



Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Area de Estudios Internacionales

**Programa de Maestría
en Relaciones Internacionales**

Mención Economía y Finanzas

TESIS

**TEMA: LA POLITICA FISCAL ECUATORIANA, A PARTIR DE LA
DOLARIZACION**

ALUMNA: MARIA ELENA HARO C.

2001-2002

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

María Elena Haro C.

Quito, Febrero 6 del 2003



Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Area de Estudios Internacionales

**Programa de Maestría
en Relaciones Internacionales**

Mención Economía y Finanzas

TESIS

**TEMA: LA POLITICA FISCAL ECUATORIANA, A PARTIR DE LA
DOLARIZACION**

TUTORA: DRA. WILMA SALGADO

ALUMNA: MARIA ELENA HARO C.

**QUITO - ECUADOR
2001-2002**

RESUMEN EJECUTIVO

La situación fiscal constituye uno de los principales problemas por los que atraviesa la economía ecuatoriana, el elevado déficit fiscal es enfrentado con medidas de carácter coyuntural, la insuficiente recaudación de ingresos es cubierta mediante un constante endeudamiento interno y externo o, a través del recorte del gasto público destinado a los sectores políticamente más débiles que, por principio deben ser los beneficiarios de la atención estatal. De esta forma parte de los desequilibrios económicos y sociales se atribuyen a este tipo de conducción de las finanzas públicas.”

A partir de la dolarización, la política económica se sustenta fundamentalmente en la política fiscal, considerada instrumento principal con capacidad para mover la economía de un punto de equilibrio a otro, por lo que alcanzar su equilibrio constituye uno de los objetivos primordiales.

Se señala que nuestro país, antes de entrar a la dolarización debió reunir condiciones mínimas como la inexistencia absoluta de déficit fiscal y la superación de problemas fiscales estructurales que a través del tiempo han afectado el proceso de ejecución presupuestaria, para lo cual era necesario la aplicación de correctivos que permitan reducir o eliminar estos desajustes.

Los desafíos que enfrenta el país a partir de la dolarización, dependen por lo tanto de las reformas fiscales que se implementen, cuyo propósito debe ser, hacer viable y sostenido este proceso y mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la población, buscando equidad y eficiencia en el manejo fiscal.

El siguiente trabajo, en términos generales, plantea criterios básicos respecto al funcionamiento de la política fiscal bajo este nuevo esquema, al mismo tiempo a través del análisis de la dinámica fiscal se trata de ubicar las características y los problemas que enfrentaba el Presupuesto del Gobierno Central antes de la dolarización, así como determinar si a partir del año 2000 se han hecho esfuerzos que permitan superar esos inconvenientes, teniendo como propósito fundamental generar condiciones de bienestar en la población.

AGRADECIMIENTO

Al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Universidad Andina Simón Bolívar por el apoyo y la oportunidad que me brindaron de fortalecer y complementar mi formación profesional.

A mis maestros, por la orientación y conocimientos impartidos, de manera particular, a la Dra. Wilma Salgado, porque su guía y respaldo han hecho posible la culminación de la presente investigación.

DEDICATORIA

A mis amados hijos, mi razón de ser, porque su existencia me compromete y me motiva cada día a seguir y ser mejor.

A mis padres, hermanos y amigos, porque en los momentos más difíciles de mi vida, son mi apoyo y fortaleza.

DEFINICION DE TERMINOS

POLITICA FISCAL se refiere fundamentalmente a la administración de los ingresos, gastos y financiamiento del Sector Público.

EQUILIBRIO FISCAL: Situación de las finanzas públicas donde ingresos y gastos son iguales.

DEFICIT FISCAL La diferencia entre el gasto total y los ingresos corrientes, en un período de tiempo dado,¹ está determinado por tres factores principales: el nivel a largo plazo o la tendencia de los impuestos y de los gastos fiscales, la coyuntura, las políticas temporarias, que pueden haber causado una desviación de corto plazo, de los niveles actuales de gasto, del ingreso y su tendencia, a largo plazo.

DISTRIBUCION DE RECURSOS – Son los fondos autorizados para ser distribuidos a las entidades y organismos, los cuales permiten contraer o cubrir obligaciones dentro de un período determinado y hasta por los importes aprobados en el programa anual de caja.

GASTO PUBLICO Son los gastos estatales hechos a través del sistema fiscal para conseguir objetivos económicos y sociales. Gasto realizado por el sector público en un período determinado. Incluye todo el gasto fiscal, más los gastos de las empresas, entidades autónomas y del gobierno central. El gasto público se destina a cubrir gastos corrientes, bienes de capital e inversión.

INGRESO FISCAL: Recaudación del fisco que provienen de los pagos de impuestos de los contribuyentes, venta de servicios y utilidades de empresas públicas. A esto se les llama ingresos corrientes. Además del ingreso corriente, el fisco puede obtener ingresos por la venta de activos.

INVERSIÓN: Es el flujo de producto de un período dado que se usa para mantener o incrementar el stock de capital de la economía. El gasto de inversión trae como consecuencia un aumento en la capacidad productiva futura de la economía. La inversión bruta es el nivel total de la inversión y la neta descuenta la depreciación del capital. Esta última denota la parte de la

inversión que aumenta el stock de capital. En teoría económica el ahorro macroeconómico es igual a la inversión. Es el flujo de producto de un período dado que se usa para mantener o incrementar el stock de capital de la economía. El gasto de inversión trae como consecuencia un aumento en la capacidad productiva futura de la economía.

DÉFICIT FISCAL: Es el exceso de los egresos sobre los ingresos, ya sea, del sector público consolidado, del gobierno central o del sector público no financiero. Es el descubierto resultante en una cuenta financiera, comparando el activo con el pasivo o los ingresos con los gastos.

GASTO SOCIAL: Parte del gasto público destinado a la financiación de servicios sociales básicos para los individuos. Según la clasificación propuesta por las naciones unidas, son los gastos de educación, salud, seguridad social, vivienda, deportes y otros de similares características.

AFECTACIÓN PRESUPUESTARIA DE GASTOS: Consiste en la reducción de la disponibilidad presupuestaria de los gastos previstos en el presupuesto institucional.

DISCIPLINA FISCAL DEL GASTO: Criterio rector aplicado en la Ejecución Presupuestaria de Gastos consistente en programar y comprometer los recursos públicos, siempre y cuando se encuentren debidamente previstos en el presupuesto institucional, estén dentro del marco de la asignación y de la programación del gasto, sujetándose en todo momento a la disponibilidad de la caja fiscal y a la priorización del gasto según la escala de prioridades.

EJECUCIÓN DE GASTO: Comprende las etapas de compromiso, devengado y pago.

GASTOS CORRIENTES: Se refiere a pagos no recuperables y comprende los gastos en personal, compra de bienes y servicios, especialmente.

GASTOS DE CAPITAL: Para efectos presupuestarios, dicho concepto hace referencia a los realizados en adquisición, instalación y acondicionamiento de bienes duraderos que, por su naturaleza, valor unitario o destino, incrementan el patrimonio del Estado.

GESTION PRESUPUESTARIA: Es la capacidad de los pliegos presupuestarios para lograr sus objetivos institucionales, mediante el cumplimiento de las metas presupuestarias establecidas para un determinado año fiscal, aplicando los criterios de eficiencia, eficacia y desempeño.

¹ Por lo general se consideran períodos de tiempo de un año, que duran los presupuestos.

GOBIERNO CENTRAL: Conjunto de entidades constituidas por los Ministerios, Entidades y Organismos bajo el ámbito del Poder Ejecutivo. Se incluye las dependencias del Gobierno Central que pueden operar en el ámbito regional o local.

Para los efectos de la aprobación de los ingresos y gastos del Presupuesto, se considera Gobierno Central a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como al Ministerio Público, TSE, Procuraduría General de la Nación.

INTRODUCCION

El objetivo central del presente estudio es analizar la Política Fiscal a partir de la dolarización, con el propósito de establecer si se ha redefinido su papel en la economía, tomando en cuenta la importancia trascendental que adquiere en una economía dolarizada, que no cuenta en consecuencia con los instrumentos de política cambiaria y monetaria.

OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- Identificar los problemas de carácter estructural que inciden en el manejo de la Política Fiscal.
- A través del análisis del comportamiento de los ingresos, gastos y del déficit fiscal, se trata de determinar si, a partir de la dolarización, ha existido disciplina en la utilización de los recursos fiscales durante el proceso de ejecución del Presupuesto del Gobierno Central.
- Al mismo tiempo se pretende establecer si las modificaciones en el presupuesto durante el período de ejecución, han tenido como finalidad reorientar los recursos hacia los sectores más vulnerables de la población y si existe compatibilidad entre las políticas de asignación de gasto y las metas de tipo social.

- Finalmente se determinará los criterios que se aplican a partir de la dolarización, en la asignación y distribución de los recursos.

Para una mejor comprensión de la dolarización se partirá del análisis de variables e indicadores que determinan el comportamiento de las finanzas públicas, e inciden en el equilibrio fiscal y en la asignación del gasto, se tratará de determinar si las políticas aplicadas se han orientado a un manejo adecuado de la política fiscal y a su fortalecimiento, elementos fundamentales para el desarrollo económico nacional.

CONTENIDO DE LOS CAPITULOS

PRIMER CAPITULO

Con la finalidad de fundamentar teóricamente la dolarización y aunque no existen tesis que expliquen y confirmen cual debe ser el comportamiento de una economía en dolarización, se consideran las reflexiones y criterios técnicos realizados por diferentes autores respecto a las ventajas y desventajas que esa medida implica y el planteamiento básico de que bajo este nuevo esquema y en ausencia de política monetaria, la política económica se sustentaría fundamentalmente en la política fiscal.² Al mismo tiempo, en un punto de comparación con la situación del Ecuador, se analiza la experiencia de Panamá con similar esquema.

Se recogen elementos conceptuales y consideraciones técnicas planteadas, relacionadas con el papel que debió cumplir y el rol que asume la Política Fiscal en el esquema económico vigente, a través de su principal instrumento que es el Presupuesto.

SEGUNDO CAPITULO

En este capítulo se analizan las características estructurales y la dinámica del Presupuesto del Gobierno Central antes de la dolarización (1996-1999); con el fin de determinar los factores que han ocasionado que el manejo presupuestario no se sujete a criterios de justicia contributiva, distributiva y redistributiva del ingreso.

TERCER CAPITULO

A través del análisis del Presupuesto y del manejo presupuestario luego de la dolarización, se trata de determinar si las condiciones imperantes hasta 1999 han variado y si las modificaciones propuestas están orientadas a corregir estas distorsiones, a fortalecer las finanzas públicas, condición necesaria dentro del nuevo esquema económico adoptado y a crear mecanismos de bienestar entre la población más necesitada.

Igualmente se determinarán si los criterios que a partir de la dolarización se aplican en la asignación de recursos entre los diferentes sectores, contribuyen a sostener o dificultar este proceso.

² "Por qué la dolarización es más una camisa de fuerza que una salvación" de Jeffrey Sachs y Felipe Larrain, Documento de Internet.

METODOLOGIA

Para analizar la política fiscal en el contexto de dolarización se utilizan datos estadísticos relacionados con: cifras de recaudación efectiva de los Ingresos y Gastos del Presupuesto del Gobierno Central, por concepto, institución, sectores y grupos de gasto, de la Proforma Presupuestaria, Presupuesto Aprobado y Liquidación del Presupuesto, del año 2000.

Se han elaborado cuadros estadísticos con el fin de cuantificar variables que determinen déficit fiscal, tendencia del ingreso, peso fiscal, porcentajes de participación, por sectores y grupos de gasto, para determinar la magnitud de recursos que se han destinado al sector social y a cubrir gastos corrientes e inversión.

A través del análisis del Presupuesto del 2000, se confronta el Presupuesto Inicial aprobado por el Congreso Nacional con el Presupuesto Ejecutado, para determinar el manejo y orientación de recursos entre los diferentes sectores y grupos de gastos, en la etapa de ejecución del Presupuesto.

Con los resultados obtenidos se analiza la situación fiscal, los cambios que se han dado a partir de la dolarización y se determinan los criterios aplicados en la asignación de recursos, con el fin de validar la consistencia de los enfoques planteados.

CAPITULO I

ELEMENTOS CONCEPTUALES Y TEORICOS ACERCA DE LA POLITICA FISCAL EN DOLARIZACION

Con la finalidad de fundamentar teóricamente la dolarización y aunque no existen tesis que expliquen y confirmen cual debe ser el comportamiento de una economía en dolarización, se consideran las reflexiones y criterios técnicos realizados por diferentes autores respecto a las ventajas y desventajas que esa medida implica y el planteamiento básico de que bajo este nuevo esquema y en ausencia de política monetaria, la política económica se sustentaría fundamentalmente en la política fiscal.³ Al mismo tiempo, en un punto de comparación con la situación del Ecuador, se analiza la experiencia de Panamá en dolarización.

En este capítulo, se recogen elementos conceptuales y consideraciones técnicas planteadas, relacionadas con el papel que debió cumplir y el rol que asume la Política Fiscal en el esquema económico vigente, a través de su principal instrumento que es el Presupuesto.

CONSIDERACIONES GENERALES

“Un principio válido para conseguir equilibrios macroeconómicos dentro de cualquier esquema de política económica consiste en que el sector público mantenga sus cuentas balanceadas. Con un esquema cambiario flexible, o con la

extremadamente rígida dolarización, una política fiscal que incurra en permanentes déficit primarios no es sostenible en el largo plazo”⁴

Desde mediados de los años setenta los países de latinoamérica, han recurrido a la aplicación de políticas de estabilización financiera para hacer frente a los desajustes de las balanzas de pagos y a los aumentos de precios, resultado del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. El empleo de esas estrategias se acentuó en el decenio de los ochenta y se multiplicó en la década siguiente. La crisis de la deuda reprodujo la frecuencia y severidad de los desequilibrios macroeconómicos, y las naciones de la región han tenido que implementar programas de estabilización financiera cada vez más rigurosos.

Tras la caída del muro de Berlín, a través del Consenso de Washington, los organismos multilaterales proponen una serie de mecanismos que deben seguir los países para alcanzar estabilidad en su economía. En términos generales las políticas de estabilización financiera postulan el fortalecimiento de las finanzas públicas por medio de la disminución del gasto y el incremento de los ingresos; a fin de generar un excedente para cubrir las obligaciones financieras externas; así como el estricto control de los agregados monetarios, todo encaminado a provocar una fuerte contracción de la demanda agregada, la generación de un superávit externo y el control de las presiones inflacionarias, que han generado presiones recesivas en las economías.⁵

³ "Por qué la dolarización es más una camisa de fuerza que una salvación" de Jeffrey Sachs y Felipe Larrain, Documento de Internet.

⁴ Una reflexión. Macroeconomía y economía política en dolarización, La política fiscal en dolarización, Pablo Samaniego, Coedición, Abya-Yala/UPS-ILDIS-UASB-2001.

⁵ Consenso de Washington, Artículo de Internet

Para atraer la inversión extranjera y la actividad económica privada en general⁶, según este enfoque, “las economías de los países en desarrollo debían manejarse con déficit fiscales pequeños”⁷, evitando de esta manera impactos negativos en los salarios, el empleo y la producción.

Sin embargo de las medidas de ajuste aplicadas, la realidad económica del Ecuador en la década de los años noventa ha sido compleja, la situación de la economía mundial, impactó fuertemente en nuestra economía, provocando una grave crisis. Desde 1995, factores adicionales como la caída de los precios del petróleo, elevados déficit en balanza de pagos y fiscal,⁸ desencadenaron una crisis sistémica.

La crisis internacional redujo y encareció el flujo de recursos externos, afectando la Reserva Monetaria Internacional. Adicionalmente, se produce la salida de capitales, contracción del crédito, paralización del aparato productivo y el congelamiento de cuentas que ocasionó grandes pérdidas. La excesiva emisión monetaria por la inyección de liquidez para asistir a la banca privada, provocó una expansión sin control de los agregados monetarios, a lo que se sumó la decisión de declarar la moratoria de pago de la deuda, que cerró las posibilidades de financiamiento externo.

“En 1999, el Gobierno asumió obligaciones de las entidades financieras cerradas, a un costo fiscal equivalente al 30% del PIB, que sumado al estado crítico de las finanzas públicas, desataron presiones inflacionarias, monetarias y cambiarias. La inflación se incrementó, el dólar

⁶ Las caras de la dolarización, Artículo de Internet

⁷ El Consenso de Washington, Paradigma Económico, Artículo de Internet.

⁸ Sachs y Larrain, Políticas Macroeconómicas en una Economía Abierta bajo tipo de Cambio Fijo, Cap. 11, Pág. 323

subió en 196.6%, generando incertidumbre y deterioro significativo de los indicadores económicos y sociales”⁹.

CONSIDERACIONES TECNICAS

En esta etapa varios sectores consideraban a la situación fiscal como uno de los principales problemas que venía enfrentando la economía ecuatoriana y como la causa de los ajustes que se venían realizando para superar las distorsiones que su manejo estaba ocasionando. “Mientras se continúe enfrentando el déficit fiscal con medidas de carácter coyuntural o parches, la crisis fiscal continuará siendo uno de los principales problemas económicos que deban afrontar todos los gobiernos y en todos los ejercicios financieros. La solución solamente puede vislumbrarse en el mediano plazo, siempre y cuando a la política fiscal se la tome como una política de Estado, en cuya ejecución perseveren todos los gobiernos y la sociedad en su conjunto.”¹⁰

Respecto al Presupuesto del Sector Público y sus liquidaciones, se plantea que “no deben tener el carácter de reservados, sino que deben estar al acceso de cualquier persona que lo requiera.”¹¹

Desde otro punto de vista, se señala que “la historia del Ecuador en los últimos treinta años viola el principio general de que el equilibrio macroeconómico en cualquier esquema de política económica consiste en que el sector público mantenga sus cuentas balanceadas. Esto

⁹ FIDEL JARAMILLO, XAVIER ARCOS Y MIGUEL CASTILLA, *La dolarización y la seducción por la estabilidad*, Dirección de Estudios Económicos, CAF, Junio, 2000.

¹⁰ WILSON RUALES, Revista Economía No. 96, Aspectos de la Política Fiscal, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central

¹¹ WILSON RUALES, Revista Economía No. 96, Aspectos de la Política Fiscal, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central.

ha conducido a que el sector público trate de suplir la insuficiente recaudación de ingresos mediante un constante endeudamiento interno y externo o, en su defecto con el recorte del gasto público destinado a los sectores políticamente más débiles que, por principio deberían ser los beneficiarios de la atención estatal. De esta forma parte de los desequilibrios económicos y sociales se atribuyen a este tipo de conducción de las finanzas públicas.”¹²

Al mismo tiempo se reconoce que es urgente “la recuperación de un horizonte de mediano plazo en las finanzas públicas”, que posibiliten atender las necesidades sociales” El Estado necesita de herramientas de gestión adecuadas para el cumplimiento de sus objetivos, por lo tanto el Presupuesto debe ser el medio que facilite el mejoramiento de los criterios de asignación de recursos y del proceso de toma de decisiones, fijando prioridades y respetando el principio de equidad social”¹³

Ante esta situación de la economía ecuatoriana, en enero del año 2000, las autoridades de turno decidieron aprobar un programa económico basado en la adopción del dólar norteamericano como moneda de curso legal¹⁴, el cambio del sistema monetario tuvo como propósito, estabilizar la economía y mejorar las condiciones del país para atraer la inversión, para lo cual el país debía redefinir sus políticas y en materia fiscal, aplicar mayor disciplina.

En esta etapa, surgen posiciones respecto a las ventajas y desventajas de esta medida y a la importancia de la política fiscal en el logro de la estabilidad.

¹² Pablo Samaniego P. La política fiscal en dolarización: una reflexión.

¹³ Iván Martín, Revista El Proceso Presupuestario No. 2, La equidad en el Presupuesto Público, Asociación Ecuatoriana de Presupuesto Público, 1996.

¹⁴ FIDEL JARAMILLO, XAVIER ARCOS Y MIGUEL CASTILLA, *La dolarización y la seducción por la estabilidad*, Dirección de Estudios Económicos, CAF, Junio, 2000.

- ❖ Desde el punto de vista político, se señala que la decisión de dolarizar la economía, más que obedecer a aspectos de tipo técnico responde a intereses políticos, la dolarización responde a la “dinámica derivada de la armazón de los intereses políticos hegemónicos y de la lógica del capital a escala internacional, respaldados por las cúpulas dominantes de los países latinoamericanos”.¹⁵

- ❖ Desde otro enfoque, se plantea que “la razón de ser de la dolarización radica fundamentalmente en el ofrecimiento de la estabilidad macroeconómica, que se conseguiría al desaparecer la emisión monetaria, basada en la teoría de Milton Friedman, quien asegura que la inflación es siempre y en todo lugar un fenómeno monetario, lo que supone que eliminada esta debilidad estructural, provocada por la discrecionalidad de la política monetaria y cambiaria, la recuperación de la economía, a partir de la dolarización, estaría asegurada y se reflejaría en la estabilidad de precios, el equilibrio fiscal, reducción de las tasas de interés, eliminación de la especulación y el establecimiento de un esquema económico que aliente el desarrollo”.¹⁶

- ❖ Desde la perspectiva teórica se dice que si un país abandona su moneda nacional para reemplazarla con el dólar, el resultado es muy parecido a una cotización fija, pero con aún menos flexibilidad, porque ya no existe el "amortiguador" de la depreciación, también desaparece cualquier otra forma de política monetaria independiente.

Un país con economía dolarizada se ata totalmente a las políticas monetarias de EEUU. En el caso de un país que necesita una expansión monetaria, por ejemplo, para

¹⁵ Alberto Acosta, La Trampa de la Dolarización, Documento tomado de Internet.

¹⁶Ibídem 15

prestarle dinero al gobierno para cubrir un déficit presupuestario, bajo un sistema de cotización fija, esto le conduciría al declive de sus reservas.

La ventaja de una cotización fija, es que impone disciplina. Más aún en los casos en que el Banco Central se aprovecha de la libertad de emitir moneda sin preocuparse en las consecuencias o el gobierno es irresponsable políticamente o carece de controles institucionales fuertes, o no es confiable en la conducción de su propia moneda, debido a que la política nacional es demasiado populista, o a que son demasiado altas las presiones a emitir dinero para cubrir déficit presupuestarios.

Se plantea que la dolarización “sí produce certeza; la falta de preocupación por cambios en la cotización; pero esta certeza conduce a la sujeción de la economía en una camisa de fuerza monetaria.”¹⁷

- ❖ Para el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, en dolarización la política fiscal juega un papel fundamental para garantizar la estabilidad macroeconómica, por cuanto impone disciplina a su manejo.¹⁸

Una de las ventajas es que reduce la discrecionalidad de cualquier futuro gobernante en el manejo de la economía, obliga a mantener equilibrio fiscal, a preservar una economía totalmente integrada al mundo, impidiendo crear bienestar artificial a través de políticas fiscales expansivas.

¹⁷ Síntesis de "Por qué la dolarización es más una camisa de fuerza que una salvación" de Jeffrey Sachs y Felipe Larrain*

¹⁸ Enrique Iglesias, Presidente del BID, Comentario respecto a la dolarización en el Ecuador, Artículo de Internet.

- ❖ Al tiempo que se elimina la política monetaria y cambiaria, crece la importancia de la política fiscal. Una política cuyo campo de acción resulta extremadamente limitado, sea por el peso de la deuda externa, por las mismas deficiencias del sistema tributario, por la ineficiencia en el gasto e inversiones fiscales, o por las incoherencias que generan los condicionamientos del FMI. “El Presupuesto del Estado, en suma, consolida su posición como el campo de confrontación política por excelencia, con lo cual las crecientes presiones políticas podrán reflejarse en nuevos desajustes. Y su financiamiento deberá garantizarse con mayores tributos y crecientes tarifas de los servicios públicos; mientras que por el lado del gasto aumentarán las presiones para eliminar los subsidios y forzar el despido de funcionarios públicos, así como para reasignar los egresos en función del peso político que tengan los diversos grupos en la sociedad.”¹⁹

“La misma dolarización a la postre dependerá del equilibrio fiscal, que no la produce mecánicamente. Sin él, más temprano que tarde, la dolarización no tiene muchas posibilidades de sobrevivencia debido a que un déficit fiscal provocaría distorsiones en el sistema y la consiguiente pérdida de credibilidad en el mismo, salvo que se pueda recurrir al endeudamiento externo.”²⁰

- ❖ Se señala que nuestro país, antes de entrar a la dolarización debió reunir condiciones mínimas como la inexistencia absoluta de déficit fiscal. Las cifras indican que en el 2000, el déficit oscilaba alrededor del 4% del PIB de ese año, por lo que la interrogante es si en esas condiciones es viable la dolarización o qué mecanismos de

¹⁹ Ibídem 15

²⁰ Ibídem 15

ajuste se deberán aplicar para reducir o eliminar los desajustes fiscales?²¹

Por lo tanto, los desafíos que enfrenta el país a partir de la dolarización, dependen de las reformas fiscales que se implementen, cuyo propósito debe ser, contribuir a hacer viable y sostenido este proceso.

Con el fin de apreciar con mayor claridad la situación nacional, se toma de referencia la experiencia de la economía Panameña, cuya economía se sustenta en la dolarización.

Su análisis demuestra que la política fiscal se ha manejado sobre un límite presupuestario, que está determinado por la capacidad de endeudamiento del Gobierno en los mercados financieros, especialmente en los internacionales. El fisco no tiene el recurso de tomar deuda con el banco central. El gobierno debe, en lo principal, recurrir a la deuda externa para financiar sus déficit.

En este sentido, la dolarización ha limitado la capacidad del gobierno y ha obligado a las autoridades a una mayor disciplina fiscal comprometiéndole a políticas financieras más estrictas.²²

Pero, en ausencia de endeudamiento externo, el mecanismo de ajuste fiscal se ha hecho a través de una reducción del déficit por la vía del recorte del gasto en el corto plazo (especialmente los de inversión o los atrasos en el servicio de la deuda vigente) dándose un cambio en la composición del gasto.

²¹ PABLO DAVALOS, "Es viable la dolarización en el Ecuador", Artículo tomado de Internet

“Sin embargo, en Panamá el incremento del gasto público ha sido inefectivo para aumentar el nivel de actividad económica a corto plazo. Esto es claro si el gasto es financiado internamente, debido al desplazamiento de inversión privada. Por otra parte, en situaciones de crisis el gobierno no puede pedir prestado "a voluntad", porque ya tiene comprometida la capacidad de préstamo, o toma tiempo obtenerlos.

Si el aumento en el gasto público se financia con fondos del exterior, esto aumenta la oferta de dólares al sistema bancario. Los bancos, ajustarían su posición neta de pasivos, reduciendo el uso de fondos externos o invirtiendo afuera la cantidad de dólares en exceso a sus necesidades financieras. Por lo que el cambio en el nivel real de deuda pública es compensado por cambios opuestos en el nivel real de deuda neta y capital de la banca. Como consecuencia, el flujo neto de recursos externos no cambia, comparado con lo que hubiera sido sin el aumento del gasto público. Sólo cambia la composición de flujo de capital. Esto se corrobora en 1994-95 cuando la alta liquidez del Banco Nacional de Panamá hizo que la banca financiara sus operaciones con recursos locales en vez de usar recursos externos. Está claro que si el nivel neto de flujo de capitales no cambia, tampoco cambia el financiamiento del déficit de la balanza de pagos, ni hay exceso de gastos sobre ingresos; por ende, el nivel de actividad económica tampoco cambia. Esta inferencia es equivalente a resultados de modelos del enfoque monetario de la balanza de pagos, donde el equilibrio monetario implica que no cambia la cantidad de dinero, pero cambia la composición del portafolio del Banco Central entre activos internos y externos. La in-efectividad de la política fiscal o de gasto es sorprendente, y contraria a los resultados de los modelos macroeconómicos usuales”²³

²² Dolarización en la Economía Ecuatoriana, Banco Central del Ecuador, Cap. 7, Documento de Internet

²³ ibídem 6

Se señala que así como el sistema panameño no puede utilizar la política monetaria para estabilizar la economía, tampoco la política fiscal constituye un instrumento automático de ajuste.

Desde el punto de vista teórico se plantean condiciones básicas que debió reunir el país antes de entrar en dolarización, sin embargo la realidad de la economía ecuatoriana como se mencionó en párrafos anteriores, desde la etapa anterior a la dolarización fue de un grave deterioro de los indicadores económicos y sociales, ocasionados por factores de carácter interno y externo, como elevado endeudamiento, política de salvataje bancario; y, déficit fiscales que entre 1995 y 1999, oscilaron entre el 4% y 8% del PIB, desequilibrios que incidieron en el incremento del desempleo, la pobreza, el ingreso de las familias y lo más preocupante la pérdida de institucionalidad e incapacidad del Estado de financiar los servicios básicos ²⁴

Al entrar en la dolarización los diferentes sectores consideraban que el estado debía reorientar la distribución de los recursos públicos y el manejo fiscal, con el fin de que “La camisa de fuerza que impone la dolarización en el mercado monetario, sea relajada por acción de la política fiscal, se debe establecer un consenso alrededor de la gestión de esta política a fin de que el sacrificio que impone la dolarización no sea asumido, como siempre, con mayor marginalización y pobreza.” ²⁵

Sin embargo la política fiscal y el manejo presupuestario han enfrentado y persisten en “desequilibrios derivados de problemas relacionados con la ejecución presupuestaria y la política seguida por los gobiernos en la asignación de recursos”²⁶, desde la formulación del

²⁴ La Crisis Económica en el Ecuador. Un análisis de los factores de vulnerabilidad. Wilma Salgado.

²⁵ *Ibíd*em 12

²⁶ Proceso Presupuestario 4, El Gasto Público, Asociación Ecuatoriana de Presupuesto Público.

presupuesto que no establece adecuadamente prioridades, ni considera el planteamiento de que el estado debe mantener o crear las condiciones para la armonía social.

Otro aspecto que se debe resaltar es que la crisis fiscal ha sido producto de la tendencia a que los gastos crezcan más que los ingresos, particularmente el destinado al servicio de la deuda y que cada grupo trate de aportar menos y presionar por obtener mayores beneficios, por lo que se concibe que uno de los problemas del presupuesto es de tipo político.

La realidad nos demuestra que el mecanismo de la política fiscal para equilibrar las cuentas fiscales o reducir el déficit ha sido recortar el gasto (especialmente de inversión de tipo social), medida que ha dejado sin solución las demandas de la mayoría de la población, aumentando la inequidad.

Los últimos años se ha reconocido la ausencia de una política de gasto coherente con las necesidades de estabilizar la economía o proveer servicios de costo real a la comunidad, lo cual se ve reflejado en las condiciones de pobreza por la que se debate la mayoría de la población.

La distribución de recursos entre los diferentes partícipes no obedece a ninguna planificación ni análisis de necesidades, ha respondido más bien a intereses de los grupos de poder, por lo que se han destinado tanto a actividades productivas como no productivas. Este mecanismo de asignación ha constituido una traba para que el instrumento presupuestario pueda realizar ajustes en la distribución de recursos y contribuir a la estabilidad.

Por el lado del ingreso, la alternativa de financiamiento en los últimos años ha sido el endeudamiento interno de corto plazo, medida que ha incidido negativamente en el presupuesto, los préstamos del exterior no son fáciles de conseguir e imponen condiciones de disciplina fiscal, que ha obligado a mantener una política fiscal de austeridad. La tributación en cambio ha tenido un costo político que los gobiernos no quieren enfrentar, además la “ausencia de una cultura y política tributaria capaz de prevenir consecuencias adversas que podrían ocurrir en el futuro”²⁷ se ve reflejada en el alto porcentaje de evasión y elusión tributaria y la falta de voluntad para combatirla, la alta dependencia del presupuesto de los ingresos petroleros, que están en relación directa con el comportamiento de los precios internacionales, son entre otros, aspectos que han deteriorado los recursos públicos.

En este ámbito de la política fiscal, se plantea la interrogante de cuáles han sido las razones que explican que el pago de los tributos no sean parte constitutiva de la cultura ciudadana? Señalándose como causa a la “marginalización y exclusión económica, resultado de los sucesivos planes de ajuste estructural aplicados desde principios de los ochenta, la desigual distribución del ingreso”²⁸ y la desigual carga tributaria que contradice el principio de que pague más el que más tiene.

Por lo tanto, en el caso ecuatoriano se considera prioritaria, “la armonización de todas las políticas económicas y sociales con el nuevo esquema.”²⁹ Para reactivar la economía, se deberá tomar medidas tendientes a compensar los desequilibrios ocasionados por la dolarización, a través de la aplicación de mecanismos que incrementen la productividad y la competitividad.

²⁷ Ibídem I

²⁸ Ibídem I

²⁹ PABLO SAMANIEGO, “Es Viable la Dolarización en el Ecuador”, Artículo tomado de Internet.

Se debe trabajar en una reforma fiscal integral que plantee cambios de carácter estructural, elimine las preasignaciones, imponga restricciones al déficit y al endeudamiento público, así como fortalezca el sistema de imposición interna, bajo el principio de justicia tributaria.

Se deberán desarrollar mecanismos que mitiguen los efectos sociales adversos derivados de la dolarización, a través de una reorientación de los recursos hacia los sectores más necesitados de la población. Para esto es necesario hacer cambios en las políticas de gasto y asignación de recursos, dando prioridad al sector social, al mismo tiempo que se deben hacer correctivos en el proceso de ejecución del presupuesto.

Se considera que en toda comunidad el desembolso de fondos públicos recaudados por contribuciones de la comunidad en diversas formas reclama el interés del contribuyente y demanda gran atención por parte de las autoridades responsables del desembolso. En teoría, por lo menos, la disposición de estas sumas debe ser “como la siembra de la semilla por el agricultor, con la esperanza y la intención de que le sea devuelto cien veces más al sembrador.”³⁰

³⁰ A. Premchand, “M.K. Gandhi”, Proceso Presupuestario 4, Asociación Ecuatoriana de Presupuesto Público, Pág. 33

CAPITULO II

EL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL ANTES DE LA DOLARIZACION

En este capítulo se analizan las características estructurales y la dinámica del Presupuesto del Gobierno Central antes de la dolarización (1996-1999); y se destacan los factores que han ocasionado que el manejo presupuestario no se sujete a criterios de justicia contributiva, distributiva y redistributiva del ingreso.

Con la finalidad de precisar determinados conceptos, se debe mencionar que conforman el Gobierno Central, el conjunto de instituciones constituidas por los Ministerios, Entidades y Organismos bajo el ámbito del Poder Ejecutivo, Legislativo, y Judicial, así como el Ministerio Público, Tribunal Supremo Electoral y Procuraduría General de la Nación.

CARACTERISTICAS GENERALES DEL PRESUPUESTO

En la etapa anterior a la dolarización, (1996-1999) una serie de factores incidieron en el logro de las metas de crecimiento planteadas, el conflicto bélico del año 1995, las crisis política, financiera y energética ocurridas entre 1995-1999, provocaron incertidumbre y recesión, impactando en el ritmo de crecimiento económico y en las finanzas públicas.

El período analizado ha sido difícil, debido a una situación de carácter estructural que por una parte presenta un grupo de gastos inflexibles y crecientes y por otra una estructura de ingresos limitada y una recaudación insuficiente para atender las demandas de la población.

Al analizar la política fiscal durante el período 1996-1999 se observa que, en general, el déficit ha tendido a deteriorarse en aquellos períodos en que el crecimiento de la economía ha sido negativo y a mejorar en los períodos en que la economía ha experimentado mayor dinamismo. Este comportamiento también es el resultado de la expansión desmedida del gasto público en los períodos de desaceleración económica y a la caída de los ingresos fiscales, particularmente en 1998 que fue el período de mayor deterioro económico. (Ver Anexo No. 1)

En teoría se plantea al Presupuesto como un instrumento principal de ejecución de la Política Fiscal, vínculo inmediato entre lo social y lo económico y punto de prueba en el que se pone en juego la capacidad administrativa de un gobierno para conciliar el objetivo de crecimiento económico, con los propósitos redistributivos de la sociedad, y con la necesidad de estabilizar la situación económica del país.

También se señala que el presupuesto debe causar efectos sociales y económicos, como el mantenimiento de un elevado nivel de ocupación, estabilidad de precios y crecimiento. Al mismo tiempo se le considera como una herramienta que contiene un conjunto de decisiones de política del gobierno, que determina quienes y en qué proporción deben financiar el gasto público y quienes reciben los bienes y servicios como producto de la gestión gubernamental.

Sin embargo, el cumplimiento de dichas funciones presenta varias complejidades, entre ellas que su aplicación ha estado vinculada a decisiones de tipo político que impiden un manejo coherente con los requerimientos de la sociedad y las reformas efectuadas, no han logrado incorporar formas de gestión que viabilicen una respuesta ágil y oportuna a las necesidades de desarrollo nacional.

Se señala que uno de los principales problemas que enfrenta el Presupuesto es la carencia de una articulación entre la planificación y la presupuestación, lo que ha ocasionado que la misión del sector público sea ambigua por la falta de precisión en los objetivos y metas que le corresponde cumplir. Tampoco hay una clara determinación del bien o servicio a ser generado ni una identificación precisa del sector a ser atendido, lo que ha dado lugar a que exista confusión en cuanto a las atribuciones y responsabilidades, lo que ha conducido a una duplicidad de funciones entre instituciones, provocando ineficiencias y conflictos, antes que solución a los problemas nacionales.³¹

RESTRICCIONES ESTRUCTURALES

El presupuesto enfrenta restricciones estructurales de carácter financiero por el excesivo endeudamiento, falta de recursos y ausencia de una política de gasto, factores que han ocasionado déficit persistentes, al mismo tiempo esta condición ha obligado a la aplicación de políticas restrictivas, afectando por lo general al sector social.

INGRESOS FISCALES

- ❖ La rigidez del presupuesto en lo que se refiere a los ingresos, obedece a la fuerte dependencia del Presupuesto del Estado de los recursos provenientes de la exportación de petróleo y comercialización interna de derivados. A partir de la década de los noventa, aportan con porcentajes comprendidos entre el 50% de los ingresos corrientes, por lo que al caer desfinancian el Presupuesto, déficit que no puede ser cubierto por las rentas internas. (Ver Anexo No. 2)

La volatilidad de los precios internacionales del crudo, (Ver Anexo No. 3) es el factor de mayor incidencia en la renta petrolera, por su comportamiento inestable e impredecible. Así, hasta 1994 los precios del petróleo siguieron una tendencia creciente llegando a ubicarse en un promedio de 18.02 dólares el barril, comportamiento que en 1998 se modifica sustancialmente al sufrir la peor caída de la década de los 90 llegando a un promedio de 9.20 dólares el barril, agravando la situación de las finanzas públicas y contribuyendo a agudizar la condición crítica que venía atravesando la economía nacional. Esta situación, en la mayoría de los casos ha sido compensada con el incremento en los precios de los derivados de consumo interno que si bien ha provisto de recursos al presupuesto, se ha constituido en una variable que ha ejercido mucha presión sobre la inflación, con las consiguientes distorsiones en la economía.

³¹ Revista Internacional de Presupuesto Público, “Determinantes Políticos e institucionales ligados al desempeño fiscal”. 1999.

El Estado no ha desarrollado una política tributaria de ingresos permanentes que financien las actividades del sector público y que disminuyan los efectos adversos de los choques macroeconómicos. La Política Fiscal se ha orientado básicamente a mejorar la recaudación de ingresos, sustentada en incrementos a los precios de los combustibles de consumo interno, la creación de ingresos ocasionales de poco rendimiento y a incrementar el endeudamiento interno y externo y ha sido restrictiva respecto al gasto especialmente de inversión, en procura de un equilibrio.

- ❖ La recaudación de las rentas internas esta relacionada con el comportamiento de los agregados macroeconómicos como el PIB, importaciones, venta de bienes y servicios, etc., a pesar de las reformas legales que en materia tributaria se han realizado, los recursos obtenidos son insuficientes, además confluyen factores como medidas de tipo discrecional adoptadas por las autoridades gubernamentales, cambios en las tasas impositivas y el nivel de gestión de la administración tributaria.

La función de los impuestos ha sido únicamente la de dotar de recursos al gobierno básicamente para financiar el costo de la administración, es decir se aplica desde una perspectiva netamente fiscalista, dejando de lado el resto de objetivos que debe tener la tributación como son el económico para contrarrestar los desajustes de la economía, el de ser incentivo a actividades productivas que constituyan un aporte a la consecución del desarrollo nacional y de redistribución del ingreso entre todos los ecuatorianos, al respecto únicamente el impuesto a la renta, es un tributo de carácter directo y progresivo, que grava a los contribuyentes según la renta que perciben, es decir a mayor renta mayor pago, los otros tributos si bien tienen un mayor peso dentro de las rentas internas, su origen indirecto

permite trasladar la carga impositiva al consumidor final, es decir el efecto del tributo pagado por una persona recae donde otra en forma indirecta.

Dentro del sistema tributario vigente, tampoco se cumplen los principios de la tributación de igualdad y generalidad que contempla que el peso del gravamen debe recaer sobre todas las personas en igualdad de condiciones, ni el de justicia tributaria.

GASTO PUBLICO

A partir de la vigencia de la Ley de Presupuestos (18 de Noviembre de 1994) los procedimientos, normas técnicas y directrices han sufrido constantes modificaciones, a pesar de la cual, su aplicación no ha contribuido a la provisión de servicios de costo real a la comunidad ni a las necesidades de estabilización macroeconómica.

- ❖ Al analizar la composición del gasto del Presupuesto del Gobierno Central por sectores económicos y por naturaleza en el período 1994-1997, se observa que la tendencia y prioridad del gasto ha sido el pago del servicio de la deuda. En 1997, 48% del total del gasto se destina para este fin, seguido por el sector administrativo, integrado por instituciones como el Congreso Nacional, Presidencia, Policía y Fuerzas Armadas, que reciben alrededor del 30% del gasto total; y para el sector social conformado por los Ministerios de Salud, Educación, Bienestar Social, Trabajo y Vivienda, se asigna 17% del total. (Ver Anexo No. 4)

La acción del Estado en materia social ha sufrido un notable retroceso, producto, de la acentuada reducción del gasto destinado a este sector, hasta 1997 aproximadamente

72% de los recursos se destinaban a cubrir gastos corrientes de las entidades que conforman este sector y 26% a inversión, situación que ha provocado la desatención de la población más necesitada, que se evidencia en las condiciones de analfabetismo, insalubridad. Ver Anexo No. 5.

- ❖ El presupuesto se formula sobre la base del gasto corriente de las instituciones y no sobre la magnitud de la demanda de bienes y servicios de la población, factor que sumado a la falta de planificación, ha ocasionado dificultades en la asignación de recursos, la que se realiza sobre la base del gasto histórico de cada rubro, más un porcentaje equivalente o inferior a la inflación. De esta manera el presupuesto, ha dejado de ser un instrumento en el que se identifiquen claramente objetivos, metas, actividades y resultados.

- ❖ Un problema importante es la existencia de instituciones que manejan proyectos que se financian con créditos internos y externos, muchos de larga permanencia, cuya función se ha limitado a gastar cuantiosas sumas de dinero en remuneraciones. JUNTA RECURSOS HIDRAULICOS DE JIPIJAPA PAJAN Y PUERTO LOPEZ, FISE, PLAN INMEDIATO DE RIEGO DE LOJA.

- ❖ La inadecuada estructura institucional, la falta de coordinación entre las entidades estatales encargadas de las políticas sociales, los reducidos índices de participación social y la inexistencia de estrategias de orientación hacia objetivos y temáticas claves han reforzado los efectos nocivos del estancamiento económico, de la mala distribución del ingreso y de la crisis fiscal. Entre los aspectos básicos que han caracterizado la gestión social en el Ecuador están, falta de políticas de estado a largo plazo, ausencia de un

compromiso político para superar las condiciones de inequidad, ineficiencia e ineficacia en el uso de recursos.

- ❖ Por otra parte, las finanzas públicas ecuatorianas se han deteriorado en los últimos años y revelan su vulnerabilidad respecto a los ingresos de la actividad petrolera, así como inflexibilidad y crecientes presiones de gasto fiscal.

De las rentas que ingresan al Presupuesto del Gobierno Central, la tendencia en algunos años ha sido la siguiente: aproximadamente 7.5% de los recursos tienen destino específico, el 53.9% se destina a cubrir compromisos de deuda pública tanto interna como externa; y, el 28.2% a gastos corrientes, quedando apenas un 10.4% para gastos de capital e inversión, situación que le ha vuelto inflexible al Presupuesto. Este sistema de distribución no ha variado desde hace algunos años y a través del tiempo se ha incrementado. Ver Anexo No. 6.

- ❖ La predestinación de las rentas fiscales, es otro factor que ha provocado la inequitativa distribución del Presupuesto, que ha dejado sin solución las demandas de la mayoría de la población. A veces se origina en pedidos de organismos locales, en ocasiones para la satisfacción de determinadas aspiraciones de obras o servicios e inclusive con fines clientelares o de promoción política.

La distribución de recursos entre diferentes partícipes no obedece a ninguna planificación ni análisis de necesidades, ha respondido más bien a coyunturas de poder, por lo que se ha asignado indistintamente a funciones tanto productivas como no productivas. Hay

casos inclusive de instituciones que no tienen capacidad de gasto por la falta de planificación, INNFA destinándose muchas veces estos recursos a gastos administrativos, antes que a actividades de generación de bienes y servicios y planes y proyectos de inversión.

A partir de 1994 aproximadamente el 10.8% de los ingresos tradicionales totales se predestinan, porcentaje que se va incrementando, llegando en 1997 a ubicarse en el 13.5%. Ver Anexo No. 7.

De los ingresos petroleros, entre el período 1994-1997, aproximadamente el 55% se destina al Presupuesto del Gobierno Central, el 45% restante se distribuye de la siguiente manera: 40% para cubrir costos de PETROECUADOR y 5% al resto de partícipes como la Junta de Defensa Nacional, Universidades, FODESEC, Banco del Estado, ISFFA, INNFA, Banco Central, entre otros. Ver Anexo No. 8.

De los ingresos corrientes totales, alrededor del 30% tienen destino específico, en su mayor parte se asignan a los Gobiernos Seccionales, Organismos de Desarrollo Regional, Entidades Públicas y Privadas, a través de Cuentas y Fondos Especiales y el 70% restante financia el Presupuesto del Gobierno Central. Ver Anexo No. 9.

También existen preasignaciones por el lado de los gastos, las que a través de disposiciones legales establecen compromisos o asignan recursos, tienen distintas formas de cálculo, en algunos casos disponen que sean cantidades fijas o porcentajes de participación, como lo dispuesto en la Ley del 15% que se asigna a los Municipios.

Se estima que por el lado de los ingresos y gastos, alrededor del 60% tienen destino específico, quedando apenas el 40% de las rentas públicas, para destinarse a los diferentes sectores, donde es prioridad al pago de la deuda y gastos corrientes.³²

- ❖ La ingerencia de la política en las decisiones nacionales ha marcado cambios en el papel del Estado, cuya acción se ha orientado a la satisfacción de los intereses de los grupos dominantes, que buscan espacios de gobernabilidad y cuotas de poder, dejando de lado la solución de los grandes problemas nacionales.

A todo esto se añade el regionalismo y sectores políticos que gozan de privilegios y presionan para obtener recursos del Estado, favoreciendo a provincias como Guayas, Pichincha y Manabí y a pocas instituciones, que por lo general representan a intereses de grupos minoritarios, pasando a segundo plano los requerimientos del resto de la población.

Existen casos en los que la entrega de recursos no obedece a ninguna prioridad, en muchos casos las catástrofes o emergencias que ha debido enfrentar el país han constituido elementos válidos para apadrinar leyes que preasignan recursos hacia obras o sectores específicos, los mismos que han estado administrados por instituciones que con el tiempo se han convertido en entes burocráticos ineficientes que han dilapidado los fondos públicos y no han contribuido a solucionar los problemas de la población, como es el caso del agua potable de la Provincia de Manabí, o el Plan Inmediato de Riego de Loja.

- ❖ La politización de los Organismos Seccionales ha distorsionado la acción municipal, donde predominan los intereses partidistas y de clase que han llevado al estancamiento de esas Entidades y al bajo nivel de eficiencia que se refleja en la mayoría de los casos en la

³² Proceso Presupuestario 4, Asociación Ecuatoriana de Presupuesto Público, El Presupuesto Público en el Ecuador, Una

escasa recaudación de los ingresos de autogestión y la incapacidad para buscar alternativas de financiamiento o generar más recursos, resultando más fácil presionar al Gobierno Central, creando así una total dependencia de las rentas del Presupuesto.³³

En el año 1996, se aprobó la Ley de Distribución del 15% de los ingresos corrientes netos, como paso previo a la descentralización. La asignación de estos recursos en el Presupuesto ha sido difícil debido a que no se contaba con el financiamiento respectivo, razón por la cual se debió ajustar el gasto del resto de sectores, ocasionando retraso en la entrega de los mismos e incrementando la deuda, puesto que se ha utilizado como mecanismo la entrega de bonos para poder cumplir con esta obligación, con el consiguiente impacto en el servicio de la deuda interna que debe asumir el Presupuesto.

Por otra parte, la mayoría de organismos seccionales y sectores políticos, conciben a la descentralización como un proceso en donde exclusivamente se aumentan las transferencias a favor de los entes locales, es decir como reparto, más no como una situación en la que están obligados a asumir responsabilidades que en la actualidad tiene el gobierno central, basta ver la resistencia a que se transfieran las competencias.

- ❖ Déficit persistentes han expresado a la crisis fiscal, que durante los dos últimos decenios ha sido constante. En 1980, el Ecuador registra un déficit fiscal equivalente al 7,4% del PIB; en 1990, baja al 0,1%; y en 1999, sube al 7,2%,³⁴ situación originada en factores de carácter interno como insuficientes rentas internas para financiar las demandas de la población y de carácter externo como la caída de los precios del petróleo, elevado peso del

Opción de Cambio, Proyecto Mosta. Magdalena Vicuña

³³ Diagnóstico de los Municipios en la Provincia de Manabí, María Elena Haro.

servicio de la deuda y crecimiento desmedido del gasto en niveles superiores a la real disponibilidad de recursos. Ver Anexo No. 19

DEUDA PUBLICA

Hace más de dos décadas que nuestro país viene sufriendo retrocesos económicos y sociales, motivados en gran parte por el elevado nivel de endeudamiento y el pago del servicio de la deuda. Por imposición de los compromisos asumidos por los gobiernos, en el marco de los acuerdos con el FMI, en la última década los modelos económicos que han imperado se caracterizan por la adopción de medidas de ajuste y de estabilización, donde es prioridad acumular divisas para pagar la deuda externa. En nombre de esa política, el patrimonio público viene siendo destruido por una política depredadora de privatizaciones y el recorte del gasto social ha ido creciendo (Ver Anexo No. 11), aumentando aún más la exclusión de la mayoría de la población.

Ante la creciente necesidad de recursos y la dificultad para generarlos, se ha optado por el endeudamiento público como alternativa para cubrir los problemas de la caja fiscal, la falta de desembolsos externos producto del atraso en el pago del servicio de la deuda, los últimos años ha provocado un crecimiento desmedido e irresponsable de la deuda interna de corto plazo,³⁵ incrementando el peso del servicio de la deuda en el presupuesto, incidiendo en el riesgo país. Ver Anexo No. 1.

³⁴ Estadísticas Fiscales, Subsecretaría Presupuestos, Ministerio Economía y Finanzas

³⁵ BOLETINES ESTADISTICOS, BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, Estado y Movimiento de la Deuda Pública Interna del Gobierno Central.

Para la contratación de nuevos empréstitos no se analiza el perfil de vencimientos, de ahí que, si por una parte el endeudamiento se ha destinado a financiar el déficit fiscal ecuatoriano en el corto plazo, de otro lado, ha generado altos costos que se reflejan en la acumulación de compromisos (intereses y amortizaciones) y en la obligación de efectuar los servicios correspondientes en el mediano y largo plazo.

“Durante los últimos años, el saldo de la deuda pública ecuatoriana con relación al PIB ha disminuido, pasando de 101.8% registrado en 1992 a 65.4% en 1996 y 63.2% en 1997. La disminución en términos nominales principalmente por el refinanciamiento de la deuda externa, por la cual se efectuó una emisión de bonos Globales por Bonos Brady y Eurobonos. Sin embargo, este índice en 1998 se incrementa a 66.3% (Ver Anexo No. 12), originado por el incremento del endeudamiento interno, ocasionado por el fenómeno del Niño, la caída de los precios del petróleo y la disminución de la producción petrolera; situaciones que provocaron la necesidad de financiamiento adicional.

El servicio de la deuda pública con relación al gasto efectivo del Presupuesto, presenta una tendencia creciente, durante los años 1996-1997, su variación se incrementa de 36.6% registrado en 1996 a 45.1% del total en 1999. Ver Anexo No. 13.

Todos estos factores han dado lugar a que se “conceptualice al Ecuador como un país ingobernable”³⁶, porque el resultado final del ejercicio público ha recaído en beneficio de unos pocos, y en la frustración y pobreza de la mayoría.

³⁶ Proceso Presupuestario 4, Asociación Ecuatoriana de Presupuesto Público, El Presupuesto Público en el Ecuador, Una Opción de Cambio, Proyecto Mosta. 1997.

El rol del estado evidencia un cambio trascendental, de ser actor directo bajo un esquema intervencionista, ha pasado a constituirse en un instrumento dirigido a reproducir y mantener las condiciones del mercado. Uno de los problemas centrales ha sido la dificultad para generar condiciones que permitan superar la situación de inequidad social, condición que se evidencia en el elevado nivel de pobreza (en 1999 el 70% de la población vive en condición de extrema pobreza)³⁷ que afecta a la sociedad ecuatoriana, las cifras establecidas en varios informes demuestran que no se cumple el principio de igualdad que debe estar presente en todas las acciones de carácter social.

El empleo constituye una variable que cada vez se ha ido deteriorando y en buena medida el desempleo tiene que ver con el escaso nivel de inversión nacional pública y privada que se ha observado a lo largo de los años. Si consideramos que el crecimiento económico del país depende de la inversión, se podría decir que ha sido muy bajo, porque no se han dado las condiciones para que estos procesos de inversión se desarrollen.

DINAMICA DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL PERIODO 1996-1999

INGRESOS

La evolución de los ingresos ha dependido de las políticas de cada régimen y de externalidades. Sin embargo, se destacan aspectos comunes para todos los gobiernos, como la de mantener una estructura impositiva compleja, la de incrementar los precios de los

³⁷ Estadísticas Banco Mundial

derivados de consumo interno cuando caen los precios del petróleo en el mercado internacional o la de acudir a fuentes de financiamiento interno y externo para cubrir la brecha fiscal.

Entre 1996 - 1999, los ingresos totales con excepción de 1997 que alcanza un leve crecimiento equivalente a 1.5% del PIB, presentan una tendencia decreciente, siendo los más críticos los años 1998 en que caen en -6.2% y 1999 en -17.9% (Ver Anexo No. 14); respecto a años anteriores, debido al impacto ocasionado por la crisis que venía soportando el país desde 1995; que modificó los indicadores económicos, que inciden de manera directa en las rentas internas y las provenientes del comercio exterior; así como la caída de los precios del petróleo (Ver Anexo No. 3), poniendo en evidencia la vulnerabilidad de los ingresos públicos a choques externos e internos, factores que incrementaron el déficit fiscal.

INGRESOS PETROLEROS

Los ingresos petroleros en los últimos años presentan una tendencia decreciente registrada en el aporte a los ingresos totales. La contribución promedio para el Presupuesto del Gobierno Central en 1996 alcanza un porcentaje aproximado al 47%, a partir de lo cual va disminuyendo, causando mayor impacto en el año 1998 en que cae al 27.6%. Ver Anexo No. 2.

Entre los años 94, 95 y 96 muestran un crecimiento importante al pasar de 7.1% del PIB en 1994 a 6.6% en 1995 y 8.2% en 1996, debido principalmente a que durante los años 1994 y 1995, el precio internacional del crudo, se mantuvo entre 13.68 y 14.83 dólares el barril

(Ver Anexo No. 3). En 1996 en cambio, el repunte importante que tuvo el precio del crudo en el mercado internacional (18.02 dólares), contribuyó con mayores recursos para el Presupuesto. A diferencia de años anteriores, en 1997, la caída del precio del petróleo (15.45 dólares), impactó en las rentas por este concepto, sin embargo la alternativa utilizada por los gobiernos de incrementar el precio de los derivados de consumo interno para recuperar una parte de los ingresos que deja de percibir el Estado, evitó mayores desequilibrios a la caja fiscal y su relación frente al PIB se situó en 5.9%. Ver Anexo No 2

El año 1998 es el más crítico, la caída de los precios del petróleo a un promedio de US\$ 9.20, ocasionó un déficit del 42.5% del valor proyectado en el Presupuesto que fue de US\$ 16, y una disminución de las recaudaciones petroleras equivalente a 1% del PIB, que sumado al déficit que se venía arrastrando de años anteriores agudizó la situación fiscal. Ver Anexo No. 3.

Progresivamente a través del tiempo, los ingresos por venta de combustibles han incrementado el financiamiento del Presupuesto del Estado, ante la imposibilidad de encontrar consenso para generar ingresos de carácter tributario por vía legislativa.

INGRESOS TRADICIONALES

La tendencia de este grupo de ingresos a partir de 1996 es decreciente, de 26.9% alcanzado este año en 1997 alcanza un leve incremento de 4.3% respecto a 1996, en 1998 cae en 26.5% y en 1999 crece en 8.7% respecto al año anterior. Ver Anexo No. 14.

La relación del peso fiscal³⁸ frente al PIB entre 1997 y 1999 sube de 10.6% a 11.6% (Ver Anexo No 15), debido a que la economía no tuvo el mismo dinamismo de principios de la década de los noventa y los factores enunciados impactaron en su crecimiento, al mismo tiempo la caja fiscal en 1996 contó con remanentes de los recursos generados por los impuestos que se crearon en 1995 como consecuencia del conflicto bélico y entre las medidas para solventar la crisis económica que soportaba el país en 1999 se estableció temporalmente la sobretasa arancelaria, ampliación de la base del IVA, eliminación de exenciones arancelarias, creación del impuesto a los vehículos de lujo, por una sola vez el impuesto al patrimonio de las empresas y el impuesto a la circulación de capitales cuyo rendimiento aportó con recursos equivalentes a 3.4% del PIB, porcentaje superior al que generaba el impuesto a la renta, medida que evitó una caída de la carga tributaria y permitió al estado contar con recursos adicionales para cubrir el impacto que el deterioro de la economía y las crisis financiera y política causó al comportamiento fiscal.

El aporte de los ingresos tradicionales dentro del total de los ingresos corrientes es superior al de la renta petrolera. Entre 1996 y 1999, crecen de 48.4% registrado en 1996, a 60.4% en 1997 y 67.1% en 1998, incremento significativo que se logra principalmente por la caída de los ingresos del petróleo, en 1999 éstos logran recuperarse y su aporte se ubica en 59.7%. Ver Anexo 16.

Se debe destacar que dentro de los ingresos tradicionales, el mayor aporte proviene de la renta indirecta (aproximadamente 78% de la recaudación total); uno de los más importantes generadores de ingresos para el sector público, constituye el IVA, cuyo rendimiento ha crecido entre 1996 y 1999 de 3.4% a 4.1% del PIB. Al constituir el IVA un indicador del

³⁸ Es la relación entre la recaudación total proveniente de los impuestos y tasas que cobra el fisco y el PIB.

comportamiento de la economía es necesario señalar que acontecimientos como el conflicto bélico con el Perú, el fenómeno del niño, las crisis política y bancaria, entre otros, son aspectos que distorsionan su comportamiento, sin embargo debido a la amplitud de la base imponible la tendencia de la recaudación son crecientes. Ver Anexo No. 17.

Entre 1990 y 1999, la recaudación del impuesto a la renta frente al PIB ha oscilado entre 1.5% y 2.9% (Ver Anexo No. 17), las constantes reformas a la legislación, como la eliminación temporal del pago del impuesto que fuera sustituido en 1999 por el impuesto a la circulación de capitales, la disminución de la tasa de imposición para las personas jurídicas, la base exenta de las personas naturales, son aspectos que sumados a las bajas tasas de crecimiento económico, inflación persistente y factores económicos y políticos han ocasionado la variabilidad de las recaudaciones.

Desde 1996 el impuesto a la renta se ha mantenido en 2.1% del PIB, excepto 1999 en que el Congreso eliminó el impuesto, sin embargo por reliquidaciones de declaraciones se obtuvo un valor aproximado a 0.7% del PIB (Ver Anexo No. 17) La Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas expedida en abril del mismo año, por una parte restituyó el Impuesto a la Renta, el cual regiría a partir del 2000, por otra redujo las tarifas y dispuso que durante ese año no se paguen anticipos ni proceda con el mecanismo de retenciones en la fuente, al mismo tiempo los valores que se pagaron por ICC se podían compensar con el pago del impuesto a la renta, lo que disminuyó su aporte a la caja fiscal.

Existen también otros factores que posibilitaron una mayor recaudación como la eliminación de exenciones tributarias y las reformas de tipo administrativo implementadas, como la creación del Servicio de Rentas Internas, con facultades y atribuciones que hicieron posible la

aplicación de programas de control más rigurosos. Las medidas de control del ICC facilitaron la conformación de una base de datos, estructurada con información proveniente de las operaciones financieras realizadas por los contribuyentes, lo que le permitió al SRI emprender acciones para combatir la evasión tributaria.

Se debe señalar que el Estado, luego de la reforma tributaria efectuada en 1989, que permitió simplificar y racionalizar el sistema tributario vigente, no ha desarrollado una política tributaria de ingresos permanentes que financien las actividades del sector público y que disminuyan los efectos adversos de los choques macroeconómicos. Por el contrario, se ha legislado para generar ingresos ocasionales y de poco rendimiento que resultan insuficientes frente a las necesidades de la caja fiscal, inclusive las reformas implementadas han respondido a presiones de diferentes grupos como la disminución de las tarifas del ICE o la concesión de tratamientos preferenciales a actividades y sectores específicos en el Impuesto a la Renta, lo que ha ocasionado una disminución de las rentas fiscales. Adicionalmente, un factor negativo ha sido las continuas reformas implementadas, demostrando una política tributaria débil.

Los cambios en materia arancelaria registrados a partir de 1990 fueron fundamentales, se emprendió el proceso de simplificación del sistema aduanero, al convertir la complicada normativa en un procedimiento ágil de las actividades comerciales, abreviando el proceso de tramitación, modernizando el servicio aduanero y sistematizando los procedimientos, sin embargo, la presión fiscal en el impuesto Arancelarios a las Importaciones se ha mantenido alrededor del 1.5% del PIB, con excepción de 1996 que decrece a 1.3% en razón de que en 1995 las importaciones ya no crecieron en la misma magnitud que 1995 en que el estado hizo

adquisiciones extraordinarias por efecto de la guerra, situación que el año siguiente no se repitió. Ver Anexo No. 17.

OTROS

Una medida adicional aunque temporal, que le dio liquidez a la caja fiscal, en porcentajes equivalentes a 1% del PIB, fue la disposición contenida en la Ley de Presupuestos, de que todos los ingresos recaudados por las entidades se depositen en la Cuenta Corriente Unica o cuentas auxiliares, incluyendo los de autogestión.

Si observamos la tendencia de la recaudación en el período analizado y el aporte de los ingresos tradicionales al Presupuesto, vemos que los porcentajes no se modifican de manera significativa, oscilan entre el 55% con ligeras variaciones de dos o tres puntos, por lo que el 45% restante se financia con recursos provenientes del petróleo y derivados, variables que al decrecer provocan graves problemas de desfinanciamiento y déficit fiscales importantes, que han incrementado el endeudamiento público, medida que no constituye una solución para el Estado. Ver Anexo No. 14.

GASTOS

El ligero crecimiento registrado a inicios de los años 90, generó confianza de que el modelo implementado había empezado a sentar las bases para un crecimiento sostenido de la economía, expectativas que desencadenaron una expansión del gasto que creció de 19.4% del PIB registrado en 1996 al 33.3% del PIB en 1999 (Ver Anexo No. 18) que en su mayor parte

fue financiado con deuda interna de corto plazo,³⁹ situación que contribuyó al debilitamiento posterior del sistema financiero nacional, por cuanto el Estado al emitir bonos y colocarlos en el mercado retiró circulante de la economía, restando liquidez a la banca.

A partir de 1995, se produjo un mayor crecimiento del gasto, debido esencialmente a que se destinaron grandes sumas de dinero para la defensa de la soberanía, proyectos de generación eléctrica, concesión de subsidios a las empresas eléctricas con el fin de que cubran sus costos para así evitar incrementos de tarifas por ese servicio y el consiguiente impacto en la economía.

En abril de 1999, la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, debido al estado crítico de la caja fiscal y al condicionamiento del FMI de mantener déficit manejables que le permitan al país cumplir con los compromisos de pago de deuda pública, dispuso medidas para reducir los gastos del Presupuesto, con lo cual éstos ya no crecieron en porcentajes similares a años anteriores y en 1999 únicamente crecen 2.7% respecto a 1998, porcentaje menor al registrado en los años 1997 y 1998 que fue de 11% y 9.2% respectivamente. Ver Anexo No. 18.

Al desglosar el gasto público en sus componentes de consumo e inversión, los datos para el período considerado muestran que el comportamiento anticíclico del gasto público ha estado determinado, sobre todo, por el gasto de consumo. Durante los años analizados, aproximadamente el 38% del gasto total se destina a este grupo, excepto 1998 que se incrementa al 38.6% y 1999 en que disminuye al 22.2%. El gasto de inversión en cambio, en

³⁹ BOLETINES ESTADISTICOS, BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, ESTADO Y MOVIMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA INTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL.

1996, se ubica en 7.6% del gasto total, porcentaje que va decreciendo, llegando en 1999 a 1.7%. Ver Anexo No. 18.

La tendencia de los gastos financieros ha sido creciente, en 1996 representaron el 22.1% del gasto, (81% se destinó al pago de intereses de la deuda externa), por el servicio de los bonos dólares colocados en el período anterior, cuyo vencimiento era a mediano plazo. En 1999, este porcentaje se incrementa al 24.8%, lo que evidencia que la prioridad de los últimos años ha sido el pago de deuda. Ver Anexo No. 18.

Como se observa, la estrategia del gobierno se basó en aplicar una política fiscal restrictiva, que redujo los montos destinados a inversión, para abrir paso dentro del proceso de modernización a la inversión privada, situación que tampoco llegó, descuidándose áreas prioritarias de interés social como educación, salud y vivienda.

La tendencia creciente del déficit fiscal entre 1996 y 1999 (Ver Anexo No. 19), estuvo también relacionada con la irresponsabilidad con que se manejaron los recursos públicos, la emisión de partidas extrapresupuestarias que no se encontraban financiadas expandió el gasto público. Del gasto total el 36.9%, se destinó a transferencias corrientes, situación inusual en otros períodos. La concesión de subsidios y el incremento de las tasas de interés disparó los gastos financieros, que aumentaron al 24.8% del total del gasto, debido a que la emisión de deuda pública interna de corto plazo en años anteriores, presionó a la caja fiscal que tuvo que hacer frente al pago de dichos compromisos. Ver Anexo No. 18.

DEUDA

Entre los años 94 y 95, por efecto de la crisis financiera mundial se cerraron las líneas de crédito, causando imposibilidad de conseguir fuentes de financiamiento externas, situación que debido a los significativos niveles de requerimiento de recursos, incrementó el endeudamiento interno.

La tendencia creciente del crédito interno,⁴⁰ se debe a la emisión de papeles del Estado, para cubrir la brecha generada por el crédito externo, por cuanto los desembolsos recibidos en el período fueron inferiores a la cancelación de amortizaciones represadas de períodos anteriores, tendencia que se ve afectada por el impacto de los pagos de deuda contratada a corto plazo.

La deuda pública total entre el período 1996-1999, se incrementó de 85.4% del PIB a 138.3% del PIB. La deuda pública externa pasó de 75.6% a 116.3% del PIB en similar período, luego de haber registrado un pico de 118.72% del PIB en 1989. La deuda interna en cambio crece de 9.7% en 1996 a 22% en 1999. En 1997, la deuda crece en 36.79% y representa el 41.16% del total de fuentes de financiamiento.⁴¹ La tendencia del servicio de la deuda frente al gasto fiscal, entre 1996 y 1999, se ubica en alrededor del 45% de los recursos del Presupuesto. Ver Anexo No. 12.

⁴⁰ BOLETINES ESTADISTICOS, BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, Estado y Movimiento de la Deuda Pública Interna del Gobierno Central.

⁴¹ Virginia Renoy, Base SPNF, Estadísticas de deuda externa, Banco Central del Ecuador.

La magnitud del déficit estructural público se ha traducido en un elevado nivel de endeudamiento que las autoridades han enfrentado con medidas adicionales tales como: la reducción de subsidios como al gas doméstico e industrial y electricidad.

Muchos de los compromisos adquiridos por el gobierno en 1997, no contaron con el debido financiamiento, como la Ley que distribuye el 15% para los Municipios, o la entrega de asignaciones globales, repercutiendo en el déficit fiscal que en 1998 llegó a US\$ 1.218.73 millones, equivalente al 6% del PIB, 95.45% superior al de 1997, para financiarlo se emitieron Bonos Dólares y Certificados de Tesorería a corto y mediano plazo, llegando la deuda interna a representar el 23.35% del total de las fuentes de financiamiento, mientras que el crédito externo se ubicaba en el 10.27%. La caja fiscal en este año registró una deuda flotante⁴² de US\$ 555.5 millones y otros pasivos por US\$ 102.17 millones. Ver Anexo No. 1.

En 1999, la falta de liquidez del sistema financiero se trató de solucionar con el congelamiento de los depósitos, lo que ocasionó una disminución de la confianza en el sistema. Para contrarrestar el impacto de la crisis financiera, el Estado colocó US\$ 1.410 millones para el descongelamiento de depósitos, medida que impactó en el resultado financiero, incrementándose el déficit fiscal a US\$ 1.926 millones, equivalente al 13.9% del PIB. Ver Anexo No. 1.

La emisión de bonos a partir de la crisis financiera, ha tenido como finalidad obtener recursos para destinarlos a la banca privada, valor que al no estar presupuestado, repercutió en el déficit.

Otro aspecto que incide en el déficit, es la tendencia que presentan los gastos en el período de análisis, el cual ha sido mayor al de los ingresos; en 1996, el gasto se ubicó en 19.5% del PIB, los ingresos en cambio alcanzaron 18%. Similar comportamiento se observa en los períodos siguientes, siendo los más críticos, 1998 en el que la brecha fiscal alcanza 4.9% del PIB y 1999 13.1% del PIB. Ver Anexo No. 19.

La situación de las finanzas públicas entró en un curso de creciente deterioro, debido a la progresiva ampliación de la brecha fiscal y el nivel cada vez mayor de endeudamiento gubernamental. Esa tendencia tocó fondo en 1999 con el agravamiento de varios indicadores de desempeño fiscal, alcanzando a finales de año un déficit equivalente a 13.9% del PIB. Ver Anexo No. 19.

⁴² Corresponde a las líneas emitidas desde el Presupuesto pendientes de pago, que son pagadas por la Tesorería en fecha posterior o durante el ejercicio fiscal siguiente.

CAPITULO III

EL MANEJO PRESUPUESTARIO A PARTIR DE LA DOLARIZACION

A través del análisis del Presupuesto y del manejo presupuestario luego de la dolarización, se trata de determinar si las condiciones imperantes hasta 1999 han variado y si las modificaciones propuestas están orientadas a corregir estas distorsiones, a fortalecer las finanzas públicas, condición necesaria dentro del nuevo esquema económico adoptado.

Igualmente se determinará si el manejo presupuestario a partir de la dolarización ha creado las condiciones para el bienestar de la población más necesitada y ha contribuido a sostener o dificultar este proceso.

EL PRESUPUESTO EN DOLARIZACION

Luego que el país entra en un nuevo esquema económico, se introducen reformas tendientes a sustentar el modelo implementado, para lo cual se emite la Ley de Desagio, la de Reordenamiento de las Finanzas Públicas y de Transformación Económica

Algunas de las apreciaciones y expectativas sobre el contexto económico, que se esperaban para el año 2000 cuando fue estructurado y aprobado el Presupuesto del Gobierno Central a finales de 1999, variaron posteriormente, modificando estimaciones, metas y supuestos.

Los evidentes deterioros registrados en el sector fiscal en los últimos años de la década de los 90's, a partir del 2000 se modifican, sin embargo, la recaudación de las rentas internas, a pesar de las reformas introducidas en la Ley de Racionalización Tributaria no logró recuperar los niveles registrados antes de la crisis. Ver Anexo No. 14.

En agosto del 2000, se expide la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana, que derogó el Impuesto a la Circulación de Capitales, debido a la presión que ejercieron grupos políticos, que consideraban que la aplicación de ese impuesto fue una de las causas de la crisis del sistema financiero, por cuanto los sujetos pasivos con el fin de evadir su pago, redujeron significativamente las operaciones a través de la banca. La realidad del descontento que ocasionó en los sectores económicos la aplicación del ICC, fue la base de datos conformada por el SRI con la información que proporcionaban los bancos respecto al movimiento de cuentas, con lo cual se determinaba el nivel de actividad de los contribuyentes que comparado con el impuesto pagado, se podía apreciar si existía evasión, mecanismo que le permitió al estado una mayor recaudación y control.

En los ingresos petroleros la situación se presentó favorable debido al incremento significativo de los precios del petróleo y de los combustibles, lo cual permitió una recaudación equivalente al 9.1 % del PIB. Ver Anexo No. 2.

Con respecto al gasto público se observa una marcada contracción, éste sufrió una caída del 29% respecto a 1999 y con relación al PIB disminuye de 33% al 23% en el año 2000, debido a que la política fiscal se orientó básicamente a reducir el déficit. Ver Anexo No. 18.

En la composición de los gastos totales se observa el gran peso del servicio de la deuda y la inflexibilidad que imprime al Presupuesto: la suma de amortización e intereses, con respecto a los gastos totales en este año, se consideró el 53.9% en el inicial, con una ligera mejora al bajar a 45.4% en el codificado y 46.8% de los valores emitidos. Ver Anexo No. 20.

Pese a que se atendieron parte de estos requerimientos, mejoró la situación fiscal debido a la obtención de ingresos adicionales provenientes de las exportaciones de petróleo y al comportamiento positivo de las recaudaciones de impuestos internos

El crecimiento de la recaudación en niveles superiores a los registrados en períodos anteriores a la dolarización, la disminución del pago del servicio de la deuda externa previsto en el presupuesto inicial y la austeridad en el manejo del gasto público contribuyeron a una disminución del déficit fiscal de 13.9% a 1.14% del PIB. Ver Anexo No. 19

En este año se culminó la renegociación de la deuda externa en su componente de deuda con la banca privada y las primeras negociaciones con el Club de París, esto permitió una disminución del stock de deuda pública que a octubre del 2000 era del orden de US\$10.855 millones frente a US\$13.643 millones registrados en enero de este año, con una reducción de US\$2.787 millones⁴³

El menor déficit, permitió reducir en este año los requerimientos de financiamiento con créditos, el cual disminuyó de US\$ 1.926.9 millones registrado en 1999 a US\$ 157.18 millones en el 2000. Ver Anexo No. 1

INGRESOS

Durante el año 2000 se realizaban operaciones tanto en sucres como en dólares, además las estimaciones de ingresos del presupuesto se realizaron utilizando parámetros que no contemplaban los efectos de esta nueva política y en sucres. El mecanismo utilizado inicialmente para convertir las cifras estimadas a dólares fue dividir los valores presupuestados para el tipo de cambio de 14.789, considerado en la elaboración del Presupuesto, posteriormente se convirtió el Presupuesto al tipo de cambio fijado por el Gobierno al iniciar la dolarización que fue de US\$ 25.000, situación que distorsiona la comparación entre los valores iniciales y efectivos así como respecto a años anteriores.

El impacto del nuevo modelo adoptado, en la economía, cambió las expectativas trazadas, factor que incidió en el rendimiento de los ingresos, debido a la relación directa que existe con los parámetros macroeconómicos, como el PIB, el crecimiento de la economía, tipo de cambio, nivel de importaciones y la inflación.

Los ingresos totales ascienden a US\$ 3.161.8 millones que representan el 22.6% del PIB, su crecimiento frente a la recaudación del año 1999 es de 17.6%, cifra poco consistente con la inflación que en este año se ubicó en 91%. Ver Anexo No. 14

⁴³ Econ. Marcelo Salcedo, "El desfinanciamiento del Presupuesto del Gobierno Central en el último quinquenio

Los ingresos alcanzados en este año antes que deberse a reformas de carácter estructural, obedecen a las reformas legales expedidas a fines de 1999, aumentos de precios de los bienes y servicios, aumentos de importaciones, variaciones en el comportamiento de la economía y a las mejoras administrativas implementadas, pues éstas han posibilitado el incremento de las recaudaciones tributarias, elevando el peso tributario de 11.6% a 12.5% del PIB en el 2000. Ver Anexo No. 15

INGRESOS PETROLEROS

En una economía dolarizada se torna compleja la gestión de la política fiscal ya que la variabilidad en el precio del petróleo afecta de manera significativa el resultado de las cuentas fiscales.

El mercado internacional del petróleo responde a decisiones exógenas de tipo político difíciles de predecir y factores como el impacto recesivo de las economías industrializadas y el desenlace de los conflictos como en Medio Oriente.

La dependencia del Presupuesto del Gobierno Central de los ingresos petroleros es significativa, su rendimiento en el 2000 aporta con el 39.5% a los ingresos totales, mayor que la de 1999 que fue de 37.7%. Su participación frente al PIB fue 8.9%, la más alta de los últimos cinco años, debido a que en este año los precios de los combustibles de uso interno se incrementaron en porcentajes que variaron entre el 65.71% y 336.88% respecto a los de 1999, excepto el gas de uso doméstico, y básicamente al nivel de los precios del crudo que se mantuvo en un promedio de US\$ 24.87 el barril, superior al valor presupuestado que fue de US\$ 14.7 (Ver Anexos No. 2

y su consecuencia en el equilibrio macroeconómico”, 2001.

y 3), situación que permitió sostener la etapa inicial del modelo implementado. El comportamiento alcanzado por estos rubros fue un factor básico que contribuyó a una mayor estabilidad del sector fiscal y permitió corregir el déficit que venía arrastrándose desde años anteriores.

El rendimiento de los ingresos tradicionales alcanza un incremento de 8.7% respecto a 1999 (Ver Anexo No. 14), porcentaje que comparado con la caída registrada en años anteriores, evidencia una importante recuperación. Dentro de éstos, los de mayor significación antes y después de la dolarización constituyen los impuestos a la renta, al valor agregado, arancelarios a las importaciones y a los consumos especiales; que alcanzan el 79.7% de la recaudación total de este grupo, equivalente al 12.5% del PIB. Ver Anexo No. 15

El mayor aporte corresponde al Impuesto al Valor Agregado, su participación se ubica en el 47% debido a la amplitud de la base imponible, seguido por el Impuesto a la Renta que aporta con 16.2% y Arancelarios a las Importaciones que presentan un peso tributario de 12.3%. Ver Anexo No. 15.

Dentro de la estructura impositiva, el impuesto a la renta de carácter directo, históricamente su comportamiento ha sido decreciente. Las disposiciones contenidas en la Ley de Racionalización Tributaria emitida en noviembre de 1999, causó efecto en el 2000, año en el cual alcanzó una leve recuperación, incrementándose su rendimiento a 1.9% del PIB, superior a los años anteriores. Ver Anexo No. 17. Frente a 1999 no resulta muy comparable debido a su eliminación, sin embargo con relación a otros períodos se observa una mayor recaudación.

El IVA, tributo de tipo indirecto, los ingresos por este concepto presentan la mayor presión tributaria al registrar una tendencia creciente. Su contribución en el 2000 presenta un importante incremento de 4.5 % del PIB alcanzado en 1999 a 6.7%, el más significativo de los últimos años. Ver Anexo No. 17.

El incremento de la recaudación ha sido producto principalmente de las mejoras en el control aplicadas por el SRI tendientes a controlar la evasión tributaria, las reformas legales implementadas en 1999 eliminaron una parte de las exenciones, posibilitando el incremento de la base tributaria, pero no fueron tan significativas como para incidir en el crecimiento alcanzado, por lo que se atribuye que el incremento en los precios de los bienes y servicios gravados y del monto de importaciones han contribuido a una mayor recaudación.

Se considera que el aporte de las rentas fiscales que se recaudan a través de las aduanas podría ser mayor de mejorar la eficiencia y control, aspecto que está sujeto a intereses de las autoridades.

Los recursos provenientes del ICE no registran variación alguna, luego de la dolarización no se han dado cambios que impacten en la recaudación. Debido a que grava a productos de carácter suntuario como cerveza, cigarrillos y licores, la característica de este impuesto es de que en épocas de recesión su rendimiento tiende a disminuir, además, las frecuentes reformas legales disminuyendo las tarifas, han afectando el rendimiento fiscal.

Su relación frente al PIB por algunos años se ha mantenido en 0.5%. La base imponible compuesta por los niveles de producción y márgenes de comercialización, dificultan su

control, razón por lo que la recaudación de este impuesto está sujeta más a la voluntad de los contribuyentes que a la demanda de los productos afectos.

El aumento temporal de los aranceles y la creación de la sobretasa arancelaria, fue una respuesta a la necesidad de mayores recursos para disminuir el déficit fiscal. Los ingresos arancelarios alcanzaron USD\$ 215.1 millones, que representan el 1.5% del PIB y un decremento del 38% respecto a 1999. Ver Anexo No. 15.

La recaudación de este impuesto igual que el IVA e ICE, está relacionada con el comportamiento de la economía en su conjunto. Su rendimiento depende del monto de importaciones, dándose en lo que va de 1999 una drástica caída, reflejo del estancamiento del sector productivo y una ligera variación hacia arriba en el 2000, que no llegó a los niveles registrados en años anteriores.

La disminución de su aporte en el año 2000 a 1.5% del PIB, se debe a la disminución progresiva que han tenido las tarifas del arancel por efecto de los compromisos internacionales asumidos por el país, que ha ocasionado modificaciones al arancel con la finalidad de equiparlas a los techos establecidos por la OMC.

El impacto esperado por efecto de la modernización de las Aduanas de mayor eficiencia y control, en este período no se ha hecho realidad, todo lo contrario se ha entregado la administración de las aduanas al sector privado y las autoridades de turno se han visto involucradas en problemas de corrupción que no permite recuperar la imagen de la institución que cada vez se ahonda en el caos y la inoperancia, factores que repercuten en el rendimiento fiscal.

OTROS INGRESOS

Se registran en el Presupuesto ingresos de menor cuantía y significación, en el caso del impuesto del 1% a las transacciones cambiarias, con la dolarización se elimina la base gravable y la caja fiscal a partir del 2000 dejó de percibir recursos por este concepto. Dicho impuesto fue eliminado con la Ley para la Transformación Económica del Ecuador.

En Otros Ingresos Tradicionales, el Impuesto a la Matriculación de Vehículos, se incrementa debido al alza de los avalúos dispuesta por el Servicio de Rentas Internas, y la venta de Especies Fiscales, por la variación en el precio de los pasaportes.

Luego de la dolarización no se han hecho cambios significativos, el impacto registrado en la recaudación obedece a las reformas efectuadas en 1999, que se aplicaron a partir del 2000, el aumento de la presión tributaria solo será posible si se puede garantizar una reforma integral del sistema impositivo que elimine las distorsiones existentes como el mayor peso de la tributación indirecta que al ser trasladado recae sobre los sectores de menores ingresos, la administración eficiente de los tributos y si la economía logra estabilizarse, así el sector informal de la economía disminuirá y se ampliará la base tributaria, situación en la cual el Estado podrá disponer de mayores recursos para destinarlos a sectores prioritarios que por muchos años han quedado postergados. Para esto es necesario emprender una reforma tributaria integral que fortalezca el sistema impositivo interno, elimine los altos índices de evasión, incremente la recaudación de ingresos, con el fin de que se constituya en una fuente permanente de recursos.

A pesar del incremento de los precios de los derivados y del crudo, que posibilitaron la recuperación de los ingresos petroleros en el año 2000, el mayor aporte del financiamiento fiscal se obtuvo de los ingresos tradicionales. Ver Anexo No. 16.

Se registran en este grupo las Transferencias Corrientes, que corresponde a asignaciones provenientes de la aplicación de normas dispuestas en diferentes leyes. Por disposición de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas las entidades descentralizadas transfirieron el 10% de sus ingresos propios al Presupuesto del Gobierno Central, su aporte en el 2000 no llegó ni al 0.1%. Ver Anexo No. 16.

En el rubro Transferencias de Capital se registran las participaciones fijadas en el Fondo de Estabilización Petrolera y los recursos que recibe el país por asistencia Técnica no Reembolsable, a diferencia de años anteriores que aportó con 0.1%, en este año fue de 5.3% del total de los ingresos. Ver Anexo No. 16.

Los ingresos de autogestión, generados de la actividad de las instituciones, en el 2000 se registraron en este rubro los recursos que el Fondo de Solidaridad transfiere al presupuesto para financiar programas de inversión social en las áreas de Educación, Salud, Bienestar Social y Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, su aporte significó el 2% del PIB de ese año.

FINANCIAMIENTO

Los desembolsos internos correspondientes a los créditos que concede el Banco del Estado y la emisión de bonos para financiar la realización de proyectos de inversión en el 2000 ascienden al 20.6% del total y al 6.1% del PIB.⁴⁴

El valor de los desembolsos asciende a US\$ 854.2 millones. Constituyen un importante aporte en el financiamiento del Presupuesto y representan el 15.18%. Ver Anexo No. 1.

También contribuyó a la disponibilidad de recursos fiscales por parte del Gobierno Central, la autorización del Ministerio de Economía y Finanzas para disponer de los saldos que las entidades del sector público mantienen en el Banco Central.

GASTOS FISCALES

En este año, se produjeron presiones sobre el gasto público, pues se alteraron los costos de bienes y servicios que debió adquirir el sector público y hubo exigencias de aumentos de salarios de los servidores públicos, la necesidad de restablecer la capacidad de compra del bono solidario y el aumento en suces de las obligaciones de servicio de la deuda externa.

Los gastos totales disminuyen en 29%, respecto a 1999, ello demuestra que si bien las modificaciones presupuestarias se orientaron a una parcial recuperación del Presupuesto en poder adquisitivo, se produjo una contracción del gasto respecto de las previsiones iniciales,

⁴⁴ Estadísticas Fiscales, Subsecretaría de Presupuestos, Ministerio de Economía y Finanzas.

con excepción del grupo Gastos de Capital que crece en el 105% (Ver Anexo No. 18), debido a la asignación que se hace para CORPECUADOR.

Con respecto al PIB, el gasto del Gobierno bajó de 33.27% en 1999 a 23.4% en el 2000, la programación y ejecución presupuestaria se mantuvieron dentro de las condiciones impuestas por el FMI, de reducir el déficit, razón por lo que la política de gasto fue restrictiva; de este modo se registró un resultado presupuestario con un déficit equivalente al 1% del PIB a finales de año, lo que disminuyó la brecha fiscal, principal meta planteada por el gobierno. Ver Anexo No. 18.

La desaceleración del crecimiento del gasto fiscal implicó una política de ajuste que se efectuó básicamente en los gastos de inversión. El destino fundamental del gasto fiscal constituye, en su orden, gastos financieros (31.3), gastos de consumo (26.6%) y transferencias de capital (7.1%) Ver Anexo No. 18.

Respecto a los gastos corrientes, en términos generales se adoptó la política de mantener los sueldos y salarios en niveles equivalentes al de años anteriores (7.37% del PIB en 1999), debido al tipo de cambio aplicado y a la recuperación del Producto Interno Bruto experimentado en el 2000, estos se ubicaron en 6.23% del PIB (Ver Anexo No. 18), situación que sumada al incremento desmesurado de los precios de los bienes y servicios de consumo en valores superiores a la inflación registrada en este año, deterioraron aún más la calidad de vida de los servidores públicos.

Como resultado de las políticas de endeudamiento ejecutadas en períodos anteriores, en el 2000 se reorientaron los recursos para el servicio de intereses y amortizaciones de la deuda

pública interna y externa y el costo de los bonos emitidos en 1998 y 1999 para respaldar al sistema bancario, destinándose en este año 46.8% de los gastos totales para este fin. Ver Anexo No. 21.

A diferencia de años anteriores en que caen los recursos destinados a inversión, frente a 1999 que destinó el 1.7% del gasto total, en este año se incrementa a 4.9%. Ver Anexo No. 21.

De acuerdo a la estructura presupuestaria total, la cifra inicial en su relación con el PIB disminuye. Los valores registrados en el presupuesto inicial equivalían a 31.8% del PIB, el codificado baja al 31% y al final del ejercicio se emiten recursos equivalentes al 23.8%, es decir que el presupuesto no logró ejecutarse conforme a lo previsto, sin embargo de las restricciones aplicadas no se logró eliminar totalmente el déficit, debido a que los gastos para servicio de la deuda, solo por intereses significó el 21.4% del total. Ver Anexos Nos. 20 y 21.

El déficit anual, previsto en US\$418.1 millones en el Presupuesto inicial y en US\$238.6 millones en el codificado a diciembre, se redujo a US\$113.4 millones, equivalente al 1% del PIB. Tanto en términos absolutos, como en relativos el déficit fue muy inferior al del año 1999. Ver Anexo No. 18.

En síntesis, en este año los gastos se reorientaron para cubrir el bono solidario, aumento de los subsidios a los combustibles por el congelamiento de precios a partir de junio, mayores egresos en sures para el pago de intereses de la deuda y el costo de los bonos emitidos entre 1998 y 1999 para respaldar al sistema bancario.

LA GESTION PRESUPUESTARIA A PARTIR DE LA DOLARIZACION

CARACTERISTICAS DE LA EJECUCION DEL GASTO PUBLICO

Se afirma que el principal problema de los desequilibrios económicos y sociales a través de la historia del Ecuador, ha sido la forma como se han conducido las finanzas públicas. El mecanismo de la política fiscal para equilibrar las cuentas fiscales o reducir el déficit antes de la dolarización, ha sido recortar el gasto (especialmente de inversión de tipo social), medida que ha dejado sin solución las demandas de la mayoría de la población, aumentando la inequidad.

Al asumir la dolarización los diferentes sectores consideraban que el estado debía reorientar la distribución de los recursos públicos y el manejo fiscal, con el fin de que “La camisa de fuerza que impone la dolarización en el mercado monetario, sea relajada por acción de la política fiscal” y que el sacrificio que impone la dolarización no sea asumido, como siempre, con mayor marginalización y pobreza.”⁴⁵

Se planteó que uno de los elementos para reducir la pobreza es la aplicación de mecanismos redistributivos en la política social, a través de la ampliación del capital humano, para lo cual se debía incrementar los recursos destinados hacia los sectores educación y salud, que en los últimos años se han visto disminuidos, debido principalmente al elevado peso de la deuda, crisis económicas y problemas de déficit fiscal, que ha afectado el gasto público, especialmente la inversión de carácter social.

El discurso político del gobierno fue que la acción de la política fiscal estaría orientada a desarrollar mecanismos que mitiguen los efectos sociales adversos derivados de la

⁴⁵ Ibídem 12

dolarización, tendientes a disminuir la magnitud de la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población, a través de la reorientación de los recursos hacia los sectores más necesitados.

Al analizar la ejecución presupuestaria del 2000⁴⁶ se observa, que la distribución de recursos entre los diferentes sectores en el presupuesto inicial, en orden de importancia fueron: 53.95% del total se consideró para el pago de la deuda pública; de este porcentaje, 24.4% se destinó a deuda interna (43.8% para intereses y 56.2% amortización) y 29.26% a cubrir compromisos de deuda externa (58.4% pago de intereses 41.6% amortización), 8.01% para el sector Educación, 7.3% para Desarrollo Seccional, 5.72% para Defensa y 5.6% para Bienestar Social, entre los más significativos. Del gasto total inicial presupuestado, al Sector Social se le asigna 17.1%. Ver Anexo No. 24.

El Art. 61 de la Ley Para la Transformación Económica del Ecuador, prohibió aumentos y rebajas de créditos respecto de las cifras aprobadas por el Congreso Nacional en el Presupuesto General del Estado, a excepción de los aumentos para solucionar problemas emergentes y rebajas para cumplir los principios establecidos, por esta misma Ley, para la administración presupuestaria.

Debido al cambio de sistema monetario, el Congreso autorizó, mediante el Art. 19 de la Ley 2000-10, publicada en el Suplemento al Registro Oficial N° 48, de 31 de marzo del 2000, Reformatoria a la Ley Para la Transformación Económica del Ecuador que en el plazo de 30 días, contados a partir de su expedición, proceda a adecuar el Presupuesto General del Estado al nuevo modelo económico mediante reajustes en las cuentas de ingresos y gastos.

Luego de las reformas realizadas, el nuevo valor Codificado del Presupuesto, respecto al total inicial disminuye en 2.4%; los recursos previstos para el pago de deuda decrecen en 17.9%, - 1.02% en deuda externa y -37.9% en deuda interna. Contradictoriamente se observa que mientras a algunos sectores se les recorta el presupuesto, otros alcanzan importantes incrementos respecto a la cifra inicial como el Sector Administrativo en el que se encuentra la Presidencia que se incrementa en 136.5%, Finanzas Públicas que crece en 547% y Recursos Naturales en 1428%, entre los más significativos, Ver Anexo No. 20, al Sector Social en cambio se le restan recursos equivalentes al 26.2%, al bajarle del 17% previsto inicialmente a 12.95% del nuevo total, afectándose a Educación en - 13.7%, Bienestar Social - 64.8%, Trabajo - 9.4% y Salud en - 8.2%, únicamente Vivienda crece 89.4%. Ver Anexo No. 24.

En el servicio de la deuda se produce reducción (US\$163.4 millones), al disminuir la necesidad de mantener los montos originales en las partidas de intereses internos por emisiones de bonos (R201201 reducciones US\$100 millones, R.201505 por US\$63.4 millones)⁴⁷

El incremento significativo que se hace al presupuesto de Economía y Finanzas obedece a que se incluyeron valores para cubrir el pago de bienes y servicios, bono solidario, también se hicieron constar valores para ajustes por tipo de cambio por dolarización y contrapartes locales (créditos externos), conceptos que constituyeron cuentas de distribución, abiertas para la adecuación del presupuesto al sistema de dolarización y a controlar el impacto de sus consecuencias iniciales, partidas que volvieron a reducirse al efectuarse su distribución entre

⁴⁶ Se toma información bruta de ejecución presupuestaria, debido a que no se dispone de datos depurados por sector y grupo de gasto del año 2000.

⁴⁷ Información obtenida del informe semestral de ejecución del Presupuesto. Subsecretaría de Presupuestos.

las demás entidades.⁴⁸

El incremento presupuestario en el Sector de Recursos Naturales, se produce por la apertura de la partida del Ministerio de Energía destinada a registrar el pago de US\$70.8 millones a empresas eléctricas.⁴⁹

El incremento del sector Administrativo, obedece a los aumentos de remuneraciones y los destinados a cubrir deficiencias en partidas de bienes y servicios.

El del Sector Desarrollo Urbano y Vivienda, corresponde a aumentos remunerativos, y en parte por el traspaso de recursos para inversiones en planes de vivienda.

El aumento en el Sector Defensa Nacional, se debe principalmente en partidas para la cobertura de bienes y servicios, además de las destinadas a cubrir aumentos remunerativos.

Durante la ejecución del Presupuesto, la Subsecretaría de Presupuestos determinó líneas por el 77.7% del valor Codificado y la Tesorería entregó el 76.8% de estos recursos, lo que significa que durante el ejercicio fiscal el Presupuesto inicial aprobado alcanzó una efectividad del 74.9%. Ver Anexo No. 21.

A los sectores Legislativo, Jurisdiccional, Defensa, Organismos Seccionales, se les entrega más del 95% de los recursos presupuestados. Para el Sector Social se destinaron 14% de los recursos emitidos, equivalentes al 82.8% del codificado, de los cuales a Bienestar Social le correspondió 61.8% de los recursos que debió recibir, Trabajo 57%, Salud 89.3% y

⁴⁸ *Ibíd*em 47.

Desarrollo Urbano apenas se le entrega 46.2% del Presupuesto estimado. Ver Anexos Nos. 20 y 24

Para el pago de Amortización de la Deuda Pública Interna en cambio se destina 84.1% del codificado y para Intereses 138.1%, en Deuda Externa, para amortización se asigna 78.5% del valor presupuestado y para Intereses 62%. Ver Anexo No. 20.

Los sectores que recibieron menos recursos son: Agricultura 36.9%, e Industrias 30.9% del valor codificado. Ver Anexo No. 20.

Debido a la prohibición de incrementar la cifra total del Presupuesto aprobada por el Congreso, el mecanismo aplicado en la etapa de ejecución del Presupuesto para no sobrepasar este techo, es internamente hacer modificaciones entre sectores y grupos de gasto, disminuyendo a algunos e incrementando a otros, en la misma proporción, de esa manera no se altera el valor aprobado.

De los valores emitidos la distribución por grupos de gastos corresponde 21% a gastos de personal, 3.2% bienes y servicios de consumo, 21.4% gastos financieros, 17.2% transferencias corrientes y 25.4% amortización de la deuda, es decir que los valores totales destinados al pago de deuda fueron del 46.8% del gasto total emitido. Ver Anexo No. 22.

En el grupo Transferencias, se registraron los valores previstos para entrega de recursos a la Agencia de Garantía de Depósitos (Resoluciones 202522 por US\$40.6 millones y 202529 por

⁴⁹ Ibídem 47

US\$31.8 millones), restitución de pagos a empresas eléctricas (R.202555 por US\$70.8 millones) y bono solidario (US\$25.3 millones, R.201651)⁵⁰

- Los gastos de personal se modificaron además de algunos traspasos de magnitudes menores dentro de presupuestos institucionales y aumentos con recursos de autogestión, se ha destinado a cubrir las obligaciones derivadas de la aplicación de Resoluciones del CONAREM correspondientes a 1999, que quedaron postergadas y debieron ser atendidas en el 2000, con que se aprueban el incremento del 10% del salario básico de trabajadores amparados por el Código del Trabajo; una nueva escala de remuneraciones para servidores del Estado cuyos puestos pertenecen al Sistema Nacional de Clasificación de Puestos del Servicio Civil; aumento de sueldos para el Magisterio; incremento de bono de comisariato por US\$20, subsidio familiar de US\$1 por carga; bonificación para la clase médica de US\$32; bonificación de profesionales de la salud, enfermeras; bonificación de US\$40 para educadores comunitarios, entre otras y lo más significativo atender incrementos de las bases de cálculo de remuneraciones de las Fuerzas Armadas, ISPOL y el Aporte al ISSFA para nueva base de cálculo para pensiones de jubilados de Fuerzas Armadas, de las cuales el Estado tiene que aportar el 60%.⁵¹

La ejecución del grupo de Bienes y Servicios aumentaron considerablemente para satisfacer los crecientes requerimientos institucionales, afectados por los continuos y generalizados aumentos de precios.

⁵⁰ Información tomada de la Subsecretaría de Presupuestos de los informes semestrales de ejecución del Presupuesto del 2000.

⁵¹ Ibídem 50

En este año también se cancelaron obligaciones pendientes por cuotas y convenios internacionales. Cuotas para Organización Latinoamericana de Energía, OLADE; Organismo Internacional de Energía OIEA; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA; Organización Internacional Para Migraciones, OIM; contribución de 1995 al 2000 al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; contribuciones pendientes de 1997 y 1998 al Instituto Panamericano de Geografía e Historia, IPGH; aporte pendiente de 1999 a FLACSO. Gastos locales de PNUD/GLOC. Obligaciones pendientes del Ministerio de Comercio Exterior. Cancelación deudas pendientes a la MOMEPE.⁵²

US\$40.6 millones (R.202532) Pago de Garantía de Depósitos A.G.D., para 5° etapa de pagos. Además (R202529) aproximadamente US\$31.9 millones a Garantía A.G.D. Fideicomiso Mercantil y de Comercio Exterior.⁵³

Adquisición de vehículos por el Ministerio de Defensa para seguridad de la Presidencia y Vicepresidencia.

Al Ministerio de Energía, Regulación presupuestaria para registrar pagos realizados por el Banco Central, de la Cuenta Corriente Única del Tesoro, por US\$70.8 millones a ELECTROQUIL, ENERGYCORP y ECUAPOWER por contratos de fideicomiso del ex INECEL por suministro de potencia y energía eléctrica.

Intereses de la deuda pública interna, varios ajustes, incluye servicio de emisión bonos A.G.D., Ley 98-17 reestructuración del sistema financiero 128.4.

⁵² *Ibídem* 50

En diciembre (R.202361) se trasladan US\$97.5 millones de la partida de intereses de la deuda pública Emisión de Bonos A.G.D, Ley 98-17 Reestructuración del Sistema Financiero, al Ministerio de Finanzas, partida Pago Garantía de Depósitos para transferir a Filanbanco y Banco Del Pacífico para que realicen pagos en ese mes.⁵⁴

De la composición del Gasto del Presupuesto del Gobierno Central, por sectores económicos y naturaleza, se observa una pronunciada desigualdad, de los valores emitidos en el 2000, el mayor peso del presupuesto constituye el pago de la deuda, 46.8% de las rentas, dejando la inversión pública relegada de la atención y prioridad gubernamental, especialmente en el sector social. Ver Anexo No. 20.

En valores absolutos la cifra inicial prevista para este sector disminuye de US\$ 761.7 millones a US\$ 562.1 millones. Ver Anexo No. 20.

FINANCIAMIENTO

En los conceptos del Financiamiento se observa que los Desembolsos y colocación de deuda interna produjeron un 11.59% más que el valor del presupuesto codificado a diciembre, y las amortizaciones de deuda interna tuvieron una efectividad del 93%. Ver Anexo No. 20.

En los cuadros de ejecución resaltan las magnitudes de desembolsos externos y de amortizaciones externas, que superan con mucho a los valores presupuestados. Esto es por la renegociación de la deuda externa, como resultado de la cual se registran en el mes de agosto, conforme consta en el detalle mensual de la Cuenta Ahorro-Inversión- Financiamiento, las

⁵³ Ibídem 50

sumas de US\$3.624.5 millones en el rubro genérico de desembolsos, que corresponde a la emisión de bonos Global (generación de nuevas obligaciones) para canje con los Brady, y de US\$3.398.9 millones en el rubro de amortización, que corresponde a la cancelación (supresión de obligaciones) de los bonos Brady.⁵⁵

Los créditos contratados en el segundo semestre del 2000 corresponden:⁵⁶

ACREEDOR	OBJETO	EJECUTOR	MONTO US\$ Miles
ICO/Gob. España	Plan Maestro de Agua Potable ciudad	Municipio de Loja	33.442
BNDES	Provisión de vehículos	Policía Nacional	33.287
BID	Programa Sectorial de Inversión	Ministerio de Economía	150.000
BIRF	Proyecto de Ajuste Estructural	Ministerio de Economía	151.520
CAF	Programa de Fortalecimiento Económico y Financiero	Ministerio de Economía	200.000
MERTRIMPEX	Adquisición equipo didáctico Escuelas Politécnicas	CONUEP	19.550
BIRF	Asistencia Técnica Sector Financiero	Superintendencia de Bancos	10.000
CAF	Programa Infraestructura Fronteriza	Banco del Estado	25.000
DEUTSCHE Banco ESPAÑA	Renovación parque automotor para la Policía Nacional	Policía Nacional	5.712

ASPECTOS RELEVANTES DEL MANEJO PRESUPUESTARIO EN EL AÑO 2000

⁵⁴ Ibídem 50

⁵⁵ Anexo No. 1

⁵⁶ Información proporcionada por la Dirección Nacional de Crédito Público, SIGADE, Ministerio de Economía.

Se plantea que el logro de los equilibrios económicos y sociales depende en gran medida del manejo de las finanzas públicas. Para disminuir la magnitud de la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población, es necesario una reducción del déficit fiscal y, al mismo tiempo, modificarse la orientación de los gastos.

Para alcanzar estos objetivos era necesario hacer cambios en las políticas de gasto y asignación de recursos, dando prioridad al sector social, al mismo tiempo que se debían hacer correctivos en el proceso de ejecución del presupuesto.

Una de las condiciones dentro de la dolarización como se señala en el capítulo anterior es la inexistencia absoluta de déficit fiscal, entre las características que destacan el manejo presupuestario en el 2000, es la reducción del déficit de 13 % registrado en 1999 a 1% en el 2000, logro alcanzado a base de disminuir el gasto en el 29% respecto a 1999 y sacrificar la inversión y obra pública destinándose únicamente 7.2% y 3.7% del gasto total respectivamente. Ver Anexos Nos. 18, 19 y 22.

El refinanciamiento de la deuda y el pago de la misma, permitió una disminución de su monto, el saldo de la deuda pública interna a fin del período en 1999 se registran por este concepto US\$ 3303.9 millones equivalentes a 24% del PIB, en el 2000 se ubica en US\$ 2833.5 millones (20.6% del PIB de ese año) El saldo de deuda pública externa a fin de período en 1999 es de 13.372.4 millones de dólares, en el 2000 baja a 10.987.2 millones dólares.⁵⁷

La orientación del gasto entre los diferentes sectores no se ha destinado a generar condiciones

⁵⁷ Boletín Estadístico Banco Central del Ecuador, Estado y Movimiento de la deuda.

de bienestar en la población, de la misma manera que años anteriores la prioridad en la asignación de recursos ha sido el pago del servicio de la deuda, 46.8% del gasto total se destinó para este fin, seguido por 41.5% que se destina a gastos corrientes (remuneraciones, compra de bienes y servicios de consumo y transferencias corrientes a otras entidades del sector público) Ver Anexo No. 22, persistiendo la inequidad en la distribución del ingreso.

Dentro de los sectores la mayor cantidad de recursos se destina al pago de deuda, seguido por el sector finanzas que en el que se registran los recursos que se destinaron a la banca privada y partidas globales a ser distribuidas, el sector defensa nacional y las asignaciones que se entregan a los organismos seccionales por concepto de leyes especiales.

De los valores codificados, se ha cumplido en porcentajes que sobrepasan el 95% del valor codificado en los presupuestos de los sectores legislativo, jurisdiccional, defensa y organismos seccionales. Ver Anexo No. 20.

No se cumple el efecto redistributivo de gravar con más a los que más tienen y de asignar la mayor parte de recursos a los sectores más pobres. No se han hecho cambios que corrijan la estructura de los impuestos, persiste el peso de la tributación indirecta, no se da el fortalecimiento del sistema tributario. Por el lado de los gastos al sector social se le recorta 26.2% y se le asigna 61% de los recursos considerados en el presupuesto inicial equivalente al 14% de los valores totales emitidos, de estos recursos 90.4% se destina a gastos corrientes, 3.58% a inversión y 4.9% a obra pública. Ver Anexos Nos. 23 y 24.

El incremento considerable alcanzado en los precios del petróleo y aunque en menor magnitud las rentas internas, superior al valor presupuestado, contribuyó con mayores

recursos a la caja fiscal, sin embargo el destino de esos recursos no modifica el anterior sistema y mecanismo de asignación, contrariando el discurso político de elevar el nivel de vida de los ecuatorianos.

Un aspecto importante que se debe resaltar es el hecho de que de los créditos contratados en el segundo semestre los más trascendentales y de mayor impacto social son el Plan Maestro de Agua Potable para la ciudad de Loja, la Adquisición de equipo didáctico para las Escuelas Politécnicas y el de Infraestructura Fronteriza, cuyos montos son poco significativos comparados con el resto de proyectos.

En esas condiciones y de acuerdo a lo que evidencian los indicadores sociales, la acción del Estado en materia social ha tenido un notable retroceso, los insuficientes recursos asignados hacia estos sectores han ocasionado la desatención de la población más necesitada, la mayor parte del gasto se destina al pago de remuneraciones y servicios básicos, dejando de lado la inversión, agudizando aún más la situación de los pobres, que carecen de agua, luz, alcantarillado y vivienda.

A diferencia del caso de Panamá, en el cual el 48.1% de los recursos destinados a inversión son para el sector social, en el Ecuador en cambio en el año 2000 apenas el 6.87% se asigna a este sector.⁵⁸ Ver Anexos Nos. 22 y 23.

La inadecuada estructura institucional burocratizada y centralizada, la falta de coordinación entre las entidades estatales encargadas de las políticas sociales, los reducidos índices de participación social y la inexistencia de estrategias de orientación hacia objetivos y temáticas

⁵⁸ Anexo No. 21

claves han reforzado los efectos nocivos del estancamiento económico, de la mala distribución del ingreso y de la crisis fiscal. Entre los aspectos básicos que han caracterizado la gestión social en el Ecuador están, falta de políticas de estado a largo plazo, ausencia de un compromiso político para superar las condiciones de inequidad e ineficiencia en el uso de los recursos.

Por lo que se observa los problemas imperantes antes de la dolarización aún persisten y se van agudizado, la asignación de recursos entre los diferentes sectores se continúa haciendo a discreción de las autoridades de turno, afectando a grupos más débiles, situación que no cambiará si no se implementan reformas de carácter estructural que permitan corregir esta situación.

La desigual distribución del ingreso ha afectado el crecimiento económico, por cuanto promueve el descontento y la inquietud social, dándose una mayor demanda de programas sociales, empeorando los desequilibrios presupuestarios, con el consiguiente riesgo de desestabilizar la economía y su crecimiento sostenible, que debería ser la meta principal dentro del esquema vigente.

CONCLUSIONES

La política fiscal a partir de la dolarización se ha diseñado teniendo como fin la consecución del equilibrio fiscal y se ha ejecutado básicamente mediante medidas de ajuste en los gastos del Presupuesto del Gobierno Central, postergando la aplicación de reformas de carácter estructural necesarias que permitan resolver problemas fundamentales que ha soportado desde la década pasada, que han distorsionado su aplicación.

En el año 2000 se mantiene el mismo estilo de asignación de recursos y persisten los problemas que afectaban al presupuesto, entre los que se destacan la inadecuada distribución de las rentas entre los diferentes sectores de la economía, el recorte del gasto tendiente a reducir el déficit y la prioridad dentro del gasto total al destinarse alrededor del 50% para el pago de la deuda (más del 50% del monto pagado corresponde a intereses).

La severa política de restricción del gasto público, como medida para superar la crisis, ha afectado la inversión. En el manejo fiscal persiste la contradicción de cómo focalizar los recursos del Estado, ya que por una parte se plantea la necesidad de mayores rentas para la ejecución de proyectos sociales y por otra para combatir el déficit se reducen los gastos, especialmente los destinados al sector social.

Se observa un marcado quiebre estructural en el gasto público. En ausencia de endeudamiento externo, el mecanismo de ajuste fiscal se ha hecho a través de una reducción del déficit por la vía del recorte del gasto de corto plazo (especialmente los de inversión) dándose un cambio en su composición y una contracción de casi 9% del PIB con respecto a los niveles promedio que presentó durante los noventa, la causa de esa caída se encuentra en el acuerdo con el FMI de disminuir el déficit.

No se dispone de cifras efectivas de ejecución del presupuesto del año 2001, que permitan una mejor comprensión y análisis, sin embargo de los datos provisionales no se observan cambios respecto al esquema observado en el año 2000, el 40.2% del presupuesto total se destinó al pago del servicio de la deuda.

Por el lado de los ingresos, las medidas adoptadas han sido circunstanciales como el incremento de la tarifa del IVA del 12% al 14%, medida que se mantuvo durante los meses junio – agosto del 2001, eliminándose a partir de septiembre del mismo año, en el impuesto a la renta, se reduce las tarifas correspondientes a herencias, a los ingresos distintos a las utilidades, a las reinversiones, así como el incremento de la base imponible de las personas naturales, parte de ellas fueron posteriormente derogadas, lo que demuestra inestabilidad, falta de claridad de objetivos y metas tributarias a cumplir.

El manejo irresponsable del gasto, especialmente a partir del último trimestre del 2001 y primer semestre del 2002, las autoridades de turno emitieron partidas extrapresupuestarias que sobrepasaron el techo aprobado por el Congreso, violando disposiciones legales que

prohíben este sistema de asignación de recursos. Adicionalmente, el ejercicio fiscal del 2001 se cierra en mayo del 2002 cuando la Ley de presupuesto dispone que se hará el 31 de diciembre, en este período, se destinaron recursos que debían financiar el presupuesto 2002, a cubrir compromisos correspondientes al ejercicio fiscal 2001, desfinanciando el presupuesto de este año, el cual desde el mes de enero incumplió la programación, entregando recursos únicamente para gastos corrientes.

Al finalizar el año 2001, entre lo más destacado, se presenta el proyecto de Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal cuyo propósito fue poner límites al gasto primario excepto el pago de intereses de la deuda y al endeudamiento público, imponer restricciones al déficit presupuestario, la rendición de cuentas respecto a cómo se gastan los recursos, igualmente, se orienta a cambiar el perfil de ingresos del presupuesto en el mediano plazo, eliminación de las preasignaciones y la creación del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción de Endeudamiento Público que se alimentaría con los ingresos del petróleo y superávit del presupuesto, el cual se convertiría en un estabilizador en momentos de crisis. La utilización de los recursos del Fondo será autorizado por el Presidente de la República mediante decreto ejecutivo.

Situaciones de carácter político presionaron e impidieron su aprobación en los términos planteados inicialmente, modificando especialmente lo relacionado con la eliminación de las preasignaciones, con lo cual se continuará distribuyendo los recursos de manera inequitativa entre las diferentes regiones del país por cuanto por efecto de la aplicación de leyes especiales que establecen recursos a favor de determinadas entidades, existen provincias que en la actualidad reciben mayores recursos que otras, por ejemplo el caso de Manabí, adicionalmente a los ingresos que reciben los organismos seccionales por efecto de la Ley del

15%, FODESEC y asignaciones para funcionamiento, la Junta de Recursos Hidráulicos de Jipijapa y Paján es partícipe del 3% del rendimiento de los impuestos arancelarios a las importaciones y cuando ha regido la sobretasa arancelaria, también ha percibido recursos por este concepto, el Centro de Rehabilitación de Manabí recibe 2% del impuesto a la renta generado en la misma Provincia y 12.5% del valor que se recauda por el impuesto a las operaciones de crédito.

Adicionalmente, existen una serie de fondos especiales que reciben otras provincias como el Fondo para la Provincia de Pichincha, Fondo para la Provincia del Carchi, Fondo para la Provincia de Bolívar, Fondo para la Provincia de Chimborazo, Fondo para la Provincia de El Oro, participación del impuesto a la renta para la Fundación Malecón 2000, del ICE para la Fundación Oswaldo Loor de Manabí, así como beneficios que con cargo a los impuestos recibe la Junta de Beneficencia de Guayaquil.

En el caso de las Universidades la participación que perciben se distribuye en base a indicadores elaborados por el CONESUP, sin embargo la Universidad Agraria adicionalmente percibe el 0.5% del rendimiento del IVA, llegando dicho centro de estudios a disponer de ingresos suficientes, situación que comparada con el número de estudiantes y con los valores que reciben otras universidades del país con mayor número de alumnos se aprecia cierta inconsistencia en la distribución de recursos.

Además, el objetivo de la propuesta de eliminar las preasignaciones radicaba en que dentro de la descentralización es condición básica eliminar todas las participaciones adicionales y extras vigentes, para que del total de recursos que percibe el fisco distribuir entre las diferentes provincias, de acuerdo a los indicadores que se establezcan para el efecto, sea

necesidades básicas, población, eficiencia o de acuerdo a los ingresos que genera cada provincia.

La Ley de Responsabilidad Fiscal aprobada en mayo de este año, en lugar de eliminar las preasignaciones planteadas inicialmente, destina el 70% de los ingresos para la recompra de deuda, 20% para estabilización de los ingresos petroleros y 10% para desarrollo humano, este sistema de distribución no descarta la injerencia de la política en la asignación y utilización de los recursos.

Con relación al gasto del Gobierno Central, establece límites al crecimiento del gasto corriente, inversión y capital; excluyendo el servicio de la deuda; el cual no podrá crecer más del 3.5% del PIB real. Con esta disposición se está poniendo límites a la inversión y a los gastos de capital donde se encuentra el rubro destinado al mantenimiento de activos, por cuanto de las cifras reales de empleo en las Entidades del Gobierno Central a pesar de los frecuentes recortes de personal, la tendencia ha sido creciente, únicamente entre 1999 y 2000 baja en -2.7%, en el 2001 crece en 0.7% y en el 2002 sube a 1.6%, respecto al año anterior, lo que incide en un crecimiento de los gastos por remuneraciones, además en el 2002, el 91.9% de los servidores públicos corresponden al Ministerio de Gobierno y Policía, Defensa Nacional, Educación y Salud, sectores en los que no se puede reducir el número de empleados. Para mantener el índice propuesto se deberá congelar los sueldos del Sector Público, despedir a funcionarios públicos como está contemplado en la Ley de Unificación Salarial o prohibir el ingreso de nuevos funcionarios, lo cual es inusual ya que como ha ocurrido en épocas anteriores en años de cambio de gobierno por lo general ingresan nuevos funcionarios a las entidades.

Respecto a la reducción paulatina de la deuda a partir del 2003 hasta llegar al 40% del PIB, renegociación y poner límites al endeudamiento, se debe señalar que hasta el año 2001, la deuda externa pública se ubica en 61.1% del PIB y la deuda pública interna en 15.6% del PIB, la deuda total por lo tanto llega a 76.7% del PIB. De llegarse a aplicar esta política se disminuirá la carga para el Presupuesto, lo cual es positivo sin embargo también es necesario para establecer la prioridad de los proyectos que se financian con deuda se considere el costo-beneficio que significa para la población su contratación.

Con relación a la determinación y disminución del déficit, si para su cálculo se excluyen los ingresos del petróleo, considerando que su aporte a los ingresos corrientes se encuentra entre el 40% y 50%, estaríamos hablando de un déficit de similar magnitud, que podría ser mayor si se excluyen también los ingresos provenientes de deuda, sin embargo éste podría disminuir siempre y cuando los gastos bajen, especialmente de deuda, porque del resto de gastos se plantea hasta un incremento de 3.5% del PIB, o en su defecto los ingresos tradicionales tributarios y no tributarios y los desembolsos tendrán que incrementarse.

Con relación al Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, el mayor aporte que alimenta este fondo son los recursos que generará la ampliación del SOTE, al respecto se debe señalar que el objetivo de esta obra es la transportación de crudos pesados que en su totalidad está a cargo de empresas privadas, en la actualidad el aporte para el Estado por explotación de crudos pesados no es muy significativa debido a que los costos en que incurren estas empresas son altos, por lo tanto la única ventaja para el país, será que al transportarse los dos tipos de crudo por separado subirá la calidad del petróleo que explota y exporta PETROECUADOR el mismo que en el mercado internacional se cotiza a un mayor valor. También se debe considerar que el comportamiento de los precios

del petróleo son cambiantes e impredecibles y los volúmenes que se producen están sujetos a cuotas internacionales, lo que significa que la disponibilidad de recursos del Fondo dependerá del comportamiento de estas variables.

Se debe resaltar que la decisión de establecer límites al endeudamiento, disminución paulatina del peso del servicio de la deuda en el presupuesto y poner restricciones al déficit fiscal son situaciones importantes que de llegarse a aplicar permitirán el fortalecimiento de la Política Fiscal, sin embargo la realidad nos demuestra que los cambios y cumplimiento de objetivos tendientes a mejorar las condiciones del país, no depende de la falta de una legislación, sino de la voluntad de los gobernantes de manejar las finanzas públicas con responsabilidad.

Por lo tanto, en las actuales condiciones económicas y políticas, cabe la interrogante respecto a si la forma como se conducen las finanzas públicas están sentando las bases que garanticen el funcionamiento del actual esquema, al menos en el corto plazo?, particularmente lo relacionado con la distribución de la renta entre los diferentes sectores de la economía.

“El Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias sintetiza las bases de esta polémica: La dolarización soluciona unos problemas y crea otros y no se hace nunca sin pagar un precio político”, la realidad nos demuestra que son los sectores de menores recursos los que han sufrido el impacto del nuevo modelo implementado, por cuanto se han deteriorado las condiciones de vida y de trabajo de la población y se ha profundizado la pobreza y la marginalidad.

A partir de la dolarización, la situación de la economía ecuatoriana sufre un mayor deterioro de los indicadores, con marcada incidencia en el sector social, incrementando el desempleo,

la pobreza, el ingreso de las familias y lo más preocupante la pérdida de institucionalidad e incapacidad del Estado para financiar los servicios básicos,⁵⁹ dificultades que se han agudizado y parecen insuperables.

Desde la perspectiva teórica, las nuevas directrices en materia social son de que la política social estatal no-solo debe experimentar una revalorización, sino también una reorientación. La reorientación a grupos –meta y la lucha contra la pobreza. Pero tal como han sido puestos en práctica hasta hoy, difícilmente están en condiciones de eliminar esas causas. En el presente, la realidad determina que el 80% de la población ecuatoriana viven en condiciones de pobreza, muchos de ellos de pobreza extrema, porcentaje que resulta intolerable.

Esta situación se ha agudizado por cuanto la política de estabilización, con sus limitaciones estrictas del gasto público, ha tenido efectos contraproducentes en los servicios sociales. El estado no ha podido llevar a cabo acciones tendientes al bienestar social, por el contrario, el gasto público destinado a servicios sociales ha retrocedido considerablemente, siendo los más afectados la salud y la educación, los cuales deben ser vistos como los elementos fundamentales para un desarrollo futuro y para lograr un proceso de transformación en el área de la producción.

La inadecuada estructura institucional, la falta de coordinación entre las entidades estatales encargadas de las políticas sociales, los reducidos índices de participación social, la ineficiencia e in-efectividad en el uso de los recursos asignados a este sector y la inexistencia de estrategias de orientación hacia objetivos y temáticas claves han reforzado los efectos nocivos del estancamiento económico, de la mala distribución del ingreso y de la crisis fiscal.

⁵⁹ La Crisis Económica en el Ecuador. Un análisis de los factores de vulnerabilidad. Dra. Wilma Salgado.

Entre los aspectos básicos que han caracterizado la gestión social en el Ecuador antes y después de la dolarización están, la falta de políticas de estado a largo plazo, ausencia de un compromiso político para superar las condiciones de inequidad.

El mantenimiento de ese sistema de distribución de recursos es inviable para cualquier salida económica o la implementación de algún programa de desarrollo. Los desequilibrios latentes en el área fiscal podrían escapar fácilmente de control en el mediano plazo de no realizarse serios esfuerzos para colocar la política fiscal en una trayectoria de sostenibilidad.

Aunque no existen recetas fáciles para poner en orden las finanzas públicas, parece claro que los desafíos que enfrenta el país con la dolarización dependen de las reformas fiscales e institucionales para hacer viable este proceso de cambio. A pesar de los cambios que en este tema se han hecho, existen otros aspectos que requieren ser modificados que permitirán que este sistema pueda ser sostenido en el tiempo.

- ❖ El Presupuesto debe constituir uno de los principales instrumentos de política económica, la asignación de fondos públicos debe hacerse optimizando y priorizando los proyectos.

- ❖ En el área de los ingresos fiscales, la ampliación de la carga tributaria mediante incrementos de tasas impositivas o aplicación de nuevos impuestos debería dejarse como un recurso extremo, una vez hayan sido agotadas otras vías para incrementar los ingresos del Estado. En adición a los esfuerzos que habría que encaminar para aumentar la recaudación tributaria mediante un combate más decidido de la evasión fiscal, existe todavía alternativas importantes para el incremento de los ingresos

fiscales como es la reforma estructural a la legislación vigente, principalmente del impuesto a la renta tributo de carácter directo que establece tarifas diferenciadas y por lo general ha mantenido tratamientos preferenciales y concesiones a diferentes sectores económicos y zonas geográficas, facilitando la elusión tributaria, porque el objetivo de reinversión de las utilidades no se cumple y se evidencia en los beneficios que en materia fiscal contenían las leyes de fomento vigentes desde 1950 y que fueron derogados con la Ley 56 en 1989.

- ❖ Reforma integral al sistema tributario, partiendo del análisis de la legislación y estructura vigente, los últimos años se han emitido disposiciones, normas y reglamentos, cuya aplicación ha durado cortos períodos al ser reemplazado por nuevas disposiciones que en muchos casos contradicen las dictadas inicialmente y crea confusión, lo cual resta credibilidad a la administración tributaria y debilita la imagen institucional.

Eliminar el sistema de incentivos, rebajas y exenciones con lo que se ampliará la base imponible y el universo de contribuyentes y elevará la conciencia ciudadana de que todos sin excepción deben pagar tributos.

Mejorar las normas y procedimientos, para que las sanciones por el no pago de tributos, sean efectivas, ágiles y oportunas.

- ❖ Las crecientes presiones sobre el gasto público y la ausencia de una política de gasto y de una legislación adecuada que lo regule, ha ocasionado que los egresos no

guarden relación con el nivel de ingresos con los que realmente cuenta el estado, situación que ha obligado al endeudamiento público.

- ❖ Determinación de una política de gasto, que defina los objetivos, fines y metas, que garantice que la redistribución de recursos se haga dando prioridad a la inversión.. Es importante verificar que cada dólar que se invierte, esté surtiendo el efecto buscado en la sociedad, cual debe ser la satisfacción de las necesidades, esos son los detalles que el Estado debe fiscalizar, porque un proyecto no es bueno si únicamente se ejecuta, ya después de realizarse debe lograr el efecto esperado. En este aspecto, ya es hora de que los recursos, especialmente los asignados al sector social, se destinen a mejorar y superar las condiciones y problemas que a través de algunos años han sido detectadas por diferentes sectores y proyectos, los estudios que se realizan y en los que se gastan cuantiosas sumas de dinero, no deben quedar escritos en el papel y archivados, el siguiente paso deberá ser aplicar medidas correctivas.

Evaluar metas y objetivos cumplidos, que permitan conocer resultados, cuantificar costos y determinar el uso racional de los recursos humanos, materiales y financieros, con este mecanismo se logrará exigir a las instituciones eficiencia y eficacia en el manejo de las rentas del Estado, por cuanto existen casos en que las instituciones cuentan con los recursos pero no se los utiliza.

Determinación de los efectos en materia de redistribución que incide en los niveles de crecimiento de la economía, una distribución equitativa, suprime el gasto innecesario y amplía los programas de lucha contra la pobreza, mejora la calidad de los servicios, la distribución de las oportunidades y del gasto entre las provincias, lo cual influye

positivamente en la estabilidad, destinándolos a los sectores más pobres, dando prioridad a salud y educación adecuados que eleven la capacidad de trabajo de los pobres y mejoren su nivel de vida.

- ❖ La reducción del déficit fiscal depende de una decisión y acuerdo político entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional y no de un régimen cambiario, sin embargo en una economía dolarizada la disciplina fiscal es condición básica e indispensable para que las finanzas públicas se equilibren y que las autoridades estén en condiciones de implementar una política que produzca ahorro público en las épocas de bonanza, para ser utilizado en las difíciles.

El gobierno debe generar superávit fiscales en las épocas buenas para utilizar estos recursos en las épocas malas (reduciendo impuestos o aumentando gastos) Si no se dispone de superávit fiscales para efectuar esta política fiscal anticíclica, el ajuste económico frente a cualquier shock interno o externo se produce automáticamente y es potencialmente más severo que bajo otros regímenes cambiarios.

- ❖ El régimen de dolarización exige mayor productividad de las empresas, se requiere mayor eficiencia y modernización; del gobierno, el compromiso de crear un entorno más competitivo con menores costos de transacciones. El objetivo principal de la política económica debe ser aumentar significativamente la competitividad de la economía, pues ésta es la única forma de promover el crecimiento económico, aumentar el empleo de calidad y los salarios reales de los trabajadores, y por lo tanto

el bienestar nacional.

Lo más importante para el país es que se llegue a un consenso sobre la necesidad de mantener la disciplina fiscal y la apertura de los sectores económicos a la competencia externa.

- ❖ Impulsar las transformaciones institucionales fundamentales, como la modernización del Estado y aumento del acceso y mejora de la calidad de los servicios sociales, especialmente de educación y salud
- ❖ Reestructuración y Plan de Manejo de la deuda pública.
- ❖ Eliminar el complicado sistema de distribución de recursos públicos, mediante la derogatoria de todas las leyes que los predestinan, con el fin de lograr los siguientes objetivos:

Simplificar la abundante legislación vigente y dar liquidez a la caja fiscal.

- ❖ La dependencia de los ingresos petroleros ha planteado serios problemas como se ha analizado en el desarrollo del presente trabajo, los desequilibrios fiscales han sido muy graves, razón por la cual se hace necesario el manejo racional de los fondos del petróleo.

La Ley de Responsabilidad Fiscal hace varias puntualizaciones sobre el manejo de dichos recursos, sin embargo es necesario reforzar ciertos criterios básicos como la

simplificación de la metodología utilizada para la distribución de los ingresos petroleros y eliminación de los partícipes.

La situación es evidente y la solución depende de la decisión de los poderes del Estado, o se continúa manejando irracionalmente los recursos, convirtiendo al Ecuador en un país de riesgo e inestabilidad o nos comprometemos conscientemente por buscar una solución que permita sacar al país de la crisis y garantice a las futuras generaciones mejores condiciones de vida.

A N E X O S

BIBLIOGRAFIA

- ❖ JEFFREY SACHS, "Por qué la dolarización es más una camisa de fuerza que una salvación", Documento de Internet.
- ❖ PABLO SAMANIEGO, Una reflexión. Macroeconomía y economía política en dolarización, La política fiscal en dolarización, Coedición, Abya-Yala/UPS-ILDIS-UASB-2001.
- ❖ Consenso de Washington, Artículo de Internet
- ❖ Las caras de la dolarización, Artículo de Internet
- ❖ El Consenso de Washington, Paradigma Económico, Artículo de Internet.
- ❖ SACHS Y LARRAIN, Políticas Macroeconómicas en una Economía Abierta bajo tipo de Cambio Fijo, Cap. 11, Pág. 323
- ❖ FIDEL JARAMILLO, XAVIER ARCOS Y MIGUEL CASTILLA, *La dolarización y la seducción por la estabilidad*, Dirección de Estudios Económicos, CAF, Junio, 2000.
- ❖ WILSON RUALES, Revista Economía No. 96, Aspectos de la Política Fiscal, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central
- ❖ IVAN MARTIN, Revista El Proceso Presupuestario No. 2, La equidad en el Presupuesto Público, Asociación Ecuatoriana de Presupuesto Público, 1996.
- ❖ ALBERTO ACOSTA, La Trampa de la Dolarización, Documento tomado de Internet.
- ❖ ENRIQUE INGLESÍAS, Presidente del BID, Comentario respecto a la dolarización en el Ecuador, Artículo de Internet.
- ❖ PABLO DAVALOS, "Es viable la dolarización en el Ecuador", Artículo tomado de Internet
- ❖ Dolarización en la Economía Ecuatoriana, Banco Central del Ecuador, Cap. 7, Documento de Internet
- ❖ WILMA SALGADO, La Crisis Económica en el Ecuador. Un análisis de los factores de vulnerabilidad.

- ❖ Proceso Presupuestario 4, El Gasto Público, Asociación Ecuatoriana de Presupuesto Público.
- ❖ PABLO SAMANIEGO, “Es Viable la Dolarización en el Ecuador”, Artículo tomado de Internet.
- ❖ A. Premchand, “M.K. Gandhi”, Proceso Presupuestario 4, Asociación Ecuatoriana de Presupuesto Público, Pág. 33
- ❖ Revista Internacional de Presupuesto Público, “Determinantes Políticos e institucionales ligados al desempeño fiscal”. 1999.
- ❖ Proceso Presupuestario 4, Asociación Ecuatoriana de Presupuesto Público, El Presupuesto Público en el Ecuador, Una Opción de Cambio, Proyecto Mosta. Magdalena Vicuña
- ❖ Diagnóstico de los Municipios en la Provincia de Manabí, María Elena Haro.
- ❖ Estadísticas Fiscales, Subsecretaría Presupuestos, Ministerio Economía y Finanzas
- ❖ Boletines Estadísticos, Banco Central del Ecuador, Estado y Movimiento de la Deuda Pública Interna del Gobierno Central.
- ❖ Proceso Presupuestario 4, Asociación Ecuatoriana de Presupuesto Público, El Presupuesto Público en el Ecuador, Una Opción de Cambio, Proyecto Mosta. 1997.
- ❖ Estadísticas Banco Mundial
- ❖ Virginia Renoy, Base SPNF, Estadísticas de deuda externa, Banco Central del Ecuador.
- ❖ Econ. Marcelo Salcedo, “El desfinanciamiento del Presupuesto del Gobierno Central en el último quinquenio y su consecuencia en el equilibrio macroeconómico”, 2001.