en -31% y salud en -32%.

En lo que se refiere a los recursos del FEIREP que se destinan a educación y salud, en el 2004 se crearon partidas de \$40.1 millones para educación y \$15.7 millones para salud pero no se han asignado con eficiencia pues solo se han transferido \$6.6 millones para educación y \$7 millones para salud. A continuación se puede observar la evolución del gasto transferido a los sectores sociales.

Esta austeridad en las políticas sociales provocan que en el Ecuador se hable de niveles indignantes de vida así, pues en el país hay más de cien mil niños que no tienen acceso a educación primaria, el 15% de menores de 6 años tienen problemas de desnutrición; esta situación va empeorando cada vez más, pues mientras el gasto social baja el gasto del servicio de deuda se incrementa. Otro problema es la falta de ejecución presupuestaria, por ejemplo en el 2003 el gasto social efectivo constituyó el 70% de la asignación inicial es decir \$500 millones menos, esto ocurre por falta de financiamiento o porque

no hay ejecución de las entidades correspondientes, cabe añadir que también es porque los rubros sociales son más fáciles de recortar para atender necesidades de acreedores externos.



FUENTE: Datos recogidos del análisis social del UNICEF año 2004

Para lo cual es indispensable intensificar la gestión de los programas y reorientar el gasto fiscal hacia la inversión de seres humanos para cumplir con metas de largo plazo que permitan crecer a tasas elevadas.

En el siguiente cuadro se puede ver claramente algunos de los programas sociales que fueron recortados en el 2004 con relación al año anterior:

<b>PROGRAMAS PRIORITARIOS</b>		
(en miles de dólares)		
Año	2003	2004
<b>SECTOR EDUCACION</b>		
Redes amigas (I)	12.000	10.000
Programa de alimentación escolar	30.655	29.655
<b>SECTOR BIENESTAR SOCIAL</b>		
Nuestros Niños	14.417	8.600
Prodepine	5.451	3.393
<b>SECTOR SALUD</b>		
Plan Ampliado de Inmunizaciones	10.000	5.000
PANN	5.780	1.500
Medicamentos Genéricos	2.450	2.200
FUENTE: Secretaría Técnica del Frente Social		

Bien se sabe que el fin de la política social es la erradicación de la pobreza pero no es suficiente contar con programas específicos como subsidios o tratamientos focales, deben fijarse estrategias integrales de desarrollo que garanticen que el Ecuador se introduzca en los procesos productivos, buscando iguales oportunidades económicas, para mejorar las condiciones de vida. Para alcanzar esto hay que mejorar la calidad de gasto y evitar los incrementos de impuestos indirectos poniendo énfasis en los directos y de esta forma ampliar el financiamiento permanente de los programas sociales.

#### 2.2.4 PROYECCION DE LOS GASTOS 2005-2007

Al igual que los ingresos los gastos parten de los mismos supuestos a continuación la proyección de los gastos:

<b>PROYECCION DE LOS GASTOS 2005-2007</b> (en porcentajes del PIB)			
<b>Años</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>16,70</b>	<b>16,20</b>	<b>15,80</b>
<b>GASTO PRIMARIO</b>	<b>14,00</b>	<b>13,80</b>	<b>13,60</b>
De personal	6,70	6,20	5,70
De capital	4,30	5,00	5,80
Intereses	2,70	2,40	2,10
FUENTE: Banco Central del Ecuador			

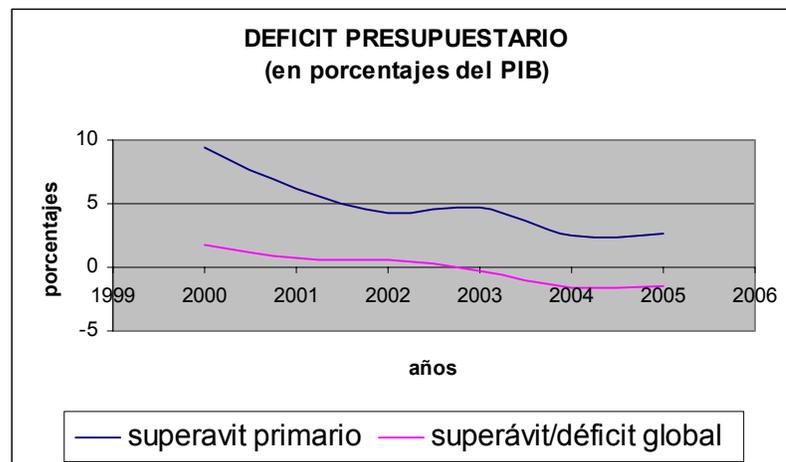
Se puede ver que el gasto primario debe ser menor para generar un superávit primario y sostener la deuda; cada año debe crecer a un ritmo inferior al ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios, los gastos de salarios se proyectan menores año a año, pero esta es una meta difícil de cumplir pues ya se ha dado que la masa salarial se ha incrementado todos los años. Se harán necesarias acciones de mercado para con la deuda interna, con los organismos multilaterales y los bonos globales que tienen elevadas tasas de interés. Las asignaciones a los gobiernos seccionales (15%) aumentarán si se siguen aumentando los ingresos corrientes.

La realización de proyectos de inversión con deuda externa seguirá teniendo cifras importantes debido a los préstamos contraídos.

A pesar de tener ingresos petroleros crecientes, el peso de la masa salarial, servicio de deuda y las asignaciones a los gobiernos seccionales son una barrera al gasto de capital, es decir no se toma conciencia de la importancia de las obras públicas y el gasto social.

### 2.3 ANALISIS DEL DEFICIT Y SUPERAVIT

Dentro del sector fiscal las autoridades hablan de un buen manejo de las finanzas públicas pero lo que se puede ver es un déficit, lo que quiere decir es que la austeridad fiscal ha dado resultado pero es necesario más austeridad fiscal; esta idea de déficit no es tan real ya que el sector público no financiero ha tenido por tres años consecutivos superávits primarios<sup>23</sup> y presupuestarios, los cuales fueran mayores si se incluyeran los ingresos del FEIREP, los que no constan en el presupuesto. A continuación se puede ver la evolución de los superávits primarios (ingresos totales menos los gastos primarios, es decir sin intereses) y los superávits globales:



FUENTE: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Economía y Finanzas

Los superávits primarios van disminuyendo cada año y esto es por la caída de los ingresos y el incremento de los gastos corrientes especialmente la masa salarial. Lograr un superávit sea primario o global es indispensable para el Ecuador pues el gobierno tiene como objetivos primordiales los intereses y amortizaciones de deuda.

Al tener un valor de ingresos superior a los gastos, se concluye que se obtuvo mas recursos de los necesarios para gastar y que todos los sectores del país están perfectamente abastecidos, pero como está a la vista que esa no es la realidad, pues los superávits no reflejan el bienestar de todos los sectores, sino que estos datos son la muestra de que el gobierno busca la rigurosidad en el ámbito fiscal.

<sup>23</sup> El superávit primario se da cuando los ingresos son mayores al gasto primario es decir el gasto total sin intereses.

Los superávits primarios han llegado a niveles elevados, hasta mayores que los de otros países de la región, el año 2004 cerró con un superávit de más de 2.6% del PIB alrededor de \$700 millones, que demuestra la búsqueda del gobierno para sostener el servicio de la deuda pública.

A partir del 2005 según las proyecciones antes anotadas se necesita tener superávits primarios superiores a los intereses a fin de lograr superávits globales que sostengan las finanzas públicas.

Estos superávits primarios logrados en el período de estudio obedece a los incrementos en los ingresos tributarios y petroleros; a pesar de que el Estado ha logrado superávits en sus cuentas los niveles de pobreza son cada vez mayores, pero se habla de reducir en el mediano y largo plazo estos niveles para lo cual es una condición necesaria depurar las finanzas públicas. Los superávits primarios son necesarios para pagar los intereses y parte de las amortizaciones de los créditos.

## 2.4 ANALISIS DEL FINANCIAMIENTO

En el siguiente cuadro se puede apreciar la evolución del financiamiento en el período de análisis y los requerimientos de financiamiento:

FINANCIAMIENTO 2000-2004 (% del PIB)					
AÑO	2000	2001	2002	2003	2004
<b>FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO</b>	<b>2,8</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,9</b>
<b>FINANCIAMIENTO INTERNO NETO</b>	<b>-4,8</b>	<b>-1,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,3</b>
Variación de la Deuda Interna	-0,2	-2,0	-1,2	-0,4	0,4
Variación de la Deuda Flotante	-4,3	0,5	1,2	0,3	0,3
Variación de Depósitos en el BCE	-0,7	-1,0	0,1	-0,8	-0,3
Variación de Depósitos IFIS, d/c FEIREP, IESS	0,4	0,8	0,0	-0,6	-0,7
<b>- REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>0,7</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,2</b>
FUENTE: Banco Central del Ecuador, Apuntes de Economía 18,21b,45 y 48					

El financiamiento externo neto del SPNF muestra incrementos desde el 2000 hasta el 2002, como producto de la de reestructuración de la deuda con el Club de París V y VI por un monto de alrededor de \$ 77 millones. La mayor cantidad de desembolsos que financian proyectos de inversión, proviene de la CAF, seguida por los préstamos del BID y bancos extranjeros. Son relevantes los desembolsos recibidos como préstamos

de libre disponibilidad que no financian obra pública, de los cuales los más importantes son los concedidos por el Banco Mundial, por \$130 millones, la CAF por \$ 100 millones, por el BID por \$100 millones y por el FMI por \$ 83 millones.

El financiamiento externo neto es positivo porque el ingreso de recursos provenientes de préstamos fue mayor a las amortizaciones.

En el financiamiento externo en el 2004, los desembolsos llegaron a \$143.7 millones, de los cuales 86.98%, pertenecen a los recursos de la CAF. De las amortizaciones de deuda externa<sup>24</sup>, el mayor pago es a Organismos Internacionales, seguido de los Gobiernos y Bancos. También se registraron atrasos externos por \$7.4 millones que corresponden a mora técnica al BID y al Banco Mundial, en el financiamiento interno las colocaciones de títulos de deuda ascendieron a \$323.4 millones y las amortizaciones a \$322.1 millones esto que incluye \$40.9 millones de recompras con los recursos del FEIREP (\$35.9 millones a la CFN y \$5 millones a la AGD).

El financiamiento interno registró reducciones en el período, en los tres primeros años se dan reducciones de la deuda interna pues el Gobierno Central pasó a ser un amortizador neto de deuda pública porque no ha podido colocar nueva deuda en el mercado fácilmente.

Desde el 2003 se respaldó de modo significativo en la colocación de títulos del Estado (bonos y cetes) a través de las bolsas de valores donde el principal inversionista fue el IESS, mostrando condiciones financieras favorables para el Instituto, ya que las tasas de rendimiento fluctúan entre el 7% y el 9.25% para colocaciones de corto plazo. A nivel macro, estas colocaciones son rentables si no presionan sobre las tasas de interés en el sistema financiero y permiten una utilización eficiente de los recursos. Así se ha podido satisfacer necesidades de inversión a través de la emisión de papeles del Estado que son el único instrumento que dispone el Gobierno en el mercado laboral.

La deuda flotante<sup>25</sup> se incrementa en todos los años, hasta llegar a representar el 0.3% del PIB en el 2003 ha llegado a constituir una importante fuente de financiamiento del

---

<sup>24</sup> A septiembre del 2004 fueron de \$424.3 millones.

<sup>25</sup> La deuda flotante es el nivel de atrasos del Estado, en la deuda flotante se registra las reales obligaciones, que tiene el Estado, por lo general se registra las transferencias de caja y en estas no se ve los atrasos

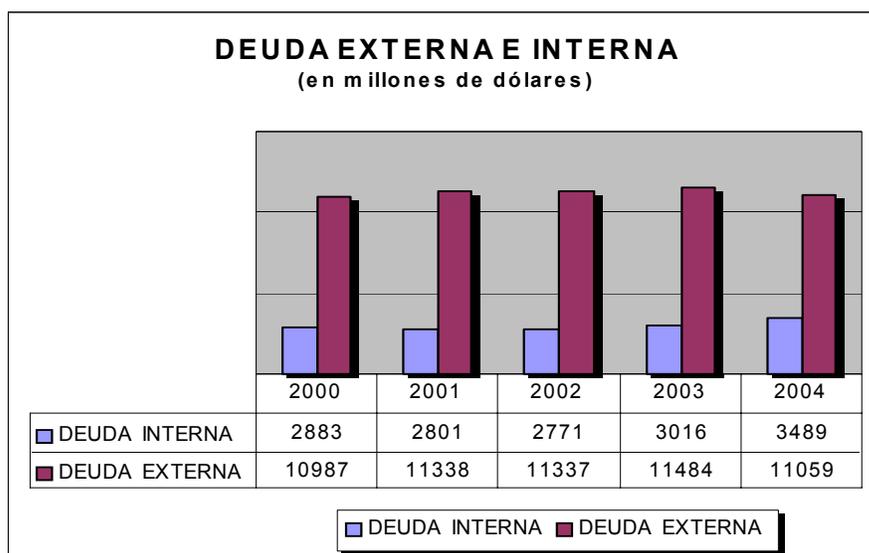
déficit del Presupuesto del Gobierno Central.

En el período de análisis se han registrado superávits globales, las cuentas bajo la línea corresponden a la contribución del financiamiento interno neto e incremento de los saldos de depósitos del SPNF en el sistema financiero.

#### 2.4.1 DEUDA INTERNA Y EXTERNA, SU IMPACTO EN LA ECONOMIA

La gestión de la política fiscal es uno de los principales instrumentos de regulación del nivel de la actividad económica. Uno de los componentes fundamentales de dicha gestión está representado por el financiamiento, a través de las actividades de inversión productivas, tanto en el sector público como en el privado, así, la gestión de la deuda pública debe establecerse como un objetivo prioritario que a través del desarrollo de estrategias y políticas claras de endeudamiento, que lleve a la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largos plazos.

A continuación se presenta la evolución de la deuda pública en el Ecuador:



FUENTE: Banco Central del Ecuador

La deuda del Gobierno, especialmente la deuda interna se caracteriza por tener altos vencimientos a corto plazo, por lo que es esencial perfeccionar este perfil a través de vencimientos a largo plazo. La falta de participación en los mercados de largo plazo e internacional ha llevado a que el Gobierno realice endeudamientos internos, principalmente a través de CETES (de alrededor de un año plazo) cuyo principal

inversionista es el IESS, esta política de endeudamiento es una alternativa costosa con relación al endeudamiento externo.

Dentro de la deuda externa, los bonos global 12 son los títulos más costosos con una tasa de 12% en segundo lugar está la deuda con los bancos y los proveedores, los Global 30 (estos representan el 34.4% de la deuda externa total) y los Gobiernos y Organismos Internacionales. Los altos vencimientos a corto plazo provocan rutinariamente problemas de caja y liquidez para el gobierno, por esto es esencial el uso del FEIREP para reestructurar la deuda pública, tanto en términos de tasa de interés, como de plazo.

El saldo de la deuda externa en el 2002 representó el 46.63% del PIB, reduciéndose en 4.41% del PIB en el 2003 y cinco puntos porcentuales el año siguiente, aunque en términos nominales esta crece en el 2003.

Los desembolsos de créditos externos al sector público totalizaron \$504 millones en el 2002 de los cuales 74% tuvo origen de organismos internacionales, 18.2% de gobiernos y, el resto de bancos y proveedores, este rubro tiene una tendencia creciente en el 2003 los desembolsos efectivos por deuda externa pública<sup>26</sup> superaron al año precedente en \$225 millones (\$729 millones), de los cuales el 92%, corresponden a créditos concedidos por organismos internacionales y la diferencia a créditos de gobiernos, bancos y proveedores.

Pero para septiembre del 2004 los desembolsos de la deuda externa pública alcanzaron un valor de \$144 millones, es decir menor con respecto al año anterior. Dentro de los desembolsos de organismos están los del Banco Mundial (\$11 millones), el BID (\$22 millones) y la CAF (\$70 millones), entre otros<sup>27</sup>.

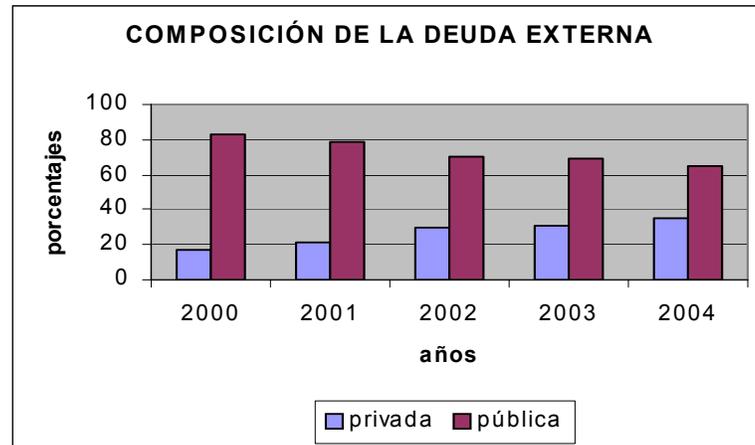
Aunque la contracción de la deuda externa pública es satisfactoria, el crecimiento de la deuda privada es alarmante. Si en 2003 la deuda privada representó el 31% del total de la deuda externa (\$3560.04 millones) en el 2004 llegó al 35% (\$3870.65millones), se trata de una elevada cantidad de dinero que queda en manos de unas pocas empresas nacionales consideradas como sujetos de crédito en el ámbito internacional. Entre el

---

<sup>26</sup> Dentro de los desembolsos de organismos se incluyen \$83 millones provenientes del FMI como parte del Acuerdo Stand-By firmado a inicios del 2003, así como los \$130 millones del B.M., \$100 millones de la CAF y \$100 millones del BID que financiaron el Presupuesto.

<sup>27</sup> Los datos son tomados del Ministerio de Finanzas.

2003 y el 2004 la cantidad de deuda externa privada aumentó en más de 800 millones de dólares, llegando casi a los 6000 millones.



FUENTE: Banco Central del Ecuador

Para reducir el monto de la deuda pública tiene que complementarse con el sostenimiento del superávit global en el SPNF, para continuar con la reducción de la deuda, en las últimas décadas se han acumulado déficits globales los que han llevado a alcanzar estos niveles de deuda pública.

La deuda pública ha estado solventando los déficits los cuales no han generado un crecimiento económico necesario que genere ingresos que sostengan un superávit primario que cubra los intereses sin reducir el gasto social, pues la economía depende del petróleo y se tiene un gasto inflexible por lo tanto al darse bajas en el precio del petróleo se producen déficits cubiertos con deuda. Teóricamente los déficits pueden estimular la demanda pero en nuestro país este postulado no va, pues el sobreendeudamiento no permite obtener más deuda para pagar amortizaciones y financiar un nuevo déficit.

La deuda externa debe reducirse progresivamente en el futuro con un equilibrio entre los préstamos de libre disponibilidad y el pago de sus amortizaciones, ya no contratar nuevos créditos de manera que se ejecuten solo los ya contratados, también deben generarse superávits presupuestarios y evitando el incremento de la deuda y su servicio llegando a acuerdos entre los organismos multilaterales y el Gobierno. La deuda con el Club de París ha llevado a incrementar los intereses a través de sus renegociaciones, son \$1250 millones en bonos globales con una tasa de interés del 12% y la obligación de recomprar el 10% de dicho monto a partir del año 2006.

En cuanto a la deuda interna, los vencimientos de corto plazo deberían renovarse a mediano o largo plazo a menores tasas para disminuir los intereses y los requerimientos para cubrir las amortizaciones, otra alternativa son operaciones de recompra a través del FEIREP (con un superávit en el presupuesto), con regulaciones en los vencimientos, tasas, etc.

Es importante recalcar que hasta ahora la mayor parte de los recursos ahorrados en el FEIREP no se ha usado en recomprar los papeles de la deuda externa, concretamente los Bonos Global. Se ha priorizado la compra de deuda interna, un 80% en manos de entes estatales, como la CFN y el IESS y el 20% en manos de la banca privada. Esto no significa que se haya atendido preferentemente a las demandas nacionales. Muy por el contrario, los papeles comprados al IESS han servido para que este ente disponga de nuevos recursos (además de sus excedentes) para que compre más papeles del Estado. Y con todos estos recursos, que han aumentado la deuda interna, se ha pagado deuda externa. Esto se ve reflejado en los cambios en la composición de la deuda pública que describen solo en el 2004 un incremento de la deuda interna y una caída de la deuda externa por un monto parecido.

La relación deuda/PIB en el 2003 es de 54.1% y en el 2004 de 49.4%, que a pesar de haber mejorado con respecto a años anteriores muestra problemas de solvencia, esta relación también puede disminuir si el PIB crece y paralelamente se reduce la deuda. Lo que busca el FEIREP es reducir esta relación, siendo un objetivo de prioridad el reestructurar la deuda, tratando de eliminar los pasivos de corto plazo y solo pagar los intereses de deuda y así ya no renovar amortizaciones.

#### **2.4.2 SERVICIO DE LA DEUDA EN EL PRESUPUESTO**

Aunque la relación deuda/PIB disminuye en los últimos años, el servicio de la deuda se ha incrementado, esto se da por la estructura de la deuda interna, a pesar que esta representa un 21% de la deuda pública, su servicio es alto ya que sus vencimientos son colocados en el corto plazo, en el siguiente cuadro se puede observar como el servicio de la deuda crece de manera importante en valores absolutos.

<b>SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA</b> (millones de dólares)					
<b>AÑO</b>	<b>INTERESES</b>		<b>AMORTIZACION</b>		<b>TOTAL</b>
	<b>Externa</b>	<b>Interna</b>	<b>Externa</b>	<b>Interna</b>	
2000	588	192	485	416	1.681
2001	704	135	562	427	1.828
2002	595	294	593	747	2.229
2003	597	216	667	883	2.363
2004	626	272	751	760	2.409

FUENTE: Banco Central del Ecuador

El pago del servicio de intereses de deuda pública del 2003 es menor que el 2002, en 0.5% del PIB, lo que en términos nominales también implica una reducción del 5.7%. En el caso del servicio de la deuda externa, este resultado se debe a las menores tasas de interés aplicadas en los mercados internacionales. En el 2003 el servicio de la deuda interna se reduce ya que el primer semestre del 2002 se realizó pagos acumulados de períodos anteriores, mientras que en el 2003 el pago fue solo de este año.

El pago de este rubro está supeditado a la capacidad de generar un superávit primario y para lograr esto se pone restricciones al gasto social, a pesar que la mayoría de estos recursos externos ha sido para fines sociales y obra pública.

Las amortizaciones se distribuyen entre obligaciones contraídas con organismos internacionales, gobiernos, bancos, con pagos en efectivo, en canje de deuda por proyectos sociales con los gobiernos de Italia y Alemania y a los acreedores del Club de París. El servicio de la deuda es sostenido por los ingresos petroleros que son separados del presupuesto, manteniendo elevada la cotización de los bonos globales para beneficio de acreedores internacionales y nacionales.

#### **2.4.3 PROYECCION DEL FINANCIAMIENTO 2005-2007**

En el siguiente cuadro se muestra las proyecciones de financiamiento en donde se puede ver que se busca el superávit primario y global para superar los problemas de iliquidez fiscal y de esta manera recuperar la confianza y tener acceso a los mercados de capitales, obtener préstamos para cubrir amortizaciones y atrasos.

<b>PROYECCION DEL FINANCIAMIENTO 2006-2007</b>			
<b>(en porcentajes del PIB)</b>			
<b>Concepto</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
SUPERAVIT PRIMARIO	2,70	2,70	2,70
Intereses	2,70	2,40	2,10
DEF/SUP.GLOBAL	0,00	0,30	0,50
FINANCIAMIENTO	0,00	-0,30	-0,50
Necesidad financiera	4,40	3,40	2,90
Amortizaciones	4,30	3,70	3,50
FUENTE: Banco Central del Ecuador			

## **2.5 PROBLEMAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

La estabilidad fiscal en el largo plazo está lejos de conseguirse mientras se continúe con la elevada dependencia del petróleo, el endeudamiento público, la expansión del gasto y la contracción de la economía petrolera, esta inestabilidad fiscal no conduce al crecimiento económico pues los subsidios, la inflexibilidad del gasto no permite que se incremente el gasto social.

Las autoridades no dudan en crear, reformar leyes, cambiar metodologías de cálculo para obtener los resultados que limiten el gasto, conviertan algunos rubros en rígidos y reducir los ingresos del presupuesto enviando los excedentes del precio del petróleo hacia fondos de estabilización. Con estas debilidades jurídicas, el gobierno presupuesta los ingresos petroleros fijando un precio estimado del barril del crudo a un valor menor de la realidad, como ocurrió en el 2004, cuando el precio del barril del petróleo fue fijado en 18 dólares y se esperaba que el precio real fuera mucho mayor, lo que ocurrió a finales de año, con un precio del barril de crudo en \$30.5 dólares por barril. El sobreprecio, no forma parte del presupuesto sino que financia el Fondo de Estabilización petrolera y de este el 45% va al Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP). En el 2004 la cuenta de ingresos del fondo de ahorro petrolero superó con creces las expectativas y el FEIREP cerró con un excedente del 55%. Se recaudaron 638 millones (alrededor del 2% del PIB). Así, si se obtienen ingresos adicionales y el Estado no puede aumentar el gasto público, afectando al gasto de capital. La idea de tener fondos de estabilización es ahorrar para momentos de crisis, pero lo que se ha obtenido es un presupuesto rígido e ineficiente.

En lo referente a los gastos, en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia fiscal, establece que el gasto fiscal real no puede incrementarse sobre el 3.5% anual más el deflactor del PIB, limitando el gasto para fines de inversión.

Otro problema cuestionable fue el reparto de los fondos del FEIREP destinando en el 2003 y 2004 gran parte a la recompra de la deuda, dejando de lado la inversión social. En teoría no es correcto dividir la economía petrolera de la no petrolera, pero en la práctica lo que se hace es separar los ingresos petroleros de la economía y concretamente de las enormes demandas insatisfechas dentro del país para atender en demasía los requerimientos de los acreedores internacionales lo cual resulta inconveniente. Los fondos del FEIREP en el 2005 tienen un destino diferente con la reestructuración antes explicada.

Al tener un país sobreendeudado las autoridades buscan ahorrar para pagar intereses a través del superávit primario, y parte de las amortizaciones, por esto los superávits en el Ecuador son utilizados para este fin. El 26% de los ingresos nacionales son del sector público más los ingresos que no se registran que son un 30% del PIB, se hace referencia que un tercio de los ingresos nacionales son estatales y no hay crecimiento ni social ni económico, por lo tanto las finanzas públicas y la asignación de recursos en el Ecuador son deficientes.

Los tributos que más aportan son los indirectos, mientras que los directos aportan con mínimos valores, teniendo en cuenta que los indirectos suelen desalentar las actividades económicas privadas. El gasto corriente absorbe el 80% del total, de donde la deuda y la masa salarial constituyen los rubros más importantes.

Por otra parte, también es importante que la información que se presente sea confiable, clara y veraz para que pueda ser un sustento sólido para tomar decisiones de política fiscal y presupuestaria. Es decir que los ingresos deben mostrarse de forma clara y separada del financiamiento para saber si hay déficit o superávit, ya que los desembolsos de deuda no son ingresos, al igual las amortizaciones no son gasto, éstas son pago de capital de préstamos contraídos en el pasado; por otro lado el consolidado es el presupuesto que debe mostrarse ya que el agregado nos muestra valores superiores a los reales, pues se unen el presupuesto del tesoro y de las entidades, contabilizando dos veces algunos rubros, mientras que la consolidación elimina las cifras de aporte fiscal corriente, aporte fiscal de capital y parte de las transferencias de capital. También

debe presentarse en todas las etapas del proceso presupuestario: inicial, modificaciones, devengado<sup>28</sup> y caja.

---

<sup>28</sup> En base caja son todas obligaciones que se han pagado, mientras que el devengado muestra lo que realmente pagó y lo que debe y no ha pagado aún.

## **LA SOSTENIBILIDAD FISCAL**

### **3.1 ANALISIS DE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL**

La sostenibilidad de la política fiscal es una medida de la capacidad del Gobierno para mantener estables sus políticas fiscales, se alcanza con una administración de los recursos viables en el largo plazo, que origine el crecimiento con equidad social para todos los habitantes del país. El concepto de sostenibilidad establece si el gobierno podrá continuar en el futuro con la política aplicada. En particular, una política fiscal será sostenible en el mediano plazo siempre que el gobierno puede aplicar un conjunto de medidas presupuestarias bajo determinados supuestos de tal manera que logre mantener el stock de la deuda constante. Un buen indicador de sostenibilidad fiscal, debe mandar señales claras sobre si una determinada política fiscal conduce a una rápida acumulación de deuda y debe medir el ajuste necesario para el alcance de un proceso sostenible de endeudamiento. Además es sostenible en el largo plazo cuando el financiamiento del gasto no depende de los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables.

La situación fiscal del Ecuador no puede desligarse de la crisis de la deuda sufrida a finales de 1999 que afectó el acceso del país a los mercados financieros internacionales, por lo que se tuvo que producir un importante ajuste fiscal para que el país pudiera cumplir con sus compromisos de pago. Los altos niveles de endeudamiento fueron consecuencia del manejo fiscal durante la décadas de los setenta y ochenta, pues el Ecuador vivió una de las crisis más dramáticas de la historia, pues el conflicto bélico con el Perú, la crisis eléctrica dieron lugar a los primeros problemas, registrándose un importante estancamiento de la economía en 1996 y 1997, la situación empeoró frente al fenómeno del niño, cuyos efectos se sintieron hasta 1998, el total de pérdidas por el impacto de este fenómeno, según estimaciones de la CEPAL, ascendió a \$ 2.869 millones, lo que equivale al 14.5% del PIB, la devaluación monetaria fue del 198% mientras que el promedio en América Latina era del 3.5%. El Ecuador se empobreció notablemente, deteriorándose la situación de las finanzas públicas.

La suma de reiterados déficit fiscales durante la década de los noventa, no ha permitido corregir esta situación, pues para financiar los altos gastos corrientes se ha tenido que

recurrir a un endeudamiento progresivo que se materializa en una importante expansión del gasto, alentada por las expectativas derivadas de la creciente riqueza petrolera.

Alrededor del 33% de los egresos totales del Gobierno se destina al servicio de la deuda (pago de intereses y amortizaciones), lo cual restringe la posibilidad de invertir en producción y de atender las necesidades sociales. Aunque la economía ha mostrado signos de recuperación aun se evidencian fallas que podrían afectar el desenvolvimiento económico del Ecuador en el mediano y largo plazo pues la industria es pequeña y continúa debilitada debido a los efectos rezagados de la devaluación, los altos costos financieros y la crisis económica de los últimos años, eso sin tocar el tema del TLC.

Además la alta dependencia a los ingresos petroleros tiene efectos contraproducentes; durante períodos en los cuales el precio del crudo es alto (como el actual), el gasto inflexible se eleva, provocando graves desajustes cuando varía el precio del petróleo, pues no se da un ajuste proporcional de acuerdo a la situaciones que se presenten en este ingreso importante del Sector Público no Financiero.

La estabilidad fiscal en el mediano y largo plazo está lejos de alcanzarse mientras se sigan identificando una serie de riesgos importantes que afectan al desenvolvimiento del país:

- Elevado endeudamiento y restricciones al acceso financiero externo, a pesar de la disciplina observada en mantener su nivel nominal, dicho valor todavía es alto.
- Alta dependencia de los ingresos petroleros la misma que por su volatilidad ocasiona graves desequilibrios fiscales, especialmente, cuando los precios del crudo bajan.
- Elevadas preasignaciones del gasto, las mismas que están estipuladas en la ley, lo que hace que este sea inflexible.
- Dificultades de flujo de caja por amortizaciones mayores a desembolsos; después de dado el problema para acceder a los mercados internacionales, las amortizaciones de deuda han sido superiores a los nuevos desembolsos.

En el corto y mediano plazo la sostenibilidad fiscal se ve amenazada sobretodo por las elevadas necesidades de financiamiento para cubrir las amortizaciones de deuda.

La carga de la deuda en los países pobres ha perturbado a su Desarrollo Humano; comparando con el promedio de los países desarrollados, el grado de analfabetismo es un 25% más alto, y el acceso a agua potable es 33% más bajo. Sus recursos internos no alcanzan para invertir en lo social porque las viejas deudas devoran sus presupuestos; a esto se suma la reciente crisis en los precios de los productos y la reducción de la ayuda oficial.

Para avanzar en el cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo humano y en una estrategia nacional de reducir la pobreza que permita alcanzar los objetivos, el Ecuador requiere un pacto social y fiscal basado en la sostenibilidad de las finanzas públicas y el crecimiento equitativo.

### **3.1.1 EL BALANCE DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO COMO ALTERNATIVA DE EVALUACION**

El Balance del Sector Público No Financiero consolida las cuentas del balance del Gobierno Central, que abarca todos los organismos que son de su dependencia. Resume sistemáticamente el detalle de las transacciones para un período específico dado. Permite evaluar la repercusión económica de la actividad del SPNF y la viabilidad de la política fiscal. El Balance del Sector Público es un instrumento financiero en el que se plasma el impacto de la gestión presupuestaria de mediano y largo plazo, es a través del balance que se va a ver el impacto de las políticas de gasto.

Así por ejemplo, si se decide reducir el gasto para cumplir metas fiscales de corto plazo y con lo cual el país deja de gastar en educación, a lo largo va a traducirse en brechas de demanda de educación deteriorando el capital humano. Las metas a corto plazo pueden cumplirse, pero a largo plazo las productividades de trabajo y capital disminuyen, el nivel de producción de la economía baja, el nivel de ingreso y con esto el nivel de bienestar se reducen.

En el año 2000, el servicio efectivo de la deuda externa pública ascendió a 2.124,3 millones de dólares, cifra que representa el 307,6% del gasto en educación, salud y desarrollo agropecuario del mismo año (690,5 millones de dólares).

En el año 2001 el servicio de la deuda externa ascendió a \$1.622 millones, esto es 2.4 veces el monto de recursos destinados a educación, salud y desarrollo agropecuario (685.10 millones). El hecho de destinar tan escasos recursos para invertir en desarrollo humano traducido en educación, salud vivienda, y desarrollo agropecuario, demuestra en la precariedad del mercado laboral.

En la proforma presupuestaria del 2005 el servicio de la deuda es de 2300 millones de dólares y excede en 500 millones al gasto en salud, educación y bienestar social. El servicio de la deuda representa más del doble de la asignación para la educación.

De igual forma sucede con las reservas petroleras, si estas se utilizan para financiar gasto corriente, lo que ocurre es que bajan los activos por ende se deteriora la situación patrimonial del país. Al igual se cumplen las metas propuestas a corto plazo pero el Ecuador se complica al momento de realizar un análisis de largo plazo.

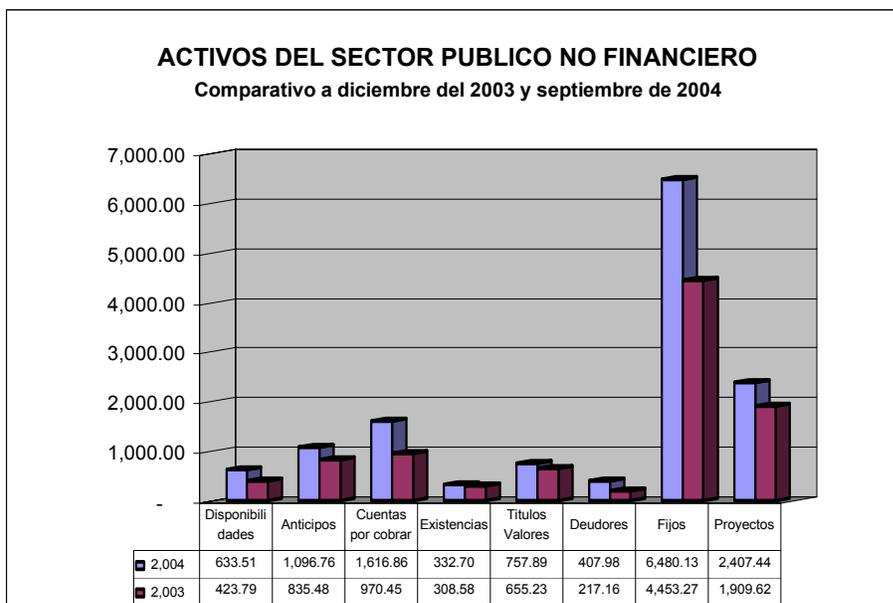
Las políticas de financiamiento del gasto y el recorte del gasto público empleadas en el país en los últimos treinta años, han provocado el desgaste de su patrimonio físico y el bajo nivel de capital humano.

A la vez que el patrimonio se consume y los activos se deterioran, se incrementan los pasivos, los recursos necesarios para el servicio de la deuda desplazan los recursos que debían ser destinados a inversión en capital humano e infraestructura reduciéndose las productividades del capital humano y físico.

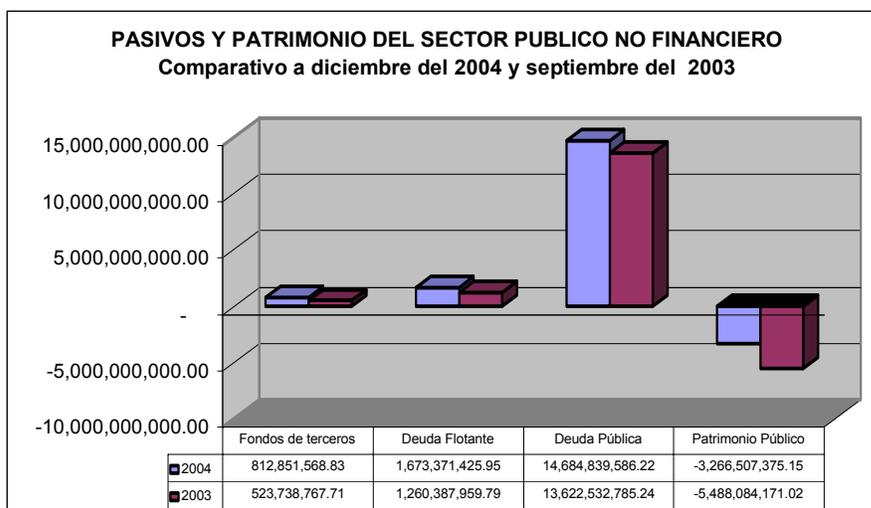
Al disminuir la productividad, se reduce la capacidad productiva del País con lo que el deterioro patrimonial y del bienestar se realza.

En el Balance del sector público se analizan las variaciones que se dan en la situación patrimonial, por las decisiones financieras adoptadas en el corto plazo, en el caso del endeudamiento tanto de deuda interna como la externa serán registradas en los pasivos, los saldos de estas cuentas serán el resultado de la forma en que se ha financiado el gasto en el largo plazo, en base a este se tomarían medidas adecuadas a la situación del país.

### 3.1.1.1 LA SITUACIÓN PATRIMONIAL DEL ECUADOR EN LOS AÑOS DE ESTUDIO



Fuente: Ministerio de Finanzas



Fuente: Ministerio de Finanzas

Partiendo de las consideraciones iniciales, de que el Presupuesto General del Estado es un instrumento de política fiscal, se ha dado toda la trascendencia al manejo de los ingresos y egresos proyectando dentro de todas las crisis políticas propias de nuestro país, hacia una optimización del uso de los recursos, cosa que en la práctica esta lejos de

cumplirse, por el difícil andamiaje político que se ha implementado y que lamentablemente afecta a los estratos menos favorecidos del país. Siendo esta la razón por la que se ha descuidado, casi por completo tomar decisiones en consideración lo más importante dentro del estudio de la economía del país, que es el patrimonio, que daría sostenibilidad al Presupuesto, toda vez que la fortaleza del patrimonio, será concomitantemente, la fortaleza del mismo.

Partiendo del concepto básico de lo que es el patrimonio “la suma total de bienes valores y servicios que son del real propiedad del estado” o sacándolo de la ecuación básica de contabilidad Patrimonio es igual a activos menos pasivos y utilizando la información procedente del Ministerio de Finanzas se obtiene que el país tiene un patrimonio negativo en el año del 2003 por un valor que sobrepasa los cinco mil millones de dólares, para reducirse al año 2004 a tres mil millones. Estos indicadores, definirían a un país en quiebra, aún en el supuesto caso de que la tendencia de decrecimiento se mantenga.

Un déficit patrimonial, en el sentido más elemental a nivel micro o macro económico, es la puerta cerrada al desarrollo, al crecimiento y peor aún a la búsqueda de crédito, está sería la razón más fuerte para entender a las autoridades del Ministerio de Finanzas para obtener créditos internacionales.

De la investigación realizada en varias instituciones del Estado se deduce en primer lugar que la cuantificación de los activos fijos especialmente en bienes inmuebles, están subvalorados, pese al esfuerzo realizado por finanzas mediante acuerdos ministeriales que revalorizaron en alguna medida mediante la corrección monetaria realizada en el año 2000 que no fue compensada por el alto nivel inflacionario de los primeros tres años de esta década.

En segundo lugar existen inmensas riquezas del estado que ni siquiera están inventariadas por lo cual la valoración del patrimonio contable de finanzas esta lejos de una valoración real de los activos, lo que no sucede así con los pasivos por la presión de los acreedores, esto alentaría a hablar de un patrimonio positivo, pese al enorme peso de la deuda interna y externa, que aún dolarizados sigue creciendo.

### **3.1.1.2 EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN EL LARGO PLAZO**

La política económica después de dolarización se enmarca dentro de las siguientes consideraciones:

1. La necesidad de adaptar las finanzas públicas a la realidad de un régimen dolarizado, teniendo en cuenta el posible monto de financiamiento interno y externo del que podrá disponer el sector público.
2. La necesidad de procurar la viabilidad fiscal a mediano plazo, y
3. Limitar, en la medida de lo posible la contracción fiscal en una economía en la que la demanda ya es débil.

El ajuste fiscal se logrará a través de una combinación de: mayores ingresos petroleros, las mejoras en la administración tributaria y un control del gasto incluido remuneraciones,

Se espera además que la política monetaria no interfiera con política aplicada, ya que después de dolarización todo esta enfocado bajo una óptica fiscal y todas las demás políticas deben estar subordinadas a esta, el manejo monetario que ahora se lleva a cabo en el país no sirve para reactivar la economía. Cuando se tiene una política de eje toda la economía debe ser orientada al mismo; la política fiscal es el centro pero tiene que responder el sentido de sostenibilidad.

La política fiscal del Ecuador carece de la flexibilidad necesaria para ser un instrumento inflexible de ajuste macroeconómico. La dureza de la política fiscal se debe a varios factores. En primer lugar esta el elevado nivel de deuda, cuyo servicio representa una carga muy significativa en el presupuesto. La rigidez de la política fiscal también es consecuencia de las disposiciones legales que requieren las diversas áreas y niveles de gobierno de una proporción importante de los ingresos fiscales. Por ejemplo, en 2004, el monto de los preasignados se elevó a \$559 millones. Un 10.5% de los ingresos derivados del Impuesto al Valor Agregado estaba preasignado, en su mayoría al Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico. En el caso del impuesto a la renta, el 38.5% del ingreso derivado de este impuesto estaba preasignado.

Otro factor que limita el uso de la política fiscal como instrumento de ajuste macroeconómico es el reducido tamaño de la base tributaria. En efecto, la presencia de un gran número de exenciones, en particular del impuesto a la renta y el IVA reducen los ingresos y aumentan la dependencia de los ingresos del sector petrolero.

### **3.1.2 EL PRESUESTO VERSUS EL BALANCE DEL SECTOR PUBLICO**

El presupuesto se elabora para un año, define las proyecciones de ingresos y egresos<sup>29</sup>. Sin embargo, no maneja toda la información necesaria para una administración óptima de los activos y pasivos del Estado. Es necesario conocer la estructura de todos los activos y pasivos que generan flujos de caja, tanto de corto como de largo plazo. En el caso del presupuesto solo se considera los flujos de obligaciones reconocidas, no están las obligaciones por regularizar que generarán flujos a futuro, y tampoco consideran las contingencias. Estas si se incluyen en el Balance del Sector Público No financiero.

Una administración eficiente del Gobierno requiere tomar decisiones basándose no solo en el presupuesto, es decir, ingresos menos egresos y saldos operativos sino que necesita también; un listado de sus activos, de sus pasivos y una descripción de su patrimonio. Esta información le permitirá ajustar al plazo de sus obligaciones, sus ingresos; le permitirá además examinar el uso que se les da a sus activos y detectar los improductivos. La combinación del presupuesto y el Balance le brinda al Ejecutivo una combinación ideal de las herramientas para una gestión eficaz.

Por ello, una estrategia completa del manejo de los pasivos del Estado requiere la elaboración del Balance del Estado en el que incluya los activos financieros y no financieros, los pasivos y el patrimonio neto del sector público a una fecha establecida, que le sirva como fuente de información que permita al gobierno diseñar una estrategia eficiente de manejo tanto de sus activos como de sus pasivos.

Un presupuesto frágil como instrumento de política fiscal para cumplir sus finalidades re-distributivas e impulso al crecimiento con equidad no ofrece otra opción, que establecer el Balance del Sector Público; que permita articular un gran pacto en torno a las finanzas públicas que respondan a un nuevo Ecuador, a un manejo eficiente generando mayor liquidez y reduciéndose la exposición de riesgos, el país debe diseñar

---

<sup>29</sup> Capítulo 1 El Presupuesto y la Política Fiscal

y aplicar un plan integral de desarrollo económico y social, que persiga la consecución de un país competitivo<sup>30</sup>.

### 3.1.3 ANALISIS DE LA SOSTENIBILIDAD DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

Utilizando la restricción presupuestaria a corto plazo:

$$I_t - G_t \equiv \left( \frac{\text{deficit}}{\text{superavit}} \right) = [ -(D - A + r_a)_t + (D - A + r_a)_t^0 + \Delta \text{CIN} ]$$

En donde:

$(D - A + r_a)_t + (D - A + r_a)_t^0 + \Delta \text{CIN} = \beta_{t+1} - \beta_t$  es la variación del saldo de la deuda (externa e interna) por tanto:

$$I_t - G_t \equiv \left( \frac{\text{deficit}}{\text{superavit}} \right) = -[ \beta_{t+1} - \beta_t ]$$

Descomponiendo el gasto global ( $G_t$ ) en  $r_t B_t$  pago de interés nominal sobre el pago de la deuda y  $E_t$ , otros gastos públicos, se tiene la siguiente ecuación:

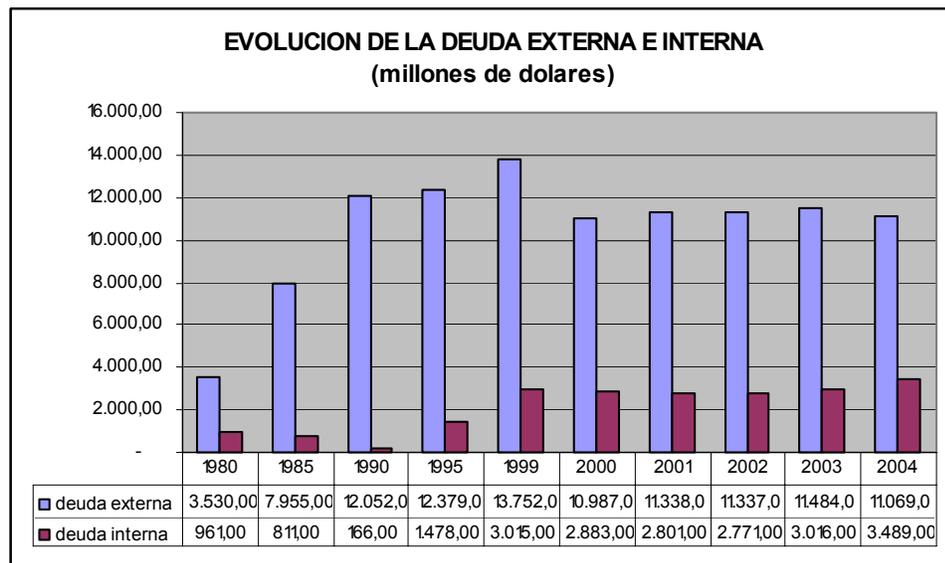
$$I_t - E_t - r_t B_t = \left( \frac{\text{deficit}}{\text{superavit}} \right) = -[ \beta_{t+1} - \beta_t ]$$

Mientras mayor es el déficit global, mayor es la acumulación de deuda  $[ \beta_{t+1} - \beta_t ]$ , mayor es el pago de intereses ( $r_t B_t$ ), que el gobierno debe realizar en el siguiente período. Por definición, la deuda de un Estado aumenta cuando hay déficit, disminuye si existe superávit, y no se altera si las cuentas están equilibradas (ingresos = gastos). Si existiese equilibrio fiscal durante los próximos 50 años, la deuda en el Ecuador de \$14.550 millones sería la misma, pero menor su peso en la economía.

---

<sup>30</sup> Traducido en un país con altas tasas de crecimiento en los sectores no petroleros, la creación de empleos, la reducción de la deuda pública así como la de su servicio, el aumento del ingreso por habitante y la reducción de la inequidad social.

De la restricción presupuestaria se obtiene, por tanto, que una situación de largo plazo a fin de que el endeudamiento público sea sostenible, es que el pago de intereses y por ende, que el saldo de la deuda del gobierno no crezca en mayores pasos con relación a la capacidad productiva de la economía, pues la magnitud de endeudamiento depende en gran medida de la diferencia existente entre la tasas de interés real y la tasa de crecimiento real de la economía. Por ello, el reto está en por lo menos mantener estable el saldo de la deuda como porcentaje del PIB con el fin de restituir un patrón sostenible del endeudamiento.



Si la relación deuda/PIB disminuyera, el País ya no necesitara acudir en el largo plazo al incremento de impuestos o reducción del gasto para cancelar la deuda, más bien pudiera optar por una política de refinanciamiento perpetua. Efectivamente, a pesar de que en términos absolutos el saldo de la deuda estaría creciendo, con el tiempo el saldo de la deuda representaría un porcentaje intrascendente del PIB. El inconveniente de este supuesto es que, en la realidad, se desconoce el patrón de las tasas de interés y crecimiento real de la economía, no está exento de fenómenos que lo reduzcan.

Por el contrario, en el caso de que el saldo de la deuda como porcentaje del PIB sea mayor y mayor el margen de diferencia entre las tasas de interés reales de la contratación de la deuda y la tasa de crecimiento real del país, mayor es el impacto en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Mientras no exista superávit para reducir la

deuda, el pago de su servicio en un marco de sostenibilidad fiscal será una mofa permanente en la gestión del Estado.

El crecimiento real de la economía en el 2004 fue del 6,6%. La deuda pública alcanzó \$14 550 millones. Por esta se pagará en 2005 unos \$2 630 millones, \$820 millones de intereses y \$1.810 de amortizaciones. Por los bonos globales no se pagan amortizaciones; a cambio, los que son a 12 años se deben recomprar el 10% o \$125 millones a partir de 2006, y los de 30 años el 3% o \$81 millones desde 2013<sup>31</sup>.

Un excesivo déficit, que haga necesario un mayor financiamiento podría provocar el crecimiento insostenible de la deuda pública, que podría traducirse en un incremento de las tasas de interés de la deuda que afectaría el equilibrio incrementado el monto necesario para cumplir con el financiamiento requerido periodo a periodo, haciendo que el incremento de la deuda pública sea mayor al crecimiento de los recursos generados para enfrentarla.

Es importante evaluar la calidad y utilidad de los préstamos. Los créditos deberían reestructurarse en función de la capacidad de cumplimiento de país y de su real aporte al desarrollo nacional.

Reducir los niveles de endeudamiento público es indispensable tanto desde un punto de vista social y financiero.

- **Social:** porque los recursos que se usan para el servicio de deuda podrían utilizarse para inversión en capital humano, la deuda es una carga demasiado pesada que impide avanzar a un país pobre como en el Ecuador ya que manejan con austeridad y disciplina fiscal el gasto público para cumplir con costos sociales elevadísimos sus compromisos financieros
- **Financiero:** porque esos mismos recursos podrían destinarse a inversión productiva que impulse el crecimiento, pero lamentablemente estos dos sectores resultan los más afectados, es así que el Ecuador en América Latina tiene los índices bajos en cuanto a inversión social y productiva.

---

<sup>31</sup> Observatorio de la política fiscal, artículo diario el Hoy 14 de febrero del 2005 Autor Jaime Carrera.

Reformas para crecer, generar superávit y disminuir el monto de las deudas son inevitables

### 3.1.3.1 POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO

Dentro de las políticas de financiamiento que se han llevado a cabo o las que están en vigencia se encuentran las siguientes:

- **Creación del FEIREP:** (Fondo de estabilización, Inversión Social y Productiva y de Reducción del Endeudamiento Público). Como se explica en el capítulo 2 este fondo fue creado para controlar todo el excedente del precio del barril del petróleo, pues dentro de los ingresos en el Presupuesto General el Estado el barril fue presupuestado en \$18 todo lo que exceda este valor es destinado al fondo. La diferencia de dinero entre el real y el presupuestado es alto, en la actualidad el barril de petróleo ecuatoriano está cotizado en \$35. El Feirep es una institución del Gobierno Central que sirve para reducir el endeudamiento sobre todo el que es a corto plazo. Las operaciones de recompra de deuda del FEIREP se orientan a optimizar el perfil de vencimientos de la deuda del Gobierno Central, más que a la disminución de los costos financieros. Es así que durante el 2004 se recompró \$382 millones de deuda interna, de los cuales \$297 millones fueron recompras de bonos de corto plazo<sup>32</sup>. La presencia del FEIREP ha conllevado mayor credibilidad por parte de los agentes económicos respecto de la capacidad de pago del gobierno, lo que además de haber producido un alza en los precios de los Bonos Global 12 y 30 años, ha generado una reducción del riesgo país.
- **Generar Superávit:** El superávit fiscal primario tendrá que mantenerse alto a partir del año 2004 y en adelante. Todo este valor el Estado deberá ahorrar para pagar los intereses de la deuda, lo cual exige fuertes restricciones del gasto social, mientras que los ingresos provenientes de las exportaciones adicionales de petróleo se destinarán en gran medida a la reducción de la deuda pública
- **La reestructuración de la deuda:** El objetivo principal es reestructurar la deuda para dejar de tener pasivos de corto plazo, estar en un punto en que lo

---

<sup>32</sup> Examen de las políticas comerciales del Ecuador, Informe de Gobierno, abril del 2005..1.4 Sector Fiscal

único que se tenga que pagar sean los intereses de manera que se necesite tanto financiamiento para renovar amortizaciones. Los pasos que se necesitan dar para la reestructuración son enormes, pero estamos en el inicio. Para ello hay que reestructurar es la deuda de mayor riesgo, es decir la deuda interna pues los vencimientos son del orden de \$1.400 millones dentro de un año<sup>33</sup>. La deuda en Globales tiene amortizaciones después de bastantes años, la primera es pequeña de \$ 125 millones en 2006. Ahora se va a optar por emitir deuda externa con vencimientos de alrededor de diez años y dejar de emitir deuda interna. Con el financiamiento externo vamos a pagar a una serie de instituciones que nos han venido prestando pero solo a corto plazo. Con esto el IESS acumulara depósitos porque no tendrá donde colocar esa liquidez. El objetivo es que cuando bajen el precio del petróleo o se nos cierre el mercado externo, el IESS va a estar con dinero y el Ministerio de Economía podría emitir y colocar al IESS a 3 o hasta 30 años, si los precios del petróleo continúan relativamente altos. El cambio de la deuda implica tener menores tasas y mayores plazos. Por eso es importante hacer que el precio de los bonos suba. Si sube el precio de la deuda el rendimiento baja. El ahorro no viene por tratar de recomprar deuda sino por el financiamiento. El dinero más costoso es el que no se tiene, porque se incurre en atrasos y estos provocan conflicto social con costos económicos. Por eso es importante para nosotros tener el dinero siempre para pagar en las fechas y no cuando se puede. Tener acceso a los mercados internacionales es importante porque así eliminamos el costo fiscal y no dependemos de un solo acreedor.

### **3.2 POLÍTICAS PARA LOGRAR UN DESARROLLO DENTRO DEL MARCO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL**

El desarrollo humano sostenible se define como un desarrollo que no solo genera crecimiento, sino que distribuye sus beneficios de manera equitativa, restaura el medio ambiente en vez de destruirlo, agranda las oportunidades de las personas y les permite su participación en las decisiones claves de sus vidas. El desarrollo humano sostenible esta a favor de los pobres, a favor de la naturaleza, del empleo y la mujer. Es uno de los mas importantes retos a cuales se enfrenta la humanidad porque su logro es una

---

<sup>33</sup> Revista Gestión numero 129 pagina 46 “Según el Gobierno: como entender el Feirep y la estrategia sobre la deuda”

importante precondition para una seguridad que contemple a los seres humanos, la del orden político y la del ambiente, no solo pensando en las actuales generaciones, sino también para las futuras. Existen cuatro elementos básicos para un desarrollo humano sostenible: La reducción social, la generación de empleo productivo, la inversión en capital humano, y la sustentabilidad.

En estos momentos, donde el impacto de la crisis cobra un alto costo social, se hace necesario conocer la verdadera situación del país, para poder realizar programas en aquellas regiones y estratos sociales más vulnerables.

El gasto social es importante debido a las grandes desigualdades que existen en el Ecuador pues posee una de las peores combinaciones socioeconómicas posibles: un ingreso mal distribuido y altos niveles de pobreza. También es mecanismo por medio del cual se pueden remediar estos males especialmente cuando la economía no crece y los más afectados son los pobres. Un gasto social adecuado impulsa el crecimiento económico, ya que una sociedad sana y educada es más productiva y tiene más posibilidades de desarrollarse. Por ello debería verse al gasto social como una inversión que generará en largo plazo grandes beneficios para el país, por ello es prioritario por los impactos económicos que genera:

- A mayor gasto social, menor analfabetismo y mayor esperanza de vida, lo cual provoca un incremento real del PIB
- Un aumento del 1% en las tasas de inscripción primaria aumenta el 2.5% el crecimiento del PIB per cápita.
- Un campesino con primaria completa tiene un 80% mas de rendimiento que un campesino sin ella.

En el año 2004<sup>34</sup> se destino \$1901 millones al gasto social que representa el 6.3% del PIB, el año 2005 el presupuesto para este rubro sube a \$2.081 millones, pero este aumento esta aún lejos de compensar la declinación que sufrió la inversión social en los años de crisis y sobre todo de acercarse al promedio que dedican a esta área otros países de América Latina. Se predice que en el año 2005 el gasto social tendrá un promedio de

---

<sup>34</sup> Diario el Hoy online noticia del 5 de octubre del 2004 “Atención al Gasto Social”

\$ 158 por persona cuando en América Latina el gasto per cápita para este mismo año es de \$ 540.

Los bajos niveles de gasto social demuestra la falta de equidad en la sociedad ecuatoriana, que mantiene una extrema concentración de la riqueza en pocas manos y amplios grupos sociales bajo la línea de la pobreza y en situación de indigencia. El país requiere una mayor inversión social y productiva, pero no solo se halla muy por debajo de los promedios de la región sino que el gasto social no llega a los sectores más necesitados.

Por consiguiente, hay que superar problemas estructurales del Presupuesto que impiden fortalecer la inversión social, pero también privilegiar los programas de mayor impacto y vigilar el uso correcto de los recursos.

A fin de que el proceso de desarrollo económico en los países pobres sea exitoso, es necesario que el progreso alcance a los sectores más deprimidos y se difunda a la mayoría de la población. Sin embargo en el Ecuador las inequidades sociales han aumentado, la desigualdad de la distribución del ingreso hacen necesaria una justicia social como requisito indispensable para que el desarrollo económico ocurra.

La política nacional de lucha contra la pobreza tiene por objeto crear oportunidades generadoras de ingresos e incrementar la producción; prestar apoyo directo a las madres, los niños y los jóvenes, ampliar la prestación de servicios básicos y reforzar el desarrollo nacional.

Las políticas que se consideran prioritarias dentro del esquema de desarrollo y en un país como el Ecuador son:

1. Reducción del crecimiento demográfico: Es necesario controlar el crecimiento poblacional en países en los que la tasa de fecundidad sigue siendo elevada. La reducción de la pobreza está estrechamente vinculada con la reducción del crecimiento demográfico ya que si este logra ser reducido y el crecimiento del PIB se mantiene estable, el ingreso per cápita mejoraría, así, las futuras generaciones pueden ser mejor atendidas<sup>35</sup>, para esto se debe implementar en la sociedad un

---

<sup>35</sup> Haciendo referencia a una adecuada alimentación, acceso a salud y educación haciendo posible lograr un proceso sostenido de progreso humano y económico.

programa nacional de planificación familiar que llegue a cada uno de los hogares del país, para que se concienticen sobre la necesidad de los niños deben ser alimentados y educados adecuadamente

2. Mejorar la calidad de la educación: Una de las fuerzas motoras más importantes para el desarrollo humano es la educación. Los estudios demuestran reiteradamente la elevada tasa de rendimiento que este tipo de inversión genera. Si bien los resultados se dan a largo plazo, no se debería sacrificar esta meta por las exigencias de corto plazo. La necesidad de reducir la pobreza humana en educación es universal y no se debe esperar que el crecimiento económico se reanude para continuar con las importantes inversiones requeridas en este segmento. A pesar de los avances realizados a nivel mundial en educación, hay todavía un retraso significativo. Ecuador ha logrado aumentar la tasa de alfabetización de adultos e incrementar la tasa de matriculación en todos los niveles. Aunque la educación básica ha logrado difundirse, existen graves deficiencias en la calidad de la misma, razón por la cual los retos en este campo están dirigidos a lograr un cambio cualitativo en la educación.
3. Desarrollo Regional Rural: Alrededor de las tres cuartas partes de la población más pobre vive en zonas rurales y depende la actividad agrícola en su actividad económica diaria. La disparidad rural-urbana es marcada a nivel de la pobreza de ingreso. La población rural sufre de necesidades básicas insatisfechas comparando con el sector urbano, la población rural carece de abastecimiento de agua, de servicios sanitarios, sufre aglomeración y habita en viviendas de calidad deplorable.
4. Una redistribución social furtiva de la riqueza: Esto se puede lograr mediante políticas de redistribución de la tierra, democratización del acceso de los recursos productivos, como el crédito, la capacitación, asistencia técnica y educación.
5. La concentración de recursos e inversión social: Enfocado en los sectores marginados, en especial las mujeres, los indígenas y las áreas rurales, además de todas las zonas abatidas del país.
6. La generación de empleo productivo: Mediante empresas medianas y pequeñas u organizaciones comunitarias, orientado hacia sectores estratégicos por su demanda de mano de obra y el empleo de recursos nacionales, como el ecoturismo, el turismo

y la construcción de infraestructura productiva y social. El desarrollo económico contribuye en mayor medida a la reducción de la pobreza cuando aumenta el empleo. Para aprovechar los beneficios de la ecuación los pobres deben contar con las oportunidades de empleo.

7. Una colocación alternativa, fundamentada en el aprovechamiento sustentable del capital natural y la diversidad cultural del país, en áreas como el turismo y la prestación de servicios ambientales con participación nacional, integrada con la promoción de un empleo sustentable de los recursos naturales, en particular la biodiversidad, los suelos y el agua.

#### 4.1. CONCLUSIONES

Al finalizar el presente trabajo de investigación, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

1. El Presupuesto General del Estado es una herramienta de la que el Ecuador ha hecho uso por muchos años, el cual técnicamente debería comprenderse de las siguientes etapas como son: la programación, la formulación, las modificaciones, la aprobación, el control y la evaluación.
2. El presupuesto tiene limitantes que no permiten ver en forma clara las necesidades y facultades del Gobierno, la deuda flotante se crea por la falta de información y comunicación entre las diferentes entidades que conforman el Sector Público No Financiero, por otro lado la restricción de corto plazo enfatiza que el país no debe basarse en un documento de corto plazo pues no es un buen indicador que permita saber la verdadera condición del Ecuador.
3. En el contexto de una economía dolarizada, es claro que el sector público no tiene la posibilidad de emitir dinero; sin embargo es previsible que problemas de insolvencia tengan efecto en el desenvolvimiento macroeconómico. Si el estado es insolvente se afectará la capacidad de financiamiento presentándose eventuales problemas de liquidez en algún momento.
4. El Ecuador mantiene relaciones con el Fondo Monetario Internacional durante cincuenta años, siendo un organismo que ha solventado muchos requerimientos financieros, pero al mismo tiempo nos ha obligado a cumplir con ciertos lineamientos que afecta directamente las necesidades sociales, que desencadenan en crisis políticas.
5. El presupuesto no ha aportado de manera significativa al desarrollo en los últimos años, pues dentro de los requerimientos de mayor importancia esta el servicio de la deuda, el mismo que cobra un valor alto respecto a las necesidades que tiene el país.
6. Los ingresos en el Ecuador depende de rubros que no son permanentes, impidiendo determinar de manera fija el presupuesto, el petróleo y el IVA son los rubros que

mayores ingresos generan seguido del Impuesto a la Renta, rubros como los arancelarios, autogestión, ICE, etc. No muestran mayores crecimientos.

7. El FEP y el FEIREP tienen una buena finalidad, pero no se han dado los controles necesarios para cumplir con las obligaciones que este fondo tiene, es decir los fondos no llegan a su destino y si llegan no se dispone del total sino de una parte de lo que corresponde.
8. El gasto en el Ecuador es inflexible, lo cual genera un grave problema, especialmente en el área social, llegando al punto de disminuir el gasto social y de inversión para cubrir gasto permanente, pues todos los años se dan incrementos salariales y el servicio de la deuda tanto interna como externa es alta.
9. Se han producido superávits primarios y presupuestarios pero solo con la finalidad de cubrir intereses y amortizaciones de la deuda por lo tanto dichos superávits no muestran bienestar sino la búsqueda de la sostenibilidad de la deuda.
10. La falta de acceso a los mercados internacionales ha provocado que el País se endeude internamente especialmente con el IESS, emitiendo CETES a corto plazo lo que ha provocado problemas de caja. La deuda externa ha disminuido por la reestructuración en el 2000 y porque el País no ha contraído deuda con Organismos Internacionales, solo en el 2003 se realizaron negociaciones por lo que este año este rubro se incrementa.
11. La sostenibilidad fiscal es una medida de la capacidad del Gobierno de mantener estabilizadas sus políticas económicas a través de la fiscal. Los reiterados déficit fiscales que el Ecuador atravesó en la década de los noventa, todavía no se contrarrestan pues el endeudamiento que se contrajo no permite una total recuperación de la economía.
12. El Balance del Sector Público no Financiero va a determinar la necesidad del país de cambiar o mantener la política aplicada, pues en este se va a plasmar las variaciones que se den en el patrimonio y los resultados que estas originen.

13. El Presupuesto General del Estado tiene una visión netamente a corto plazo, la misma que no beneficia al país en un análisis de activos, pasivos y patrimonio, pues este instrumento no muestra los posibles efectos que se produzcan a largo plazo, por las variaciones que se den en el mismo. El Balance por su parte pone a consideración todas las implicaciones que afecten a su estructura y facilita al Ejecutivo la información sobre los cambios del presupuesto que generen transiciones en la situación patrimonial del Ecuador.
  
14. La situación Patrimonial del Ecuador se ve afectada notablemente por las decisiones de manejo presupuestario que se llevan a cabo en el país, pues para cumplir con las políticas de corto plazo el país emplea métodos que disminuyen los activos al mismo tiempo que se incrementan los pasivos, sacrificando de esta manera el patrimonio.
  
15. La política fiscal ha tenido un paso marcado pues bajo régimen de dolarización esta se vuelve primordial y tiene que responder al sentido de sostenibilidad. Esta política se ha tornado inflexible sobre todo por el lado del gasto que cada vez se incrementa sólidamente y los ingresos porque el 90% está trasladado a ciertos sectores.

## 4.2 RECOMENDACIONES

Después de analizar y describir todos los problemas que se han dado en los últimos años es importante ofrecer propuestas que busquen una solución a todos los problemas que se han venido dando en el Ecuador para lo cual presentamos las siguientes recomendaciones:

1. Llevar a cabo detenida y de manera eficiente el ciclo presupuestario contribuye de manera positiva el cumplimiento del objetivo principal que es constituirse en la expresión anual financiera y física del Plan Nacional de Gobierno.
2. Es necesario que el país elimine la deuda flotante a través de un documento en el que se registren todos los rubros que no son registrados en el presupuesto, para de esta manera generar una visión clara de los ingresos y gastos que tiene el país. Además que el país cuente con otro instrumento de política económica que sea la base de una visión a largo plazo.
3. Frente a esto el sector público tendrá que hacer recortes de gasto y/o incrementos en los impuestos, para que estas políticas den resultado se tiene que tomar una posición fiscal austera.
4. Se deben buscar fuentes de financiamiento que no afecten a las dediciones de política económica acogida en el país, además analizar la capacidad de pago con la que se cuenta para imponerse cuotas que estén al alcance de la posibilidad económica del país, sin afectar las transferencias al área social.
5. El presupuesto puede contribuir al desarrollo humano siempre que el gasto social tenga una tendencia creciente en el largo plazo que impulse el crecimiento económico sin permitir recortes al mismo.
6. Es importante mejorar las fuentes de ingresos y fortalecerlas a través de políticas que reorienten el sector tributario, especialmente en los aranceles de importación y el Impuesto a la Renta, mejorar los mecanismos de autogestión en todo el País. Buscar mecanismos para una eficiente producción del crudo, es decir utilizar toda la capacidad de los dos oleoductos y no depender del precio del crudo.

7. Se propone un control adecuado y minucioso de los fondos del FEP Y FEIREP y de esta manera cumplir con eficiencia sus finalidades.
8. Mejorar la calidad de gasto es indispensable para poder atender las necesidades sociales y de inversión, también manejar con eficacia los recursos que se destinen a gasto social y de inversión sin permitir recortes a estos valores, al contrario fomentar incrementos año a año y no descuidar el área social y de inversión tomando conciencia que un país no se desarrolla si no se atiende el área social.
9. En cuanto a los resultados presupuestarios se debe mantener la consecución de los superávits pues es la única manera de ir reduciendo el servicio de la deuda.
10. Generar deuda interna para pagar deuda externa en los único que ayuda es a cumplir con los Organismos Internacionales, pero no se esta solucionando el problema pues el país sigue endeudado, por lo tanto se necesitan políticas claras de endeudamiento que lleven a sostener las finanzas públicas en el mediano y largo plazo. En necesario que la deuda interna se reestructure regulando tasas y vencimientos ya que el Ecuador no está en condiciones de pedir créditos a corto plazo. Otro punto es que se debe seguir generando superávits en el Sector Público No Financiero para reducir la deuda pública. Además que los préstamos de libre disponibilidad sean compatibles con las amortizaciones y sean orientados a desarrollo del País. Reducir los préstamos y utilizar los fondos del FEIREP para ir disminuyendo el peso de la deuda publica en el País.
11. El Ecuador al momento de endeudarse debe realizar un análisis de la capacidad de pago con que la que cuenta para poder enfrentar las erogaciones necesarias para pagar las amortizaciones y el servicio de la deuda, a fin que ningún sector se vea desfavorecido con transferencias menores a las previstas.
12. Elaborar el Balance del Sector Público No Financiero facilita al Ejecutivo y Legislativo a tomar las decisiones más convenientes mostrando a la vez los efectos que las mismas desatarían, por ello se recomienda que el Balance del Sector Público sea elaborado año a año a la misma vez que el Presupuesto General del Estado.
13. El Balance del Sector Público tiene una importancia de alto grado, por lo que junto al presupuesto constituyen herramientas importantes para el hacedor de política

económica, para que así, el análisis tenga fundamentos tanto a corto como a largo plazo.

14. El manejo de las finanzas públicas debe tener una gestión que corrobore con los principios básicos que deben definir a la economía, como son la eficiencia y la equidad, de esta manera el país debe terminar con ese círculo crónico que lleva a una precariedad del patrimonio y del bienestar.
15. La política fiscal que se debe llevar en el Ecuador debe ser bajo un concepto de disciplina y prudencia, debe tratar de evitar recurrentes y crecientes déficit fiscales y deuda, mantener una política fiscal flexible que permita responder apropiada y oportunamente a shocks internos y externos, así como procurar niveles razonables y estables de impuestos además tiene que responder a los objetivos de política económica del Gobierno, tales como educación y salud pública y la ejecución de programas sociales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- FIERRO RENOY, Virginia. “La sostenibilidad Fiscal en el Ecuador”
- DORNBUSCH, Rudiger. “Macroeconomía”. Sexta edición. Editorial McGraw-Hill.
- GONZALEZ, Jorge Iván. ”Crisis Fiscal y Financiera en América Latina”. Bogotá. Tercer Mundo Editores 1998.
- MYRDAL, Gunnar. “Efectos económicos de la Política Fiscal”. Madrid. Tercera Edición. Ediciones Aguilar 1972.
- ORMAZABAL, Julián. “Macroeconomía”. Interamericana de España. Madrid 1993. Editorial Mc. Graw Hill.
- SANCHEZ, Jime. “Presupuestos Generales del Estado”. Barcelona 1994. Editorial Ariel.
- KOIVISTO, William. “Principios y Problemas de la Economía moderna”. Centro Regional de ayuda 1964. México.
- SALVATORE, Dominick. “Teoría y Problemas de Desarrollo Económico”. Bogotá. Editorial Mc. Graw Hill.
- SCHALL, Lawrencen. “Administración Financiera”. México. Editorial Mc.Graw Hill 1986.
- JARAMILLO, Fidel, CASTILLA Miguel, MANZANO Osmel, “Sostenibilidad Fiscal en la Región Andina Políticas e Instituciones”
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, Memoria anual de los años 2001-2002.
- ENCICLOPEDIA ENCARTA, Revisión 2000.
- ORTIZ GOMEZ, C. “Presupuesto: Enfoque Moderno de Planeación y Central de Recursos. Bogotá. Edición Mc. Graw Hill internacional 1998.
- DAVIS, Santiago. “Macroeconomía, Reforma y Finanzas. Reformas en América Latina. Editorial Mc. Graw Hill interamericana de Chile.
- “Teoría y Política Macroeconómica”. México. Fondo de Cultura Económica 1992.

- WONNACOTT, Paúl. “Economía”. Interamericana de España 1993. Editorial Mc. Graw Hill.
- URQUIDI, Victor. “Política Fiscal en el Presupuesto Económico en América Latina”. Fondo de Cultura Económica. México 1989.
- SALAMA, Pierre. “La Dolarización: Ensayo sobre la moneda la industrialización y el endeudamiento de los países subdesarrollados. México. Editores Siglo 21.
- REVISTA GESTION, ediciones de los meses de marzo del 2003 en adelante
- [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec) , página web del Banco Central del Ecuador.
- [www.minfinanzas.gov.ec](http://www.minfinanzas.gov.ec) página web del Ministerio de Finanzas.
- [www.explored.com.ec](http://www.explored.com.ec) página web de archivos de diario el hoy.

# ANEXOS

PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS PARA EL ECUADOR					
ANTES Y DESPUES DE LA DOLARIZACIÓN					
<b>Descripción</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Tipo de cambio al fin de periodo (de sucres a dólares)	6.825,00	20.243,00	Dolarizado a 25.000 sucres		
PIB (millones de dólares)	19.740,00	13.770,00	13.650,00	17.980,00	20.600,00
Crecimiento del PIB real por persona (%)	-1,60	-9,00	0,40	3,70	1,60
Inflación (precios al consumidor, %, base sucre)	43,40	60,70	91,00	23,50	12,90
Tasa de desempleo, f.d.p. (%)	11,80	15,10	10,30	8,10	8,50
Tasa de Subempleo, f.d.p. (%)	51,80	46,00	49,90	34,90	30,50
Salario mensual promedio, US\$	137,51	84,37	81,74	121,30	140,00
Exportaciones (millones de US\$)	4.203,00	4.451,00	4.927,00	4.678,00	2.372,00
Importaciones (c.i.f., mn US\$)	5.198,00	2.786,00	3.469,00	4.981,00	2.964,00
Balanza de cuenta corriente (mn US\$)	-2.099,00	919,00	916,00	-704,00	-539,00
Base monetaria emitida localmente, f.d.p. ([mn US\$])	834,00	662,00	261,00	289,00	260,00
Reservas extranjeras netas, f.d.p. (mn US\$)	1.698,00	873,00	1.180,00	1.074,00	1.197,00
Depósitos bancarios dólares, f.d.p. (mn US\$)	1.794,60	1.554,10	3.579,90	4.424,40	4.876,00
Tasa del mercado monetario, f.d.p. (%)	54,22	91,16	7,70	5,05	4,92
Tasa activa, sucres, f.d.p. (%)	61,40	68,30	n.d.	n.d.	n.d.
Tasa activa, dólares, f.d.p. (%)	15,90	16,60	14,50	15,10	13,09
Ingreso gob. Central-petróleo (mn US\$)	887,60	993,50	1.248,80	1.285,00	672,10
-Seguridad social (mn US\$)	451.1	229.6	227.9	454.6	147
-Aranceles (mn US\$)	589.5	218.4	215.1	349.9	236.9
-Otros(impuesto renta, IVA,...) (mn US\$)	1739.5	1529.6	1646.9	2250.1	1472.1
Gasto gobierno central (mn US\$)	4385.3	3960.3	4034.7	4350.1	2639.9
Deuda del gobierno, f.d.p. (mn US\$)	15675	16767	14168	14182	14200
Prima riesgo país, f.d.p. (% puntos)		33.5	14.2	12.54	17.83
Precio promedio West Texas Intermediate del petróleo (US\$/baril)	14.39	19.25	30.30	25.92	24.87

**Fuentes:** Banco Central del Ecuador

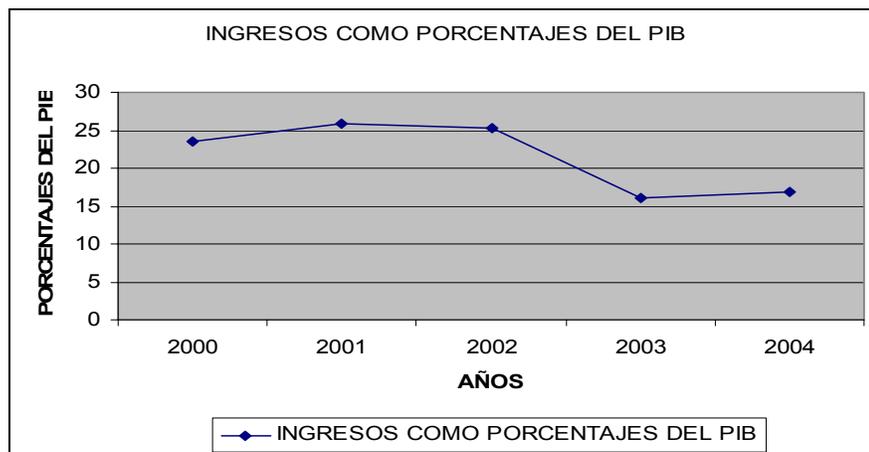
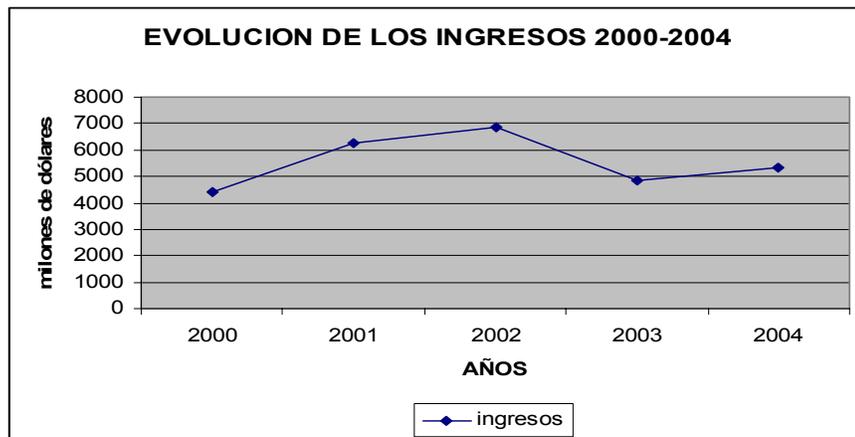
## ANEXO 3

### IMPACTO DE LAS REMESAS (en millones de dólares)

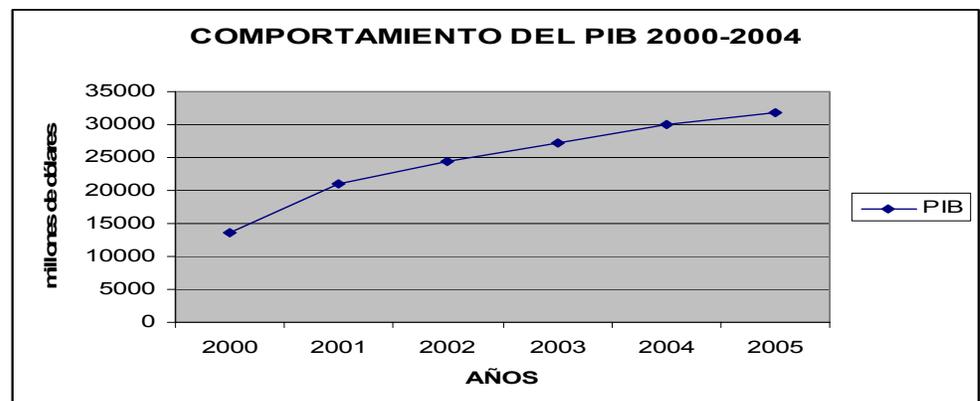
Año	Ingresos Totales	Ingresos por remesas	Ingresos Petroleros	Ingresos por remesas/ Ingresos totales
2000	3.533,73	1.316,70	1.460,44	0,37
2001	4.932,23	1.414,50	1.576,80	0,29
2002	6.272,24	1.432,00	1.385,72	0,23
2003	6.854,65	1.539,50	1.686,46	0,22
2004	4.820,00	1.604,20	1.590,76	0,33

\* Los datos son recogidos hasta Septiembre-2004  
Fuente: Banco Central del Ecuador

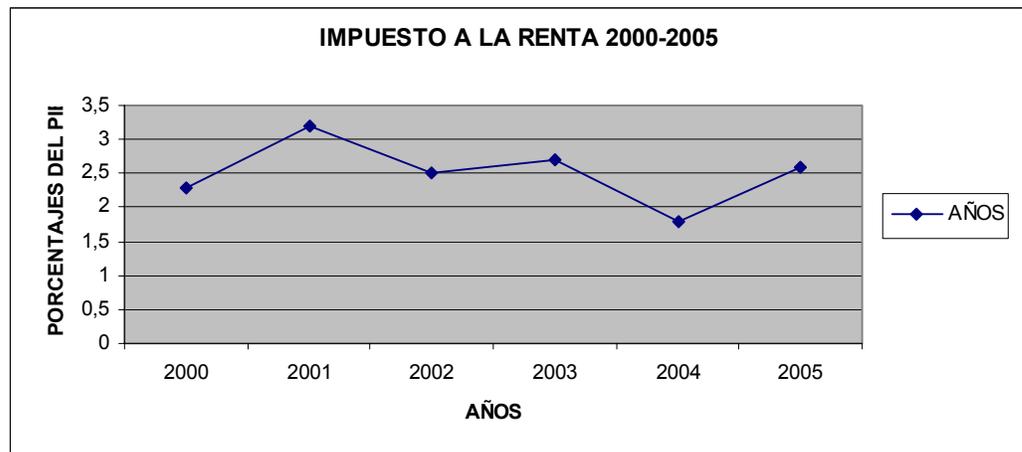
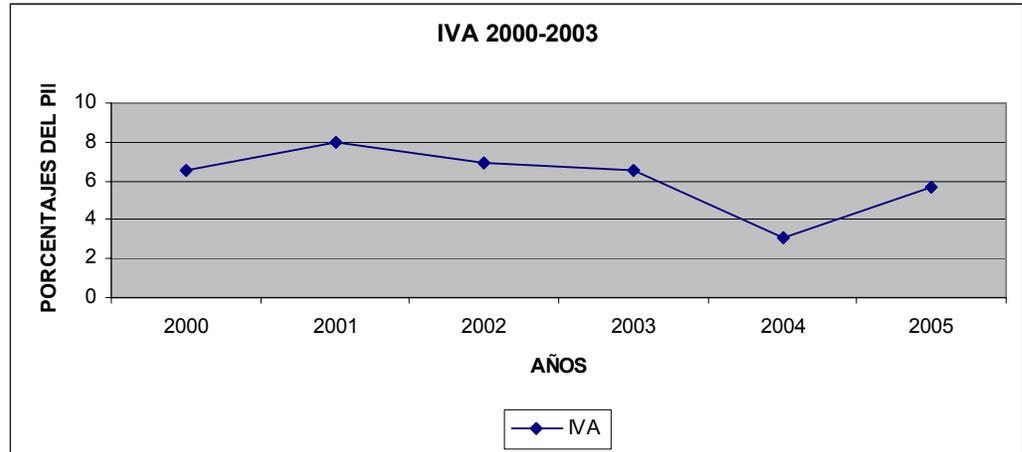
## ANEXO No. 4

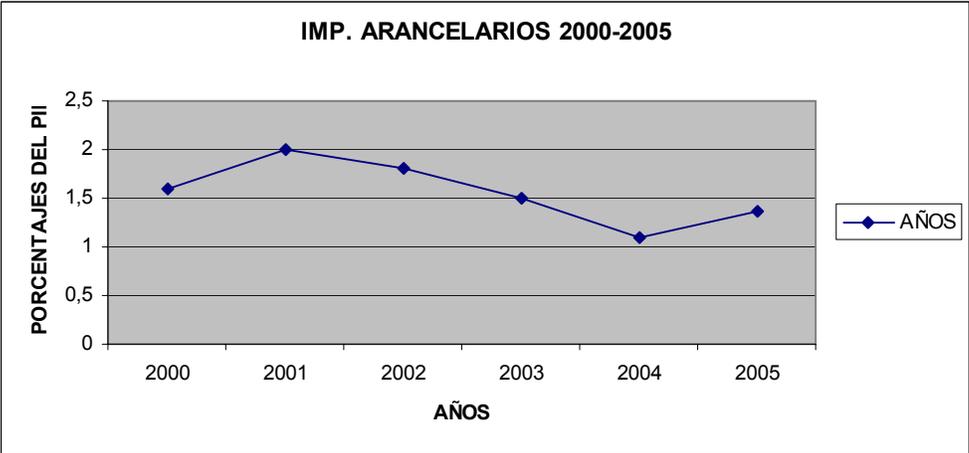
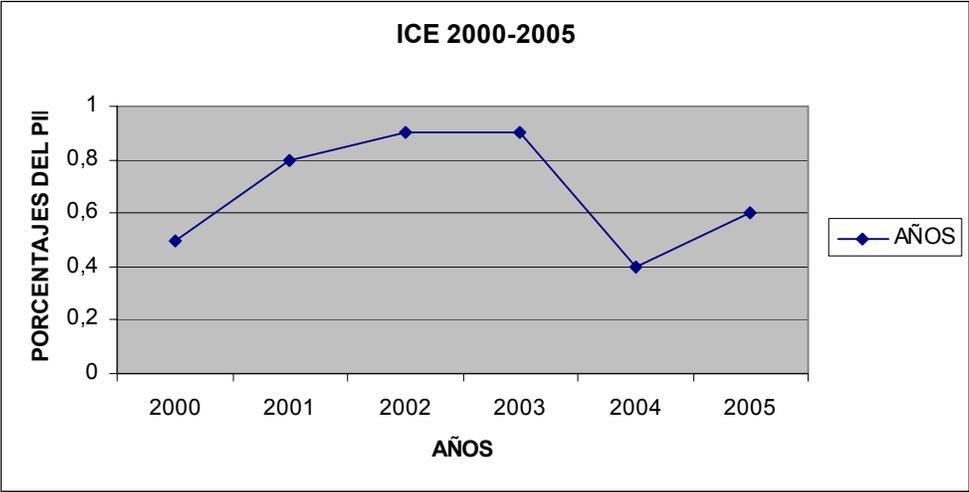


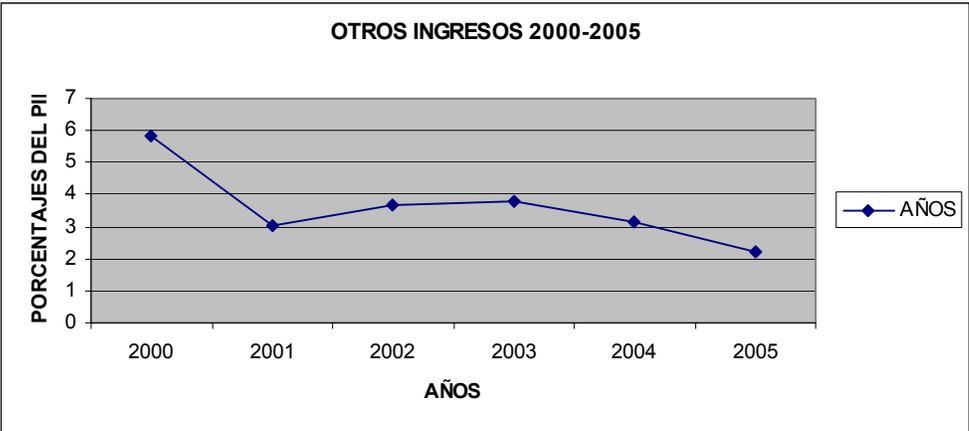
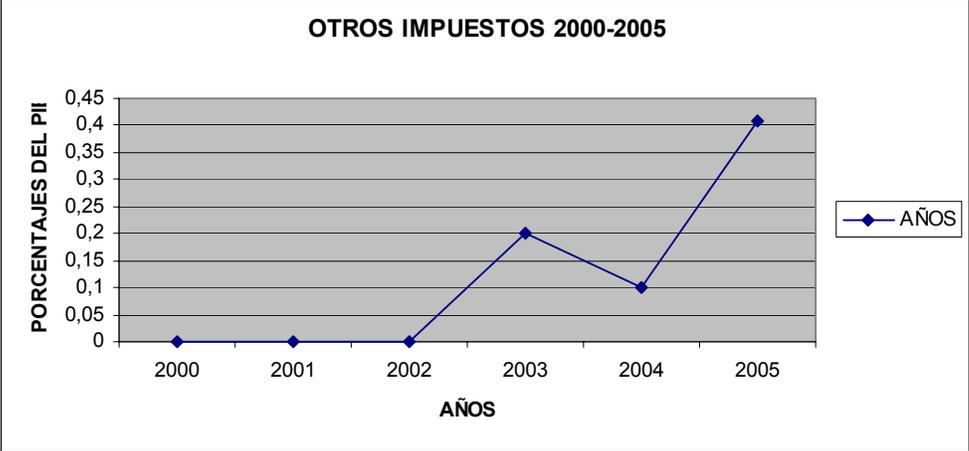
## ANEXO No. 5



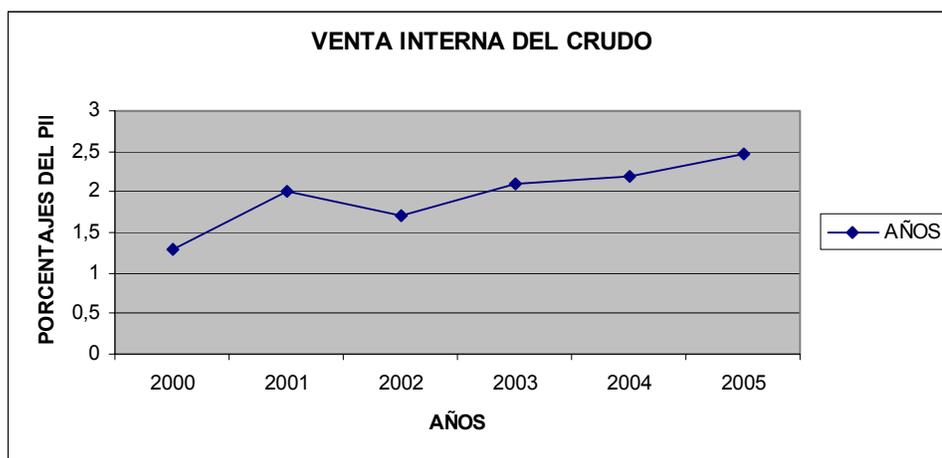
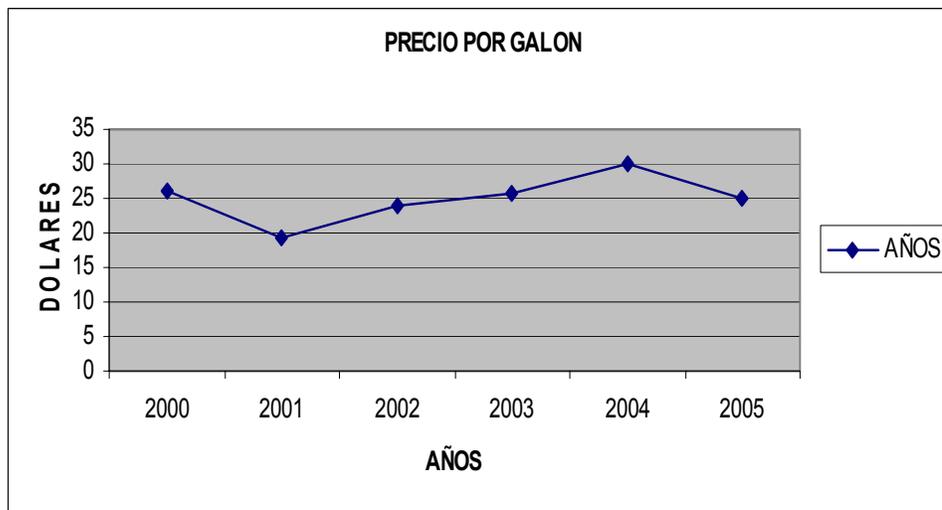
## ANEXO No. 6

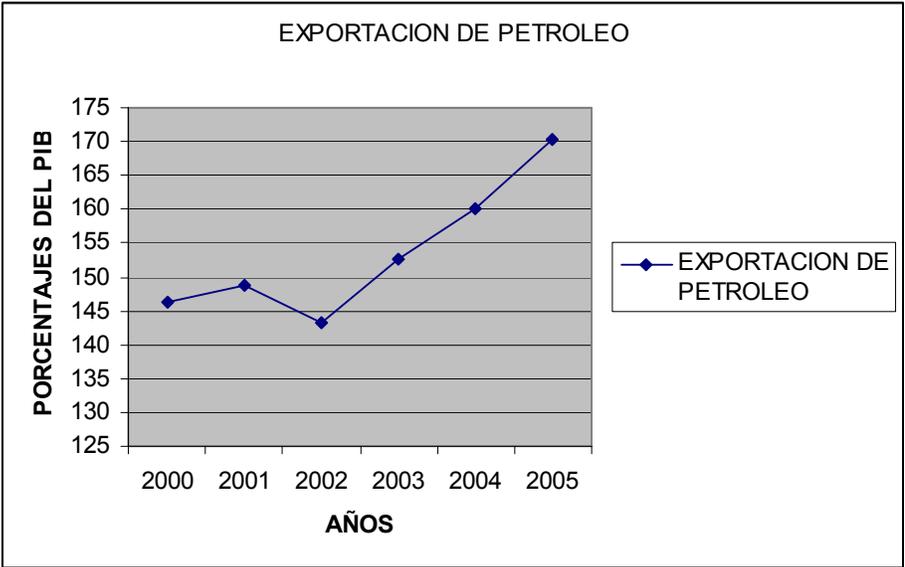




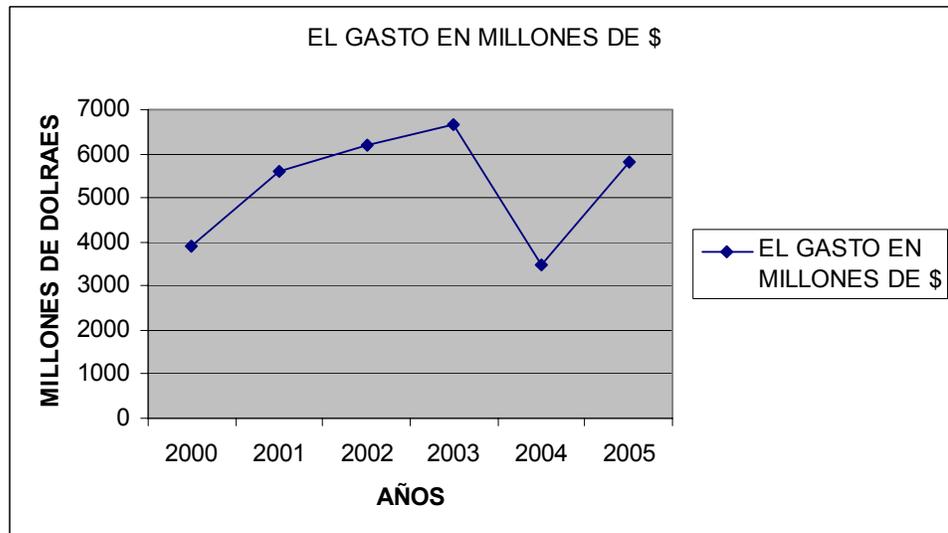
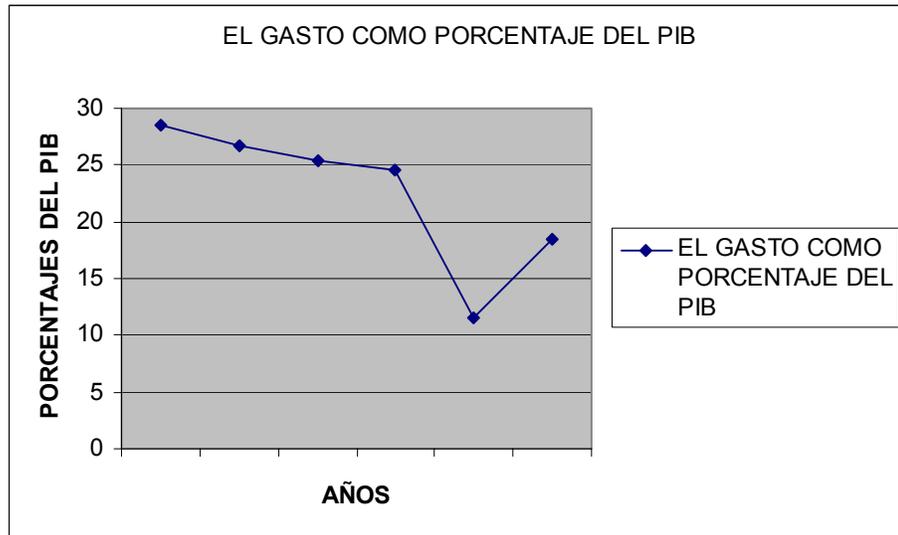


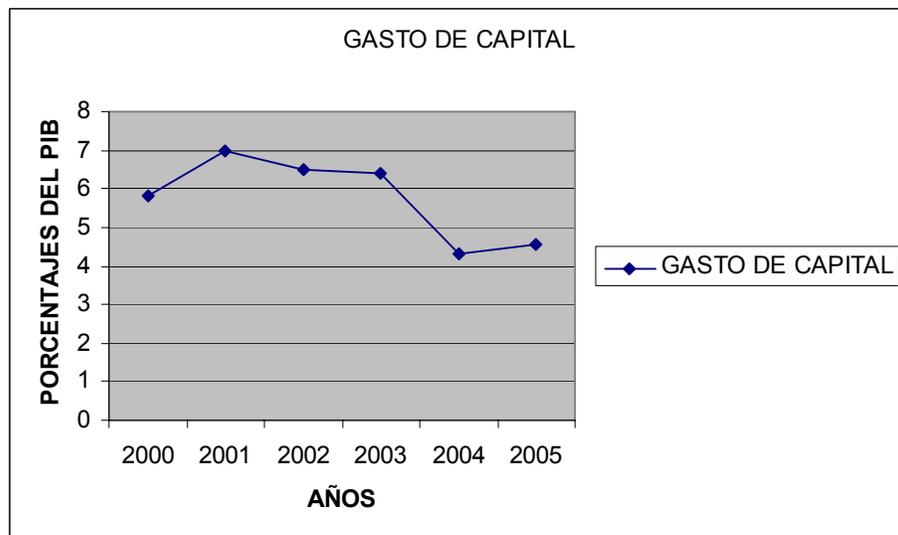
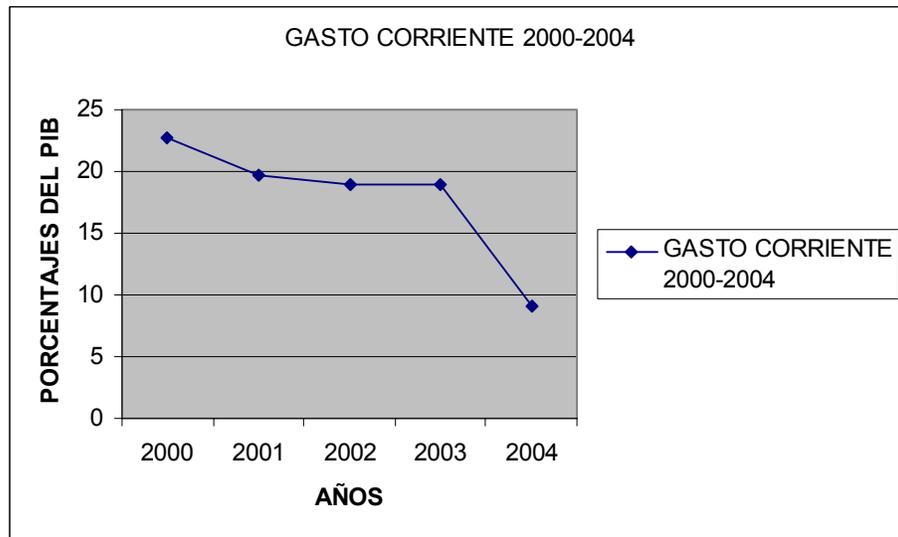
## ANEXO No. 7



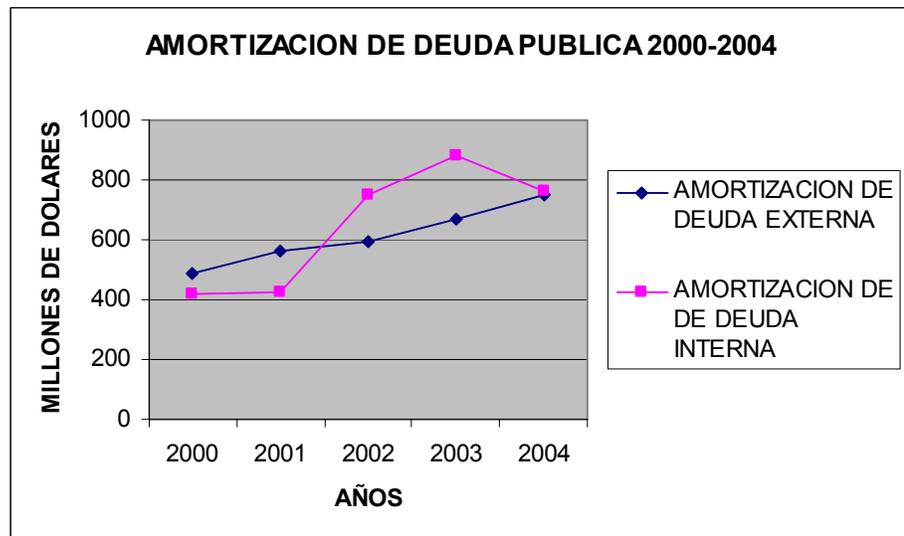
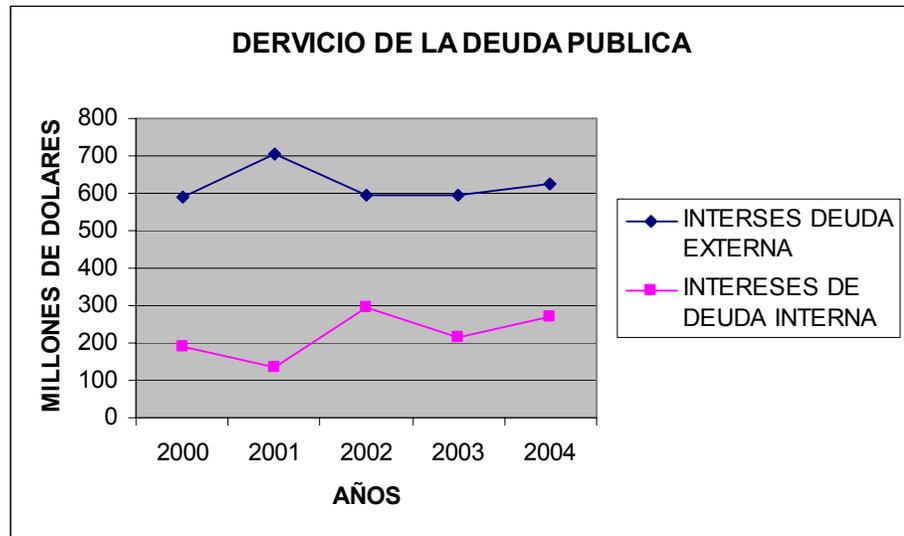


## ANEXO No. 8





## ANEXO No. 9



**ANEXO No. 1**





## DISEÑO DE TESIS

### 1. SELECCIÓN DEL TEMA.

El presupuesto es una herramienta de gran importancia dentro de la actividad económica, es la base para la administración ya que este se compone de los recursos y las fuentes de financiamiento con que cuenta el Gobierno, para satisfacer las necesidades del país y de esta manera alcanzar el bienestar de la población.

El bienestar de la población esta medido por las obras de infraestructura, obras sociales, prestación de servicios los cuales representan el gasto del Gobierno.

El presupuesto es un instrumento en el que se plasman todos los rubros de ingresos y gastos para el año económico, nos permite prever la situación del país, para manejar de mejor manera los posibles déficit o superávit que puedan producirse en el año económico.

Uno de los limitantes del presupuesto es que no se proyecta al tiempo, es un instrumento a corto plazo; pero la dinámica económica exige una gestión presupuestaria sostenible en el tiempo; de ahí la necesidad de estructurar un presupuesto sostenible y viable en el mediano y largo plazo como respuesta a las exigencias de la dolarización.

Al modificar el régimen monetario y cambiario adoptando al dólar como unidad de cuenta y medio de pago, se renuncia a la emisión monetaria casi en su totalidad, y la política cambiaria depende exclusivamente de los sucesos internacionales; por lo que la política fiscal pasa a ser clave en el manejo de la economía del país.

Si bien las decisiones que se tomen en base a dicho presupuesto ayuda a cumplir las metas fiscales propuestas, estas a largo plazo pueden traducirse en brechas. Por esto se propone elaborar un balance del Gobierno en el que se muestra el impacto de la gestión presupuestaria a largo plazo.

A través de este balance se busca la evaluación del manejo de las finanzas públicas.

En el Ecuador, las metas fiscales y comerciales han desplazado a las del bienestar. De hecho en el Ecuador el alto nivel de endeudamiento conlleva a una política de recorte del gasto público, reduciendo la inversión en capital humano.

No existe una política a largo plazo que se centre en la obtención de un patrón social de vida y por ello la situación de la población se ha desligado del bienestar y los problemas de inequidad no tienen solución en el mediano plazo.

El Desarrollo Humano, La sostenibilidad Fiscal y el Crecimiento Económico son temas que van de la mano en el correcto funcionamiento de un Gobierno.

El tema de nuestra tesis quedará delimitado así:

### **“EL PRESUPUESTO Y LA SOSTENIBILIDAD FISCAL 2003 - 2007”**

## **2. JUSTIFICACION DEL TEMA.**

Al ser el Presupuesto una herramienta básica en el desarrollo de la actividad económica del Ecuador, consideramos importante realizar un análisis exhaustivo de todos los rubros del presupuesto y como estos influyen en el desarrollo del país.

Lo que buscamos es un presupuesto sostenible en el tiempo y consistente con los objetivos del País en el largo plazo, con vista a un mayor desarrollo humano. Se ha dejado de percibir que el presupuesto nacional es un instrumento para el impulso del desarrollo, lo cual debe ser un objetivo primordial del Ecuador.

## **3. PROBLEMATIZACION**

### **PROBLEMA GENERAL:**

Las proformas presupuestarias traen consigo problemas estructurales, no existen políticas que prioricen el desarrollo humano sostenible en un ámbito de sostenibilidad fiscal.

*Si bien el presupuesto es un instrumento de política económica en el que se basa la administración y asignación de recursos del Estado, este no es sostenible y consistente con sus objetivos a largo plazo, lo que se demuestra en los bajos niveles de desarrollo humano que ha ido presentando el país en los últimos años.*

## **PROBLEMAS ESPECÍFICOS**

1. El presupuesto se elabora solo para un año económico, no fija objetivos nacionales a largo plazo y por ello no garantiza la sostenibilidad fiscal.
2. Existe una elevada dependencia de los ingresos petroleros y un alto nivel de evasión de impuestos, por lo que no existen ingresos permanentes que sean suficientes para las grandes necesidades de desarrollo.
3. El elevado endeudamiento público y el alto servicio de la deuda no dan posibilidades de extender el gasto en los sectores sociales y en la inversión pública, por lo que no es posible impulsar el crecimiento de la economía.

## **4. OBJETIVOS**

### **OBJETIVO GENERAL**

*Conocer el alcance que tiene el Presupuesto General del Estado en el crecimiento de la economía y el impacto en el desarrollo, además evaluar la sostenibilidad de la política fiscal en el corto y especialmente en el largo plazo.*

### *OBJETIVOS ESPECIFICOS*

1. Analizar la forma como se elabora un balance del Sector Público para evaluar correctamente en el tiempo los objetivos nacionales que son crecimiento económico, sostenibilidad fiscal y desarrollo humano.
2. Analizar el desenvolvimiento de los ingresos, y su impacto en el crecimiento de la economía, analizar la calidad del gasto y su incidencia en el desarrollo humano sostenible.
3. Evaluar los mecanismos de negociaciones del Gobierno con respecto a la deuda interna y externa que mantiene en la actualidad que no le permite generar mejores condiciones de vida para la ciudadanía.

## **5. HIPÓTESIS**

1. Si la actividad económica del Gobierno se basa solo en proyectos anuales que no están en función de los objetivos de las Administraciones pasadas y no se proyectan al futuro, será inalcanzable para el Gobierno cumplir con los objetivos nacionales esperados: el crecimiento económico, sostenibilidad fiscal y desarrollo humano.
2. Si los ingresos no son estables porque están en función variables exógenos, y los gastos son fijos, entonces se produce un alto grado de incertidumbre para poder cumplir con las metas propuestas y se generan expectativas que no contribuyen para un crecimiento económico con equidad para los sectores sociales.
3. Si en el gasto del presupuesto existe un elevado peso de los salarios, de las transferencias que directamente efectúa el Estado a los Gobiernos Seccionales y el servicio de la deuda (interna y externa); el gasto en inversión pública será insuficiente para promover el crecimiento económico.

## **6. METODOLOGÍA**

Para la preparación del tema de tesis se hará uso de los métodos generales de investigación: deductivo e inductivo. El primero a través de la generalización de los comportamientos económicos del estado a través de los análisis de los presupuestos individuales y el segundo a través de la aplicación de las teorías de la política fiscal al análisis de cada uno de los presupuestos.

Para la aplicación de los métodos generales se trabajará con algunas técnicas de investigación que irán de acuerdo con el avance de la misma, como son el fichaje, la observación y las entrevistas a profesionales entendidos en el tema, consultas por Internet.

Además se usarán los procedimientos metodológicos propios de la economía, especialmente de la política fiscal como es el instrumental matemático y contable del presupuesto y de las demás áreas de la economía relacionadas con el tema de investigación.

## **7. MARCO TEORICO**

A inicios del año 2000, luego de la grave crisis económica y política, el Ecuador sustituyó oficialmente al sucre por el dólar americano. Con este fuerte anclaje del

tipo de cambio, la economía se estabilizó ligeramente e inició una recuperación impulsada por la demanda interna, el incremento en el precio del petróleo, la negociación de la deuda y también por las remesas de dólares enviados por los emigrantes, el cual pasa a ser uno de los rubros más importantes dentro de los ingresos del Estado.

El Ecuador mantiene su compromiso con la dolarización y para alcanzar un crecimiento sostenido dentro de este esquema, se requiere una posición fiscal fuerte, que busque alcanzar un fuerte crecimiento de la producción fijando metas a mediano y largo plazo.

El principal instrumento de política fiscal es el Presupuesto General del Estado, es así que el Gobierno utiliza el presupuesto para planificar y tomar decisiones en base a los rubros que contenga el mismo. El presupuesto de operaciones del sector público es la restricción presupuestaria de corto plazo ya que registra el flujo anual de los ingresos, gastos y financiamiento. Y es esa restricción la que se proyecta e incorpora en el diseño de la programación macroeconómica.

Las operaciones del sector público se enmarcan dentro de una restricción presupuestaria de corto plazo que está dada por la siguiente igualdad:

$$I_t - G_t = (\text{déficit / superávit}) = ((D - A + r_a)_t^x + (D - A + r_a)_l + ACIN_t)$$

En donde:

$I_t - G_t$ : el déficit (-) o superávit (+) global en base devengado<sup>36</sup>

$I_t$ : ingresos petroleros y no petroleros

$G_t$ : gasto corriente (incluidas las transferencias al sector privado y el pago de intereses domésticos y externos que están en base devengado<sup>37</sup>) y de capital en base devengado.

$D$ : desembolsos de la deuda externa (caja)

---

<sup>36</sup> Es una forma de registro en la que se incluye los rubros que deberían entrar y salir de la caja fiscal, la idea de este registro es que nos muestre de manera más acertada la posición financiera del sector. Otra forma de registro es en "base caja" que incluye solamente lo que realmente salió de la caja fiscal.

<sup>37</sup> Los intereses en base devengado se definen como la suma de los intereses pagados correspondientes al período más los atrasos y refinanciamientos de los intereses correspondientes al período.

A: amortizaciones externas netas en base devengado

r: los intereses externos refinanciados correspondientes al período mas los atrasos del período menos el pago de intereses correspondientes a períodos anteriores

En donde:

$(D - A + r)_t^x$ : es el financiamiento externo neto en base devengado y

$(D - A + r)_t$ : Es el financiamiento doméstico neto en base devengado.

$ACIN_t$ : variación del crédito interno neto del Banco Central (BCE) al Sector Público No Financiero (SPNF) consolidado<sup>38</sup>.

Si  $ACIN$  es menor que cero, significa una acumulación neta de los depósitos del SPNF en el BCE, si por el contrario el  $ACIN$  es mayor que cero el SPNF retiró depósitos del BCE.

La expresión  $(D - A + r_a)_t^x + (D - A + r_a)_t + ACIN_t$  constituye el financiamiento total del resultado global del SPNF.

De esta restricción se deriva que el Gobierno tiene dos alternativas para cambiar el resultado global, estas son: incrementar los ingresos o reducir los gastos.

Así, esta restricción afecta los activos, pasivos y patrimonio del Sector público, la manera en que se financia el gasto y como se distribuye el mismo, tiene también efectos a largo plazo. Por ello su evaluación no debe ser efectuada en un instrumento de corto plazo como es el presupuesto, sino en un Balance del Sector Público de largo plazo, con el fin de prever la real incidencia de las políticas de gasto. Por ejemplo si a fuerza de recortar el gasto para cumplir metas fiscales propuestas a corto plazo, El Gobierno decide reducir el gasto en Servicios Sociales Básicos; a largo plazo esto se traducirá en un deterioro del capital humano y con ello en una disminución del nivel de productividad de la economía.

---

<sup>38</sup> El Banco Central del Ecuador es el deudor neto del Sector Público No Financiero.

El balance del sector público es el registro contable en stock de los activos, pasivos y patrimonio del Sector, en este se plasma el efecto patrimonial que tienen las decisiones financieras adoptadas en el corto plazo.

Formalmente esto se evidencia al obtenerse el valor presente de la restricción presupuestaria de corto plazo por el PIB (Y)

$$\frac{I}{Y} = \frac{G}{Y} + \frac{B_1}{Y} + \frac{B^x}{Y} + \frac{K}{Y}$$

En donde:

I: Valor Presente de los Ingresos esperados futuros,

G: Valor Presente de los Gastos futuros (incluidos los subsidios),

B<sub>1</sub>: Stock de la deuda interna neta (incluye los depósitos del SPNF)

B<sup>x</sup>: Stock de la deuda externa y,

K: Monto en que disminuye, (se incrementa) el patrimonio cuando el Valor Presente del resultado primario como porcentaje del PIB es inferior (supera) al saldo de la deuda como porcentaje del PIB. Es un resultado parcial del Patrimonio, ya que la variación total del Patrimonio va a depender del uso que se den a los ingresos provenientes del petróleo y en la incidencia del gasto público en los activos y pasivos.

Agrupando términos:

$$\frac{(I - E)}{Y} - \frac{(B^x + B_1)}{Y} = \frac{K}{Y}$$

En donde:

$\frac{(I - E)}{Y}$ : Es el valor presente del resultado primario como porcentaje del PIB (activos).

$\frac{(B^x + B_1)}{Y}$ : Es el valor presente del stock de la deuda neta (saldo de la deuda menos el saldo de los depósitos en el BCE) (pasivos).

De aquí se desprende la idea de elaborar un balance completo del Sector Público no Financiero que incluya todos los activos, pasivos y la inversión en capital humano, a través del cual:

Se establezca si el valor presente del resultado primario financia el valor presente del endeudamiento o si por el contrario no alcanza a cubrirlo poniendo en evidencia la insostenibilidad de la política fiscal. Es este resultado el que se debe considerar en el momento de evaluar la sostenibilidad fiscal en el largo plazo.

Si los ingresos petroleros se destinan al financiamiento de inversión física o reducción de pasivos la disminución de ese rubro se vería compensada, no variaría el patrimonio. Por otro lado si las reservas petroleras se destinan a gasto corriente el patrimonio se reduce.

“La sostenibilidad fiscal es entendida como la obtención del superávit en el Sector Público no Financiero y al menos la eliminación del déficit del Gobierno Central”<sup>39</sup>

Para que el endeudamiento sea sostenible, el Sector Público no Financiero<sup>40</sup> debería formar superávit primarios<sup>41</sup> como porcentaje del PIB que en valor presente sea igual al saldo neto de la deuda como porcentaje del PIB. Pero si se busca mejorar la situación patrimonial, el Sector Público No Financiero debería tomar las acciones necesarias para que los resultados primarios como porcentaje del PIB sean mayores al endeudamiento como porcentaje del PIB.

La vinculación entre el presupuesto de operaciones y un balance completo del Sector permitiría ver con claridad el efecto del uso y destino de los activos.

Para el manejo del Presupuesto de las Operaciones del Sector Público se debe tomar en cuenta que el objetivo es que el patrimonio neto se mantenga constante, cualquier incremento de deuda debería ocasionar en el largo plazo un incremento de los ingresos, una reducción de los gastos, una reducción de los pasivos o incremento de los activos.

Así mismo cualquier recorte del gasto presupuestario en virtud de no deteriorar el patrimonio no debe perjudicar la inversión social y física, a fin de no atentar contra el bienestar de la población.

Un problema grave que enfrenta el gobierno es el nivel de deuda interna y externa, ya que el nivel de endeudamiento con respecto al PIB es elevado y su posición fiscal es débil, además la deuda interna ya no se maneja en moneda local. La solvencia de un país se mide por la capacidad de pago del mismo, es decir la solvencia dependerá de los activos que el pasivo pueda usar para el servicio de la deuda, de sus ingresos totales, del nivel de sus gastos y del nivel de endeudamiento.

Un gobierno es solvente si su situación patrimonial parcial es positiva.

---

<sup>39</sup> El Observatorio de la Política Fiscal

<sup>40</sup> El SPNF incluye al Gobierno Central, al resto de entidades del Sector Público y a las Empresas Públicas no Financieras y a las Empresas menores.

<sup>41</sup> Superávit primario: son los Ingresos Totales mayores que el Gasto Primario (gasto Total sin intereses)

## SOSTENIBILIDAD DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

Basándonos en la restricción presupuestaria de corto plazo.

$$I_t - G_t = (\text{déficit / superávit}) = ((D - A + r_a)_t^x + (D - A + r_a)_I + ACIN_t)$$

$$(D - A + r_a)_t^x + (D - A + r_a)_I + ACIN_t = (B_{t+1} - B_t)$$

$$I - G = (\text{déficit / superávit}) = - (B_{t+1} - B_t)$$

$$G = r_t B_t + E$$

$$I - r_t B_t + E = (\text{déficit / superávit}) = - (B_{t+1} - B_t)$$

En donde:

$(B_{t+1} - B_t)$ : Variación del saldo de la deuda interna y externa o acumulación de la deuda.

$r_t B_t$ : es el pago de intereses nominal sobre el saldo de la deuda

E: otros gastos públicos (gasto primario)

Si el déficit global aumenta, la acumulación de deuda y el pago de intereses es mayor para el próximo periodo. De esta restricción se deriva que para que el endeudamiento sea sostenible es necesario que el pago de intereses y la deuda no crezca más rápido que la capacidad productiva del país. Es imprescindible mantener estable el saldo de la deuda como porcentaje del PIB a fin de establecer un patrón sostenible del endeudamiento.

Con esta condición en la restricción presupuestaria de corto plazo se tiene la siguiente restricción presupuestaria de largo plazo como porcentaje del PIB:

$$z \frac{B}{Y} - r \frac{B}{Y} + \frac{E}{Y} - \frac{I}{Y} = \text{Déficit Global}$$

Es decir que como porcentaje del PIB:

$$\text{Superávit Primario} = (r - z) = (B_t / \text{PIB})$$

En donde:

z : tasa de crecimiento nominal del PIB

La magnitud a partir de la que el nivel de endeudamiento deteriora las finanzas del sector público depende en gran medida de la diferencia existente entre las tasas de interés reales y la tasa de crecimiento real de la economía.

La restricción presupuestaria de largo plazo puede ser escrita en porcentaje del PIB (Y)

$$(i - x) \frac{R}{Y} = \frac{I}{Y} - \frac{E}{Y} = \text{Resultado Primario}$$

En donde:

$i = r - \pi$  = tasa real de interés,

$x = z - \pi$  = tasa de crecimiento real del PIB

$\pi$ : Tasa de inflación

$i - x$ : Factor de dinámica de la deuda.

Si la tasa de interés real de largo plazo es superior a la tasa de crecimiento real de largo plazo de la economía, los ingresos propios  $\frac{I}{Y}$  deben exceder a los gastos primarios del Gobierno  $\frac{E}{Y}$ . Si por el contrario la tasa de interés real es menor o igual a la tasa de crecimiento real de la economía, un mayor endeudamiento no requiere que los ingresos se incrementen o que los gastos primarios disminuyan. Si las tasas de interés reales son menores los gastos primarios incluso pudieran superar los ingresos para que el saldo de la deuda se mantenga constante como porcentaje del PIB.

Si la relación  $\frac{\text{Deuda}}{\text{PIB}}$  disminuyera, no sería necesario que el país en el largo plazo aplique políticas de incremento de impuestos o disminución de gastos para cancelar la deuda, a pesar de que en términos absolutos el saldo de la deuda estaría creciendo, esta sería insignificante con respecto al PIB. Un inconveniente sería que el patrón de desenvolvimiento de las tasas de interés es desconocido y el crecimiento real de la economía no este exento de choques que los reduzcan.

Al Ecuador no le basta mantener el nivel de endeudamiento constante como porcentaje del PIB sino que debe reducirlo de manera significativa para no seguir desgastando la riqueza como ha ocurrido en años pasados.

El elevado endeudamiento público y el alto servicio de la deuda no permite sostener una política fiscal deficitaria, por lo tanto no es posible el uso del endeudamiento para activar el crecimiento de la economía.

En el Ecuador se han venido presentando los últimos años problemas estructurales, que ahondan las posibilidades de mejorar la calidad del gasto y encontrar una fuente de ingresos permanente que sostenga un nivel de gasto compatible con las necesidades de desarrollo humano y con la disponibilidad real de recursos por la vía de ingresos fiscales.

La economía ecuatoriana está basada en un programa que permita mantener el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, para acceder a la única fuente externa de financiamiento abierta para el país.

La táctica para enfrentar los problemas que enfrenta el Gobierno actual, fue la firma de una Carta de Intención que sería aprobada por el directorio del Fondo Monetario Internacional y que reúne una serie de compromisos y metas

Dentro de la Carta de Intención presentada al Fondo Monetario Internacional se encuentran metas económicas, reformas a leyes tributarias y laborales, incentivos a las políticas sociales, control de la inflación y el cumplimiento del pago de la deuda con sus respectivos intereses.

Los puntos básicos del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional son los siguientes:

En lo Fiscal se busca alcanzar un superávit primario del 5.2 por ciento del PIB en el Sector Público no Financiero; en cuanto a los subsidios las autoridades definirán, en seis meses un esquema de “subsidios explícitos y focalizados de los servicios públicos”.

El acuerdo incluye el envío de reformas legales al Congreso. En lo que respecta a aranceles la eliminación de la exoneración del pago de impuestos por importación de materias primas; en el trabajo (público y privado) se congelarán los salarios del sector público y en lo referente a la reforma tributaria se establece la eliminación de las preasignaciones legales, exenciones tributarias e impuestos pequeños que generan poco rendimiento y altos gastos administrativos, incremento en los costos de matriculación de vehículos de lujo, reducción de la base imponible del impuesto a la renta y la eliminación de escudos fiscales.

El cumplimiento de las metas macroeconómicas con una inflación del 8 por ciento y un crecimiento del 3.5 por ciento.

En lo referente al AGD solucionar el tema de la banca cerrada,

En Modernización el objetivo es dotar de servicios eficientes de electricidad y telecomunicaciones, con una gestión internacional.

La Carta de Intención presentada al Fondo Monetario Internacional está orientada a controlar la viabilidad de la política fiscal. Sin embargo, no considera que el principal instrumento de la política fiscal constituye el Presupuesto General del Estado pues permite que se presente con un desfinanciamiento el mismo que será contrarrestado con el superávit y límite de gasto de las instituciones financieras del sector público no financiero.

Se considera que al igual que en otras ocasiones la negociación se complicará al tratar de imponer precios reales a los servicios públicos, la carta de intención subestima la oposición política y la conflictividad social que podrían traer las nuevas medidas.

La falta de sostenibilidad fiscal y la permanente inestabilidad de las cuentas públicas son resultado de la indisciplina fiscal derivada de la indisciplina social asociada a un nivel de cultura en el que se guía más por intereses políticos, particulares, sociales y económicos, por ello el Ecuador no puede tener una visión a largo plazo que conlleve a un crecimiento económico y bienestar de la población.

## **8. ESQUEMA TENTATIVO**

TEMA: “EL PRESUPUESTO Y LA SOSTENIBILIDAD FISCAL 2003 - 2007”

INTRODUCCIÓN

CAPITULO 1

EL PRESUPUESTO Y LA POLÍTICA FISCAL

1.1 El Presupuesto General del Estado

1.1.1. Elaboración y ejecución del Presupuesto

1.1.2. Limitaciones del Presupuesto

1.1.3. El Sector Público No Financiero

1.2. La dolarización y política fiscal

1.2.1. La dolarización y su influencia en la política económica

1.2.2. La política fiscal como principal alternativa en la toma de decisiones

1.2.3. El Fondo Monetario Internacional

1.3.1 La Carta de Intención y su incidencia en la economía

1.3.2 La política fiscal es la clave del programa con FMI

1.3. El presupuesto como herramienta promotora de desarrollo

**CAPITULO 2**

**LAS FINANZAS PÚBLICAS**

2.1. Análisis de los ingresos

2.1.1. Incidencia de los Ingresos en el Presupuesto

2.1.2. La dependencia de los ingresos a variables exógenas

2.1.3. Proyección de los Ingresos 2004-2007

2.2 Análisis del Gasto su incidencia en el presupuesto

- 2.2.1 El gasto y su incidencia en el presupuesto
- 2.2.1 La inflexibilidad el gasto
  - 2.2.1.2. El impacto de la masa salarial
  - 2.2.1.3. Elevado peso de intereses e intereses de deuda
  - 2.2.1.4. Asignaciones para los Gobiernos Seccionales
- 2.2.2 El gasto social como prioridad para el desarrollo del Ecuador
- 2.2.3 Proyección de los Gastos 2004-2007
- 2.3 Análisis del déficit y superávit
- 2.4 Análisis del Financiamiento
  - 2.4.1 Deuda interna y externa, su impacto en la economía
  - 2.4.2 Servicio de la deuda en el Presupuesto
  - 2.4.2 Proyección del financiamiento 2004-2007
- 2.5 Problemas de las Finanzas Públicas

### **CAPITULO 3**

#### **LA SOSTENIBILIDAD FISCAL**

- 3.1. Análisis de la sostenibilidad del presupuesto
  - 3.1.1 El Balance del Sector Público no financiero como alternativa de evaluación
    - 3.1.1.1 La situación patrimonial del Ecuador en los años de estudio
    - 3.1.1.2 Evaluación de la política fiscal en el largo plazo
    - 3.1.1.3 Impacto de la gestión presupuestaria a largo plazo
  - 3.1.2 El Presupuesto versus el Balance del Sector Público
  - 3.1.3 Análisis de la sostenibilidad del endeudamiento público

3.1.3.1 Implicaciones de la variación del saldo de la deuda del Sector Público no Financiero en el Ecuador

3.1.3.2 Políticas de Financiamiento

3.1.3.3 La necesidad de mantener estable el saldo de la deuda como prioridad para mejorar la situación patrimonial de la economía.

3.2. Desarrollo Humano, gasto e inversión social

3.2.1 Políticas para lograr un desarrollo dentro del marco de sostenibilidad fiscal

#### **CAPITULO 4.**

4.1 CONCLUSIONES

4.2. RECOMENDACIONES

ANEXOS

### **9. BIBLIOGRAFÍA**

FIERRO RENOY, Virginia. "La sostenibilidad Fiscal en el Ecuador"

DORNBUSCH, Rudiger. "Macroeconomía". Sexta edición. Editorial McGraw-Hill.

GONZALEZ, Jorge Iván. "Crisis Fiscal y Financiera en América Latina". Bogotá. Tercer Mundo Editores 1998.

MYRDAL, Gunnar. "Efectos económicos de la Política Fiscal". Madrid. Tercera Edición. Ediciones Aguilar 1972.

ORMAZABAL, Julián. "Macroeconomía". Interamericana de España. Madrid 1993. Editorial Mc. Graw Hill.

SANCHEZ, Jime. "Presupuestos Generales del Estado". Barcelona 1994. Editorial Ariel.

KOIVISTO, William. "Principios y Problemas de la Economía moderna". Centro Regional de ayuda 1964. México.

SALVATORE, Dominick. "Teoría y Problemas de Desarrollo Económico". Bogotá. Editorial Mc. Graw Hill.

SCHALL, Lawrencen. "Administración Financiera". México. Editorial Mc.Graw Hill 1986.

ORTEGA, Marisol. “Gerencia de Costos y Presupuestos”. Convenio Andres Bello 1994. Segunda Edición.

“Planeación Financiera para épocas normales y de inflación”. México. Ediciones Contables y Administrativas 1993.

ORTIZ GOMEZ, C. “Presupuesto: Enfoque Moderno de Planeación y Central de Recursos. Bogotá. Edición Mc. Graw Hill internacional 1998.

DAVIS, Santiago. “Macroeconomía, Reforma y Finanzas. Reformas en América Latina. Editorial Mc. Graw Hill interamericana de Chile.

“Teoría y Política Macroeconómica”. México. Fondo de Cultura Económica 1992.

WONNACOTT, Paúl. “Economía”. Interamericana de España 1993. Editorial Mc. Graw Hill.

URQUIDI, Victor. “Política Fiscal en el Presupuesto Económico en América Latina”. Fondo de Cultura Económica. México 1989.

SALAMA, Pierre. “La Dolarización: Ensayo sobre la moneda la industrialización y el endeudamiento de los países subdesarrollados. México. Editores Siglo 21.

REVISTA GESTION, ediciones de los meses de marzo del 2003 en adelante

[www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec) , página web del Banco Central del Ecuador.

[www.minfinanzas.gov.ec](http://www.minfinanzas.gov.ec) página web del Ministerio de Finanzas.

[www.explored.com.ec](http://www.explored.com.ec) página web de archivos de diario el hoy