

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

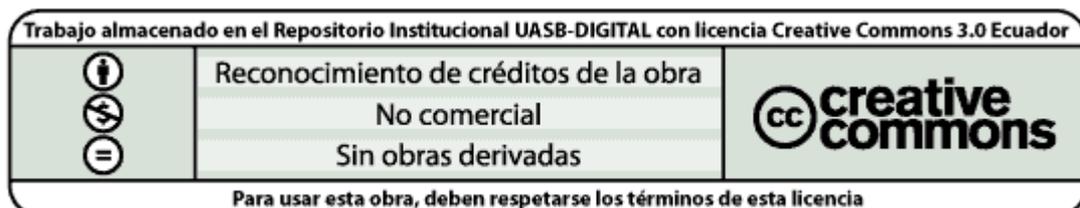
Mención en Economía y Finanzas

**La política fiscal como instrumento de estabilidad y crecimiento
bajo un esquema de dolarización. Caso Ecuador. Período 2000-
2012**

Autor: Fabián D. Cantuña Castillo

Director: Marco Romero

Quito, 2015



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Fabián Darío Cantuña Castillo autor de la tesis intitulada “**LA POLÍTICA FISCAL COMO INSTRUMENTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO BAJO UN ESQUEMA DE DOLARIZACIÓN. CASO ECUADOR. PERÍODO 2000-2012**”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: octubre de 2015

Firma:

Resumen

Este trabajo tiene su fundamento epistemológico en las relaciones existentes entre las políticas fiscales como instrumento de gestión macroeconómica, el crecimiento económico sostenido y la estabilidad.

Es significativo señalar que la teoría keynesiana tradicional afirma que, en el corto plazo, la política fiscal tiene un efecto positivo sobre el nivel de la actividad económica, a través del multiplicador de los gastos. Por tanto, el gasto público es considerado un instrumento exógeno de política económica, que genera cambios en el nivel agregado del PIB real en el corto plazo y sirve para corregir las fluctuaciones cíclicas de la economía.

En el Ecuador, la relación de causalidad entre gasto público y el crecimiento económico es un tema poco consensado, que requiere un debate académico más profundo y que puede derivar en importantes implicaciones de política económica. Por esta razón, es importante determinar si en el país la política fiscal posee o no efectos keynesianos, en relación a la producción de la economía.

Como preámbulo al desarrollo de esta publicación, se presentará una breve descripción de lo que es el Presupuesto General del Estado (PGE) como herramienta contable y auxiliar. Luego se presentan las cuatro secciones en las que se encuentra dividida esta tesis. La primera, examina la política fiscal del gobierno central desde el punto de vista de los ingresos, describiendo su evolución y cuyo análisis determinará sus proyecciones. La segunda parte, se enfoca en los gastos, tratando de establecer cuál ha sido su estructura, sus modificaciones y aplicaciones para lograr los objetivos de gobierno. En la tercera sección se presentan algunas consideraciones finales. En la última se presentan los resultados y las conclusiones.

Dedicatoria:

A mis hijos María José, Dennys Omar y Jordi Renato, a mi esposa Malena y a mis padres Oswaldo y Beatriz por su permanente apoyo y amor dedico este trabajo.

Agradecimientos:

A Marco Romero Cevallos por su amistad e invaluable ayuda material y anímica.

A los Funcionarios-Técnicos de la Dirección de Síntesis Macroeconómica del Banco Central del Ecuador-Quito, por las facilidades que me ofrecieron en el transcurso de la investigación.

A todos quienes hicieron posible la culminación de este trabajo.

Tabla de contenido

Introducción:.....	9
Breve descripción del Presupuesto General del Estado (PGE)	12
Capítulo I. MARCO TEÓRICO	15
Capítulo II. LA POLÍTICA FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL ECUADOR 2000-2012: INGRESOS	21
2.1 Ingresos totales del SPNF.....	22
2.1.1 Ingresos petroleros del SPNF	23
2.1.2 Ingresos no petroleros del SPNF	27
2.1.2.1 Ingresos tributarios	29
2.1.2.2 Ingresos no tributarios	36
2.1.3 Financiamiento	37
Capítulo III. LA POLÍTICA FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL ECUADOR 2000-2012: EGRESOS.....	42
3.1 Gasto Corriente.....	45
3.2 Gasto de Capital	47
3.3 Gasto Social.....	49
3.3.1 Educación	50
3.3.2 Salud	51
3.3.3 Bienestar social.....	53
3.4 Déficit	55
3.5 El endeudamiento	56
Capítulo IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES	59
4.1 El PIB, los Ingresos, los Gastos y el Financiamiento.....	59
4.2 El Gasto Público y el Ciclo Económico	61
4.3 La Inversión Extranjera Directa (IED)	64
4.4 La Inflación	66
Capítulo V. CONCLUSIONES	69
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Ingresos Petroleros.....	24
Gráfico 2.	Producción y precios del petróleo.....	25
Gráfico 3.	Ingresos del SPNF.....	26
Gráfico 4.	Ingresos no Petroleros.....	28
Gráfico 5.	Composición de los Ingresos recibidos por impuestos.....	31
Gráfico 6.	Presión tributaria en el Ecuador.....	35
Gráfico 7.	Desembolsos externos e internos.....	40
Gráfico 8.	Gasto Público.....	43
Gráfico 9.	Gasto Corriente.....	45
Gráfico 10.	Gastos de Capital.....	47
Gráfico 11.	Gasto en Educación.....	51
Gráfico 12.	Gasto en Salud.....	52
Gráfico 13.	Gasto en Bienestar Social.....	53
Gráfico 14.	Déficit o Superávit Global.....	55
Gráfico 15.	Composición de la deuda externa 2007.....	57
Gráfico 16.	Composición de la deuda externa 2012.....	58
Gráfico 17.	Comparación Ingresos, Gastos y Financiamiento (% PIB).....	59
Gráfico 18.	Comparación Ingresos, Gastos y Financiamiento (% TC).....	60
Gráfico 19.	Gasto Público (% TC).....	62
Gráfico 20.	Ciclo de Crecimiento Económico del Ecuador (1993-2013).....	63
Gráfico 21.	Costos Totales.....	63
Gráfico 22.	Inversión Extranjera Directa.....	65
Gráfico 23.	Gasto Público e Inflación.....	67

Índice de cuadros

Cuadro 1.	Ingresos del Sector Público no Financiero.....	22
Cuadro 2.	Evolución de los Ingresos Tributarios.....	29
Cuadro 3.	Ingresos no Tributarios.....	36
Cuadro 4.	Financiamiento Externo e Interno.....	39
Cuadro 5.	Gasto Social.....	49
Cuadro 6.	Deuda Externa e Interna.....	56

INTRODUCCIÓN

Han pasado 15 años desde la implementación de la dolarización en el Ecuador. El establecimiento de este esquema monetario supuso objetivos básicos, entre otros, el de frenar la volatilidad cambiaria, detener la galopante inflación (que estaba a las puertas de convertirse en hiperinflación), reactivar el aparato productivo, atraer inversión, enviando señales positivas acerca del manejo disciplinado y cumplido de las obligaciones fiscales.

Sin embargo, con la dolarización oficial de su economía, un país también verá afectada la posibilidad de tener una política monetaria y una política cambiaria autónomas, perdiendo además la opción de tener al banco central como prestamista de última instancia, dejando únicamente vigente la política fiscal. Esta se vuelve mucho más rígida por obra y gracia de la dolarización. Por tanto, el manejo del presupuesto fiscal se convierte en el diamante de la política económica.

La política fiscal “se relaciona con las decisiones de gasto y financiamiento por parte del gobierno”¹. Diseñar la política fiscal ideal para convertirla en un instrumento que promueva la consecución de objetivos macroeconómicos como la estabilidad, el crecimiento, la generación de empleo, la redistribución (por razones éticas y de justicia social), etc., ha sido materia de larga controversia, habiendo recibido especial atención, tanto teórica como empíricamente, durante las últimas décadas.

Nuestro país, tampoco ha estado exento de esta controversia. Sin embargo, resulta complicado poder encontrar una relación causal entre el manejo de las finanzas públicas y el crecimiento, debido a la diversidad de interacciones mutuas.

Hay que tomar en cuenta que en el caso de la economía ecuatoriana, cuya estructura productiva se concentra en productos no renovables (petróleo), aparte de enfrentarse al desafío de mantener una política fiscal sana y equilibrada, también debe sumársele la imprevisibilidad y la volatilidad de los precios de este tipo de productos, pudiendo complicar la política fiscal y haciendo dificultosa la determinación del nivel apropiado y sostenible del gasto a ser llevado a cabo por el sector público.

¹ Francisco de Paula Gutiérrez, *Economía para Gerentes y Administradores*, Quito, INCAE, 1995, Pág. 15

En efecto, al ser los ingresos petroleros dependientes en gran medida de los precios internacionales del crudo, sin ningún control de la autoridad, altamente volátiles en el corto plazo, podría ocasionar, en un momento determinado, el desfinanciamiento del Presupuesto General del Estado, lo que originaría un problema de liquidez de la caja fiscal.

Según el Código Orgánico de las Finanzas Públicas, que rige en el Ecuador desde el mes de septiembre del 2010, los gastos fiscales permanentes se financian con ingresos permanentes, decisión relevante en el sentido de que desplaza a los ingresos petroleros, que han oscilado entre el 20% y el 40% de los ingresos totales del presupuesto del Estado ecuatoriano, dejándolos fuera del financiamiento de los gastos permanentes.

En este contexto, es cada vez más importante asegurar una responsabilidad fiscal que permita administrar las finanzas públicas en una trayectoria sostenible. No obstante, para reducir la volatilidad macroeconómica, también es necesario tomar las acciones necesarias para que la política fiscal desempeñe un papel contracíclico.

En consecuencia, si se asume que el gobierno posee un papel endógeno² en el proceso de crecimiento económico, el objetivo principal de este trabajo es presentar un análisis que nos permita determinar si la trayectoria de las finanzas públicas es sostenible, asegurando la existencia de una responsabilidad fiscal que permita tener una incidencia directa en la estabilidad y crecimiento de la economía ecuatoriana. En la que el rol estructural del presupuesto demuestre tener un impacto en las principales variables que afectan el crecimiento económico.

En el Ecuador, la relación de causalidad entre gasto público y el crecimiento económico es un tema poco consensuado, que requiere un debate académico más profundo y que puede derivar en importantes implicaciones de política económica. Por esta razón, es también objetivo importante, en esta tesis, determinar si en el país la política fiscal posee o no efectos keynesianos, en relación a la producción de la economía.

Es significativo señalar que la teoría keynesiana tradicional afirma que, en el corto plazo, la política fiscal tiene un efecto positivo sobre el nivel de la actividad económica, a través del multiplicador de los gastos. Por tanto, el gasto

² Es decir, la contribución estatal para potenciar el crecimiento a través de la inversión en el capital humano, la innovación y el conocimiento.

público es considerado un instrumento exógeno de política económica, que genera cambios en el nivel agregado del PIB real en el corto plazo y sirve para corregir las fluctuaciones cíclicas de la economía.

Otro objetivo primordial de esta publicación es el de evidenciar qué efectos tiene la política fiscal sobre la economía. Se debe constatar si los programas de gastos del gobierno son consistentes con la posibilidad de obtener ingresos a través de impuestos u otras fuentes, sin poner en peligro los objetivos de política económica, ni el cumplimiento de las obligaciones presentes y futuras. Es decir, probar si efectivamente cumple con su papel estabilizador.

Para cumplir con estos objetivos, la investigación se desarrollará en un ámbito macroeconómico. Utilizando una metodología descriptiva, la compilación de información de libros, periódicos, revistas, informes, páginas web, de instituciones relacionadas con temas de política fiscal, será la base sobre la cual se desarrollará este trabajo.

De la información compilada, se elaboraron cuadros y gráficos estadísticos, que nos presentan las variables necesarias para el análisis presupuestario. De su evolución: tanto en su financiamiento y como en su ejecución.

Este trabajo tiene su fundamento epistemológico en las relaciones existentes entre las políticas fiscales como instrumento de gestión macroeconómica, el crecimiento económico sostenido y la estabilidad.

Como preámbulo al desarrollo de esta publicación, se presentará una breve descripción de lo que es el Presupuesto General del Estado (PGE) como herramienta contable y auxiliar. Luego se presentan las cinco secciones en las que se encuentra dividida esta tesis. La primera, ofrece la fundamentación teórica que explica la relación entre la política fiscal y, la estabilidad y el crecimiento económico. La segunda parte, examina la política fiscal del gobierno central desde el punto de vista de los ingresos, describiendo su evolución y cuyo análisis determinará sus proyecciones. La tercera, se enfoca en los gastos, tratando de establecer cuál ha sido su estructura, sus modificaciones y aplicaciones para lograr los objetivos de gobierno. En la cuarta sección se presentan algunas consideraciones finales. En la última se exteriorizan los resultados y las conclusiones.

Breve descripción del Presupuesto General del Estado (PGE)

Como ya se ha dicho, con la implementación de la dolarización y el cada vez mayor protagonismo estatal en la actividad económica, la política fiscal en el Ecuador se ve reflejada en una triple función: la provisión de servicios públicos que no son competencia del sector privado (defensa nacional, obras públicas, educación, salud, etc.); la distribución de la renta nacional, a través de programas de asistencia social, estructuras impositivas, etc.; y, la estabilización y crecimiento, utilizando un conjunto de acciones que tienen como fin el dotar de seguridad económica al país.

Las autoridades estatales con la finalidad de implementar una política fiscal coherente orientada a alcanzar los objetivos trazados, tienen que precisar cuáles son las tareas que quieren adjudicarse. La política fiscal tiene como instrumento principal para realizar su acción el nivel y manejo del gasto público, incluyendo cómo se financia éste a través de impuestos, préstamos y en el caso de los países exportadores de petróleo, de las regalías y participaciones en su comercialización³.

Para estimar los recursos capitales de los que dispone el Ecuador, el Presupuesto General del Estado es la mejor herramienta contable, donde se ven reflejados dichos recursos; aquí están los Ingresos (venta de petróleo, recaudación de impuestos, etc.) pero también están los Gastos (de servicio, producción y funcionamiento estatal para educación, salud, vivienda, agricultura, seguridad, transporte, electricidad, etc. de acuerdo a las necesidades identificadas en los sectores y a la planificación de programas de desarrollo)⁴. Su manejo depende del Ministerio de Finanzas.

Según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), expedido en Octubre de 2010:

Art. 77.- Presupuesto General del Estado.- El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado...

³ Blanchard y Fisher (1989)

⁴ <http://www.finanzas.gob.ec/el-presupuesto-general-del-estado/>

Los presupuestos deben regirse siempre a los siguientes principios⁵:

Universalidad: Los presupuestos de cada institución deben reflejar sus ingresos y gastos. Antes de incluir estos requerimientos financieros en el Presupuesto General del Estado, la institución que solicita el presupuesto no podrá hacer una compensación; es decir, no utilizará los requerimientos financieros detallados en un ingreso para otro gasto que no sea el original. Por ejemplo, si la entidad dice que requiere una “x” cantidad de dinero para infraestructura hospitalaria, no la destinará a pago de sueldos del personal médico.

Unidad: Es el conjunto de ingresos y gastos que se detallan en un solo presupuesto, bajo un diseño igualitario. Por ninguna causa se pueden abrir presupuestos especiales ni extraordinarios.

Programación: Todas las asignaciones financieras que se detallan en los presupuestos, deben ir a la par con las necesidades de recursos financieros que permitan conseguir los objetivos y metas propuestas en las necesidades presupuestarias anual y plurianual.

Equilibrio y Estabilidad: El presupuesto debe mantener equilibrio con las metas planificadas para el año, bajo un contexto de estabilidad presupuestaria en el mediano plazo, entre el déficit /superávit (pérdida/ganancia).

Plurianualidad: El presupuesto anual se elabora en el marco de un escenario plurianual (para 4 años) y debe ser coherente con las metas fiscales de equilibrio y sostenibilidad fiscal de mediano plazo. Por ejemplo si para el 2011 se asigna un presupuesto “X”, para el 2012 se considerarán otras necesidades y otro presupuesto.

Eficiencia: La asignación y utilización de los recursos del presupuesto deben ser canalizados con responsabilidad para la obtención de bienes u otorgar servicios públicos al menor costo posible, pero considerando la calidad del bien o servicio.

Eficacia: El presupuesto contribuye para alcanzar las metas propuestas y concretar los resultados definidos en los programas contenidos.

Transparencia: El presupuesto se expondrá con claridad, de forma que pueda ser entendido a todo nivel, tanto de la organización del Estado, como de la

⁵ <http://www.finanzas.gob.ec/el-presupuesto-general-del-estado/>

sociedad. Se harán además, permanentemente, informes públicos sobre los resultados de su ejecución.

Flexibilidad: El presupuesto no será de ninguna manera rígido, se considerará la posibilidad de realizar modificaciones, cuando esto sirva para encaminar de mejor forma la utilización de los recursos, a fin de conseguir los objetivos y metas programadas.

Especificación: Todo presupuesto indicará con claridad las fuentes de los ingresos y la finalidad específica a la que se destinarán esos recursos financieros. No se podrá gastar más de lo asignado o asignar los recursos para propósitos distintos a los que fueron originalmente establecidos.

Con todo esto, el PGE se convierte en un elemento fundamental de la actividad económica del país. No debe ser visto de manera estática o aislada. Es decir, no sólo muestra cuánto el gobierno va a gastar en sueldos y salarios; o cuánto se va a invertir en salud y educación o infraestructura; o cuánto se destinará al pago de la deuda, sea esta interna o externa. Si bien toda esa información es necesaria, el presupuesto debe ser siempre visto en el contexto del equilibrio general de la economía.

Capítulo I. MARCO TEÓRICO

A lo largo de la historia económica, los economistas han querido encontrar la respuesta a la pregunta fundamental acerca de ¿cuáles son los factores que determinan la tasa de crecimiento de un país en el largo plazo? En los años sesenta, el papel asignado a la inversión privada en capital físico, determinaba que el crecimiento de largo plazo se explicaba por el cambio tecnológico, lo que suponía un crecimiento exógeno. Ya para las décadas de los ochenta y noventa, los modelos basados en decisiones individuales de los agentes económicos, permitían determinar un crecimiento de manera endógena⁶.

No ha quedado de lado, sin embargo, el estudio de la influencia del gasto público sobre las decisiones de consumo e inversión de los agentes económicos, permitiendo con ello influenciar en el crecimiento de la productividad de las empresas y en el bienestar de los individuos. Es por ello que dentro del marco teórico tradicional existe un consenso acerca del hecho de que la política fiscal influye de manera categórica en la realidad económica, afectando claramente a la utilización de los recursos agregados y al nivel de demanda agregada de una economía, influyendo también en el nivel de deuda, el crecimiento económico, la inflación, las tasas de interés y la balanza de pagos.

Es importante señalar que los efectos que genera la intervención estatal, a través del gasto público como herramienta de política fiscal, también ha sido motivo de gran controversia. La corriente keynesiana, basada en modelos de demanda agregada, ubica al gasto público como una efectiva herramienta de política económica para atenuar los ciclos económicos. En contraposición, la visión ortodoxa ve al gasto público como generador de efectos “*crowding out*”, sobre la actividad privada.

Es sabido que los modelos keynesianos tradicionales parten del supuesto que los agentes toman sus decisiones de consumir e invertir, en función de su renta corriente. En ese contexto, “la política fiscal resulta efectiva, al menos a corto plazo, al afectar a la renta disponible real de los agentes, aunque a medio plazo, este aumento de la actividad podría provocar incrementos de los precios y

⁶ Véanse, entre otros Romer, (1986); Lucas, (1988)

una reacción de la política monetaria que acabaría atenuando los efectos de la política fiscal”⁷.

En contraposición, los modelos neoclásicos y neokeynesianos, parten de la hipótesis de que los agentes toman sus decisiones de gasto en base a su renta permanente, incorporando tanto su renta actual como sus expectativas futuras de renta y riqueza. En este contexto, “ante un aumento permanente del gasto público, los agentes privados incrementarían sus niveles de ahorro, reduciendo en consecuencia su demanda, con el fin de hacer frente a los aumentos de la carga fiscal que habrán de producirse en un futuro para financiar la actual política expansiva”⁸.

Sin embargo, existe evidencia empírica que pone serios reparos en el cumplimiento de estos supuestos. Concretamente, para que la política fiscal en el corto plazo sea efectiva, debe considerar que los consumidores y las empresas son diversos en cuanto a sus probabilidades de acceso al crédito y, por tanto, en sus posibilidades de sustituir consumo hoy, por consumo futuro.

Inspirado en el modelo de crecimiento endógeno, Aschauer (1989)⁹ muestra un alto grado de correlación entre el gasto público en infraestructura y el crecimiento de la productividad, por tanto, con la explicación del crecimiento económico. La cada vez mayor presencia e intervención del Estado en la asignación de recursos escasos a través del gasto público, no hace sino confirmar el rasgo típico del fortalecimiento estatal en nuestros días. Existe nutrida bibliografía acerca de la expansión del gasto público, así como también innumerables propuestas para frenar su crecimiento. Sin embargo, no se ha conseguido concordar sobre cuál debe ser el tamaño óptimo del sector público en una economía moderna.

Para Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía 2001, el gasto público es fundamental, especialmente en situaciones de crisis, en donde los gobiernos no deben bajar el gasto público, sino aumentarlo. Se mostró en contra de una “sobredosis de ahorro” ya que esta empeora la situación, y afirmó que las democracias “solo pueden soportar una limitada medida de recortes”.

⁷ Francisco de Castro et al., *La política fiscal discrecional en tiempos de crisis*, Banco de España, Instituto de Estudios Fiscales, mayo 2010.

⁸ Francisco de Castro et al., *La política fiscal discrecional en tiempos de crisis*, Banco de España, Instituto de Estudios Fiscales, mayo 2010.

⁹ Aschauer en 1989 fue el primero que intentó relacionar la caída de la productividad del trabajo con el descenso de la inversión pública.

Asimismo, dijo que en todo el mundo “no hay ni un solo ejemplo”, de que “se haya saneado un país enfermo con recortes salariales, de jubilaciones o de prestaciones sociales”.

En lo que si existe acuerdo entre los analistas, es en señalar cuáles han sido las circunstancias de este crecimiento. Para Freire (2002)¹⁰:

En primer lugar, podemos indicar la importancia del capital humano como factor de producción que afecta al crecimiento económico, de modo que se sientan las bases para una intervención del sector público en el terreno educativo, pero hay que pensar que la provisión pública de bienes y servicios exige su correspondiente financiación. Segundo, el factor ideológico. El arraigo de una filosofía político-económica favorable a la intervención del sector público para atender los fallos del mercado. Tercero, la expansión económica ha hecho más fácil la recaudación de impuestos y la posibilidad de financiar los déficits públicos que, en caso contrario, se hubiesen producido. Por último, el funcionamiento de las instituciones democráticas ha permitido asegurar un cierto nivel de bienestar.

El justificativo de crear un entorno de igualdad de oportunidades, cuyo fin es afectar a la tasa de crecimiento, ha determinado que el gasto público, sobre todo el enfocado al gasto social (educación, salud, trabajo, vivienda, bienestar social, etc.) se muestre como un indicador mucho más dinámico, como fuente de generación de externalidades positivas, ya que no son sólo quienes reciben esta clase de incentivos los beneficiarios, sino también el conjunto de la sociedad.

Importante ha sido el desarrollo teórico acerca del crecimiento en los últimos años. Con Solow (1957) se puso los cimientos de la teoría moderna acerca del crecimiento. Su contribución radica en que su modelo determinaba la identificación de dos etapas temporales. En la primera, llamada de transición, la acumulación de capital constituye el motor básico del crecimiento, sin embargo, dada la existencia de rendimientos constantes de escala en la función de producción, la interacción de la tecnología con el comportamiento del capital como factor de acumulación daba como resultado a una dinámica productiva estacionaria. En una segunda etapa, para Solow, una economía que haya alcanzado el estado estacionario puede crecer gracias a la existencia del progreso tecnológico y no necesariamente a una mayor acumulación de capital.

¹⁰ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Economía, *Investigación Económica*, Vol. 63, No. 247 (ENERO-MARZO DE 2004), pp. 143-170

Para 1988, Lucas¹¹ presenta su modelo de crecimiento, el cual utiliza una tecnología de producción en donde se identifica al capital físico y al capital humano como dos factores de producción acumulables, permitiendo equiparar al capital humano en un rol similar al del progreso tecnológico de Solow. En el modelo, cuando se alcanza un nivel de crecimiento sostenido, el producto interno bruto (PIB) por trabajador y el consumo tienen tasas de crecimiento simétricas. No obstante, al depender la tasa de crecimiento del capital físico de la tasa de crecimiento del capital humano, el aumento de este último permite que el capital se acumule indefinidamente y que el PIB por trabajador crezca, también, indefinidamente.

Si se toma al PIB como indicador de crecimiento, a pesar de sus limitaciones para la medición efectiva de bienestar y desarrollo, se puede evidenciar que, desde la entrada en vigencia de la dolarización y, por ende, la política fiscal como sostén de la política económica, el Ecuador ha venido creciendo de manera sostenida inclusive en épocas de crisis, lo que podría dar a entender que el impacto generado por las políticas fiscales ha contribuido no sólo a lograr un crecimiento económico sostenido sino también a una estabilización de la economía, impidiendo con esto el incremento del desempleo y los niveles de pobreza.

Analizar al sector público ecuatoriano precisa tener en cuenta algunas características de la economía nacional, como su tamaño, su posición abierta frente al resto del mundo, y la condición de dolarización vigente desde el año 2000. En cuanto a la estructura productiva, se debe considerar la preeminencia de las actividades primarias y extractivas, características de la economía nacional y su incidencia en el comportamiento de las finanzas públicas. Es por ello que también es de primordial consideración, el examinar los principales desafíos que enfrenta el Ecuador, con una estructura productiva concentrada en productos no renovables, en el diseño de su política fiscal.

Y es que a partir de esta concepción, se podría explicar la volatilidad en las tasas de crecimiento de las economías latinoamericanas, que tienen una estructura de exportaciones muy especializada en bienes primarios. Además, el bajo ahorro

¹¹ Lucas ofrece un tratamiento más elegante al construir su modelo de crecimiento con capital humano, en donde la tecnología de producción incluye una externalidad originada por la existencia de capital humano.

doméstico, característico de las economías de la región, y la invariable necesidad de financiamiento externo, hace que estos países sean muy sensibles a los choques externos.

La política fiscal juega un importante papel en la función de estabilizar la economía. En este sentido, la recomendación básica que suele hacerse es que cuando la economía se encuentra en un período de bonanza, las autoridades fiscales debieran ser capaces de moderar la actividad restringiendo el gasto público y, por el contrario, durante las recesiones, la política fiscal debiera ayudar a reanimar la economía¹².

Es necesario también considerar que la tendencia seguida en los últimos años por países en desarrollo (entre ellos el Ecuador), ha sido la de realizar reformas fiscales que incluyen cambios en la composición presupuestaria, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, con el fin de mejorar la atención en sectores tales como: seguridad, salud, educación; obviamente esperando que todo ello tenga consecuencias positivas sobre la productividad, el crecimiento y el bienestar de los agentes.

Un buen desempeño macroeconómico, se ve reflejado en una posición financiera solvente del sector público. La existencia de un equilibrio entre los resultados presupuestarios futuros y el nivel de endeudamiento público, dotan a un gobierno de la solvencia necesaria para generar a futuro recursos suficientes que honren dichas deudas, dotándole a las finanzas públicas de sostenibilidad, lo que además significa, la posibilidad de garantizar la continuidad de las políticas gubernamentales.

En caso contrario, un escenario en el cual un estado se presente insolvente, los problemas de liquidez tendrá que enfrentarlos recurriendo a recortes del gasto, generación de mayores ingresos o incurrir en mayor endeudamiento, originando con ello efectos no deseados en la demanda agregada y en el desempeño económico.

Por tanto, una política fiscal sostenible debe garantizar que los resultados presupuestarios futuros sean consistentes con la restricción presupuestaria del

¹² Juan P. Jiménez y Varinia Tromben, Serie Macroeconomía para el desarrollo, *Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, abril 2006

gobierno, es decir, que los ingresos futuros puedan cubrir las responsabilidades del gobierno en cualquier período de tiempo.

Teóricamente, cualquier valor para el déficit presupuestario puede ser posible si el gobierno pudiera aumentar sus obligaciones sin límite. Obviamente, esto no es posible, así que el gobierno debe hacer frente a que, en un cierto punto, el público puede rechazar comprar más deuda del gobierno o exigir un tipo de interés demasiado alto. En términos más técnicos, una política fiscal sostenible debe asegurar que el valor presente del stock de la deuda pública vaya a cero en el infinito. Esto significaría que el valor presente del stock existente de la deuda pública será idéntico al valor presente de los superávits primarios futuros¹³.

Dicho de otra manera, un agente económico, no puede endeudarse eternamente, ya que a final de cuentas, todas sus deudas deberán ser canceladas. Es decir, nadie puede consumir más allá de lo que le permite sus ingresos generados. A esto se le denomina la Condición de No Juego de Ponzi.

Dicho esto, un gobierno no debería adquirir deuda perpetuamente, por cuanto, los mercados internacionales no otorgan préstamos a países que tengan como única forma de pago, el solicitar créditos para pagar valores de deuda que vencen en cada período. “Puesto de otra manera, la deuda pública real no puede aumentar indefinidamente en una tasa de crecimiento más allá del tipo de interés real, y el gobierno no puede jugar Juegos de Ponzi por siempre”¹⁴.

Los teóricos consideran a la política fiscal una herramienta de estabilización económica, con la cual se pueden conseguir objetivos de eficiencia, redistribución y transformación. Es por ello que se hace necesario, entender los efectos multiplicadores que tienen ciertas variables fiscales, tales como la inversión, en la economía.

“Keynes determinó que la aplicación de una política fiscal expansiva lleva a un aumento en la demanda agregada, el cual será mayor que el incremento inicial en el gasto. Es decir, el gasto público tiene un efecto multiplicador: un incremento de un dólar en el gasto del gobierno, incrementa el producto en $1/(1-c)$ dólares”¹⁵.

¹³ Silvia Álvarez B., *Análisis de la Sostenibilidad de la Política Fiscal y el Efecto del Gasto Público sobre la Economía. 1994-2006*, Quito, Banco Central del Ecuador, Cuestiones Económicas, Vol.22, Núm.3, Tercer Cuatrimestre 2006.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Diana Pacheco, *Ecuador: Ciclo Económico y Política Fiscal*, Quito, Banco Central del Ecuador, Cuestiones Económicas, Vol.22, Núm.3, Tercer Cuatrimestre 2006.

Capítulo II. LA POLÍTICA FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL ECUADOR 2000-2012: INGRESOS

Los ingresos son los recursos que obtiene el Estado por la recaudación de tributos como el Impuesto a la Renta, el Impuesto al Valor Agregado (IVA); por la venta de bienes, como del petróleo y sus derivados; transferencias y donaciones que se reciben; el resultado operacional de las Empresas Públicas entre otros. Todos estos ingresos se destinarán para cubrir las obligaciones contraídas para la prestación de bienes y servicios públicos¹⁶.

Como ya se había dicho, el Estado dentro de sus múltiples funciones, tiene la de procurar el bienestar de toda la población sin discriminarla por su condición social, color de piel, etc. Para ello, debe invertir en obras y proyectos que satisfagan las necesidades más elementales de la sociedad. Pero para poder llevar a cabo dichos programas de inversión, el Estado debe obtener recursos que los financien.

Son varias las vías por las cuales estos recursos son obtenidos. La clasificación metodológica, sitúa a los ingresos dentro de varias visiones de categorización, a saber:

- Ingresos corrientes, de capital y financiamiento;
- Ingresos tradicionales, petroleros, de entidades y organismos; y, financiamiento público;
- Ingresos permanentes, no permanentes y Financiamiento.

Sin embargo, para efectos de este estudio, para hacer comparables los resultados operacionales del Sector Público no Financiero (SPNF)¹⁷, utilizaremos la siguiente clasificación:

- Ingresos Petroleros, no petroleros y financiamiento.

¹⁶ <http://www.finanzas.gob.ec/ingresos/>

¹⁷ El SPNF se compone de las empresas públicas no financieras, el gobierno central y el resto de entidades del sector público.

2.1 Ingresos totales del SPNF

Si bien el período de estudio va desde el año 2000 hasta el 2012, para tener una visión más clara de la evolución de los ingresos, dividiremos a este período en 2 sub-períodos. El primero va de 2000 a 2006 y el segundo de 2007 a 2012.

Esto con el fin de identificar cuáles son las diferencias introducidas por el gobierno de Rafael Correa en el segundo sub-período, frente a los gobiernos que han regido los destinos del Ecuador en el sub-período uno¹⁸.

Esta diferenciación se hace necesaria, por cuanto, el gobierno de Correa, ha reiterado que desde su mandato ha existido un cambio total en el manejo de la administración del Estado, no sólo en lo político y económico, sino también, en lo ideológico. Su denominada Revolución Ciudadana, de tendencia de izquierda, apunta a una mejor ejecución, mayor eficiencia y alto grado de beneficio para la sociedad, criticando a sus antecesores de no haber hecho nada para propender a la estabilidad, crecimiento y desarrollo del Ecuador, acusándoles de estar sometidos en sus decisiones, en cuanto a lo fiscal, a gobiernos u organismos extranjeros.

Cuadro No.1
INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO -base devengado-
Millones de dólares corrientes

Período	INGRESOS TOTALES	Petroleros	No Petroleros	Superávit operacional de EPNF
2000	4,126.14	1,460.07	2,516.35	149.72
2001	4,954.71	1,351.80	3,496.98	105.93
2002	6,360.88	1,392.76	4,780.92	187.20
2003	6,910.24	1,663.65	5,155.87	90.72
2004	8,177.01	2,115.40	5,724.01	337.60
2005	9,145.74	2,211.60	6,870.52	63.63
2006	11,262.63	3,235.01	8,333.13	-305.50
2007	13,450.72	3,317.98	9,557.56	575.18
2008	22,061.75	8,675.27	12,493.83	892.65
2009	18,378.41	5,211.50	12,372.66	794.25
2010	23,185.67	7,845.03	13,994.31	1,346.33
2011	31,189.77	12,934.60	16,488.91	1,766.26
2012	34,529.60	12,411.80	19,789.84	2,327.96

Fuente: IEM - BCE
Elaboración: El Autor

¹⁸ Casi inmediatamente de entrada en vigencia de la dolarización, Jamil Mahuad dejó el poder. Luego de aquel suceso de 21 de enero de 2000, se han sucedido 3 gobernantes: Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio. A partir de enero 15 de 2007, hasta la presente fecha, se encuentra gobernando Rafael Correa.

Como podemos ver en el cuadro No.1, según datos del Boletín de Información Estadística Mensual que publica el Banco Central del Ecuador, los ingresos totales en el período de estudio fueron de US \$ 193.733,29 millones, de los cuales por ingresos petroleros se obtuvo US \$ 63.826,47 millones, representando el 32,94% del total; los ingresos no petroleros sumaron US \$ 121.574,89 millones (62,75%); mientras el superávit operacional de las Empresas Públicas no Financieras (EPNF) tuvo un total de US \$ 8.331,93, siendo su aporte del 4,31%.

Es indiscutible el crecimiento que han tenido los ingresos, pero, si nos enfocamos en los dos sub-períodos planteados, vemos que en el primero, los ingresos totales fueron de US \$ 50.937,36 (26,30% del total), mientras que para el segundo, fueron de US \$ 142.795,93 (73,70%), es decir, casi tres veces más.

2.1.1 Ingresos petroleros del SPNF¹⁹

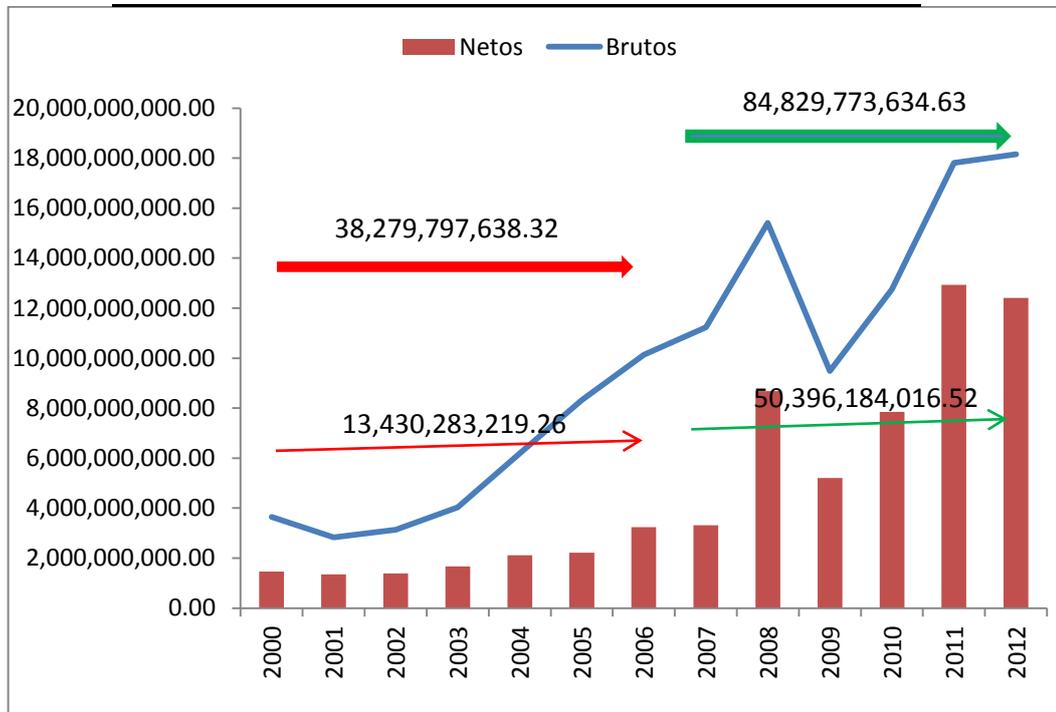
Como ya dijimos, los ingresos petroleros totales 2000-2012 fueron de US \$ 63.826,47 millones. Para el primer sub-período fueron de US \$ 13.430,28 millones; y, para el segundo US \$ 50.396,18 millones, siendo el 21,05% y el 78,95% de aporte al total, respectivamente.

El gráfico No.1, es interesante de analizar, por cuanto, se puede identificar la magnitud que han tenido los ingresos petroleros para el país. Si bien los ingresos del SPNF presentan ingresos totales netos²⁰ por US \$ 63.826,47 millones, los ingresos brutos fueron de US \$ 123.109,57 millones, para el período 2000-2012. De ellos, US \$ 38.279,80 millones ingresaron en el sub-período 2000-2006 y US \$ 84.829,77 millones en el sub-período 2007-2012.

¹⁹ Son aquellos que provienen de la explotación petrolera, esto es por concepto de exportaciones y venta de derivados de petróleo.

²⁰ Los ingresos son netos, cuando ha sido restado de los ingresos brutos, los costos de producción y participación de las empresas privadas y de Petroecuador; los costos por flete y transporte por oleoductos; y, los costos por bienes y servicios relacionados.

Gráfico No.1
INGRESOS PETROLEROS
Dólares corrientes



Fuente: IEM – BCE

Elaboración: El autor

Y una explicación para ello puede ser, que en 2010, el Estado impulsó la reforma a Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, que publicada en el Suplemento del Registro oficial N°.244 de 27 de julio de 2010, generó una transición de contratos de participación²¹ a contratos de prestación de servicios²² para la exploración y/o explotación de hidrocarburos. Con el argumento principal de que el petróleo le pertenece a todos los ecuatorianos, en noviembre de ese año²³ entra en vigencia la nueva modalidad de contratación, en la cual, el Estado recibe todos los ingresos por producción

²¹ Es aquel en el que el Estado le confiere a la operadora privada la posibilidad temporal de explorar y explotar los campos petroleros asignados, entregándole derechos sobre la propiedad de parte del crudo producido, de acuerdo a las condiciones previamente establecidas en el acuerdo contractual.

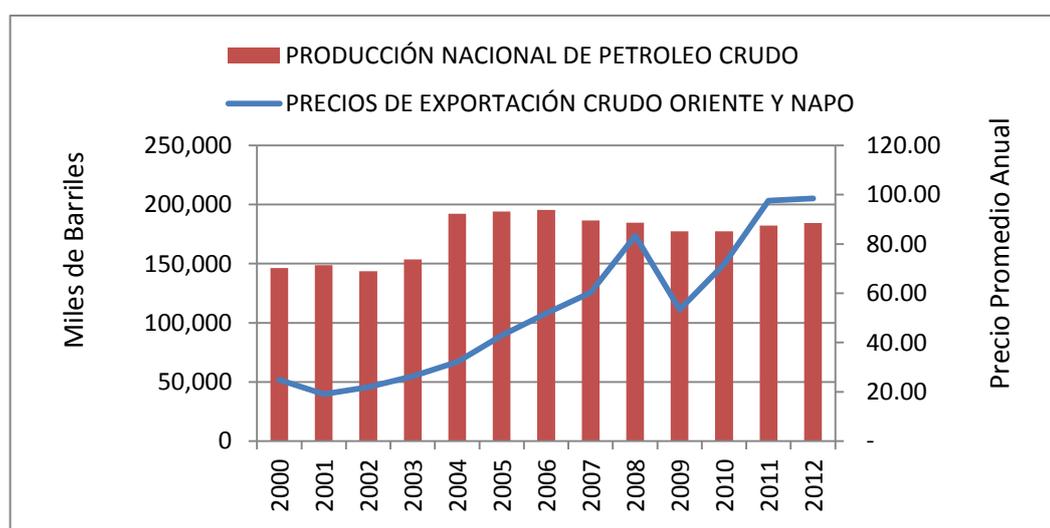
²² El Estado no cede la propiedad del recurso, sino más bien solo se limita a contratar al operador para que explore y/o explote sus campos por un plazo determinado, con sus recursos propios, reconociéndole una tarifa fija por el servicio prestado durante la duración del contrato.

²³ El Estado cerró nuevos acuerdos de prestación de servicios petroleros con las empresas que operan en el país: Agip Oil Ecuador, las chinas Andes Petroleum y PetroOriental; la española Repsol-YPF, la italiana ENI y la chilena Enap Sipetrol; mientras que las empresas Petrobras, la china CNPC, la estadounidense EDC y el consorcio Canadá Grande, no aceptaron las condiciones propuestas por el Ecuador, razón por la cual los campos en operación que manejaban estas empresas fueron absorbidos por parte de EP Petroecuador y Petroamazonas EP.

petrolera y reconoce un porcentaje por prestación de servicios a las empresas privadas, lo que produce un quiebre al alza de los ingresos petroleros.

Entonces, se puede colegir que la modificación en la gestión de extracción petrolera fue fundamental para el incremento en los recursos que ingresaban a las arcas fiscales. Y es que, no solamente el costo de extracción por cada barril de petróleo influía en estos recursos, sino también el porcentaje de regalías que recibía el Estado. A la sazón, para el primer período, estos rubros representaban, en promedio, el 65% por cada barril producido; mientras que para el segundo, son de alrededor del 40%. Es decir, el Estado pasaba a recibir el mayor porcentaje.

Gráfico No.2
PRODUCCIÓN Y PRECIOS DEL PETRÓLEO



Fuente: IEM – BCE
Elaboración: El autor

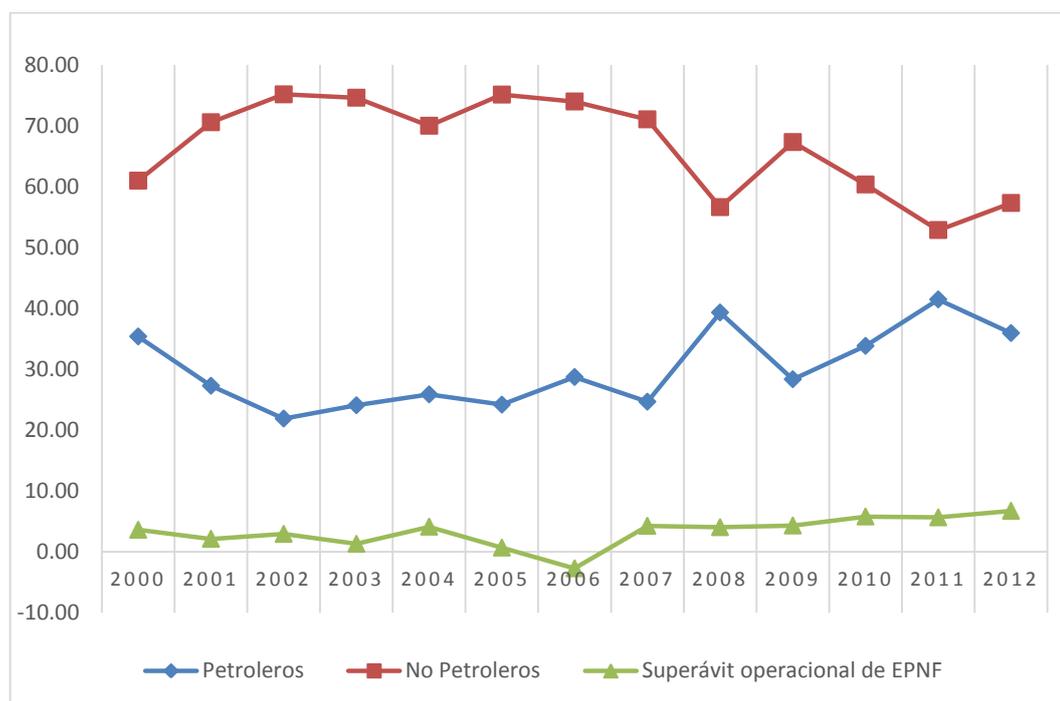
Es importante señalar que, según el Justificativo de los Ingresos del Presupuesto General del Estado que presenta el Ministerio de Finanzas, los ingresos petroleros se desagregan de la siguiente manera:

- A la renta petrolera
- Participaciones corrientes petroleras
- Regalías Empresas Públicas
- Margen de Soberanía
- Saldo del ingreso disponible prestación de servicios

- Exportaciones directas Empresas Públicas
- Participación del Estado explotación gas natural
- Pago deuda, bloque 16, Repsol YPF

También es significativo señalar que, el precio internacional del petróleo jugó un importante rol para que los ingresos del estado ecuatoriano se hayan incrementado sustancialmente. La bonanza petrolera identificada en el segundo sub-período de nuestro análisis, se dio básicamente porque el precio promedio por barril de petróleo fue de US \$ 77,51 con una producción promedio de 182,13 millones de barriles, mientras que para el primero fue de US \$ 31,27 y una producción promedio de 167,75 millones de barriles; es decir, tanto la producción como los precios aumentaron.

Gráfico No.3
**INGRESOS DEL SPNF –BASE DEVENGADO-
 (%) DE CONTRIBUCIÓN AL TOTAL**



Fuente: IEM – BCE

Elaboración: El autor

Los ingresos petroleros, se han mantenido como fundamental pilar del presupuesto del estado. En el segundo sub-período los ingresos petroleros tienen

una fuerte tendencia al alza, haciendo más evidente la dependencia que tiene el presupuesto estatal de estos recursos.

Es de mencionar, además, que hasta abril de 2008 se mantenía vigente la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, con la misma se creó un fondo de estabilización, inversión social y productiva y reducción del endeudamiento público. Este fondo se nutría de los ingresos provenientes de la gestión petrolera. Esta ley fijaba el destino de los recursos del fondo de la siguiente manera: 10% para la educación y la salud; 20% para estabilizar los ingresos petroleros y cubrir los gastos ocasionados por una catástrofe o atender emergencias y 70% para la recompra de la deuda pública, asignándose anualmente los recursos de manera automática.

Sin embargo, a partir de esa fecha, la Asamblea Nacional Constituyente²⁴, de mayoría oficialista, aprueba la Ley Orgánica para la Recuperación de los Recursos Petroleros del Estado, que elimina los cuatro fondos petroleros²⁵ existentes a ese momento y se destinan los ingresos extraordinarios por la exportación del crudo ecuatoriano a la Cuenta Única del Ministerio de Finanzas.

Estos fondos fueron creados bajo la premisa de convertirse en una especie de colchón financiero para cuando llegue la época de “vacas flacas”, es decir, con la clara intención de poder hacer políticas anticíclicas cuando cambien las circunstancias. Empero, las crecientes demandas sociales y el cambio de orientación económica del régimen, determinaron que el uso de estos recursos cambie, ganando terreno la idea de invertirlos en el presente y no de guardarlos.

2.1.2 Ingresos no petroleros del SPNF

Corresponden a los ingresos corrientes que provienen del régimen impositivo ejercido por el Estado; por la venta de sus bienes y servicios; de la

²⁴ Durante el período que la asamblea ejerció en funciones, el Congreso Nacional fue disuelto y el Poder Legislativo pasó a manos de este organismo. La Asamblea inició sesiones el 30 de noviembre de 2007 y terminó oficialmente sus funciones el 25 de octubre de 2008.

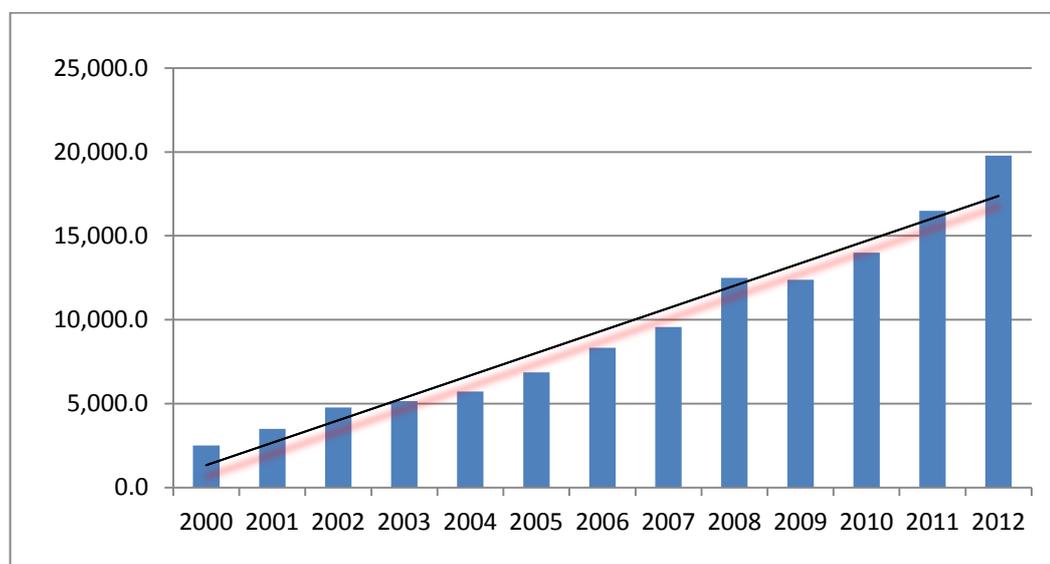
²⁵ FEP (Fondo de Estabilización Petrolera), Feirep (Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento), Cereps (Cuenta de Reactivación Productiva y Social), FAC (Fondo de Ahorro y Contingencias) y Feiseh (Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Eléctrico e Hidrocarburífero)

renta de su patrimonio y de ingresos sin contraprestación; además, de los ingresos no tributarios.

Según lo demuestra el gráfico No.4, los ingresos no petroleros, entre 2000 y 2012 tuvieron una tendencia de crecimiento prácticamente lineal. Sumaron US \$ 121.574,89 millones. Pasaron de US \$ 2.516,4 millones en el año 2000 a US \$ 19.789,8 millones en 2012. Es decir, tuvo un crecimiento de casi el 800%.

Desde el punto de vista de los dos sub-períodos analizados, en el primero, los ingresos no petroleros fueron de US \$ 36.877,8 millones; para el segundo US \$ 84.697,1 millones, representando el 72,40% y el 59,31%, de los ingresos de cada período, respectivamente. Esto denota que los ingresos no petroleros tienen una ponderación cada vez más baja en el presupuesto de ingresos.

Gráfico No.4
INGRESOS NO PETROLEROS
Millones de dólares corrientes



Fuente: IEM – BCE

Elaboración: El autor

Sin embargo, los ingresos no petroleros son fundamentales, todavía manteniéndose como el mayor rubro de aporte al PGE. A pesar, de que la producción mayormente primaria y agrícola de nuestra oferta de exportación, se ve casi siempre afectada por precios internacionales inestables, mayor

competencia externa y fuerzas naturales que hacen más riesgosa la inversión en este sector.

Entonces, ¿cuál es la razón para que los ingresos no petroleros hayan subido? Para poder establecer la posible causa de este fenómeno, los analizaremos desde el punto de vista de ingresos tributarios y no tributarios.

2.1.2.1 Ingresos tributarios

Los ingresos tributarios²⁶, son aquellos ingresos que provienen de conformidad a disposiciones legales vigentes, de los contribuyentes obligados a pagar sin que exista una contraprestación directa de bienes o servicios. Entre los ingresos tributarios figuran los provenientes a los bienes y servicios (IVA e ICE), a la renta, a la circulación de capitales, al comercio y transacciones internacionales, a las operaciones de crédito en moneda nacional, a los vehículos y otros.

Cuadro No.2
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
Millones de dólares corrientes

AÑO	Tributarios
2000	1,918.9
2001	2,962.4
2002	3,693.5
2003	4,011.1
2004	4,530.3
2005	5,329.9
2006	6,436.5
2007	7,286.5
2008	8,829.3
2009	9,265.3
2010	10,344.3
2011	12,974.9
2012	15,426.0

Fuente: IEM – BCE

Elaboración: El autor

²⁶ Banco Central del Ecuador, “Metodología de la Información Estadística Mensual”, tercera edición, Quito, 2011.

De acuerdo con cifras publicadas por el Banco Central del Ecuador, entre 2000 y 2012 los ingresos tributarios pasaron de US \$ 1.918,9 millones a US \$ 15.426,0 millones. Esto supone un crecimiento del 800%.

Diversos han sido los factores que han propiciado el aumento en los ingresos tributarios: una gestión más eficiente en la recaudación tributaria, creación de nuevos impuestos, incremento en la carga porcentual impositiva, crecimiento económico²⁷.

Entre 2000 y 2012, el total recaudado por tributos alcanzó los US \$ 93.008,9 millones. De 2007 a 2012, se recaudó el 68,95% de ese gran total, es decir, US \$ 64.126,3 millones. Siendo evidente que a lo largo de este último sub-período, la recaudación tributaria ha crecido considerablemente.

La estructura impositiva en el Ecuador es amplia. Es por ello que para nuestro análisis clasificaremos los impuestos bajo la siguiente estructura en base a su importancia y aporte²⁸:

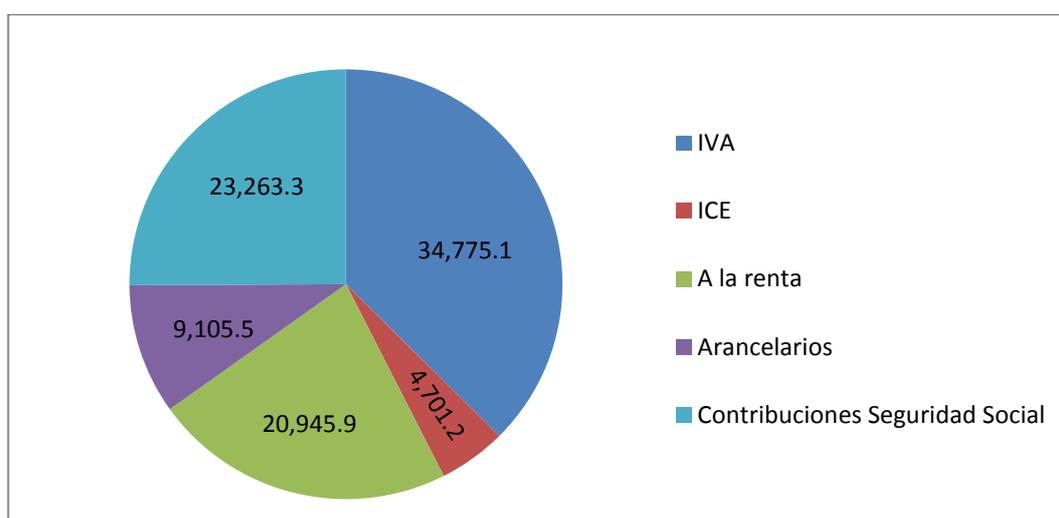
- **A la Renta (IR).**- grava los ingresos de fuente ecuatoriana obtenidos a título gratuito u oneroso provenientes del trabajo, del capital o de ambas fuentes. Va de 0% a 35% para personas naturales y 25% fija para la mayoría de personas jurídicas.
- **Al valor agregado (IVA).**- se aplica a las transferencias de dominio o a las importaciones de bienes muebles de naturaleza corporal en todas sus etapas de comercialización y a la prestación de servicios gravados. Todos los productos pagan 12%, excepto alimentos, servicios de salud y educación, entre otros, que no lo pagan.
- **A los consumos especiales (ICE).**- se aplica a bienes y servicios nacionales o importados suntuarios y específicos (cigarrillos, bebidas alcohólicas, vehículos de hasta 3.5 toneladas, etc.) Tarifa desde 10% hasta 300%.
- **Arancelarios.**- se aplica a todas las mercaderías introducidas al país, su pago se calcula sobre el valor CIF de los bienes importados. Las tarifas impositivas se aplican según los diferentes ítems.

²⁷ En condiciones *ceteris paribus*, es de suponer que un incremento en la producción se traduzca en mayores ventas y, por ende, mayor recaudación tributaria (IVA por ejemplo).

²⁸ Banco Central del Ecuador, "Metodología de la Información Estadística Mensual", tercera edición, Quito, 2011.

- **Contribuciones a la seguridad social.**- son los ingresos de carácter obligatorio o voluntario, establecidos en la legislación, a favor de instituciones públicas que proporcionan prestaciones de bienestar y seguridad social a particulares, trabajadores y servidores del ámbito público o privado.

Gráfico No.5
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS RECIBIDOS POR IMPUESTOS
(ACUMULADO 2000-2012)
Millones de dólares corrientes



Fuente: IEM – BCE
 Elaboración: El autor

Se evidencia que el impuesto que mayor aporte tiene en la recaudación es el IVA; representando cerca del 38% del total de impuestos recaudados, en todo el período de análisis. Siendo aproximadamente seis puntos del producto interno bruto ecuatoriano. Este impuesto fue implementado en 1990 tras la reforma tributaria, sustituyendo al Impuesto a las Transacciones Mercantiles, que al momento de crearse fue del 10%, mientras que desde 1999 hasta la actualidad es del 12%.

El impuesto a la renta ocupa el segundo lugar en las recaudaciones totales, destacándose su crecimiento a lo largo del período de estudio. Mientras en 2000 representaba el 16,4% de la recaudación total de impuestos, en 2012 este valor se incrementó a valores superiores al 30%. Este impuesto es importante una herramienta para mejorar la distribución del ingreso, por lo que su análisis debe

realizárselo tanto desde el punto de vista de la recaudación aportada como de los impactos económicos que genera.

La capacidad que tiene este impuesto para incidir en la distribución del ingreso, es directamente proporcional a la recaudación que genera. Es decir, si por algún motivo relacionado a su implementación, o por la existencia de evasión, las recaudaciones son bajas, su efecto redistributivo también será bajo.

A nivel latinoamericano, el Ecuador (0.8% del PIB) se destaca por su baja recaudación del impuesto a la renta de las personas naturales. Según la CEPAL²⁹, solamente Guatemala (0.3%) y Bolivia (0.2%) están por debajo en las recaudaciones por impuesto a la renta como porcentajes del PIB, siendo Brasil (2.6%) el país que mayor recaudación tiene a nivel regional. Es importante señalar que el promedio de América Latina es del 1.5%, de los países de la OCDE 9.2% y de los Estados Unidos 10.2%.

Y es que según un informe de la misma OCDE³⁰, publicado en París en abril de 2015, a pesar de que en la mayoría de sus países miembros, los gobiernos no aumentaron las tasas del impuesto a la renta, las recaudaciones aumentaron en alrededor del 1% para el trabajador promedio entre 2010 y 2014. Esto resultó del hecho que, los salarios aumentaron a una velocidad mayor que las amortizaciones y créditos fiscales.

Si bien en muchos de estos países los impuestos y las contribuciones sociales son elevados, la trascendencia de pagar tributos radica en el hecho de que el Estado ofrece a cambio servicios o beneficios muy generosos en comparación con otras partes del mundo.

Pero, independientemente de la participación y desempeño que cada uno de estos impuestos ha tenido, lo destacable es que se ha trabajado en el fomento de uno de los principios fundamentales de la política tributaria que es la progresividad³¹.

Si medimos el crecimiento que ha tenido cada uno de estos impuestos en los dos sub-períodos que hemos estado analizando el IVA, entre 2000 y 2006 se

²⁹ Claudio Agostini y Michel Jorratt, *Política Tributaria Para Mejorar la Inversión y el Crecimiento en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2013

³⁰<http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/aumentan-las-cargas-fiscales-de-la-ocde-sin-que-aumenten-las-tasas-de-impuestos.htm>

³¹ En Derecho tributario y Hacienda Pública, el principio de progresividad implica que el tipo de gravamen es función creciente de la base imponible: esto es, a medida que crece la capacidad económica de los sujetos, crece el porcentaje de su riqueza o de su ingreso que el Estado exige en forma de tributo.

denota un crecimiento del 273,6% y para el 2007-2012 fue de 196,7%. El IR, para la primera etapa, tuvo un crecimiento del 462%, mientras que para la segunda fue del 196,2%, siendo ligeramente menor que del IVA en el mismo sub-período.

En el caso del ICE, si bien su recaudación pasó de US \$ 74,6 millones en 2000 a US \$ 684,5 millones en 2012, su contribución porcentual al total de ingresos tributarios no tuvo una variación mayor ya que se mantuvo en niveles del orden del 4%. Es importante señalar que, a finales de 2007, cuando se desató la crisis económica mundial, el Ecuador, al igual que los gobiernos de diferentes países, implementó medidas económicas para enfrentarla. Una de ellas fue la reforma a la Ley Equidad Tributaria, con ella se modificó el porcentaje de cobro del ICE a los bienes suntuarios o de lujo, que pasó de tener una tasa fija del 5.15% a tener tasas fluctuantes de entre el 5% al 35%, según el bien.

Este incremento en el ICE, hacía suponer que las recaudaciones tendrían una baja a partir del año 2008, pero los resultados demuestran lo contrario; por cuanto, salvo el año 2009 que tuvo una ligera baja, el aporte monetario al total de este impuesto ha ido creciendo con el tiempo.

Los ingresos por aranceles tuvieron un incremento nominal del 581.3% a lo largo de todo el período, pasando de US \$ 216,9 millones a US \$ 1.261,1 millones. Su aporte porcentual al total de ingresos bajó, siendo este del 11.3% en 2000, mientras que para 2012 fue de 8.2%.

Mediante los decretos 592 de agosto de 2007 y 740 de noviembre de 2008, el Gobierno Nacional emprende una reforma arancelaria cuyo fin era el de reactivar la producción interna de bienes y servicios. En 2009, el Comexi expide la resolución 466, estableciendo salvaguardias para determinados productos de importación y con la finalidad de proteger la balanza de pagos, afectada por la grave crisis económica que afecta a casi todos los países del mundo.

Con esto, en el Ecuador, los aranceles que fluctuaban, según el producto, entre el 0% y 20%, con estas reformas se amplió el margen hasta el 35% y que con la aplicación de las salvaguardias subían mucho más, ya que esta medida opera mediante un recargo porcentual adicional al arancel nacional.

Considerando que la variación en las tarifas arancelarias tiene un efecto directo en la demanda de importaciones y, por ende, en el consumo interno, dichas reformas arancelarias, hasta cierto punto, no produjeron el resultado esperado, ya que por el contrario se evidencia una sustancial subida en la recaudación

arancelaria. Dicho esto, es de suponer que la importación de los bienes sujetos a las nuevas tarifas son en extremo necesarios y que, lamentablemente, su demanda no puede ser satisfecha completamente con producción nacional.

Finalmente, para analizar los ingresos que por contribuciones a la seguridad social se tiene, se debe entender que los impuestos y las contribuciones no pueden ser analizados por separado, peor aún la presión que éstos generan a todos los sectores económicos.

Dentro del concepto de presión fiscal o presión tributaria³², la aportación a la seguridad social tiene un peso importante, aunque su ámbito de aplicación no es general, ya que quienes la realizan son los afiliados aportantes a la Seguridad Social. En Ecuador, existen tres organismos de seguridad social: el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).

Dicho esto, las contribuciones a la seguridad social es el rubro que más ha crecido a lo largo de todo el período. Su contribución representa en la actualidad casi seis puntos del PIB, que lo pone casi a la par de lo que recauda actualmente el IVA. En 2000 su recaudación fue de US \$ 227,9 millones, y en 2012 alcanzó los US \$ 4.752,5 millones, representando un crecimiento del 2.085%. Aunque si lo vemos desde la tasa de crecimiento de los dos sub-períodos, se mantiene la tendencia de los otros impuestos de haber baja en el segundo período (de 682,7% a 264.7%).

Todo este crecimiento nominal en las recaudaciones tributarias ha ido de la mano de varias reformas tributarias realizadas a lo largo del período de estudio. Sin embargo, es entre 2007 y 2012 en donde se realizan la mayor cantidad de reformas tributarias en el Ecuador (se realizaron 10). Entre las que se destacan: la de Montecristi; la de hidrocarburos; la de los llamados impuestos verdes; al Código de la Producción; la dirigida a la banca privada para que financie el incremento del bono de la pobreza de US \$ 35 a US \$ 50, etc.

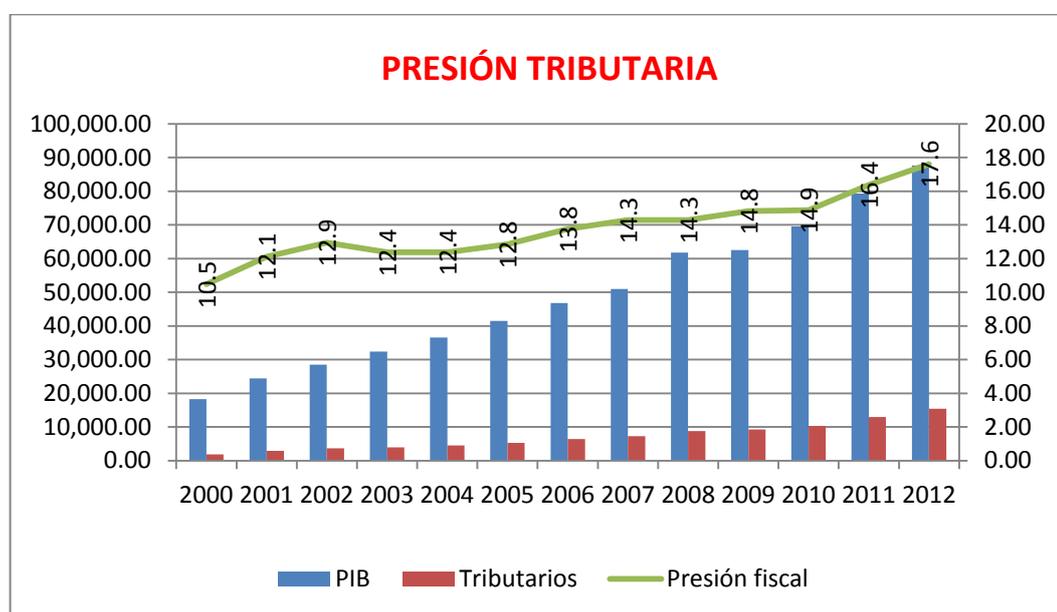
Este crecimiento registrado en las recaudaciones se debió, según las autoridades tributarias a la reducción de la evasión. Ya que según éstas, antes de

³² Presión tributaria o presión fiscal es un término económico para referirse al porcentaje de los ingresos que los particulares y empresas aportan efectivamente al Estado en concepto de impuestos en relación al PIB. De ese modo, la presión tributaria de un país es el porcentaje del PIB recaudado por el Estado por impuestos.

las reformas, solo el 39% de los grandes contribuyentes (a 2006) reportaba ganancias, frente a un 80% que lo hizo para 2012.

Esto generó, además, un incremento en la presión tributaria que en 2000 fue del 10.5%; en 2006, 13,8%; en 2007, 14.3%; y, en 2012, ya implementadas las reformas, se estima en 17,6%.

Gráfico No.6
PRESIÓN TRIBUTARIA EN EL ECUADOR



Fuente: IEM – BCE
Elaboración: El autor

Sin embargo, la presión tributaria de Ecuador (en porcentaje del PIB), más allá de la evidente mejora en la recaudación, sigue siendo de las más bajas de América Latina. El promedio de la región es del 18,8%. Si la comparamos con nuestros vecinos, tenemos que en Colombia esta se encuentra en alrededor del 19%, mientras que en Perú es del 18,1%, siendo Brasil el que mayor presión tributaria tiene en nuestra región, con el 34,2% y México el de menor presión con el 11%.

2.1.2.2 Ingresos no tributarios

Los ingresos no tributarios³³, son los ingresos corrientes que provienen de las tasas y derechos, las rentas de la actividad empresarial, las rentas de la propiedad y otros ingresos que percibe el Estado por prestación de servicios públicos.

Cuadro No. 3
**INGRESOS NO TRIBUTARIOS -base
devengado-
Millones de dólares corrientes**

Año	Total	%PIB
2000	597.4	3.3
2001	534.5	2.2
2002	1,087.4	3.8
2003	1,144.8	3.5
2004	1,193.7	3.3
2005	1,540.6	3.7
2006	1,896.6	4.1
2007	2,271.1	4.5
2008	3,664.6	5.9
2009	3,107.4	5.0
2010	3,650.0	5.2
2011	3,514.0	4.4
2012	4,363.8	5.0

Fuente: IEM – BCE
Elaboración: El autor

Para el período total de estudio, los ingresos no tributarios nominales, crecieron un 730%. Siendo el sub-período uno el que mayor crecimiento tuvo, con una tasa de crecimiento promedio del 25,7%; mientras que para el sub período dos fue del 17,3%.

Si bien en este grupo de ingresos, lo recaudado tradicionalmente corresponde a rubros como especies fiscales, intereses por depósitos a plazo,

³³ Banco Central del Ecuador, “Metodología de la Información Estadística Mensual”, tercera edición, Quito, 2011.

intereses por mora tributaria, multas tributarias, etc., a partir de 2008, tuvieron un incremento significativo, ya que los ingresos por regalías mineras; y, especialmente, por la concesión en el sector de las telecomunicaciones, tuvieron otro tratamiento, el mismo que generó ingresos mucho más altos.

Y es que en el ámbito minero, tras la firma del primer contrato a gran escala, la empresa Ecuacorriente que opera el proyecto Mirador, entregó US \$ 40 millones por concepto de regalías anticipadas, mientras que con la entrada en vigencia de la nueva estructura del sector minero, sólo para el año 2012, la pequeña minería le dejó al país regalías por US \$ 31 millones.

Cosa parecida sucedió con el sector de las telecomunicaciones, específicamente con la telefonía celular. En 1996, producto de una renegociación contractual con Conecel y Otecel (en ese entonces Porta y Bellsouth), dichas empresas, por 15 años de concesión del servicio, apenas pagaron al estado ecuatoriano US \$ 53 millones cada una, facturando más de US \$ 7.000 millones con una evidente reducción en los ingresos del Estado y un excelente negocio para las empresas y sus accionistas. Fuentes oficiales, estimaron un perjuicio superior a los US \$ 4.000 millones.

Para 2008, luego de una renegociación nada sencilla, se modifican sustancialmente las obligaciones de las operadoras. Por ejemplo, se trajo a valor presente los montos a pagar por la concesión según el número de abonados y su facturación anual. En los contratos suscritos con Conecel (Claro) y Otecel (Movistar) en el 2008, con un nuevo análisis de costos, el Gobierno y las telefónicas llegaron a otro acuerdo económico por la concesión del servicio hasta el 2023 y con ello el Estado recibiría entre US \$ 1.200 y US \$ 1.500 millones. Adicionalmente cada operadora debe cancelar al Estado el 3,93% de su facturación anual.

2.1.3 Financiamiento

Cuando un gobierno, enfrenta restricciones presupuestales importantes, puede comprometer el equilibrio macroeconómico alcanzado, por lo que se ve en el dilema de recortar el gasto en estos compromisos, incrementar la recaudación fiscal o buscar financiamiento a través de endeudamiento.

“Si bien el endeudamiento público sigue siendo una opción viable en la medida que éste sea sostenible, el sector público no tiene la capacidad de aportar la totalidad de recursos que demanda el sector sin poner en riesgo los equilibrios macroeconómicos”³⁴.

Según la CEPAL³⁵, América Latina ha enfrentado una “desaceleración reciente del crecimiento y la declinación de los términos de intercambio”, lo que ha representado una merma de los ingresos del sector público. Ante ello, los gobiernos de la región adoptaron políticas fiscales flexibles. “Esto fue posible gracias a las condiciones de endeudamiento muy favorables, con abundante acceso al financiamiento externo e interno y tasas de interés históricamente bajas, que permitieron mantener sin amenazas la sostenibilidad fiscal de largo plazo”.

Sin embargo, hace notar también que hay “notorias excepciones a este contexto general”, por cuanto existen varios países suramericanos que enfrentan serios desequilibrios fiscales. Todos ellos, países cuyas exportaciones son de producción primaria: minerales (Chile y Perú) e hidrocarburos (Ecuador y Trinidad y Tobago).

Y es que, uno de los grandes problemas que ha tenido el Ecuador a lo largo de su historia, y que se ha venido complicando cada vez más, es que los presupuestos estatales se aprueban no desde la premisa de tener un presupuesto equilibrado y financiado. Empeorando más, con el hecho de que cada año, los déficits presupuestarios son cada vez mayores, por tanto, la necesidad de financiamiento, no es sólo para cubrir ese déficit, sino también para cumplir con los planes de inversión y gasto estimados en el PGE.

Toda operación relativa al financiamiento, refleja las diversas clases de transacciones que realiza el gobierno para cubrir las necesidades antes descritas. Entonces, a nivel general se pueden identificar metodológicamente dos vías para la obtención de recursos: externos e internos, sean estos de otros gobiernos, organismos internacionales de desarrollo, bancos o proveedores, etc.

El financiamiento externo proviene de los empréstitos de Instituciones internacionales de Financiamiento, sean estos multilaterales y regionales; o bilaterales, de Gobiernos amigos y de bancos privados no residentes en el país, o

³⁴ Corporación Andina de Fomento (CAF), *La infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina, Financiamiento. Metas y Oportunidades*, Bogota-Colombia, 2012.

³⁵ CEPAL, *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013*, Santiago de Chile, abril 2014

también mediante la colocación de bonos. El financiamiento interno, corresponde a ingresos que se obtienen por la negociación y entrega directa de papeles fiduciarios colocados en el mercado financiero doméstico, adquiridos por entes u organismos financieros públicos o privados, residentes en el país.

Cuadro No.4
FINANCIAMIENTO EXTERNO E INTERNO
Millones de dólares corrientes

Período	Desembolsos Externos	Desembolsos Internos	Total
2000	898.3	481.5	1,379.8
2001	941.5	444.7	1,386.2
2002	506.5	723.0	1,229.5
2003	728.6	1,087.6	1,816.2
2004	374.2	2,636.7	3,010.9
2005	965.7	2,450.1	3,415.8
2006	928.3	2,668.1	3,596.4
2007	1,356.7	1,679.4	3,036.1
2008	355.3	1,690.7	2,046.0
2009	862.4	595.7	1,458.1
2010	1,874.3	2,259.0	4,133.2
2011	2,434.7	552.6	2,987.3
2012	1,970.2	3,754.3	5,724.5

Fuente: Información Estadística Mensual BCE

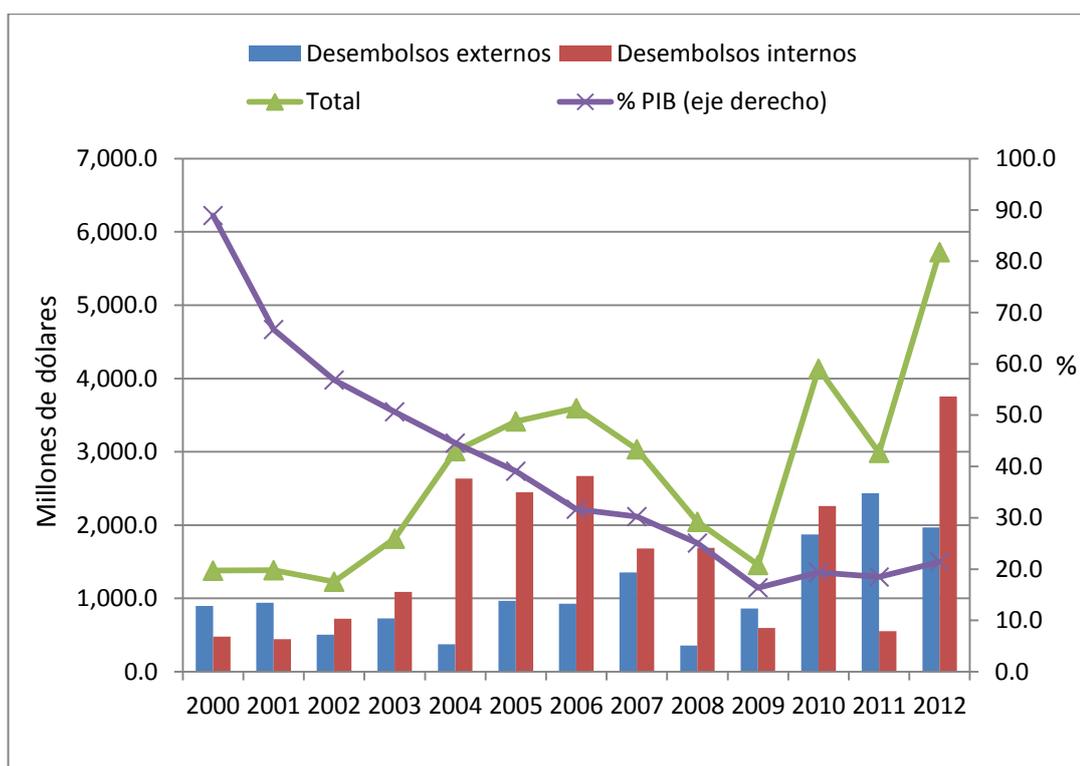
Elaboración: El Autor

Todo ingreso por financiamiento, supone un aumento en la deuda pública. Por tanto, todo contrato de financiamiento debe estar regido de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas³⁶, los préstamos, convenios y compromisos suscritos con los gobiernos extranjeros, organismos multilaterales, bilaterales, los otorgados por entidades financieras nacionales y la colocación de papeles fiduciarios.

³⁶ Art.124 Límite de endeudamiento público.- El monto del total del saldo de la deuda pública realizada por el conjunto de las entidades y organismos del sector público, en ningún caso podrá sobrepasar el 40% del PIB.

El valor que por desembolsos obtuvo el Ecuador en el año 2000 fue de US \$ 1.379,8 millones, pasando a ser US \$ 5.724,5 millones en 2012, es decir, tuvo un crecimiento del 415%.

Gráfico No.7
DESEMBOLSOS EXTERNOS E INTERNOS



Fuente: IEM – BCE
 Elaboración: El autor

Y es que como dice Jaime Carrera³⁷, del Observatorio de la Política Fiscal, en el país se elaboran las Proformas presupuestarias:

Con debilidades asociadas al optimismo en la previsión de ingresos y subestimación de gastos. El déficit no reflejaba su real magnitud y el financiamiento presentaba interrogantes. Las citadas acciones de las principales funciones del Estado son parte de la cultura nacional y su conjunto de valores. Son inherentes a nuestra cultura: la violación de leyes fiscales, la ausencia de controles y establecimiento de responsabilidades ante dislates en la gestión de las finanzas públicas y la percepción casi generalizada de la bondad del gasto público sin el esfuerzo social para financiarlo. La vigente cultura fiscal persistirá mientras se mantenga el espejismo petrolero y el encantamiento populista que la sostiene. Los altos costos sociales de su agotamiento darán pábulo a otra cultura fiscal derivada de entender que la responsabilidad fiscal, el crecimiento de la economía y la

³⁷ Jaime Carrera, *Cultura Fiscal atada al petróleo*, Dinero, Diario de Negocios, 12 mar. 2007, p. 7

redistribución del ingreso a través de un Estado eficiente son valores intrínsecos al bienestar de toda la colectividad nacional.

Sin embargo, para Joseph Stiglitz³⁸, el gasto público “ha tenido un impacto positivo que ha ayudado a evitar otra Gran Depresión”. Coincide con el hecho de que es un error mirar solamente una cara de la moneda. Es decir, “uno debe evitar fijarse solamente en las deudas de una empresa (Estado), también hay que ver sus activos”. Agrega, que incluso los mismos detractores del déficit, concuerdan en que se debería concentrar en la deuda nacional de largo plazo y no en el déficit actual. “El gasto, especialmente en inversión educativa, tecnológica y en infraestructura, puede realmente conducir a la disminución del déficit de largo plazo”.

Concluye Stiglitz, con el hecho de que:

Un crecimiento más acelerado y los rendimientos de la inversión pública producen mayores ingresos fiscales, y un rendimiento de entre 5% y 6% es más que suficiente para compensar los incrementos temporales de la deuda nacional. Un análisis de costo-beneficio (que tome en consideración otros impactos además de los del presupuesto) hace que esos gastos, incluso financiados con deuda, sean todavía más atractivos.

Finalmente, la mayoría de los economistas están de acuerdo en que, aparte de estas consideraciones, el tamaño adecuado del déficit depende en parte del estado de la economía. Una economía con poco dinamismo requiere de un déficit mayor, y el tamaño apropiado del déficit frente a la recesión depende de circunstancias precisas.

³⁸ <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-dangers-of-deficit-reduction/spanish>

Capítulo III. LA POLÍTICA FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL ECUADOR 2000-2012: EGRESOS

El gasto público puede definirse como toda erogación que realiza el conjunto de entidades estatales de un país, destinadas a la compra de bienes o servicios para su funcionamiento, gastos de inversión, servicio de la deuda tanto interna como externa, etc.

El gasto público es uno de los elementos más importantes en el manejo macroeconómico de un país, puesto que dependiendo del nivel de gasto que realice el estado, éste puede tener efectos, tanto dinamizadores como contractores de la economía, al ser el causante de fenómenos inflacionarios, devaluatorios o revaluatorios de la moneda. Así mismo, el gasto público incide en la política impositiva de un país y ser el causante de déficits fiscales, fenómeno muy común en todos los estados.

Existen algunas tipos de clasificaciones que se dan al gasto público, sin embargo, para efectos de nuestro análisis, tomaremos la más generalmente utilizada que es la de³⁹:

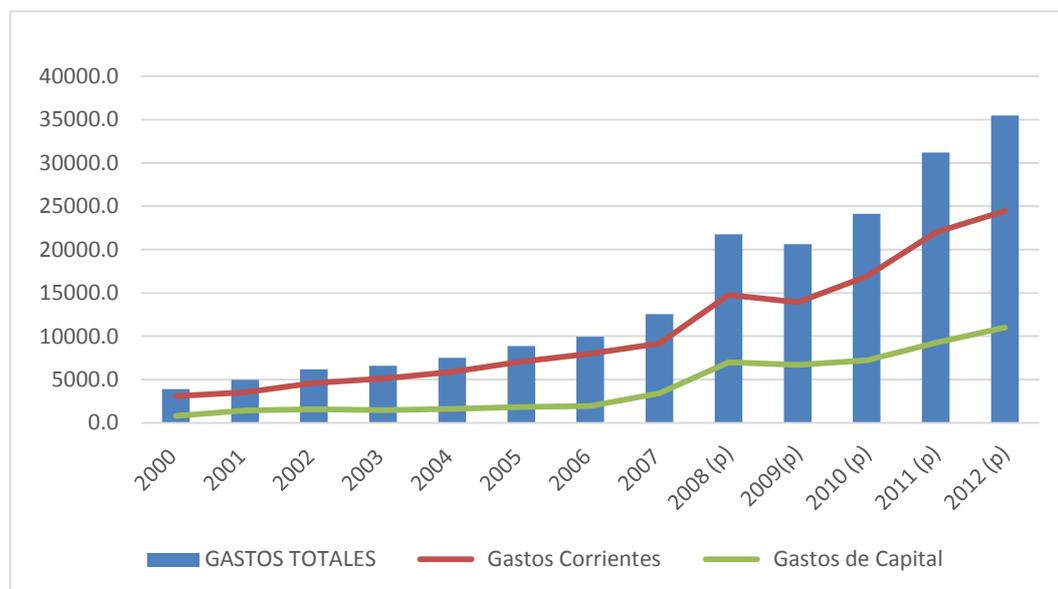
- Gastos corrientes: son los gastos destinados por las entidades para adquirir bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales de administración y transferir recursos sin contraprestación. Están conformados por gastos en personal, prestaciones de seguridad social, bienes y servicios de consumo, aporte fiscal, gastos financieros, otros gastos y transferencias corrientes.
- Gastos de capital: son los gastos que demandan la construcción o adquisición de los activos de capital fijo, compra de existencias, compra de tierras y activos intangibles que intervienen en el proceso de acumulación de capital.

Como se sabe, el gasto público es uno de los componentes principales de la demanda agregada. Y en nuestro país, su importancia ha ido creciendo a lo largo

³⁹ Banco Central del Ecuador, “Metodología de la Información Estadística Mensual”, tercera edición, Quito, 2011.

del período estudiado. En el gráfico No.8, se puede observar que, en términos nominales, el gasto público ha subido de alrededor de US \$ 4.000 millones en el año 2000, a algo más de US \$ 35.000 millones en 2012.

Gráfico No.8
GASTO PÚBLICO
 En millones de dólares corrientes



Fuente: IEM – BCE

Elaboración: El autor

Si bien se puede apreciar que el gasto corriente representa el mayor porcentaje en relación al total presupuestado, el gasto de capital ha crecido en mayor proporción, ya que en el período 2000-2012, el primero creció en un 791%, mientras que el segundo lo hizo en un 1.386%, siendo por demás evidente que fue a partir del año 2007, que se tuvo un quiebre hacia arriba en cada uno de estos rubros.

Para Víctor Aguiar y Luis Castro⁴⁰, se puede explicar esta aceleración del gasto en el sector público por tres razones: Por el cambio de modelo económico en 2008; por las políticas expansivas de 2009; y, por efectos del ciclo electoral en 2012.

⁴⁰ Víctor Aguiar y Luis Castro, *Análisis de Coyuntura: El sector fiscal ecuatoriano en 2011*, Quito, Flacso, 2011, pág.3

Para Alberto Acosta⁴¹, si se entiende al modelo económico desde una estrecha lógica fondomonetarista, la 'estabilidad macroeconómica', debía ser conseguida y plasmada “en la existencia de millonarios fondos de estabilización, financiados con las exportaciones de petróleo y con una austeridad fiscal que deteriora sistemáticamente los servicios públicos”. Además, de la firma de Cartas de Intención que priorizan el pago de intereses del capital financiero tanto interno como externo, dejando intencionalmente establecidos ciertos parches sociales que no logran satisfacer en lo más mínimo las necesidades de la población.

Sin embargo, y en contraposición a la opinión anterior, para Simón Cueva⁴², la popularidad de Andrés Velasco, ministro de Finanzas de Chile, en plena crisis económica mundial de 2009, radicaba que ante el elevado precio del cobre, el Gobierno chileno recibía muchos ingresos económicos y que lo mejor era evitar crear un boom efímero y ahorrar para épocas de vacas flacas. Resistiéndose a la tentación del populismo y del gasto fácil. “Cuando llegó la crisis, Chile tenía ahorros suficientes para financiar gasto público en infraestructura, esquemas de apoyo a los más pobres y al sistema financiero y enfrentar con calma la crisis sin destruir las finanzas públicas”. Cueva, comparando esta realidad con la del Ecuador, determina que: no se ahorró cuando el precio del petróleo estaba altísimo; se suprimieron las reglas de prudencia fiscal preexistentes; se eliminó la independencia que le quedaba al Banco Central; y, se tomaron decisiones esencialmente políticas. Todo ello con la finalidad de mantener su popularidad.

Durante las décadas de los 80's y los 90's, “la consolidación fiscal en la región se logró con una fuerte reducción de la inversión pública, con el consiguiente impacto negativo sobre el crecimiento de las economías”⁴³. Los bajos niveles de inversión, especialmente en infraestructura, se mantuvieron hasta 2008. Y es que como reacción a la crisis de aquel año, muchos países de América Latina, incluido el Ecuador, han propiciado la aplicación de políticas fiscales contracíclicas⁴⁴.

⁴¹ Alberto Acosta, *Hacer popular la “Estabilidad macroeconómica”*, Diario Hoy Quito, 28 abr. 2004, p. A. 4

⁴² Simón Cueva, *La popularidad de Andrés Velasco*, Dinero, Diario de Negocios, 17 sep. 2009, p. 2

⁴³ Ricardo Martner, Andrea Podestá, Ivonne González, *Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad*, Cepal, serie Macroeconomía del Desarrollo, #138, Santiago de Chile, 2013

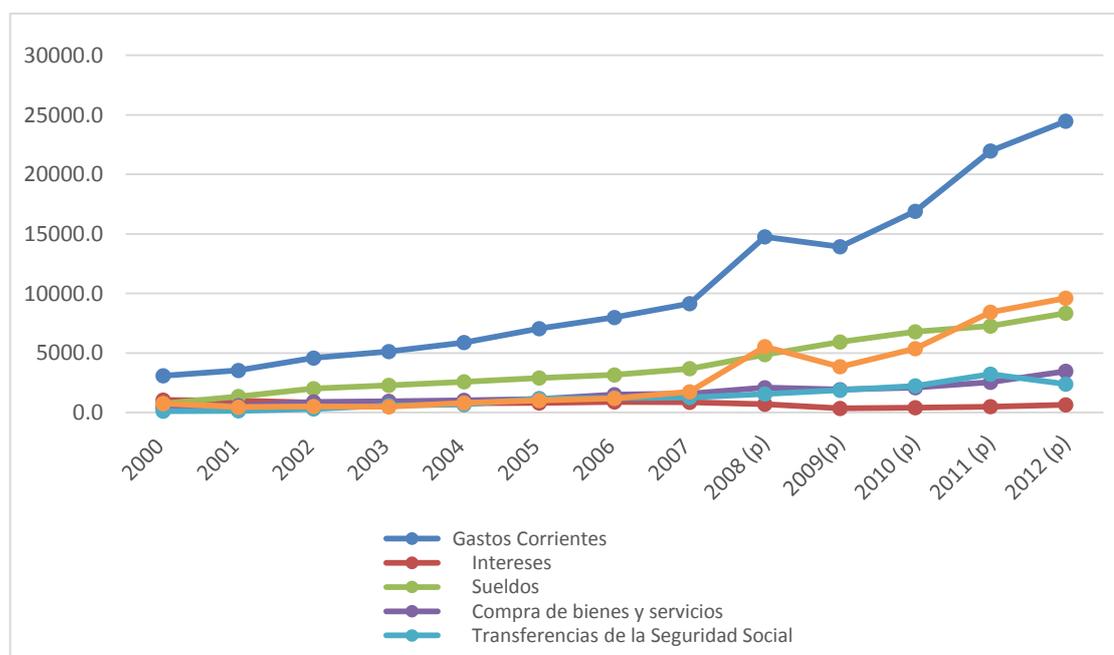
⁴⁴ Una política fiscal anticíclica es aquella que va en la dirección inversa al ciclo económico, es decir, aquella que expande el gasto público en momento de una contracción generalizada y que contrae el gasto del gobierno cuando la economía está pasando por un momento de bonanza.

Es de mencionar que, en nuestro país, desde hace muchos años se ha venido discutiendo sobre cuál de las políticas fiscales a aplicarse es la más efectiva para influir de una manera decisiva en la distribución del ingreso y la riqueza. Y es que han sido diversas las alternativas, como aquella que sostiene que el endeudamiento es el camino para financiar el gasto público y lograr el crecimiento. O aquella que sugiere adoptar la regla de oro como norma de manejo de las finanzas públicas, que dice: que los gastos corrientes deben financiarse con ingresos corrientes, y los gastos de capital con deuda pública. También, han surgido voces de aliento para que exista una asociación público-privada, en la que se comparta la provisión de infraestructura y servicios; etc.

Sin embargo, sea cual sea la dirección que se le quiera dar al manejo de las finanzas públicas, la concordancia de “mantener un presupuesto balanceado con ingresos previsible, estables; gastos sociales de calidad, atención de obligaciones y fondos anticíclicos”⁴⁵, es la médula de la moderna lógica fiscal.

3.1 Gasto Corriente

Gráfico No.9
GASTO CORRIENTE
 En millones de dólares corrientes



Fuente: IEM – BCE
 Elaboración: El autor

⁴⁵ Abelardo Pachano, *Moderna lógica fiscal*, Líderes, 10 mayo 2010, p. 30

Dos de los rubros que mayor crecimiento han tenido, dentro de los gastos corrientes, en los últimos años, han sido los sueldos y los otros gastos corrientes⁴⁶. Como nos muestra el gráfico No.9, los sueldos han tenido un aumento sostenido a partir del año 2008 y esto ha sido resultado, tanto del aumento de servidores públicos como de la mejora en las escalas salariales del sector público. Es así que, para el año 2007, el número de empleados públicos era de 356.119 y recursos asignados para su pago por US \$ 3.692,6 millones; mientras que en el año 2012, la burocracia aumentó a 465.205 con un presupuesto de US \$ 8.345,5 millones. Dando como resultado que se pasó de un promedio mensual de ingresos por servidor de US \$ 864,08 en 2007 a US \$ 1.494,95 en 2012.

Es importante señalar que, del total de empleados públicos en 2012, alrededor de un 54% pertenecen a las fuerzas armadas, policía y magisterio fiscal, el resto forma parte del Gobierno Central.

En lo referente a los otros gastos corrientes, el mayor peso dentro de esta cuenta, representan los gastos por importación de derivados y el bono solidario.

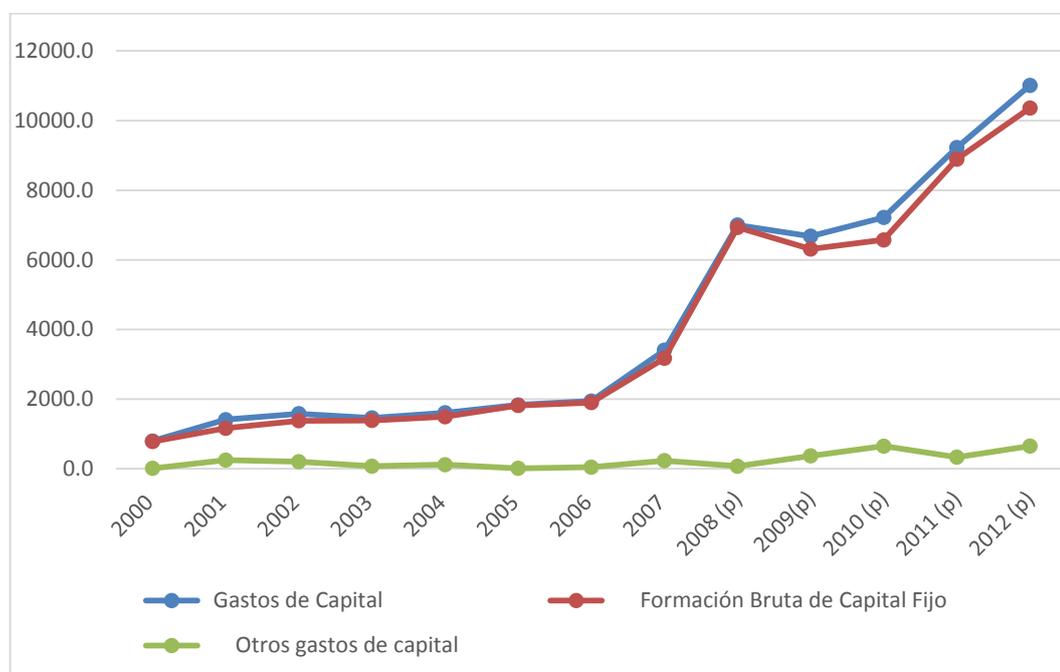
Una que vez que se eliminaron los fondos petroleros, se creó la Cuenta de Administración de Importación de Derivados (CADID)⁴⁷, en cuyo primer año de funcionamiento, los gastos por importación de derivados sumaron US \$ 3.788,2 millones, mientras que para el año 2012 fueron de US \$ 5.461,3 millones. De la misma manera, el bono solidario, pasó a tener un peso mucho más alto dentro de las transferencias presupuestarias, no sólo por el aumento de los beneficiarios sino también por una mayor asignación individual. Con esto, para 2007, el monto transferido a ese beneficio social fue de US \$ 388,5 millones, pasando a ser en 2012, US \$ 737,8 millones.

⁴⁶ Según la metodología de la información estadística mensual del Banco Central del Ecuador, en este rubro se cuantifican los gastos como: las transferencias corrientes, el pago del bono solidario, la importación de derivados y los gastos no operacionales de las empresas públicas no financieras.

⁴⁷ Para los años siguientes años (hasta la presente) pasó a llamarse Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios (CFDD), cuenta en la cual el Banco Central del Ecuador aprovisiona los recursos públicos de origen petrolero, mientras que el Ministerio de Finanzas dotará del valor de la diferencia que se requiera para cubrir las importaciones de derivados y la provisión local de Gas Licuado de Petróleo (GLP).

3.2 Gasto de Capital

Gráfico No.10
GASTO DE CAPITAL
En millones de dólares corrientes



Fuente: IEM – BCE
Elaboración: El autor

Otro de los sectores aportantes al crecimiento de los egresos, por el lado de los gastos de capital, es la inversión realizada en la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF)⁴⁸. El gráfico No.10, muestra que, en 2000 se ejecutaron US \$ 782,2 millones, mientras que en 2012 fueron US \$ 10.359,7 millones, siendo los mayores beneficiarios de estos recursos, sectores como: vialidad y comunicaciones; y, el social.

Según el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, la inversión realizada en vialidad es aproximadamente de US \$ 5.000 millones, convirtiendo 1.286 kilómetros en caminos de primer orden, amén de la intervención en otros sectores cuya infraestructura supone la construcción y mejora de puentes, puertos y aeropuertos, garantizando a los usuarios altos niveles de servicio, desplazamientos

⁴⁸ Incluye los bienes inmuebles de capital fijo y obras de infraestructura civiles: educacionales, salud, agua potable y alcantarillado, telefónicas, eléctricas, viales, de minas y petróleo, de otros servicios económicos y otras obras conexas a las ya mencionadas.

rápidos y seguros; así como la distribución y comercialización de los productos agrícolas, ganaderos y turísticos.

En lo social, ha sido importante la inversión en educación y salud. Según Rafael Correa, “Ecuador ha alcanzado niveles históricos en desarrollo social, con énfasis en la erradicación de la pobreza y atención integral a las personas con discapacidad”, significando “el triple de otros gobiernos en asignación al sector social, salud, educación y bienestar social”.

El objetivo primordial del gasto público, es ampliar la cobertura del gasto social para corregir inequidades sociales, fundamentalmente en los sectores salud y educación. Para Lindert (2003), el gasto público, en ciertos componentes claves, engloba o conlleva un doble dividendo, atendiendo simultáneamente los objetivos de crecimiento y de redistribución del ingreso.

En la actualidad, en el Ecuador las asignaciones presupuestarias⁴⁹ deben orientarse hacia las acciones públicas que promuevan una inclusión social y económica.

Los gastos en educación, salud, exclusión social, vivienda, familia y niños, pensiones y desempleo aumentan la eficiencia macroeconómica, en la medida en que favorecen la formalidad, el empleo de calidad, las tasas de participación de mujeres y jóvenes en el mercado del trabajo y la inserción laboral de personas excluidas. Muchos tipos de transferencias sociales, además del gasto directo en educación y salud, tienen la característica de ser potencialmente progresivas y pro-crecimiento: seguridad alimentaria y nutricional, protección social y del medio ambiente, vivienda, cultura y recreación⁵⁰.

En la década de los ochenta, la crisis e inestabilidad económica dio como resultado una fuerte reducción del gasto social en el Ecuador. A pesar de la relativa estabilidad económica que se tuvo en los noventa, el deterioro de los indicadores sociales, especialmente en salud y educación, hicieron que el país se encuentre como uno de los que menos invertía a nivel regional.

Si bien en el Ecuador, en las últimas tres décadas la inversión en infraestructura social se expandió, dando como resultado una mejora en los niveles de educación y salud, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD, en 2012, ubica al Ecuador en el puesto 89 de un total de 187 países.

⁴⁹ Ministerio de Finanzas, *Justificativo de Ingresos y Gastos*, Presupuesto General del Estado, 2013.

⁵⁰ Ricardo Martner, Andrea Podestá, Ivonne González, *Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad*, Cepal, serie Macroeconomía del Desarrollo, #138, Santiago de Chile, 2013.

Según la CEPAL⁵¹, la expansión económica de la última década (2002-2012), influyó en el aumento constante de la inversión social. Y aunque desde el inicio del mandato de Rafael Correa en 2007, se buscó recuperar el rol protagónico del Estado en el diseño y ejecución de la política social, los resultados no demuestran de manera clara un avance en la calidad de los servicios sociales y mejoras en las condiciones de vida de los sectores destinatarios de dichos recursos.

3.3 Gasto Social

El gasto social y su impacto económico, tiene su base en la teoría del capital humano⁵², abarca diferentes tipos de inversión: en salud, alimentación, educación.

Según el Ministerio de Finanzas del Ecuador⁵³, el gasto social se constituye en “la principal herramienta de política económica para influir en las condiciones de bienestar de la población y en el desarrollo social. [...] orientados a mejorar las condiciones del desarrollo, promoción y creación de capital humano y capital social, a fin de elevar los niveles de vida y reducir la pobreza y la desigualdad”.

Los sectores beneficiarios de dichos recursos son: educación, salud, vivienda, trabajo y bienestar social.

Cuadro No.5
GASTO SOCIAL
 En millones de dólares corrientes

Concepto \ Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (p)	2009 (p)	2010 (p)	2011 (p)	2012 (p)
Educación y cultura	408,1	492,9	694,3	675,7	858,3	946,1	1.088,5	1.383,6	2.509,4	2.533,0	2.805,1	2.696,6	2.986,3
Bienestar social y trabajo	292,4	132,5	83,8	108,7	95,7	273,8	274,9	434,9	773,9	808,7	941,0	1.243,7	1.266,2
Salud y desarrollo comunal	144,0	188,6	259,0	309,9	371,3	423,0	504,5	606,4	1.190,1	1.201,2	1.330,3	1.288,7	1.658,5
Desarrollo urbano y vivienda	27,5	134,9	54,4	56,7	74,3	86,0	83,2	172,1	577,5	583,0	587,6	208,1	448,6

Fuente: IEM – BCE
 Elaboración: El autor

⁵¹ Mariana Naranjo, *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2013.

⁵² Theodore Schultz la inventó, pero fue Gary Stanley Becker quien la desarrolló en su libro *Capital Human*, publicado en 1964.

⁵³ Ministerio de Finanzas, *Boletín de Inversión Social*, Quito, 2008.

Sin embargo, para este análisis, los principales rubros a considerar serán aquellos que se constituyen en las mejores herramientas con las que una sociedad puede garantizarse condiciones dignas de vida. Es decir, los que promueven la igualdad de oportunidades, una equitativa redistribución del ingreso y una adecuada satisfacción de necesidades. Estos sectores son: educación, salud y bienestar social.

La evolución del gasto social en sus tres principales rubros, que presenta el cuadro No.5, permite evidenciar que existen dos períodos muy marcados en la ejecución presupuestaria ecuatoriana. De 2000-2006, si bien existe una variación al alza, sus tasas de crecimiento interanuales resultan ser bastante uniformes. No es sino a partir de 2007, en que los gastos en inversión social tienen un crecimiento bastante grande.

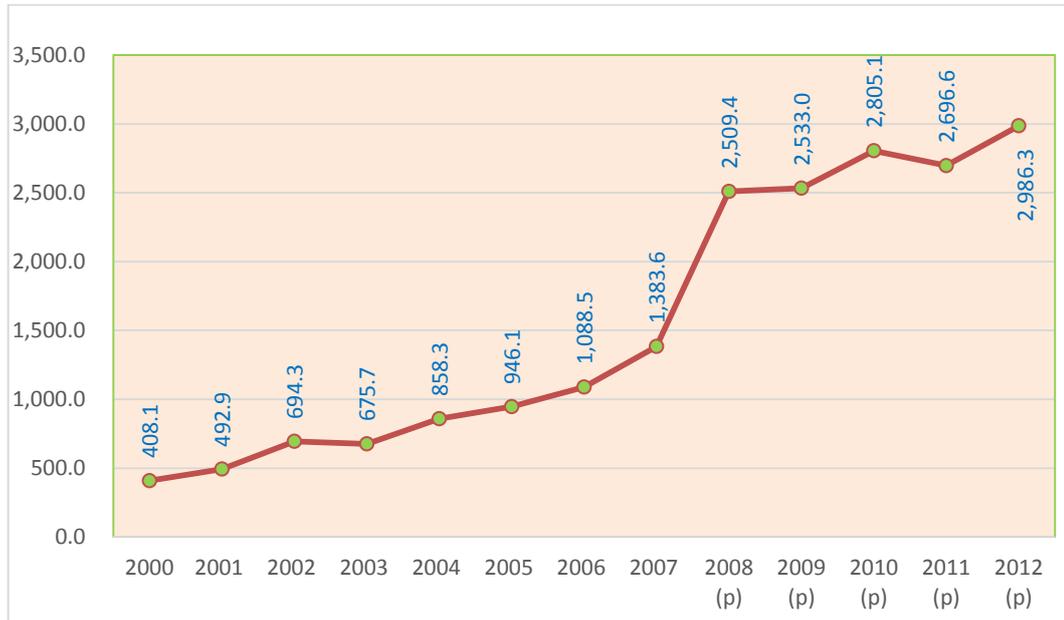
3.3.1 Educación

El capital humano ha llegado a ocupar un lugar muy importante dentro de la literatura económica, poniendo mayor énfasis en la educación, que es fuente de crecimiento y de bienestar. Determinado por el conjunto de conocimientos y de competencias que poseen los individuos.

Ecuador tampoco ha escapado a esta tendencia. El porcentaje de inversión en este sector ha sido el más alto dentro del rubro social, en cualquier administración del Estado.

Como se aprecia en el gráfico No.11, salvo 2003, las rentas asignadas al sector educación, se han ido incrementando a lo largo de todos los años. Siendo el año 2008 el que señaló mayor crecimiento interanual, 181%. Si se toma en cuenta que la educación constituye un eje primordial dentro del Plan Nacional del Buen Vivir, establecido por el gobierno de Rafael Correa, no es difícil entender el por qué de este crecimiento.

Gráfico No.11
GASTO EN EDUCACIÓN
 En millones de dólares corrientes



Fuente: IEM – BCE
 Elaboración: El autor

Si bien una gran parte de este gasto está destinado al pago de la nómina de profesores⁵⁴, no es menos cierto que las inversiones en el mejoramiento de infraestructura; la construcción de Escuelas del Milenio; distribución de textos y uniformes escolares gratuitos; implementación de programas de: universalización de la educación inicial, de alimentación escolar, de mejoramiento de la red de bibliotecas públicas, de otorgamiento de becas, etc., son logros fácilmente identificables y reconocibles, cuyo objetivo principal es permitir que la mayor cantidad de población acceda a estudios que le permitan involucrarse activamente a una vida productiva.

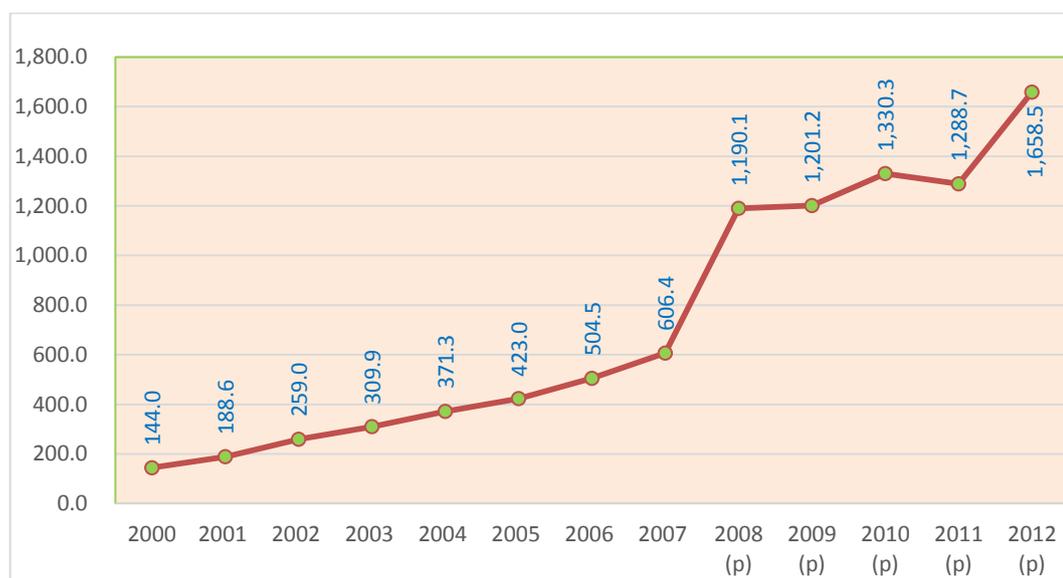
3.3.2 Salud

La inversión que realiza un Estado en salud, supone un incremento en la capacidad productiva de la población, generando beneficios tanto individuales como colectivos. Por consiguiente, los costos personales y sociales que pueden generar los problemas sanitarios, pueden significar un ahorro directo para la economía de los países, si esta inversión es bien realizada.

⁵⁴ Se estima que para 2012, la planta de profesores era de alrededor de 140.000.

Tal cual la educación, el sector de la salud, tiene su erogación más alta en personal, pues al ser un sector eminentemente de servicios, se ve reflejado en la contratación de profesionales del ramo. Diversos han sido los programas y proyectos en los cuales se han invertido, cuyos objetivos han sido erradicar enfermedades, disminuir la tasa de mortalidad, incrementar la esperanza de vida, etc. Entre los más importantes están: la construcción de nuevas unidades médicas y hospitales; mejora en el equipamiento médico; atención integral a la infancia, adolescencia y al adulto mayor; control de la mortalidad infantil, incluso desde su gestación, a través de programas de vacunación gratuita, entre otras.

Gráfico No.12
GASTO EN SALUD
 En millones de dólares corrientes



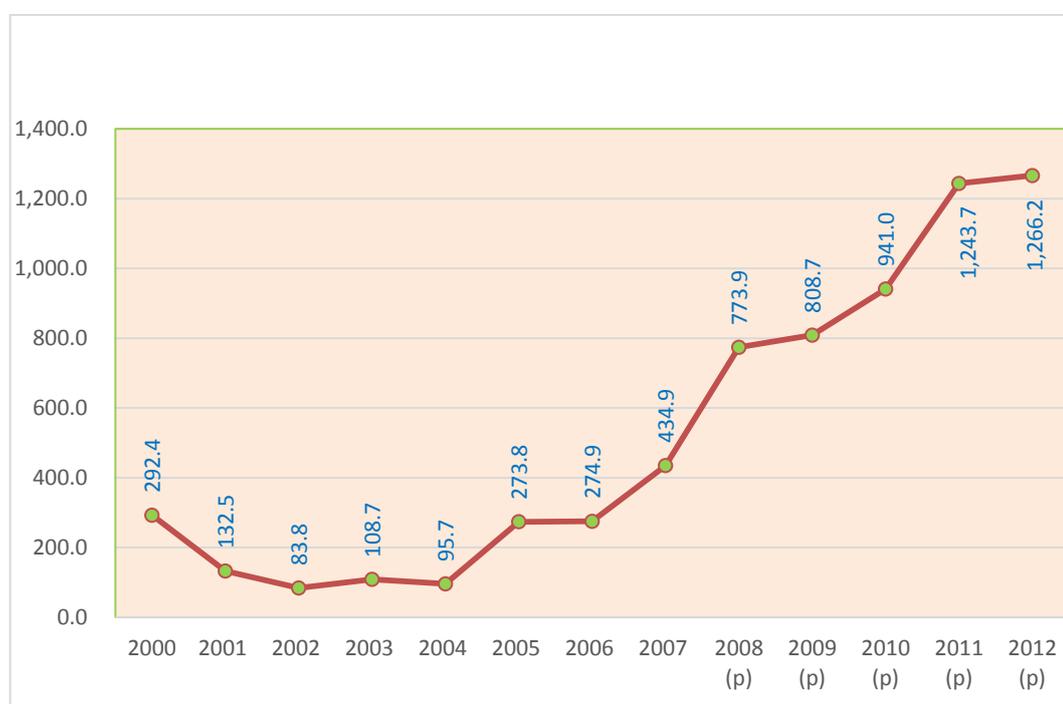
Fuente: IEM – BCE
 Elaboración: El autor

Es notable el crecimiento que ha tenido la inversión en salud. Como se observa en el gráfico N°12, las mayores asignaciones a este sector han sido realizadas durante la administración actual y por mucho. El gasto realizado en administraciones anteriores no suma ni la tercera parte de lo invertido en el gobierno actual.

3.3.3 Bienestar social

Como ya se ha dicho, en su nivel más amplio, la política macroeconómica debe procurar maximizar el bienestar social. El que un estado asegure cierto nivel de recursos a la población y que, además, logre mitigar los efectos de las crisis económicas o del desempleo, garantizará un nivel mínimo de consumo en ella, inyectando recursos en la economía por vía de la demanda.

Gráfico No.13
GASTO EN BIENESTAR SOCIAL
En millones de dólares corrientes



Fuente: IEM – BCE
Elaboración: El autor

Para el período de estudio, en Ecuador el sector de Bienestar Social no ha sido el que mejor atendido ha estado. Desde el año 2000 hasta 2004, se puede evidenciar que sus asignaciones fueron siempre a la baja. Y no es sino hasta 2007 que la inversión en este sector obtiene la atención necesaria.

Uno de los principales rubros dentro de este sector, son las transferencias y donaciones corrientes, que incluyen al Bono de Desarrollo Humano (BDH), cuyos principales beneficiarios son las personas más vulnerables de la sociedad. Es así

que en 2006 se asignaron a este rubro US \$ 197 millones, mientras que en 2012 fue de US \$ 736,4 millones, convirtiéndose así en el principal programa social del gobierno actual. Empero, existen otros programas de inclusión social y productiva, como ejemplos tenemos a: la creación de la Red de Protección Solidaria y Microcréditos Productivos; Programa de provisión de alimentos, etc.

Todo este gasto representa que el estado disponga de recursos para su implementación y mantención en el tiempo. Como dice Bernardo Acosta en su artículo *Política Fiscal y Desarrollo*⁵⁵, “si el Gobierno tiene plata, que la gaste. Al fin y al cabo hay desempleo y pobreza, y esos recursos pueden ofrecer asistencia y nuevas oportunidades”.

Y esto podrá sonar lógico, pero, en la práctica, no es una alternativa para alcanzar la estabilidad y el crecimiento. Y es que nuestro país, al igual que cualquier economía abierta del mundo, no tiene, *per se*, un blindaje frente a los ciclos económicos. Por tanto, es víctima de alteraciones en sus niveles de producción y mucho más cuando su economía se basa en producción primaria. Para poder limitar los estragos y salir rápidamente de la recesión, es necesario ahorrar durante los momentos favorables.

Sin embargo, en el mandato de Rafael Correa, ya desde que fue ministro de Economía de Alfredo Palacio en 2005, veía en los fondos de ahorro petroleros, la tabla de salvación a la falta de liquidez. Durante los primeros meses de gestión, el actual Gobierno inició una fuerte expansión de su política fiscal. Y esa tentación de gastar el ahorro, llevó a que propongiera y se acepte la eliminación del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energéticos e Hidrocarburiíferos (FEISEH) y de la Cuenta Especial para la Recuperación Productiva (CEREPS). Además, se interrumpen las asignaciones al Fondo de Estabilización Petrolera (FEP) y del Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC). El objetivo fue incorporar los ahorros petroleros, que ascendían a unos US \$ 1.365 millones, al Presupuesto General del Estado, dotándole al Ejecutivo un mayor margen de maniobra para invertir los recursos en proyectos prioritarios.

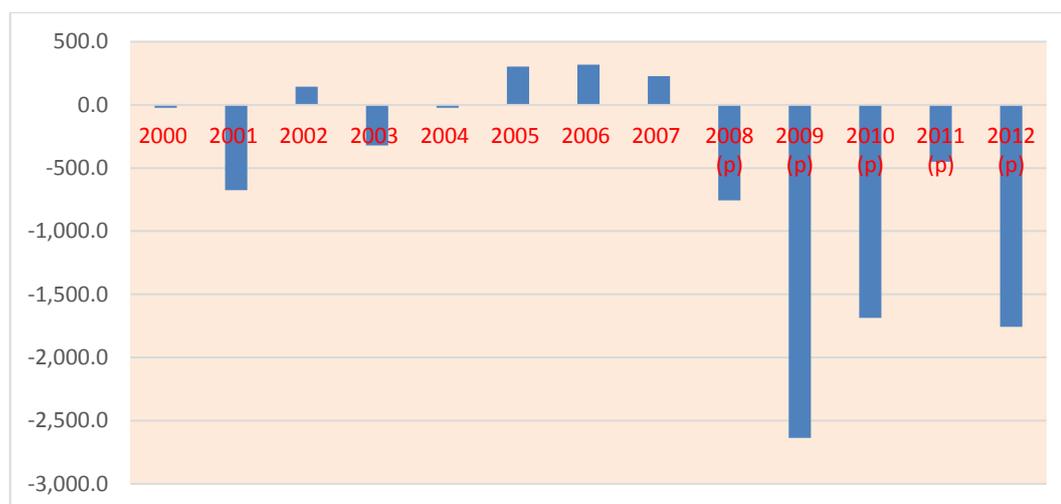
Con todo esto, ante un aumento exponencial de los gastos, mucho más rápido al crecimiento de los ingresos, los presupuestos anuales se han presentado deficitarios, y para poder cumplirlos, debieron ser apalancados con deuda.

⁵⁵ Diario Hoy, Quito, 27 dic. 2006, p.A.4

3.4 Déficits

Al resultado que registra las operaciones sobre la línea⁵⁶, en que el gasto es mayor al ingreso, se lo conoce como déficit global.

Gráfico No.14
DÉFICIT (-) o SUPERÁVIT (+) GLOBAL
En millones de dólares corrientes



Fuente: IEM – BCE
Elaboración: El autor

El gráfico No.14, nos presenta las consecuencias de la expansión del gasto que ha tenido la administración actual. A pesar de que para 2008, la eliminación de los fondos petroleros proveyó de mayor cantidad de recursos al gobierno, estos no lograron reducir el déficit. Es más, para 2009, este aumentó en tres veces más como producto de la aplicación de una política fiscal contracíclica. La aprobación de la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento sumada a la Ley de Equidad Tributaria, otorga mayor poder al Ministro de Finanzas y al Ejecutivo, para decidir el incremento del Presupuesto y la contratación de deuda.

Cerrado el círculo, ante la necesidad de cumplir con lo presupuestado, los recursos debían obtenerse de empréstitos, tanto internos como externos. Pero dada

⁵⁶ Se refiere al registro de todas operaciones de ingresos y gastos que una unidad institucional ejecuta.

la coyuntura política, con el cambio de modelo económico, las opciones de financiamiento eran cada vez más escasas⁵⁷.

3.5 El endeudamiento

Como ya se dijo, el endeudamiento supone un apalancamiento del déficit presupuestario en el Ecuador. Históricamente, el endeudamiento externo ha sido el que mayor ponderación ha tenido dentro del total de deuda. Sin embargo, como podemos apreciar en el cuadro No.6, esa tendencia se ha revertido en los últimos años de la administración actual.

Cuadro No.6
DEUDA EXTERNA E INTERNA
 En millones de dólares corrientes

	DEUDA EXTERNA	DEUDA INTERNA	TOTAL
2000	11.335,4	3.127,2	14.462,6
2001	11.372,8	3.116,7	14.489,5
2002	11.388,1	3.061,7	14.449,8
2003	11.493,2	3.294,5	14.787,7
2004	11.061,6	3.782,8	14.844,4
2005	10.851,0	3.977,1	14.828,1
2006	10.215,7	3.277,6	13.493,3
2007	10.633,4	3.240,1	13.873,5
2008	10.089,9	3.645,4	13.735,3
2009	7.392,7	2.842,2	10.234,9
2010	8.672,6	4.665,0	13.337,6
2011	10.055,3	4.506,4	14.561,7
2012	10.899,2	7.780,5	18.679,7

Fuente: IEM – BCE
 Elaboración: El autor

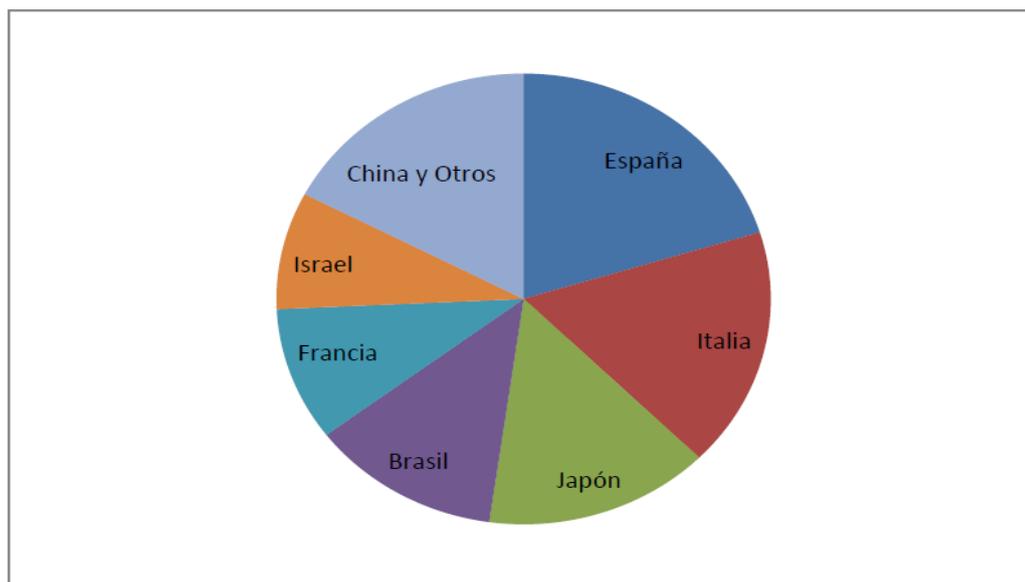
Es importante señalar también que, hasta 2006, los principales acreedores externos del Ecuador, eran los organismos internacionales, gobiernos, bancos y proveedores. Como podemos apreciar en el gráfico No.15, la distribución

⁵⁷ Ya en 2005, cuando Rafael Correa fungía como Ministro de Economía, hablaba de diversificar las fuentes de financiamiento, debido a su mala relación con los organismos internacionales de crédito.

porcentual de deuda con gobiernos, para el año 2007 era porcentualmente homogénea. Empero, con la subida al poder del gobierno de Correa, su estrategia de mantenerse alejado de los mercados financieros internacionales y su evidente interés de generar acuerdos crediticios con China, el porcentaje de deuda con ese país subió del 0,38% al 68,99% del total (gráfico No.16) en 2012.

Es sustancial decir que, en lo referente a los acuerdos firmados con China, especialmente los de venta anticipada de petróleo⁵⁸, existe un contrapunto entre analistas y autoridades económicas del gobierno. Para los primeros esto se puede considerar un préstamo, por cuanto, tiene un plazo determinado y un interés por pagar. Mientras que para los funcionarios de gobierno, esta no es otra manera de financiar las arcas fiscales y, por ello, no debe ser considerado (y de hecho no consta en los registros fiscales) como deuda.

Gráfico No.15
COMPOSICIÓN DEUDA EXTERNA 2007

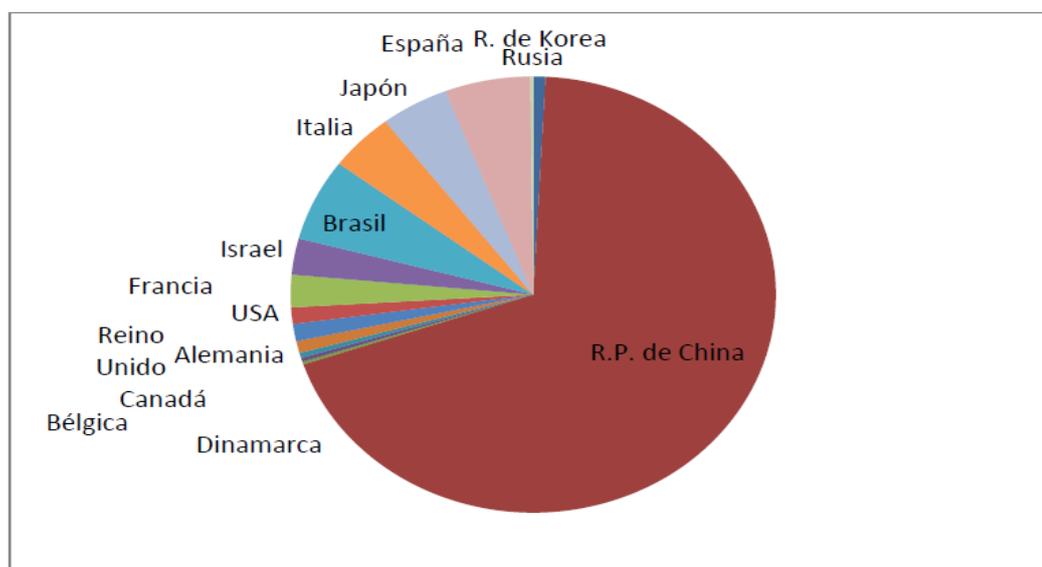


Fuente: P. Endara y J. Hernández, Análisis de las Finanzas Públicas del Ecuador 2007-2012

⁵⁸ Desde 2009, se han firmado al menos seis contratos de este tipo con Petrochina, por un valor de US \$ 5.000 millones de anticipo

Gráfico No.16

COMPOSICIÓN DEUDA EXTERNA 2012



Fuente: P. Endara y J. Hernández, Análisis de las Finanzas Públicas del Ecuador 2007-2012

Respecto de la deuda interna, hasta 2006, los títulos del Estado (bonos de largo y corto plazo, CETES), el Banco Central y Banco del Estado eran los principales acreedores. Para 2012, el Banco del Estado y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), son los principales prestamistas, siendo ésta última institución el principal tenedor de bonos de largo plazo con el 96% del total de este tipo de papeles.

En comparación con los niveles de endeudamiento de América Latina, que se mantuvieron cercanos al 32% del PIB, el Ecuador ha mantenido indicadores estables y por debajo de esa cifra. Pero quizás eso se explique ya que ellas no dan cuenta de la falta de acceso al financiamiento de algunos países de América del Sur, donde los serios desequilibrios se traducen en altos niveles de inflación y pérdida de reservas internacionales⁵⁹.

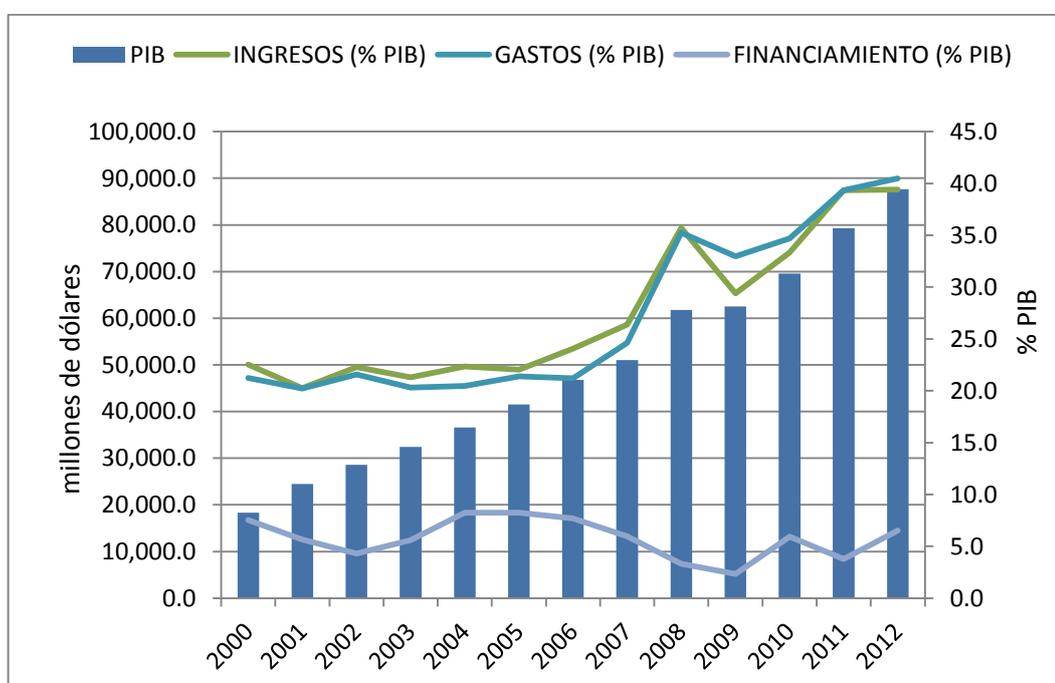
⁵⁹ CEPAL, *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013*, Santiago de Chile, abril 2014

Capítulo IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES

4.1 El PIB, los Ingresos, los Gastos y el Financiamiento

Hasta ahora, se ha analizado por separado los componentes presupuestarios. Si los comparamos, podemos hacerlo desde dos perspectivas, la primera como porcentaje del PIB; y la segunda con su tasa de crecimiento.

Gráfico No.17
COMPARACIÓN INGRESOS, GASTOS Y FINANCIAMIENTO
% PIB

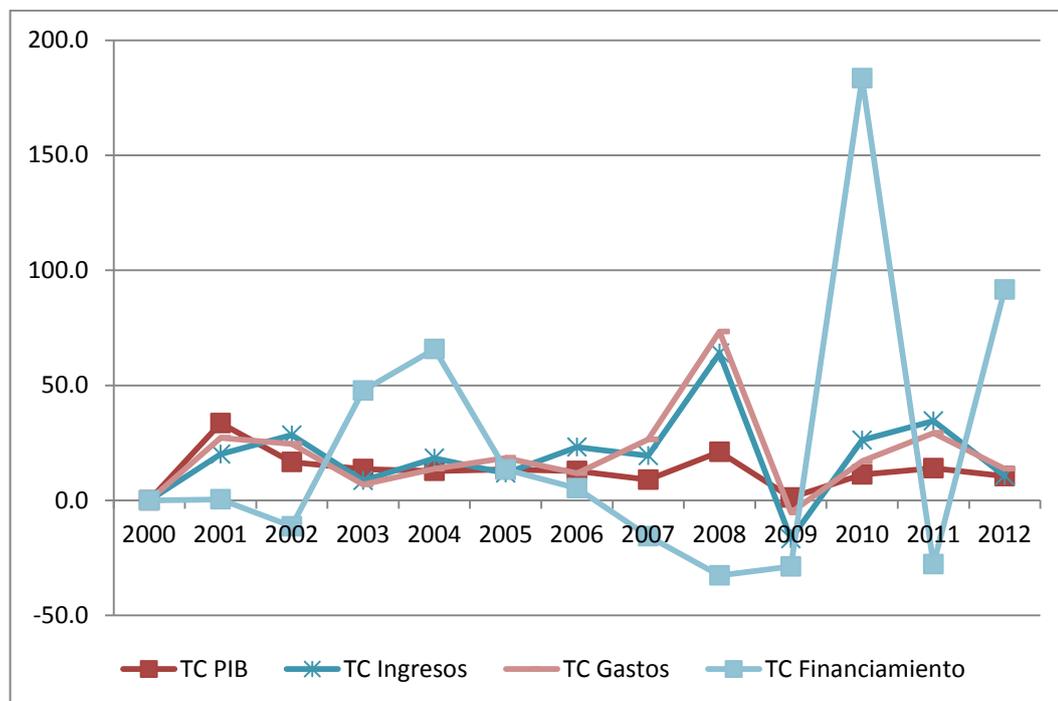


Fuente: IEM – BCE
Elaboración: El autor

El gráfico No.17, nos muestra la evolución de cada uno de los componentes presupuestarios, medidos desde la perspectiva del porcentaje del PIB. El PIB a precios corrientes, ha tenido un crecimiento sostenido, casi lineal a lo largo de todo el período. Si nos fijamos en los gastos, vemos que hasta 2008, estos se mantenían por debajo de los ingresos, es decir, estos últimos cubrían dichos gastos. Pero, a partir de 2009, las cosas se invierten y los gastos son superiores. Quizás esto se explica por el período de crisis de dicho año y por la política

económica contracíclica aplicada. Respecto del financiamiento, no hubo existido una variación tan abrupta.

Gráfico No.18
COMPARACIÓN INGRESOS, GASTOS Y FINANCIAMIENTO
 (%) Tasas de crecimiento



Fuente: IEM – BCE
 Elaboración: El autor

Pero si vemos desde el punto de las tasas de crecimiento, las cosas cambian. El gráfico No.18, nos demuestra que el PIB a partir del año 2002, sus tasas de crecimiento se han mantenido prácticamente constantes a lo largo del período. Tanto los ingresos como los gastos, mantenían esa misma tendencia hasta el año 2008, en que sufren un quiebre al alza. Los ingresos, básicamente por la eliminación de los fondos petroleros; y los gastos, por las medidas económicas aplicadas para aplacar la crisis que se venía venir. Salvo el año 2009, las tasas de crecimiento de los ingresos y de los gastos, fueron superiores a las tasas de crecimiento del PIB.

Asimismo, se hace evidente la relación inversa que tienen los ingresos con el financiamiento. Es decir, si los ingresos suben el financiamiento baja y viceversa. Pero también, se nota la cada vez mayor cantidad de recursos que se solicitan para financiamiento.

4.2 El Gasto Público y el Ciclo Económico

En 1946 el National Bureau of Economic Research (NBER), publica un documento de los economistas estadounidenses Arthur Burns y Wesley Mitchell, en el cual presentan las definiciones básicas de un ciclo económico.

Los autores señalan:

Los ciclos económicos son fluctuaciones en la actividad económica agregada. El punto más bajo de la contracción se denomina valle y el punto más alto en la expansión se denomina pico. Estos puntos identifican el ciclo económico. Los picos del ciclo económico marcan el final de un período de expansión y el comienzo de un período de desaceleración; los valles marcan el final de un período de contracción y el comienzo de un período de recuperación⁶⁰.

Los ciclos económicos no solo pueden ser un instrumento que brinda información importante para mejorar las decisiones de política económica y con ello mejorar el desempeño del sector público, sino que también pueden constituirse en una herramienta que permite optimizar las decisiones de inversión y de negocios por parte de la empresa privada y pública.

Keynes estableció que la aplicación de una política fiscal expansiva lleva a un aumento en la demanda agregada y con ello influye en el nivel de producción y empleo. Cuanto mayor sea el gasto público, el multiplicador del gasto, hará que el nivel de producción resultante sea mayor en esa cantidad. Dotándole al gasto la fuerza estabilizadora (o desestabilizadora) en las variaciones del PIB a lo largo del ciclo económico (Samuelson 1988).

Con esto, en el Ecuador, según se puede apreciar en los gráficos No.19 y No.20, entre los años 2000 y 2006, los gastos reflejan una evidente prociclicidad, en su ejecución. Es decir, en épocas de expansión, se incrementaba el gasto, sea este corriente, en inversión pública, o en reducir el nivel de endeudamiento. Mientras que en épocas de crisis, se reducía el gasto fiscal, básicamente en inversión o en gasto social.

Por el contrario, a partir de 2007, con el inicio de la administración de Rafael Correa, es evidente un cambio en el manejo del gasto como herramienta de

⁶⁰ Banco Central del Ecuador, *Sistema de Indicadores del Ciclo de Crecimiento Económico*, Nota Técnica No.77, Quito, julio 2014

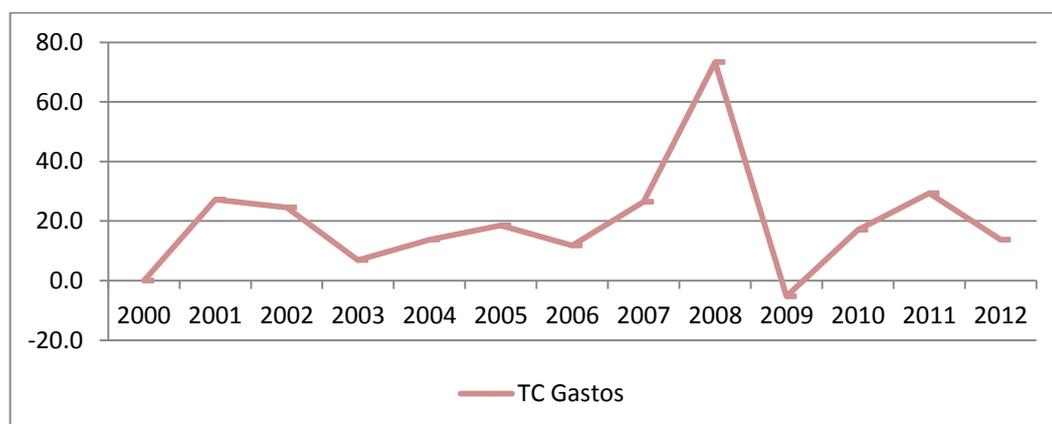
política fiscal. Y es que este rubro, pasa a ser un instrumento fundamental que amortigua los efectos de la crisis, por tanto, se puede considerar que, efectivamente, se aplicaron medidas con evidente corte keynesiano.

Pero si se hace una comparación del ciclo económico con los gastos totales nominales, estos últimos han seguido con su tendencia al alza, contradiciendo así la teoría keynesiana de que, la aplicación de una política fiscal expansiva en tiempos de crisis, solamente puede ser de carácter temporal, de corto plazo, mientras dure la crisis.

Sin embargo, la administración Correa, ha mantenido, e inclusive ha aumentado, su ritmo de gasto. Dando como resultado, déficits globales cada vez mayores, como se vio en anteriormente. Y esto lleva a realizar la pregunta: ¿es sostenible la política fiscal en el Ecuador?

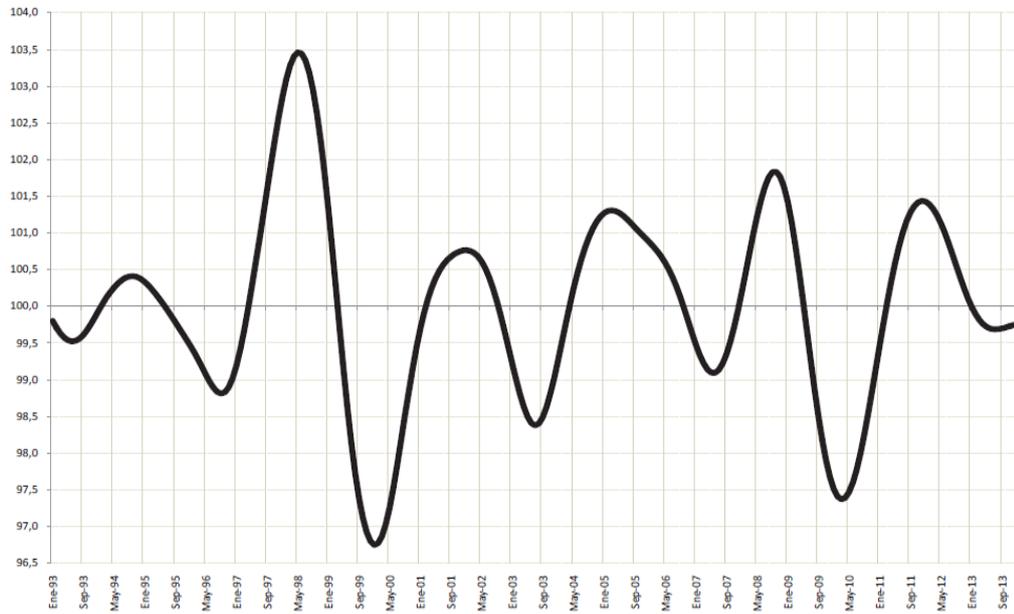
La evidencia empírica parece decir que no, ya que en un principio la aplicación de medidas contracíclicas, fueron las correctas y cumplieron con su objetivo de capear la crisis. Pero, como se ha podido establecer, la tendencia al alza en el gasto público, ha determinado que nuevamente se haya regresado a lo que tanto ha criticado este gobierno, la prociclicidad de la política fiscal. Esto ha determinado una cada vez mayor y preocupante falta de liquidez, con las consecuencias que pueden derivar de aquello.

Gráfico No.19
GASTO PÚBLICO
(%) Tasas de crecimiento



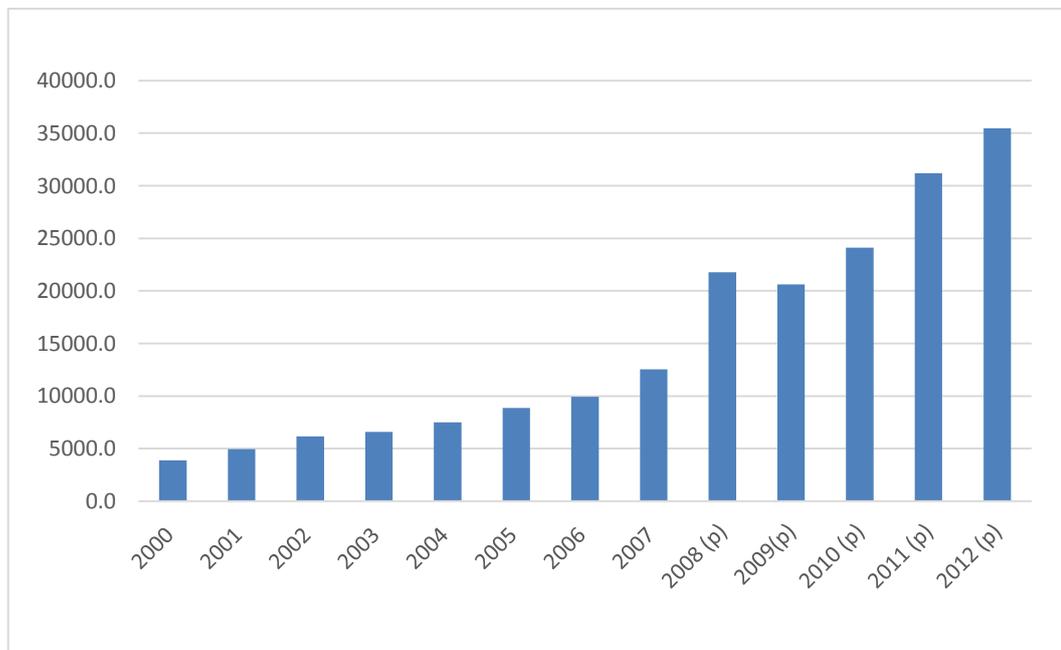
Fuente: IEM – BCE
Elaboración: El autor

Gráfico No.20
CICLOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL ECUADOR 1993-2013



Fuente: Nota Técnica No.77, BCE

Gráfico No.21
GASTOS TOTALES
Millones de dólares corrientes



Fuente: IEM – BCE
 Elaboración: El autor

4.3 La Inversión Extranjera Directa (IED)

La Inversión Extranjera Directa (IED) tiene como propósito crear un interés duradero y con fines económicos o empresariales, a largo plazo, por parte de un inversionista extranjero en el país receptor. Es un importante catalizador para el desarrollo, ya que tiene el potencial de generar empleo, incrementar el ahorro y la captación de divisas, estimular la competencia, incentivar la transferencia de nuevas tecnologías e impulsar las exportaciones. Todo ello incidiendo positivamente en el ambiente productivo y competitivo de un país⁶¹.

La IED se constituye en uno de los factores que impulsan el crecimiento económico de un país. Se constituye en una excelente fuente de financiamiento para el desarrollo de las actividades económicas, especialmente, de los países en desarrollo, que por su naturaleza poseen grandes ventajas competitivas, entre ellas, grandes reservas de materias primas, mano de obra capacitada y barata, marcos jurídicos ideales, etc.

¿Qué sucede en el Ecuador con la IED? Según un informe de la CEPAL⁶², Ecuador fue el país de América Latina y el Caribe que menos IED recibe, inclusive por debajo de Venezuela y Haití. Para Walter Spurrier, la no llegada de inversión a nuestro país, es por el hecho de que “algo se está haciendo mal”.

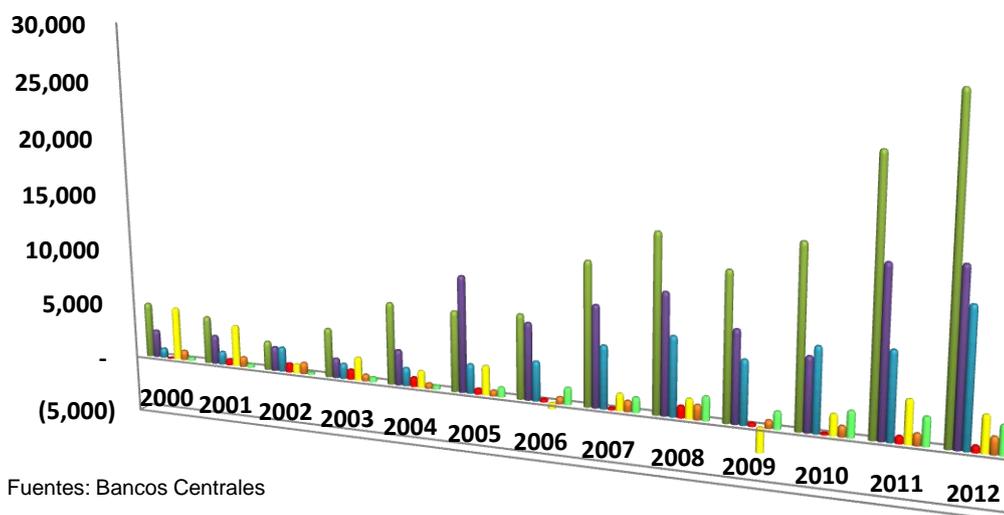
Para el analista, el Gobierno actual piensa que no toda la inversión extranjera es buena. Pero sí la acepta viene acompañada de nuevas tecnologías, profundiza la industrialización, desarrolla exportaciones, y más aún, contribuye al cambio de matriz productiva.

⁶¹ <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/inversion-extranjera-directa>

⁶² CEPAL, *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2013*, Santiago de Chile, CEPAL, 2014.

Gráfico No.22

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
Millones de dólares corrientes



Fuentes: Bancos Centrales

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Chile	4,860	4,200	2,550	4,334	7,241	7,097	7,426	12,572	15,518	12,887	15,725	23,444	28,542
Colombia	2,436	2,542	2,134	1,720	3,116	10,235	6,751	8,886	10,565	8,036	6,430	14,648	15,039
Perú	810	1,144	2,156	1,335	1,599	2,579	3,467	5,491	6,924	5,576	7,328	7,665	11,918
Ecuador	(21)	541	785	874	839	495	273	194	1,058	308	165	644	585
Venezuela	4,701	3,683	782	2,040	1,483	2,589	(508)	1,505	1,741	(2,169)	1,849	3,778	3,216
Bolivia	832	877	999	567	448	488	582	953	1,302	687	936	1,033	1,505
Uruguay	274	297	194	416	332	847	1,493	1,329	2,106	1,529	2,289	2,505	2,536

Elaboración: Banco Central del Ecuador, Gestión de Balanza de Pagos

Como lo demuestra el gráfico No.22, la IED llega a cuenta gotas al Ecuador (US \$ 6.740 millones entre 2000 y 2012). Si comparamos los recursos que han llegado en ese mismo período a nuestros vecinos, Colombia ha recibido US \$ 92.537 millones, mientras que a Perú ingresaron US \$ 57.991 millones.

Los principales sectores de inversión extranjera son minas y petróleo, manufacturas y telecomunicaciones. Los países de donde proviene dicha inversión, en orden de importancia son: México (36%), Canadá (17%), China (13.5%), España (13%), Panamá y el Caribe, tienen solo 4% netos. Es importante señalar también que existe una desinversión de capitales de Estados Unidos, equivalente a la cuarta parte de la inversión total, lo que determinó que este país pasó de ser el mayor inversionista a ser un gran desinversor.

Para Luis Fierro Carrión⁶³, basado en un informe de la Oficina de Asuntos Económicos y Financieros del Departamento de Estado de los Estados Unidos, existe una paradoja de que un país sea “relativamente abierto a la inversión extranjera, en la mayoría de los sectores, incluyendo la industria, el retail y los servicios”, y que al mismo tiempo genere incertidumbre por los continuos “cambios de sus políticas económicas, comerciales y de inversión”, generando con ello un clima de inversión incierto.

Dicho informe también afirma que, “en general, las complejidades legales que resultan de la aplicación e interpretación inconsistente de las leyes existentes, complican que los contratos se cumplan y aumentan los riesgos y costos de hacer negocios en el Ecuador”, afirma el informe que se preocupa por aclarar que el Plan nacional para el Buen Vivir declara que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo y es el Estado el que conduce el desarrollo económico. “En consecuencia, la inversión privada no constituye una prioridad de las políticas” estatales.

Este criterio es coincidente con el criterio de Spurrier, quien dice que bajo la administración de Correa, “se privilegió la inversión estatal por sobre la privada y extranjera, y de ahí la gran necesidad de endeudamiento externo”. Dando como resultado “un crecimiento modesto de la economía a pesar de la gran inversión pública, y el stock de inversión extranjera, antes dentro del promedio latinoamericano, cayó a niveles bajísimos”.

En cambio, para Patricio Rivera, ministro coordinador de Política Económica, “Ecuador ha tomado una decisión soberana de seguir incentivando la inversión y los negocios que nos convienen como país”, según la nueva política en materia de inversión extranjera directa, solo vendrán los capitales que reporten beneficios al estado.

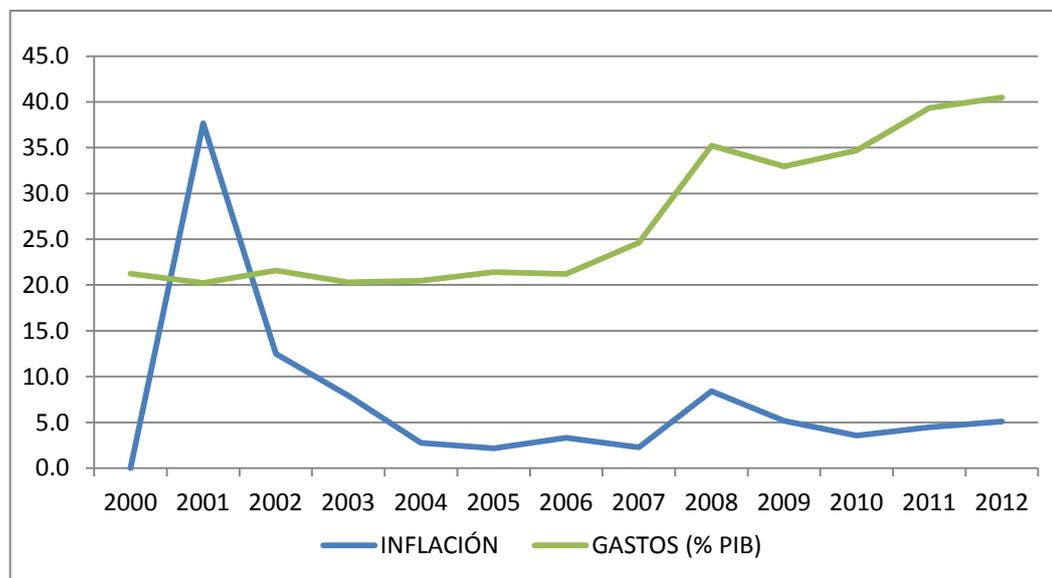
4.4 La Inflación

Es de conocimiento económico básico, que cuando la demanda se incrementa a un ritmo mayor que la oferta, se produce un proceso inflacionario. El gasto público tiene el potencial de intensificar la demanda de bienes y servicios.

⁶³ Luis Fierro Carrión, *El Ecuador recibe menos inversión extranjera que Haití*, Revista Gestión No.229, Quito, julio 2013

Como se ha dicho, la finalidad básica del gasto público es la de estimular la actividad económica. En principio, el gasto no debería crecer sin que una economía sea productiva y que ahorre.

Gráfico No.23
GASTO PÚBLICO E INFLACIÓN



Fuente: IEM – BCE
Elaboración: El autor

El gráfico No. 23 nos muestra cómo han evolucionado el gasto público y la inflación. A partir del 2007 el gasto público ha experimentado un crecimiento a niveles de cerca el 40% del PIB, el ahorro prácticamente ha desaparecido (por la eliminación de los fondos petroleros, merma en las reservas, etc.), dejando implícito, el hecho de que mientras el Gobierno gasta una mayor cantidad de recursos, inyecta más dinero a la economía, teniendo un efecto inflacionario, que aunque es leve y que no depende sólo de esta variable, se nota un cambio con respecto a la tendencia que mantenía antes de ese año.

Con este antecedente, resulta fácil colegir que existe una relación intrínseca entre gasto público e inflación. Entonces ¿es mala o incorrecta la política de gasto del gobierno? De manera tajante, todos dirán que no, mucho más si se gasta/invierte en obras necesarias y de impacto al desarrollo nacional. Sin embargo, en un país dolarizado como el nuestro es primordial, y de responsabilidad absoluta, que la política fiscal sea llevada de una manera correcta, eliminando criterios políticos, que por tratar de evitar el costo que supone poner

disciplina fiscal, van postergando sus decisiones, hasta que, a final de cuentas, los desatinos económicos, los termina pagando de la peor manera posible, la población más desprotegida.

Capítulo V. CONCLUSIONES

El presente trabajo tuvo como premisa fundamental, realizar un análisis, a partir de la ejecución presupuestaria, que permita identificar los efectos que tiene la gestión fiscal sobre la estabilidad y el crecimiento. Esto ha supuesto, el encontrarse con ciertas limitaciones en el tratamiento metodológico y estadístico de las cifras. Es por ello que, para el desarrollo de ésta investigación, se utilizaron cifras oficiales, mismas que han sido publicadas por los diferentes organismos estatales; y, que pueden diferir de otros resultados y conclusiones obtenidos a partir de diferente fuente de datos.

Con esto, se puede decir que, entre los desafíos que enfrentan los países en desarrollo, uno de los más relevantes es la aplicación, control y evaluación de la política fiscal. El manejo de las finanzas públicas con un enfoque intertemporal y contracíclico, debe propender a la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de la población.

Es de fundamental importancia que para alcanzar un desempeño macroeconómico eficiente y efectivo, la posición financiera del gobierno tenga la solvencia necesaria, resultado de un manejo equilibrado y transparente de su ejecución presupuestaria. En una economía dolarizada como la nuestra, esta falta de liquidez, ante la imposibilidad de monetizar los déficits fiscales, se traduciría en recorte de gastos o mayor endeudamiento.

Con la llegada del boom petrolero a inicios de los años setenta, las arcas fiscales ecuatorianas tenían los recursos necesarios para invertir en educación, salud, obras públicas, gasolina y tarifas públicas subsidiadas, más empresas e instituciones públicas con el consiguiente aumento de la burocracia. Esto hizo que la población se acostumbre a tener cierto bienestar, sin producir. En paralelo los desequilibrios fiscales se ahondaban.

Tal cual esas épocas, la primera década del siglo veintiuno, ha sido pródiga en recursos, resultado de una bonanza petrolera, en la que los precios de este recurso se han mantenido muy por encima de las previsiones con las cuales se preparaban los presupuestos estatales. Sumados los recursos no petroleros (léase tributarios), que tras varias reformas también tuvieron un crecimiento grande,

dotaron a los gobiernos de turno los recursos necesarios para cumplir con sus “obligaciones”.

Sin embargo, el manejo de las finanzas públicas en el Ecuador, siempre ha sido objeto de críticas. A lo largo de todo el período de estudio, siempre se ha criticado el manejo de los recursos fiscales. Y es que las críticas, iban en dos direcciones. La primera, de por qué teniendo recursos, no se los utilizaba para invertir en obras que mejoren las condiciones de vida de la población y que en lugar de aquello se formaban fondos de ahorro, que no representaban ningún beneficio para el país. La segunda, y contraria a la anterior, que se han utilizado todos los recursos del estado sin medida, de una manera irresponsable, política, lo que ha supuesto que el país se quede sin un ahorro y que para cumplir con todos los ofrecimientos, se haya recurrido al endeudamiento, tanto externo como interno, agresivo.

Independientemente de la visión que cada uno de los gobiernos de turno le haya dado al manejo de la política fiscal, lo que si se hace evidente es que, la dependencia de los ingresos petroleros en la preparación de los presupuestos no ha cambiado en lo absoluto. Condición peligrosa, si se toma en cuenta que la estructura productiva del país, concentrada en productos primarios, “depende” de la imprevisibilidad y volatilidad de los precios en los mercados internacionales.

Los aumentos en la recaudación tributaria, producto de una gestión más eficiente, la creación de más impuestos, del incremento en la carga porcentual impositiva y del mismo crecimiento económico, dotaron al Estado de recursos, que le han permitido transmitir una relativa estabilidad a la economía. Determinante ha sido la propensión que han tenido las diferentes reformas tributarias para tratar de lograr un sistema impositivo progresivo, más equitativo, que cumpla con uno de los objetivos primordiales de la tributación, que es el de convertirse en una fuente de redistribución de la riqueza.

También es importante señalar, que todo este proceso de mejora en la gestión impositiva, supuso en incremento en la presión tributaria. Empero, este indicador sigue siendo de los más bajos a nivel de Latinoamérica, lo que da a las autoridades económicas, un margen de maniobra en procura de buscar nuevas fuentes de ingresos.

Con la llegada de la administración actual, hubo un cambio de visión en el manejo económico. Es así que recursos y sectores considerados estratégicos,

tuvieron un tratamiento diferente. Se modificaron los contratos de operación en áreas tan sensibles como: minas y petróleos y telecomunicaciones, con los cuales el estado ecuatoriano, pasó a ser el “dueño” de esos patrimonios. Con ello, el gobierno aseguraba ingresos superiores y recuperaban la “soberanía” perdida en convenios anteriores.

Este cambio de visión, también significó que la política fiscal se la aplique desde una óptica contracíclica. Como ya se dijo anteriormente, a diferencia del subperíodo uno que tenía claros signos procíclicos, en el segundo subperíodo analizado, la gestión del gasto público sirvió para que la economía en tiempos de crisis ayude a amortiguar los efectos de la misma.

Es así que sectores que antes no recibían una atención adecuada, fueron beneficiarios de este tipo de políticas. La educación, la salud, el bienestar social, la vivienda, por el lado de lo social; y las comunicaciones (vialidad), fueron sectores que tuvieron una transformación muy grande. El gasto social fue prioritario dentro del gasto público, por cuanto, el objetivo de la administración actual, es el de garantizar condiciones de vida dignas, promover igualdad de oportunidades, redistribuir el ingreso de manera equitativa y satisfacer adecuadamente las necesidades de la población.

Así mismo, el gasto corriente también ha crecido. El incremento del aparato estatal, la homologación salarial del sector público, los subsidios y las transferencias sociales, tuvieron su efecto en las arcas fiscales.

Si bien la prioridad de Rafael Correa con la aplicación de esta política expansiva de gastos, es erradicar la pobreza, reducir la desigualdad, tener crecimientos inclusivos, transformar la matriz productiva, etc., también es necesario tener los recursos para ejecutar, mantener y proyectar dichos propósitos. Para ello ha dispuesto de absolutamente todos los recursos que ha tenido a su alcance.

Pero cuando estas intenciones chocan con la restricción presupuestaria a la que, en algún momento, está sujeto un gobernante, cuando se gasta más de lo que se tiene, los problemas comienzan. Y es de evidencia absoluta que este manejo discrecional sin medida de los gastos, ha tenido su mayor ejecución en este mandato. No sólo gastó los ingresos presupuestados, sino que también dispuso de todo el ahorro que disponía el país antes de iniciar su mandato. Generando con ello recurrentes déficits, que debieron ser apalancados con deuda.

Con estos antecedentes, se puede dar respuesta a dos de los objetivos de este trabajo. El primero se trataba de determinar si la política fiscal posee o no efectos keynesianos, y a priori se podría decir que sí, porque su aplicación en el período de Correa, hasta la fecha, tuvo como premisa utilizar al gasto público como herramienta de política económica, que sirva para atenuar el ciclo económico, mediante la afectación de la demanda agregada.

El segundo objetivo era el de establecer si la política fiscal es sostenible. A la luz de lo visto, dados los escenarios planteados, la situación fiscal anterior y, mucho más, la actual, las políticas de ingresos y gastos aplicadas, el nivel de deuda, la conclusión general es que, la política fiscal del país no es sostenible en el largo plazo.

Otro de los planteamientos de este trabajo era determinar si existe una relación de causalidad entre el gasto fiscal y el crecimiento económico. Dar una respuesta a ello, podría ser apresurado de determinarlo, pues los resultados de las inversiones realizadas se podrán ver en el mediano y largo plazo. El gasto en educación, salud, infraestructura, etc., tiene que ir de la mano de la generación de empleo, porque no se gana nada si es que el país tiene las mejores carreteras, mano de obra cualificada, población sana, etc., si luego no puede obtener una plaza de empleo acorde a su preparación, ser productivo y con ello devolver esa capacitación adquirida a las nuevas generaciones.

Si bien los resultados obtenidos en los últimos años, por la aplicación de una política fiscal expansiva, han tenido relativo éxito, todavía perduran desafíos que propendan a dotarle de sostenibilidad en el largo plazo al crecimiento económico. Pero para lograrlo, se debe desterrar la idea de un Estado mesiánico sustentado en indicadores que pueden inducir al autoengaño.

Los políticos tienen que entender que sus tendencias ideológicas deben ser las únicas diferencias, los objetivos comunes de su servicio serán siempre el de mejorar el bienestar de la población que los eligió. Sus decisiones deben estar alejadas de los cálculos políticos, de su narcisismo o megalomanía.

Un manejo fiscal transparente que privilegie el diseño e implementación de iniciativas fiscales cuyos objetivos sean la estabilización y el crecimiento, se hace fundamental.

En palabras (aproximadas) de Jeffrey Sachs (2011), “No basta con gastar y reducir impuestos para que la economía se recupere y vuelva a la normalidad; creo

fuertemente en el papel de la inversión pública para satisfacer las necesidades de la sociedad (...). Necesitamos modernizar nuestra infraestructura, renovar nuestro sistema eléctrico, mejorar nuestras ciudades, y entrenar a una nueva fuerza laboral. Ello requiere programas de gobierno bien diseñados, y una buena coordinación con los gobiernos locales. Estas políticas deben incluir aumentos de ingresos provenientes de la imposición a la riqueza y a los ingresos altos, a las transacciones financieras, a las ganancias de capital y a las emisiones de carbono”⁶⁴.

Si se quiere mejorar el nivel de vida de la población, el crecimiento económico de un país debe ser el resultado de una real estabilidad macroeconómica, es decir, ambas magnitudes deben ir de la mano. Para alcanzar estabilidad, se debe propender a lograrla tanto en su dimensión interna como externa. En lo interno, procurar conservar una inflación baja que garantice el poder adquisitivo del dinero. En lo externo, intentar mantener la cuenta corriente de la balanza de pagos positiva, con el fin de que el país no tenga que buscar financiamiento externo. Por tanto, ese es el verdadero desafío para los tomadores de decisiones de política económica.

La política fiscal, implementada en coordinación con otras políticas económicas, ha sido una de las herramientas que han utilizado los gobiernos para alcanzar sus metas macroeconómicas. Sin embargo, el Ecuador al tener su economía dolarizada, convierte a la política fiscal en su principal instrumento de ajuste macroeconómico.

Esto supone la imposición de límites al manejo presupuestario, exigiendo a la economía un riguroso equilibrio fiscal. Todo ello, con el fin de generar un ambiente de confianza y certidumbre para los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros.

Entonces, la política fiscal, traslada la principal preocupación de las autoridades, a la búsqueda de nuevos mecanismos de financiamiento del déficit, que no afecten la estabilidad macroeconómica. Estos mecanismos le otorgan una mayor transparencia a la gestión del Gobierno. Las alternativas disponibles son: cubrirlo con una mayor recaudación tributaria o incrementar el endeudamiento público.

⁶⁴ Ricardo Martner, Andrea Podestá, Ivonne González, *Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad*, Cepal, serie Macroeconomía del Desarrollo, #138, Santiago de Chile, 2013

A la postre, la dolarización ecuatoriana, dependerá imprescindiblemente de un buen desempeño fiscal. La estabilidad y el crecimiento económico del país, dependerá de cuan fuerte o frágil es su manejo. Si el equilibrio fiscal se pierde, provocará distorsiones en la estabilidad macroeconómica, y, por tanto, la credibilidad a lo interno como a lo externo, se deteriora.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Accinelli, Elvio, y otros, *Crecimiento Económico y Trampas de Pobreza: ¿Cuál es el Papel del Capital Humano?*, México, UNAM, 2007.
- Acosta, Alberto, *Hacer popular la “Estabilidad macroeconómica”*, Diario Hoy Quito, 28 abr. 2004, pág. A. 4.
- Agostini, Claudio, y Michel Jorratt, *Política Tributaria Para Mejorar la Inversión y el Crecimiento en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2013.
- Aguiar, Víctor, y otros, *El Sector Fiscal Ecuatoriano en 2011*, Quito, FLACSO, 2011.
- Álvarez B. Silvia, *Análisis de la Sostenibilidad de la Política Fiscal y el Efecto del Gasto Público sobre la Economía. 1994-2006*, Quito, Banco Central del Ecuador, Cuestiones Económicas, Vol.22, Núm.3, Tercer Cuatrimestre 2006.
- Andrade, Luizana, y otros, *Análisis de la Recaudación Tributaria del Ecuador por Sectores Económicos: Ventajas, Estructura y Factores Determinantes. Período 2008-2012*, Guayaquil, ESPOL, 2012.
- Arenas, Alberto, y Julio Guzmán, *Política Fiscal y Protección Social en Chile*, Santiago de Chile, CEPAL, 2003.
- Arteta, Gustavo, *Informe de Equidad Fiscal de Ecuador*, Quito, 2005.
- Banco Central del Ecuador, *Información Estadística Mensual*, Quito, 2000-2012.
- Banco Central del Ecuador, *Metodología de la Información Estadística Mensual*, Tercera Edición, Quito, 2011.
- Banco Central del Ecuador, *Resúmenes Informativos*, Quito, Biblioteca Económica BCE, 2000-2012.
- Banco Central del Ecuador, *Series Históricas Operaciones del Sector Público no Financiero 1971-2006*, Quito, 2010.
- Cámara de Industrias y Producción, *La Carga Tributaria en el Ecuador*, Quito, Pantone Impresiones, 2011.
- Camposano, María Gabriela, *Reformas Tributarias en la Economía Ecuatoriana y su Incidencia en los Ingresos Fiscales, Período: Gobierno de Rafael Correa (2007-2011)*, Tesis, Universidad de Guayaquil, 2011.

- Cantuña, Fabián, *Implicaciones de la Política Fiscal en una Economía Dolarizada: Caso Ecuador. Período 2000-2003*, Tesis, Quito, UTPL, 2005.
- Canudas, Rocío del Carmen, *La Remergencia del Capital Humano en el Marco de Tres Paradigmas*, México, UNAM, 2001.
- CEPAL, *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013*, Santiago de Chile, abril 2014.
- Corporación Andina de Fomento (CAF), *La infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina, Financiamiento. Metas y Oportunidades*, Bogota-Colombia, 2012.
- Cueva, Simón, *La popularidad de Andrés Velasco*, Dinero, Diario de Negocios, 17 sep. 2009, pág. 2.
- Dávalos, Xavier, *Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador*, Santiago de Chile, CEPAL, 2012.
- De Brito, Sérgio, *Política Fiscal Anticíclica, Crise Financeira Internacional e Crescimento Económico no Brasil*, Brasilia, Revista de Economia Política, 2011.
- De Castro, Francisco, y otros, *La Política Fiscal Discrecional en Tiempos de Crisis*, Madrid, Banco de España, 2010.
- De Paula, Luiz Fernando, y Manoel de Castro, *The Effects of Fiscal Policy After the Global Recession: Assessing the Evidences*, Río de Janeiro, Brazilian Journal of Political Economy, 2013.
- De Paula, Francisco, *Economía para Gerentes y Administradores*, Quito, INCAE, 1995, pág.15.
- Delgado, Melisa, *Análisis de las Cuentas Fiscales del Gobierno del Ecuador y su Relación con los Indicadores Socioeconómicos en los Años 2003-2008*, Tesis, Portoviejo, UTM, 2010.
- Doménech, Rafael, *Política Fiscal y Crecimiento Económico*, Valencia, Universidad de Valencia, 2004.
- Endara, Paulina, y José Hernández, *Análisis de las Finanzas Públicas del Ecuador 2007-2012*, Tesis, Quito, USFQ, 2014.
- Erraez, Juan Pablo, *Sistema de Indicadores del Ciclo de Crecimiento Económico*, Quito, Nota Técnica No.77 Banco Central del Ecuador, 2014.
- Fanelli, José María, *Política Fiscal e Inversión: Un Enfoque Sistémico y de Crecimiento Inclusivo*, Santiago de Chile, CEPAL, 2013.

- Fierro Carrión, Luis, *El Ecuador recibe menos inversión extranjera que Haití*, Revista Gestión No.229, Quito, julio 2013.
- Freire, María Jesús, *Gasto Público y Efectos de los Impuestos en los Modelos de Crecimiento con Capital Humano*, México, UNAM, 2004.
- Gómez, Wilman, *Gasto Público...¿y Crecimiento Económico?: Una Reflexión Sobre el Gasto Público en Colombia y Sus Efectos Sobre el Crecimiento Económico*, Antioquia, CODI, 2004.
- Jiménez, Juan Pablo, y Varinia Tromben, *Política Fiscal en Países Especializados en Productos no Renovables en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2006.
- Martner, Ricardo, y otros, *Políticas Fiscales Para el Crecimiento y la Igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2013.
- Martínez, Rodrigo, y otros, *El Impacto Económico de las Políticas Sociales*, Santiago de Chile, CEPAL, 2013.
- Ministerio Coordinador de Política Económica, *Indicadores Macroeconómicos*, Quito, 2014.
- Ministerio de Finanzas, *Proforma Presupuestaria del Presupuesto General del Estado, Justificativo de los Ingresos*, Quito, 2010-2012.
- Ministerio de Finanzas, *Boletín de Inversión Social*, Quito, 2008.
- Naranjo, Mariana, *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2013.
- Ocampo, José Antonio, *Una Visión Amplia de la Estabilidad Macroeconómica*, Buenos Aires, Revista de Economía Política de Buenos Aires, 2005.
- Pachano, Abelardo, *Moderna lógica fiscal*, Líderes, 10 mayo 2010, p. 30.
- Pacheco, Diana, *Ecuador: Ciclo Económico y Política Fiscal*, Quito, Banco Central del Ecuador, Cuestiones Económicas, Vol.22, Núm.3, Tercer Cuatrimestre 2006.
- Rodríguez, Jorge, y Lorena Flores, *Protección del Gasto Público Social a Través de la Política Fiscal: el Caso Chile*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010.
- Romero, Pedro, *¿Es la Dolarización una Camisa de Fuerza Para el Gasto Fiscal?*, Guayaquil, IIEP, 2003.
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Economía, *Investigación Económica*, Vol. 63, No. 247 (ENERO-MARZO DE 2004), pp. 143-170.

Uribe, Carlos Andrés, *La Sostenibilidad Fiscal en Ecuador*, Quito, Observatorio de la Economía Latinoamericana, No.80, 2007.

Vicepresidencia de la República, *Estrategia Nacional Para el Cambio de la Matriz Productiva*, Quito, 2015.