

ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL (ESPOL)



INSTITUTO DE CIENCIAS HUMANÍSTICAS Y ECONÓMICAS (ICHE)



Disertación de Grado
Trabajo Presentado para optar al Título de
Economista con mención en Gestión Empresarial

Tema:

**“Hacia una Política Fiscal Sostenible:
*Un Análisis a las Instituciones Presupuestarias en el Ecuador
1830-2002*”**

Autores:

Fabián Chang Wong¹, Pedro Romero Alemán²

Director de Tesis:

Econ. Francisco Rumbea Pavisic

¹ Economista con Mención en Gestión Empresarial, especialización Sector Público. Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas-ESPOL.

² Economista con Mención en Gestión Empresarial, especialización Finanzas. Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas-ESPOL.

Guayaquil, 16 de mayo del 2003

Nota de los Autores:

Para la impresión de esta versión condensada, hemos modificado el formato del documento original con el fin de hacer más fácil y ligera la lectura y revisión. El contenido del documento se mantiene intacto.

ING. OMAR MALUK S.
Director del Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas

ECO. FRANCISCO RUMBEA P.
Director de Tesis

ECO. JOSÉ LUIS CASTILLO
Vocal Principal

ECO. XAVIER INTRIAGO R.
Vocal Principal

DECLARACIÓN EXPRESA

La responsabilidad de las ideas, hechos y doctrinas expuestas en esta tesis nos corresponde exclusivamente a los autores; y el patrimonio intelectual de la misma, a la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL).

FABIÁN CHANG WONG
Mat. 199610551
C.I.: 0917580987

PEDRO ROMERO ALEMÁN
Mat. 199611591
C.I.: 09917933582

AGRADECIMIENTOS

Debemos expresar nuestro agradecimiento al economista Juan Francisco Rumba Pavisic, director de tesis, por contribuir con sus comentarios y críticas constructivas a lo largo de la elaboración del presente trabajo.

También, le debemos un agradecimiento especial a la economista Dora de Ampuero, Directora Ejecutiva del Instituto Ecuatoriano de Economía Política (IEEP), por su apoyo incondicional y estímulo constante para el inicio, desarrollo y culminación de este estudio; a nuestros profesores por compartir sus opiniones en las tertulias fuera de clases y a nuestros amigos que colaboraron con nosotros en la elaboración de este documento de investigación.

Finalmente, queremos reconocer el esfuerzo de nuestros amigos de Unión Ética Libertaria (U.E.L.) de Guayaquil y Quito y del Foro virtual “Libre Pensador” por no perder el sueño de querer cambiar el Ecuador, aportando con ideas y comentarios que son la semilla de los ideales de libertad, responsabilidad y tolerancia que seguramente traerán días mejores para nuestro país.

Queremos recalcar que ninguno de ellos son responsables por las ideas, hechos o cualquier error que podría encontrarse en esta tesis, pues la responsabilidad es exclusiva de los autores.

DEDICATORIA

Fabián Chang Wong

A mis padres, *Lenín y Melba*, fuente de sapiencia y amor; y
A mis hermanos *Amoy y David*, por su cariño y buen humor

Pedro Romero Alemán

A mi hermano Marlon Isaac

PRÓLOGO

El desempeño de la gestión presupuestaria en los últimos 24 años, resulta prácticamente en una serie continua de déficit fiscales, los cuales fueron financiados a través de mecanismos inflacionarios, endeudamiento externo (suspensión del servicio de la deuda) y ajustes fiscales en los precios de los bienes y servicios públicos. En la actualidad, en un sistema de dolarización, el Gobierno perdió *de facto* el financiamiento del déficit mediante la manipulación monetaria y su consecuente impacto inflacionario; a esto se suma la dificultad de acceder a nuevos créditos externos y la negativa del Gobierno a realizar reformas estructurales y ajustes fiscales relacionados con disminuciones del gasto público improductivo.

Frente a estos antecedentes surgen estas preguntas: ¿sólo durante el último cuarto de siglo las cuentas fiscales han presentado estos resultados en rojo?, ¿los déficits fiscales son producto de la coyuntura económica nacional e internacional?, ¿la matriz institucional del Ecuador conformada por el marco político, económico, jurídico y nuestros valores culturales está relacionada con estos resultados fiscales? Estas son las interrogantes que nos hemos planteado para lo cual la presente investigación se concentra en dos objetivos principales:

a) Determinar si las instituciones presupuestarias del Ecuador facilitan la generación de resultados positivos o al menos, un equilibrio en las cuentas fiscales; y

b) Comprobar si el Presupuesto General del Estado cumple con las funciones tradicionales que recomienda la *Economía del Bienestar* y que además se encuentran plasmadas en la política fiscal y las regulaciones del proceso presupuestario ecuatoriano. El primer objetivo nos servirá para descubrir si los déficits públicos han sido el resultado de situaciones coyunturales y/o estructurales, mientras que el segundo, para establecer la eficiencia del proceso político en la maximización del bienestar general a través de la intervención gubernamental.

Nuestro trabajo no se limita a un análisis económico tradicional con respecto a los déficits públicos, sino que el presente es un esfuerzo por estudiar el proceso institucional tanto formal como informal que repercute en los resultados de los agregados económicos, y que por lo general se abstrae y se asume *como dado* en el análisis neoclásico que representa la corriente principal de la economía.

Esta tesis está organizada de la siguiente manera: en el primer capítulo presentamos el marco teórico sobre el que descansará esta investigación, es decir, no sólo una revisión de la teoría tradicional de Finanzas Públicas (Musgrave & Musgrave) sino además las corrientes alternativas tanto en su visión del papel del gobierno en la economía como de las consecuencias de sus intervenciones; en el segundo capítulo analizamos la historia política, económica y financiera de Ecuador desde 1830 hasta 1980 cuando se reinstaura el régimen democrático según el marco teórico delineado anteriormente; en el tercer capítulo revisamos el marco legal que rige para el proceso presupuestario ecuatoriano y los agentes encargados de llevarlo a cabo; en el cuarto capítulo contrastamos la primera hipótesis del trabajo en base al desarrollo de los acontecimientos fiscales, económicos y jurídicos que resultan del contexto político e institucional que ha evolucionado en Ecuador a nivel formal e informal; en el quinto capítulo continuamos con la segunda hipótesis para investigar si el gobierno cumple con sus funciones de asignación, redistribución y estabilización a través del PGE; y finalmente, en el sexto capítulo realizamos las conclusiones y recomendaciones respectivas.

ÍNDICE GENERAL

	Página
PRÓLOGO	V
CAPÍTULO 1	1
1.1.- Antecedentes	1
1.2.-La Política Fiscal	3
1.2.1.- La Economía del Bienestar o “Welfare Economics”	3
1.2.2.- La teoría de las Decisiones Colectivas o “Public Choice”	5
1.3.- La Política Fiscal en Ecuador	7
CAPÍTULO 2	10
2.1.- Breve historia de las Finanzas Públicas del Ecuador	10
2.2.- La Economía y las Finanzas Públicas	14
2.3.- Entre la revolución juliana y el <i>boom</i> petrolero	19
2.4.- Conclusión	27

CAPÍTULO 3	29
3.1.- El Marco Legal del Proceso Presupuestario	29
3.1.1.- Organización Administrativa y Contable	31
3.2.- El mal llamado Presupuesto “General del Estado”	33
3.3.- El Proceso Presupuestario	34
3.3.1.- La preparación del Presupuesto	34
3.3.2.- La discusión y Aprobación del Presupuesto	37
<i>Principios de la Aprobación Presupuestaria</i>	38
<i>Procesos para Aprobación Presupuestaria</i>	38
3.3.3.- La Ejecución y Seguimiento Presupuestario	41
<i>Programación de la Ejecución Presupuestaria</i>	41
<i>Establecimiento de compromisos</i>	42
<i>Pago de Obligaciones</i>	43
<i>Resultados de la Ejecución Presupuestaria</i>	43
3.3.4.- Evaluación y Control Presupuestario	46
<i>Control Interno</i>	47
<i>Control Externo</i>	48
<i>Control Ciudadano</i>	49
3.3.5.- Liquidación del Presupuesto	50
<i>Resultados de Liquidación del Presupuesto</i>	51

CAPÍTULO 4	52
Hipótesis 1	52
4.1.- Desempeño fiscal en cifras	52
4.1.1.- Clasificación del Sector Público no Financiero	54
4.1.2.- Explorando las Finanzas Públicas del Ecuador	55
<i>4.1.2.1.- Gobierno Central</i>	55
<i>4.1.2.2.- Sector Público No financiero</i>	58
<i>4.1.2.3.- Ingresos del Sector Público no Financiero</i>	60
<i>4.1.2.4.- Ingresos Petroleros del SPNF</i>	61
<i>4.1.2.5.- Gastos del SPNF</i>	62
<i>4.1.2.6.- Deuda Pública: Interna y Externa</i>	64
<i>4.1.2.7.- Balance Estructural</i>	67
<i>4.1.2.7.- Balance Primario</i>	68
4.2.- Análisis del Proceso Presupuestario	69
<i>4.2.1.- La Telaraña Legal</i>	71
<i>4.2.2.- Discrecionalidad</i>	75
<i>4.2.3.- La Cultura de la Administración Pública</i>	76

CAPÍTULO 5	78
Hipótesis 2	78
5.1.- ¿Es el presupuesto un Asignador eficiente?	78
5.1.1.- Provisión gubernamental de Bienes Públicos	80
5.1.2.- La asignación presupuestaria en la práctica	81
5.1.3.- El caso de la educación	83
5.2.- ¿Es el Presupuesto Estabilizador de la Economía?	87
5.2.1.- <i>El Comercio Exterior</i>	88
5.2.2.- <i>Economía Pública y Política Fiscal</i>	91
5.2.3.- <i>Prociclicidad de los Ingresos y Gastos Públicos</i>	92
5.2.4.- <i>El caso del Fondo de Estabilización Petrolero</i>	94
5.2.4.1.- Aspectos Operacionales del Fondo de Estabilización	97
5.2.4.2.- Conclusiones y Recomendaciones para el Fondo Petrolero	97
5.3.- ¿El Presupuesto General del Estado Redistribuye la Riqueza?	99
5.3.1.- <i>Ingresos</i>	101
5.3.2.- <i>Gastos</i>	102
Bono Solidario	106
5.3.3.- <i>Un ejercicio adicional</i>	110

CAPÍTULO 6	112
6.1.- Conclusiones	112
<i>6.1.1.- Características del proceso presupuestario</i>	114
<i>6.1.2.- Democracia en Déficit</i>	114
6.2.- Recomendaciones	118
APÉNDICES Y ANEXOS	122
BIBLIOGRAFÍA	177

ÍNDICE DE APÉNDICES Y ANEXOS

		Página
Apéndice 1.1	La Síntesis de la Política Fiscal	122
Apéndice 2.1	Estabilidad e Inestabilidad de los Gobiernos del Ecuador	125
Anexo 3.1	Composición del Sector Público según Normativa del Sistema Administrativo Financiero; Ley de Presupuestos del Sector Público y Banco Central del Ecuador	127
Anexo 3.2	Composición del Presupuesto del Gobierno Central 2002	130
Anexo 3.3	El Proceso Presupuestario	132
Anexo 3.4	Herramientas del Presupuesto General del Estado	149
Anexo 3.5	Sistema Integrado de Gestión Financiera	157
Apéndice 5.1	Una explicación del despilfarro público	165
Apéndice 5.2	La Política Cuasifiscal: Costos escondidos de la intervención gubernamental.	167
Apéndice 5.3	Rigidez presupuestaria	171

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

1.1.- Antecedentes

El objetivo de esta investigación es analizar la política fiscal del Ecuador a partir de las instituciones que conforman el proceso presupuestario para posteriormente, evaluar su desempeño e impacto en la economía y en la sociedad.

Para tener un panorama general de las diferentes escuelas de pensamiento económico que mencionaremos a lo largo de este estudio, utilizaremos el esquema de los tres modelos de gobierno planteados por Shleifer y Vishny en su libro “The Grabbing Hand” (1999) y así comprender las concepciones filosóficas y políticas respecto a la relación de la economía con el rol del gobierno.

El primer modelo corresponde a **la mano que ayuda** [the helping hand model] que justifica la intervención gubernamental para corregir las imperfecciones en los mercados.¹ Las soluciones varían desde las regulaciones, impuestos “correctivos”, manejo de la demanda agregada hasta controles de precios, propiedad estatal y planificación social.² Desafortunadamente, este modelo ha fracasado porque los gobiernos utilizan las regulaciones para servir sus fines políticos que muy pocas veces coincide con el bienestar general, y además, la consecuente planificación económica y social con su sistema centralizado para la toma de decisiones no puede copar con los cambiantes flujos de información que crecen constantemente y se incrementan continuamente.³

La mano invisible [the invisible hand model] es la alternativa al modelo anterior y sugiere un gobierno limitado que desempeñe actividades básicas y fundamentales para el buen funcionamiento de la economía de mercado como la provisión de ley, el orden y la seguridad ciudadana. Otras variantes de este modelo incluyen la dotación de algunos bienes públicos,⁴ pero en general se resume que a menor intervención gubernamental mejor desempeño económico se alcanzará. La debilidad de este enfoque, según los autores,

¹ Joseph Stiglitz (1988) resume estos fallos como: mercados e información imperfecta, monopolios, externalidades, selección adversa, e inclusive agrega otros como el desempleo e inflación.

² Suecia es el icono más representativo de este modelo también conocido como “Estado de Bienestar”; sin embargo, es preciso mencionar que en las décadas finales del siglo XIX, en el país escandinavo prevaleció una economía de mercado y de libre competencia que generó un desarrollo económico acelerado y permitió una modernización industrial a gran escala. A inicios del siglo XX, surge el Estado de Bienestar –que comenzó como un proyecto minimalista con el fin de conseguir una igualdad de mínimas necesidades se transformó en un sistema maximalista que busca la igualdad de los más altos estándares definidos por el Estado-. Para un análisis reciente de la experiencia sueca por el impacto global de la Era de la Información, véase el libro de Mauricio Rojas, (2001): “Beyond the Welfare State: Sweden and the Quest for a Post-Industrial Welfare Model”.

³ Al respecto Jesús Huerta de Soto (1998) muestra la imposibilidad teórica del socialismo incluso con la adopción de tecnología (computadoras para planificar socialmente la economía) y concluye que esto resultaría para el órgano director una labor más compleja en vista de que la información que se almacena en los ordenadores no es una información asimilada capaz de convertirse en información práctica desde el punto de vista social.

⁴ Por ejemplo, Adam Smith en su Riqueza de las Naciones (1776), considera que corresponde al Soberano de una república (entiéndase gobierno) erigir y mantener obras públicas como aquellas “necesarias para facilitar el comercio de la sociedad y para promover la instrucción del pueblo”. Para otros economistas considerados como clásicos liberales, los bienes y servicios públicos pueden ser provistos en mayor cantidad y mejor calidad por el sector privado. Más radicales son los economistas anarco-capitalistas (Hans Hermann Hoppe y Bruce Benson) que consideran que la seguridad y la justicia ciudadana pueden ser incluso manejadas por la libre competencia.

radica en su poco énfasis en la política, precisamente al no incorporar estrategias para hacer viables los objetivos de un gobierno limitado.⁵

El tercer enfoque del gobierno es **la mano que atrapa** [the grabbing hand model] y se enfoca en la política como determinante del comportamiento del gobierno. Este modelo comparte la visión des-romantizada del gobierno limitado pero describe en realidad lo que el gobierno hace y se enfoca en el diseño de reformas. En esto último se parece al modelo de la mano que ayuda, a pesar de que su concepción sobre el gobierno sea diametralmente opuesta y que sus ideas sobre reformas adecuadas raramente coinciden.⁶ Adicionalmente, esta perspectiva permite entender el funcionamiento de las instituciones y su incidencia en el desarrollo económico y crecimiento de los países.⁷

Este enfoque se presenta en dos vertientes:

a) La *teoría regulatoria de captura*⁸ que señala que la regulación es adquirida por la industria y diseñada y operada principalmente para su beneficio. En otras palabras, los grupos de interés utilizan sus influencias para aprobar leyes favorables con el fin de obtener mayores rentas en lugar de conseguir los beneficios de los consumidores a través de la libre competencia económica.

b) La *teoría de la telaraña legal*⁹ que indica que la regulación se genera para beneficiar a políticos y burócratas. Ambos usan la regulación para favorecer a grupos de interés (industrias y partidos políticos) y obtener más votos y poder. Además, otra razón importante es que esta discrecionalidad (autorizada por la legislación) les da facultades a los funcionarios para pedir coimas o “favores” a cambio del diseño o cumplimiento de la normativa legal.¹⁰

En resumen, el enfoque de la *grabbing hand* ve al gobierno como menos benigno y a la regulación como socialmente ineficiente.¹¹

Con este antecedente, podremos relacionar de mejor forma el objetivo final de las políticas fiscales al alinearlas de acuerdo al rol del gobierno en la economía.

⁵ Shleifer y Vishny también denominan esta definición de la mano invisible como el enfoque del Estado *laissez-faire*. No obstante, F. A. Hayek (1944) señala que “[L]a cuestión de si el Estado debe o no debe «actuar» o «interferir» plantea una alternativa completamente falsa, y la expresión *laissez faire* describe de manera muy ambigua y equívoca los principios sobre los que se basa una política liberal... Lo importante es si el individuo puede prever la acción del Estado y utilizar este conocimiento como un dato al establecer sus propios planes, lo que supone que el Estado no puede controlar el uso que se hace de sus instrumentos y que el individuo sabe con exactitud hasta dónde estará protegido contra la interferencia de los demás, o si el Estado está en situación de frustrar los esfuerzos individuales”. Por tanto, consideramos que el nombre más acertado para este enfoque es el de mano invisible o de gobierno limitado.

⁶ Shleifer y Vishny (1999). Según la revista *The Economist* (13/02/1999) “lo que separa (a este modelo) de la mano invisible es su contenido prescriptivo, su énfasis en señalar el balance de los beneficios y costos políticos para lograr un mayor acercamiento entre el interés público y el privado, conduciendo a un mejor (pero no siempre menor) gobierno”.

⁷ Las teorías de Public Choice y el análisis de la Economía Institucional, esta última desarrollada por Douglass North, conforman el fundamento teórico de este modelo.

⁸ Original de George J. Stigler (1971). Actualmente esta teoría es denominada por Joel Hellman y Daniel Kaufmann como efecto “Captura del Estado” para describir los aspectos institucionales en la transición de los países ex-comunistas a la economía de mercado.

⁹ Presentada por Hernando de Soto (1986).

¹⁰ Al respecto puede consultarse las obras de de Soto “El Otro Sendero” y “El Misterio del Capital”.

¹¹ Djankov, La Porta, López-de-Silanes y Shleifer (2000).

1.2.-La Política Fiscal

Según Argandoña, Gámez y Mochón (1996) la **política fiscal** opera mediante el manejo del presupuesto público; es decir, manipulando los ingresos y gastos de las entidades y organismos que conforman el gobierno, así como a través de los mecanismos de financiación de sus déficit (o de colocación de sus superávit) para la consecución de objetivos micro y macroeconómicos como son la provisión de bienes y servicios (públicos o privados), la estabilización de la economía, la transferencia de renta o riqueza, el fomento o la represión de ciertas actividades económicas, entre otros.

Para explicar la formación del presupuesto público, se puede decir que existen dos escuelas de pensamiento económico. Una corriente sostiene que el gobierno interviene para mejorar el nivel de bienestar general y se basa en determinar una función de utilidad agregada, función que resulta de la suma de funciones de los individuos que conforman una sociedad. La otra perspectiva señala que es poco conveniente trabajar con una función de utilidad agregada y que lo importante es entender cómo funciona el proceso político que regula las fuerzas del intercambio voluntario entre los individuos en la formación del presupuesto.

1.2.1.- La Economía del Bienestar o “Welfare Economics”

Este primer enfoque se denomina Economía del Bienestar debido a que su objetivo es la maximización del bienestar de la sociedad a través de la regulación gubernamental. Esta escuela tiene sus orígenes en el siglo XVIII con el *Utilitarismo* de los filósofos británicos Jeremy Bentham y John Stuart Mill; luego, a inicios del siglo XX se incorporan las justificaciones redistributivas e intervencionistas de Arthur Cecil Pigou y John Maynard Keynes, siendo Richard A. Musgrave quien a mediados del siglo integra esta teoría al estudio de las finanzas públicas. Por lo general, estos economistas favorecen la intervención del gobierno en la economía y en la sociedad, siendo la regulación gubernamental el mecanismo para conseguir la eficiencia social que permita corregir las “fallas” de mercado, y a su vez, proteger los intereses del público más vulnerable.¹²

Shleifer y Vishny consideran a esta escuela de pensamiento como la mano que ayuda [the helping hand model] el cual supone que las regulaciones debieran estar asociadas a resultados socialmente superiores.¹³

En el plano de las finanzas públicas, la idea central es que el presupuesto y su composición puedan estudiarse en términos económicos procurando ver en cada caso de la intervención cómo las distintas alternativas afectan la función de bienestar. No obstante, cabe preguntarse si en realidad tal función de bienestar existe o puede calcularse, y en caso afirmativo, quiénes serían los encargados en cumplir y ejecutar tal función. A lo largo de los últimos 40 años, este supuesto ha perdido vigencia teórica ante la imposibilidad de hacer comparaciones interpersonales de utilidad puesto que son esencialmente subjetivas y

¹² La mayoría de los economistas son defensores de este modelo y se debe entre otras razones por la idealización romántica de mejorar el bienestar general mediante acciones supuestamente desinteresadas y despolitizadas a través de la función pública. Al respecto, Alberto Benegas Lynch (h) (2000) refuta la consistencia y validez teórica y práctica de la “justicia social” y el “socialismo de mercado”. Sobre los supuestos teóricos del enfoque del bienestar, véase más adelante el apéndice No. 1 sobre la Síntesis de la Política Fiscal.

¹³ Véase Djankov et al (2000).

ordinales.¹⁴ De ahí que, se ha venido adoptando en su reemplazo la idea del agente representativo, el cual supone que las personas tienen funciones de utilidad similares y asignan valores sociales a la utilidad del ingreso.

En el caso hipotético de que se pueda medir la función social, el siguiente problema sería quién impondría tal solución. Esto nos lleva a un análisis más bien filosófico sobre quién debería gobernar para alcanzar tal fin: un grupo reducido (oligarcas), una persona que “interpreta” a la sociedad (dictatorial) o la mayoría (democracia también dictatorial). Aquí se robustece la concepción de la *planificación social* y se llega a la formación del presupuesto como un ejercicio de una agencia gubernamental que se erige para interpretar las preferencias individuales y colectivas.¹⁵

Sin embargo, a pesar de las críticas a este enfoque caracterizadas por su debilidad en los supuestos, debilidad que inevitablemente conduce a conclusiones erróneas, o en el mejor de los casos, dudosas; cabe mencionar que esta escuela logró aportar a la teoría económica con ciertos análisis rigurosos que permiten la elección entre diversas alternativas como el análisis costo-beneficio y costo-eficacia en la selección de proyectos y actividades públicas, elección de tasa de descuento privada y social, y los trabajos de Arnold C. Harberger sobre la pérdida de bienestar y la incidencia tributaria.

El máximo expositor de la teoría de las finanzas públicas basada en la teoría del bienestar, Richard A. Musgrave, produjo un modelo abstracto que permite racionalizar la formación del presupuesto. Dicho modelo parte de la idea que existen tres ramas en la formación del presupuesto, cada una gobernada por los fines centrales de la política económica:

- a) Asignación
- b) Distribución
- c) Estabilización

Cada una opera a través de una combinación de impuestos y gastos por medio del cual se obtiene su propio óptimo. El presupuesto resulta del logro simultáneo y coordinado de los óptimos de cada rama. La rama asignación determina el nivel y composición de las necesidades públicas que habrán de satisfacerse y las correcciones a las fallas de mercado que habrán de introducirse fijando la composición de gastos e impuestos correspondientes. La rama distribución, sin alterar la asignación de recursos, agregará las transferencias necesarias para modificar la distribución del ingreso de la manera deseada. Finalmente, la rama estabilización, sin alterar las asignaciones de recursos ni la distribución de ingresos

¹⁴ En la década de 1950, Kenneth Arrow, Premio Nobel de Economía, analizó la formación de las decisiones presupuestarias. A la función de bienestar le impuso cuatro condiciones (universalidad, consistencia paretiana, independencia y ausencia de imposición), las cuales deben cumplirse simultáneamente, y concluye que no hay manera lógica e infalible para sumar las preferencias de los individuos, en otras palabras, que no hay función que cumpla con todas aquellas condiciones. De ahí se derivó el nombre de “Teorema de la Imposibilidad”. Por otra parte, Murray N. Rothbard (1982), brillante economista de la Escuela Austriaca de Economía, explica los procesos de cooperación humana a partir del individualismo metodológico y concluye también que es imposible comparar utilidades subjetivas y por tanto, resulta ilegítimo sumarlas y ponderarlas para llegar a una valoración de las utilidades y costos sociales.

¹⁵ Op. cit. de Petrei (1997). Sobre las consecuencias de la planificación social en la economía, recomendamos leer el libro “Camino de Servidumbre” por Friedrich von Hayek, Premio Nobel de Economía 1974. Con respecto a la pregunta platónica de quién debería gobernar, consideramos que el filósofo Karl Popper ofrece una mejor solución: “cualquiera, siempre que haga el menor daño posible”, para lo cual es imprescindible limitar el poder político.

previstas en las fases anteriores, incluirá los impuestos o gastos requeridos para lograr el déficit o superávit necesarios.¹⁶

Aunque es difícil pensar que la preparación del presupuesto siga este modelo, debe reconocerse la abstracción y la racionalidad para introducir al campo económico el análisis y las herramientas presupuestarias.

1.2.2.- La teoría de las Decisiones Colectivas o “Public Choice”

Esta corriente de pensamiento económico conocida en la actualidad como Escuela de Virginia es liderada por James M. Buchanan, Premio Nobel de Economía 1986, y Gordon Tullock, ambos profesores de la Universidad George Mason.

Esta escuela tiene su génesis en el economista sueco Knut Wicksell¹⁷ quien propuso como nuevo principio fiscal que cada nuevo gasto aprobado por los políticos sea financiado por todos los ciudadanos, tanto gobernados como gobernantes. Décadas después, Duncan Black, de la Universidad de Chicago desarrolló en 1948 el concepto del *votante mediano* y la lógica de la adopción de las decisiones en grupos. Su trabajo fue enriquecido con las aportes de Kenneth Arrow y Anthony Downs, éste último intentó desarrollar una teoría de la democracia, haciendo una analogía entre los mercados de bienes y servicios (cuyo medio de cambio es el dinero) y el mercado político (cuyo medio de cambio son los votos). En 1962, Buchanan y Tullock publican “El Cálculo del Consenso” en el cual recomiendan incluir normas constitucionales¹⁸ para introducir restricciones al funcionamiento político que regula el intercambio entre los grupos de presión, la burocracia, los políticos y los votantes y su incidencia en las decisiones presupuestarias.¹⁹

La teoría de decisiones colectivas utiliza herramientas del análisis económico para comprender el mercado político en una democracia constitucional. Los supuestos de esta corriente de pensamiento establecen que los individuos son racionales y tomadores de decisiones que actúan con interés propio y tienen acciones con propósitos en busca de maximizar su utilidad (obtener beneficios) mediante el intercambio en los procesos políticos.

Esta teoría sostiene que en el sistema político pueden identificarse cuatro grupos de agentes tomadores de decisiones: votantes (consumidores), políticos, burócratas y grupos de interés (productores); en el que cada uno –dentro y fuera de los grupos– posee y controla algo que los otros desean conseguir a cambio de mejorar su propio bienestar.

¹⁶ Los críticos de esta corriente afirman que la teoría de Public Choice se fija más en las fallas del proceso político y que minimiza las imperfecciones del mercado. Véase también Petrei (1997).

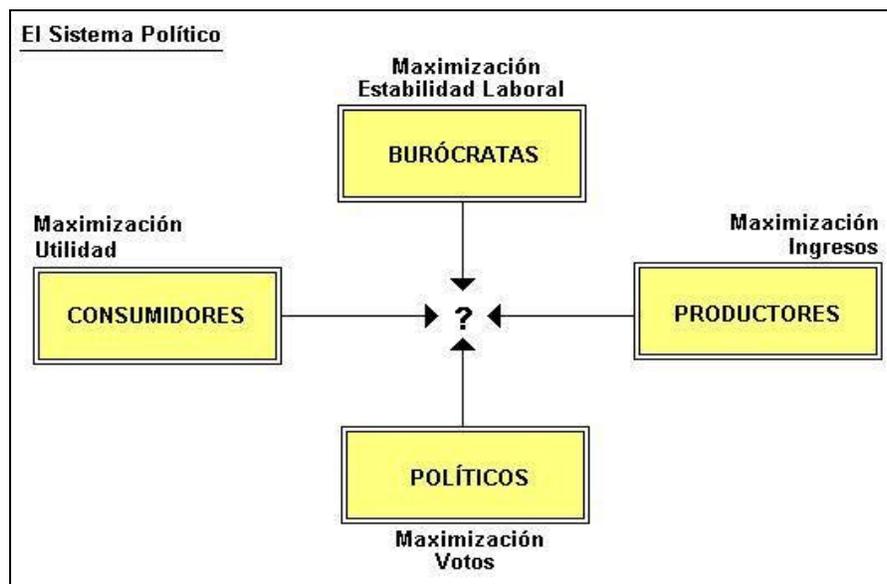
¹⁷ Wicksell, (1896): “A New Principle of Just Taxation” en *Classics in the Theory of Public Finance*, R. A. Musgrave and A. T. Peacock, eds. (London: Macmillan, 1958), p. 72-118.

¹⁸ Sin embargo, esta condición reduce la bondad del modelo para países distintos al sistema de *rule of law* –como Ecuador–, donde a pesar de que la Constitución sea considerada como Ley Suprema, carece del *enforcement* necesario para imponer su respeto y obligar su cumplimiento, limitando así el alcance de las recomendaciones de este enfoque. Uno de los factores que explica esta situación es el exceso de regulaciones que caracteriza a los países no-anglosajones. Al respecto, es célebre una frase de Sir Winston Churchill “Si se tienen diez mil regulaciones se destruye el respeto por la ley”. Para un estudio más detallado acerca del impacto económico de los orígenes legales, véase Glaeser y Shleifer (2001).

¹⁹ Otros economistas destacados de esta tradición son Mancur Olson y Charles K. Rowley.

El siguiente gráfico ilustra el sistema arriba descrito:

Gráfico No. 1.01



Fuente: Mitchell y Simmonds (1997).

Elaboración y Traducción: Los autores.

Concretamente, se asume que los políticos buscan votos y los burócratas, estabilidad laboral y mayores presupuestos. Los grupos de interés y los consumidores buscan más riqueza e ingresos. A pesar de que existen serias limitaciones en las instituciones de intercambio político, se supone que cada actor desea algo que es poseído o controlado por otros; por ejemplo, los votantes y los grupos de interés desean bienes y servicios (públicos) de los políticos y burócratas, y los burócratas desean mayores ingresos o presupuestos de los políticos y pagadores de impuestos (votantes y grupos de interés). Y por supuesto, los políticos quieren votos y otras formas de apoyo de los votantes y los grupos de interés.

Como la economía de mercado, la política (el sector público) opera también en un ambiente de recursos escasos e incertidumbre. Los políticos ofrecen medios para asignar esta escasez distribuyendo el ingreso y la riqueza para promover el bienestar general. En un sentido, la política se convierte en sustituto del mercado; en otro sentido, es un complemento diseñado para satisfacer ciertas actividades que a los mercados les es difícil proveer. Sin embargo, a diferencia de los mercados que tienen derechos de propiedad bien asignados, los procesos políticos tienen ciertas propiedades que reducen la eficiencia y desalienta la armonía entre los diversos intereses.²⁰

En consecuencia, los diferentes actores del proceso político toman sus decisiones actuando racionalmente; es decir tratando de que su beneficio marginal supere el costo marginal de realizar determinada actividad hasta que ambos términos se igualan. Por el contrario, en el momento en que el costo marginal excede el beneficio marginal, el agente tomador de decisiones no continuará con la actividad a menos que ambos valores lleguen a la igualdad.

²⁰ Mitchell y Simmonds (1997).

A diferencia de la teoría del bienestar, esta escuela ofrece una cuota de realismo al proceso presupuestario y construye un puente entre la ciencia política y la ciencia económica. Por esta razón Shleifer y Vishny consideran a esta corriente de pensamiento como la piedra angular del modelo de *the grabbing hand*.

En definitiva, en ambos enfoques, las instituciones juegan un papel importante, pues permiten armonizar y restringir la interacción de los individuos en una sociedad, razón por la que empezaremos a revisar la funcionalidad de las instituciones que conforman el proceso presupuestario en Ecuador. Luego, veremos cómo las instituciones afectan el desempeño fiscal y el crecimiento económico y qué tipo de recomendaciones de reformas políticas se pueden emprender conociendo el funcionamiento del mercado político en el país.

1.3.- La Política Fiscal en Ecuador

Desde que el Ecuador se estableció como república independiente en 1830, el manejo fiscal ha sido un problema inevitable que todos los gobiernos han tenido que enfrentar. Tradicionalmente, las finanzas públicas del Ecuador no han sido equilibradas y han tenido un saldo en rojo debido principalmente a la disfuncionalidad de sus instituciones políticas.²¹

A finales del siglo XIX, Antonio Flores Jijón (Presidente del Ecuador 1888-1892) escribió una obra con respecto al tema de la renegociación de la deuda externa. Este era el inicio de los estudios relacionados con las finanzas públicas en Ecuador. Luego el gobierno contrató estudios de expertos extranjeros y nacionales, en especial en las décadas de 1920 y 1930 que ampliaron el análisis a los aspectos tributarios y presupuestarios. En 1950 con la llegada al país de las misiones de la CEPAL, FMI y Naciones Unidas se realizan mayores esfuerzos por conocer e interpretar las cuentas fiscales.

Con el descubrimiento de las reservas petroleras en el Oriente ecuatoriano y la posterior expropiación estatal durante la dictadura militar de 1972, la economía del país cambió de rumbo pasando de una orientación basada en el fortalecimiento de su sector agro-exportador de *commodities*²² (i.e. cacao, café y banano) hacia un crecimiento indiscriminado del sector público que empezó a depender de los ingresos petroleros manejado por el Estado (antes CEPE, hoy Petroecuador) para financiar las actividades de un Estado Benefactor.²³

En este nuevo contexto económico, político e ideológico, surge un *cambio institucional* orientado al rol protagónico del Estado y mediante decretos supremos se expidieron un sinnúmero de leyes para conseguir los fines que resume la política económica descrita en el modelo de gobierno de la mano que ayuda y que pueden resumirse en: asignar eficientemente los recursos públicos y privados, estabilizar la

²¹ Al respecto, véase Linda Alexander Rodríguez (1992) y a Paul A. Drake (1995). Este tema se profundizará en el siguiente capítulo.

²² Describe a aquellos productos cuyos precios son altamente fluctuantes y determinados por el mercado internacional.

²³ El *boom* petrolero permitió al Gobierno de esa época un fácil acceso a los mercados de crédito internacionales. En el capítulo 2 ampliamos la historia de las finanzas públicas del Ecuador.

economía y re-distribuir la riqueza y los ingresos.²⁴ De esta manera, el colectivismo estatal²⁵ se afianza en el pensamiento y la estructura política del Ecuador, paradigma que permanece arraigado hasta nuestros días y cuyos resultados describen en realidad un modelo de gobierno basado en la mano que arrancha.

No obstante, la crisis mundial de la década de 1980 provocada por los altos precios de petróleo seguido por la inmediata restricción de créditos externos, el incremento en las tasas de interés internacional y la mal-asignación de recursos en la ejecución de proyectos (públicos y privados) financiados con estos empréstitos provocó un *default* masivo en la deuda de la mayoría de países de América Latina. En Ecuador, el Presidente Osvaldo Hurtado nacionalizó la deuda de los prestamistas privados a un tipo de cambio preferencial²⁶ justificando tal intervención para evitar la quiebra masiva del sistema productivo nacional.²⁷

En la década de 1990, los gobiernos de América Latina inician y llevaron a cabo procesos de reforma hacia una modernización de su sector público, en su mayoría mediante privatización de las empresas estatales con el fin de reducir las pérdidas y la ineficiencia en los recursos.²⁸ A diferencia de los demás países de la región, en Ecuador, el debate político junto con los conflictos regionales entre los distintos grupos de poder (sindicatos y burocracia versus ciudadanos dispersos y mal-organizados, empresas establecidas versus nuevas operadoras) han truncado el avance de las reformas modernizadoras inclusive las de primera generación.²⁹

En el 2000, con la adopción de la dolarización como sistema monetario, el gobierno del Ecuador renunció al uso de la política monetaria para financiar los problemas financieros del sector público. Sin embargo, las autoridades gubernamentales disponen de otras herramientas de exacción como:

- (i) la **política fiscal** a través de la recaudación de impuestos (y de otros ingresos de propiedad estatal) y el endeudamiento público (interno y externo); y,

²⁴ La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC), la Ley de Hidrocarburos, la creación de empresas y organismos públicos (Empresa Nacional del Semen e Instituto Nacional de Electrificación), y los diferentes Consejos de Planificación, dan evidencia de esta afirmación.

²⁵ El ámbito del colectivismo abarcó desde la planificación económica y social centralizada de la URSS (i.e. planes quinquenales, consejos de planificación), el marxismo-comunismo (véase Osvaldo Hurtado en "El Poder Político en el Ecuador", 1977) hasta el keynesianismo americano (i.e. BNF, CFN), la sustitución de importaciones cepalina y el socialismo de mercado europeo (i.e. Constitución Política).

²⁶ Este salvataje o subsidio directo a los prestamistas privados se denominó "sucretización" de la deuda.

²⁷ Es importante mencionar que la quiebra es un mecanismo auto-correctivo del mercado que premia la eficiente asignación de recursos escasos hacia actividades que la sociedad más valora. Una medida que impida la posibilidad de quiebra genera un sistema de incentivos perversos que mina la estabilidad del sistema de mercado.

²⁸ Carlos Salinas de Gortari en México, Carlos Menem en Argentina y Alberto Fujimori en Perú emprendieron este tipo de reformas no porque eran firmes defensores del modelo de gobierno de la *mano invisible* sino porque sus principales auspiciantes políticos tanto votantes como en los lobbies obtendrían beneficios de estas políticas en forma de reducción de impuestos, menor inflación, crecimiento de la economía y mejoras en la productividad resultantes de una despolitización de las actividades estatales.

²⁹ El ejemplo más evidente es el retraso de más de 20 años en la construcción del llamado Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), hoy a cargo de la empresa privada y la banca de inversión internacional. En el caso de la telefonía celular, las dos operadoras en el mercado ecuatoriano han presentado un recurso de amparo que impide el ingreso de una tercera empresa aduciendo la "no igualdad en las condiciones de entrada" al mercado. La inseguridad jurídica reflejada en el enorme costo de la ineficiencia estatal es uno de los determinantes del lento crecimiento económico del país.

(ii) la **política crediticia** mediante la fijación de las tasas de interés interbancario y las modificaciones del encaje bancario.

El Presupuesto General del Estado *identifica* una parte de la intervención gubernamental en la economía, evidenciando principalmente el impacto de la política fiscal del Gobierno Central. Sin embargo, persiste un lado invisible de la política fiscal y de otras políticas (crediticia y cuasifiscales) que, en efecto, terminan siendo financiadas por los pagadores de impuestos y que por su no consideración formal en el presupuesto generan una ilusión decreciente de la carga fiscal y en consecuencia de que el problema se resume a un simple problema de aumento de recaudación.

Con estos antecedentes, nuestras hipótesis buscan:

Primero, determinar si las instituciones presupuestarias han conducido a resultados fiscales positivos; es decir, a una consistencia económica –tanto a nivel macro y micro– y cuya incidencia se refleje en la ausencia de déficits públicos que dificultan el mejoramiento de la productividad del sector privado y de la calidad de vida en la sociedad en general; y

Segundo, si el Presupuesto General del Estado cumple en términos de eficiencia, eficacia y equidad con las actividades correspondientes a la función gubernamental

CAPÍTULO 2

2.1.- Breve historia de las Finanzas Públicas del Ecuador

“El estudio de las estadísticas históricas ecuatorianas demuestra que es el cambio evolutivo, no revolucionario, el que tipifica la historia de la nación”³⁰.

Linda Alexander Rodríguez, 1985

“Durante toda su vida republicana nuestro Estado ha sido intervencionista y desarrollista, sin haber estado preparado para asumir tales responsabilidades, ni tampoco le correspondieron”³¹.

Guillermo Arosemena, 1994

El manejo de las finanzas públicas en Ecuador responde al entorno político y económico que hemos forjado a lo largo de la historia republicana del país, y por prácticas heredadas desde tiempos de la colonia. La incesante búsqueda del poder ha generado una inestabilidad política y, a su vez, un impacto negativo sobre las finanzas públicas y la economía. Por esta razón, consideramos relevante presentar algunas de las características y hechos principales de la política ecuatoriana desde inicios de la república.

De 1830 al 2002, solamente 17 de 82 gobernantes³² han concluido *normalmente* su periodo constitucional de cuatro años.³³ La debilidad del marco institucional y los conflictos regionales internos son las determinantes de la constante inestabilidad política evidenciada a lo largo de 172 años. La estabilidad política en términos de transmisión pacífica de mando no supera los 12 años.³⁴

En el siglo XIX una transmisión pacífica de poder solo tenía lugar como resultado de la sucesión gubernamental entre hombres que se apoyaban mutuamente ya sea como amigos o coidearios políticos; mientras que en el transcurso entre 1925 y 1948, 21 presidentes y tres juntas provisionales pasaron por el sillón presidencial.³⁵

Antes de 1900 existieron cuatro guerras civiles en la nación ecuatoriana, las mismas que tuvieron lugar en los siguientes años: 1834, 1854-1861, 1883 y 1895. De lo anterior podemos inferir que el papel de los grupos armados y el ejército era sumamente importante para alcanzar y mantenerse en el gobierno, por lo menos, hasta 1952.³⁶ En los últimos 24

³⁰ Alexander Rodríguez (1992), p.13.

³¹ Arosemena (1994), “Nuestros Males Crónicos: Las Crisis Económicas del Ecuador”.

³² Incluye presidentes constitucionales y juntas o dictaduras militares.

³³ Leonidas Plaza Gutiérrez concluyó su presidencia en dos ocasiones, 1901-1905 y 1912-1916. Véase el Apéndice 2.1 que muestra la evolución de los periodos presidenciales en términos de estabilidad e inestabilidad política.

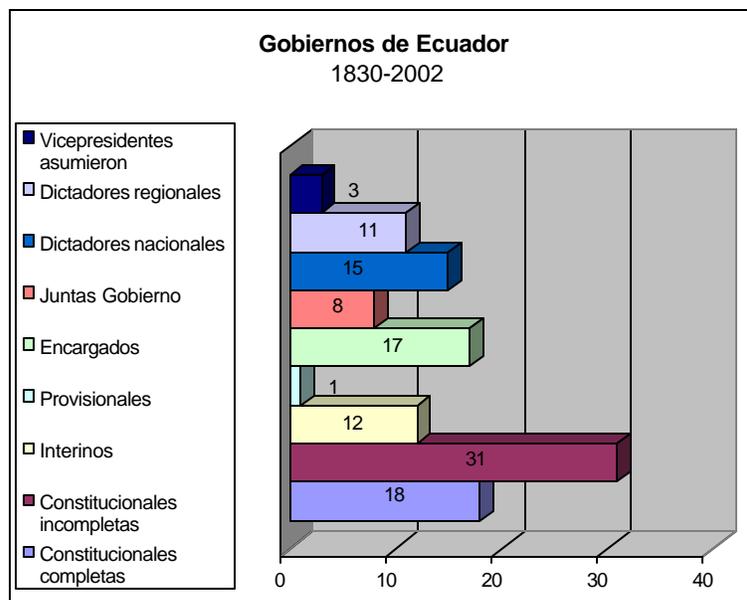
³⁴ El Apéndice 2.1 resalta tres periodos de 12 años (1912-1924, 1948-1960 y 1984-1996), tres periodos de 8 años (1835-1843, 1884-1892 y 1897-1905) tres periodos de 4 años (1839-1843, 1845-1849 y 1861-1865).

³⁵ Neptalí Bonifaz ganó las elecciones presidenciales de 1932 pero no pudo posesionarse porque el Congreso Nacional lo declaró “técnicamente” peruano. Ver op. cit. Alexander Rodríguez (1992), p. 198-200. Un caso similar ocurrió en 1997 cuando el Congreso Nacional cesó de sus funciones al entonces presidente Abdalá Bucaram al declararlo como “inc apaz mental”.

³⁶ Alexander Rodríguez (1992), p. 48. Hasta 1916 existieron los “montoneros” –grupos armados a las órdenes de algún líder revolucionario – que a cambio de garantizar su llegada y permanencia en el poder se les favorecía con su nombramiento en el ejército nacional.

años de democracia, los militares siguen teniendo una importancia relativa pero ya no para llegar al poder sino para mantener en el cargo a los gobernantes.³⁷

Gráfico No. 201



Nota: Un presidente constitucional es aquel elegido por una asamblea, congreso o elecciones populares(a partir de 1901). Dura 4 años.

Fuente: Apéndice 1 y Vicuña sept-2000

Elaboración: Los autores

De la mano de este proceso dramático de cambio de mando vienen las constituciones del Ecuador. El número de constituciones que han sido elaboradas y ratificadas asciende a 20. Este modelo de “Constitución consuetudinaria del Ecuador”³⁸ a pesar de su número, está basado en los elaborados en Francia desde la Revolución de 1789.³⁹ Cabe destacar que por lo general, las constituciones se redactaban con el fin de legitimar el gobierno de un dictador o revolucionario llegado al poder, para así prevalecer y negar al proceso anterior. En fin, las constituciones sirvieron para reconocer de manera “formal” los privilegios legales o económicos de ciertos grupos de presión. Es decir, que a parte de la retórica de cualquier declaración explícita de derechos humanos insertada en la constitución, su principal objetivo consistía en colocar por encima de toda “ley” y gobierno las prerrogativas de algún grupo de interés o de los propios gobernantes en detrimento del

³⁷ La vigésima Constitución Política en su artículo 183 establece que las Fuerzas Armadas “tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la *garantía* de su ordenamiento jurídico.” Las cursivas son de los autores. Adicionalmente, la Constitución Política garantiza la participación de las FF.AA. en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional (artículo 190); no obstante, como describiremos más adelante, su rol protagónico en la economía ha ido más allá de la defensa del territorio.

³⁸ Larrea Holguín (1999). Introducción a la Constitución Política de la República del Ecuador, p. 4. Por otra parte, Glaeser y Shleifer (2001) presentan un estudio sobre los orígenes legales y el desempeño económico cuyas conclusiones se apuntan en los siguientes capítulos.

³⁹ “En el siglo XIX corrió por el mundo una moda de imitar las constituciones surgidas en Francia a raíz de la Revolución Francesa,... [S]in embargo,... incidimos una y otra vez en formular nuevas y nuevas Constituciones que casi en nada se alejaban del modelo de la de Cúcuta de 1821, la que a su vez era una mala copia de la francesa del año III”. Op. cit Larrea Holguín (1999) p. 3-4.

resto de individuos⁴⁰. Por lo tanto, las reformas constitucionales en el Ecuador no han servido para realizar cambios que afecten hábitos o costumbres realmente arraigadas en las prácticas políticas, jurídicas o comerciales.

En esta carrera legalística, las constituciones han sido elaboradas tanto por presidentes civiles como también durante las juntas y dictaduras militares y que se pueden apreciar en el cuadro siguiente.

Cuadro No. 2.01

Año	Constitución	Gobernante	Vigencia	
			Años	Periodo Presidencial
1830	Constituyente Riobamba	Juan José Flores	5	1.25
1835	Convención Ambato	Vicente Rocafuerte	8	2.00
1843	Convención Quito	Juan José Flores	2	0.50
1845	Convención Cuenca	Vicente Ramón Roca	6	1.50
1851	Convención Quito	Diego Noboa Arteta	1	0.25
1852	Convención Guayaquil	José Ma. Urbina	9	2.25
1861	Convención Quito	Gabriel García Moreno	8	2.00
1869	Convención Quito	Gabriel García Moreno	9	2.25
1878	Convención Ambato	Ignacio Veintimilla	5	1.25
1883		Junta Provisional	4	1.00
1887	Convención Quito	José Ma. Plácido C.	10	2.50
1897	Convención Quito	Eloy Alfaro Delgado	10	2.50
1907	Convención Quito	Eloy Alfaro Delgado	18 (hasta 1925)	4.50
1929*	Asamblea Quito	Isidro Ayora Cueva	9 (hasta 1938)	2.25
1945	Asamblea Quito	José Ma. Velasco I.	menos de 1	<0.25
1946	Asamblea Quito	José Ma. Velasco I.	16	4.00
1967	Asamblea Quito	Otto Arosemena G.	3 (hasta 1970)	0.75
1979	Aprobada vía referéndum	Triunvirato militar	15	3.75
1994	Proyecto de reformas	Sixto Durán Ballén	4	1.00
1998	Asamblea Riobamba	Fabián Alarcón Rivera	>4	

* Una nueva constitución en 1938 no fue promulgada porque el gobierno de Aurelio Mosquera Narváez la vetó el mismo año.

Fuente: Ecuador: su realidad (2000) y Constitución Política del Ecuador (1999).

Elaboración: Los autores

Hasta principios del siglo XX los partidos políticos importantes fueron los que agrupaban a liberales⁴¹ y conservadores, posteriormente, los socialistas junto con movimientos denominados “populistas”⁴² tomaron la escena política del país. Durante el último periodo democrático que tenemos desde 1979, las denominadas tendencias de la socialdemocracia con sus vertientes de centro-derecha y centro-izquierda son las que dominan el escenario político, llegando a representar más de 20 partidos y presentar hasta 11 candidatos presidenciales en las últimas elecciones del 2002.

⁴⁰ Véase Bonefalk, A. (Diciembre 2001), “Constitutional Constraints and Redistributive Activities”, publicado en el *Constitutional Political Economy Journal*, p. 291-311.

⁴¹ En Ecuador, el pensamiento liberal era la alternativa al conservadurismo que buscaba mantener la relación entre la Iglesia y el Estado. La revolución liberal liderada por el Gral. Eloy Alfaro Delgado precisamente terminó con este vínculo y fue el estandarte del *progresismo* ecuatoriano a través de la intervención gubernamental en la provisión de bienes y servicios públicos (obras públicas y educación) y que posteriormente fueron la semilla para el nacimiento del Estado de Bienestar y su actual transformación en un modelo de gobierno descrito por Shleifer y Vishny como la mano que arranca [the grabbing hand model].

⁴² En Ecuador el velasquismo es el precedente.

Claro está que si de ideologías políticas se trata, la cuestión es diferente porque el problema no es que sobran sino más bien que quizás falten, pues de hecho, el estilo de gobernar de unos y otros –liberales, conservadores, militares, populistas, socialdemócratas de centro-derecha o centro-izquierda– en el fondo tiene muchas similitudes⁴³ al converger en el favorecimiento de rentas a diferentes grupos de interés a través de una mayor intervención gubernamental en la economía y sociedad ya sea en épocas de crisis o de bonanza.

Otro aspecto de la estructura política en este país tiene que ver con el “reparto del botín” debido a la discontinuidad de gran parte de funcionarios en los niveles medios y altos de la pirámide organizacional del sector público, acentuándose este hecho cada vez que se posesionaba un nuevo presidente⁴⁴. En los últimos 50 años, sin embargo, los mandos medios de la burocracia se han afianzado de manera tal que la inestabilidad laboral del sector público afecta en especial a los principales funcionarios de cada gobierno.

Luego de la independencia del Ecuador en el siglo XIX (1830 - 1900) los gobernantes fueron líderes autoritarios en especial porque se consideraba que únicamente mediante este carácter se podía gobernar el país y solucionar los problemas de la sociedad ecuatoriana. Esta postura no fue solo asumida posteriormente por los militares sino también por los presidentes civiles⁴⁵, pero la continua inestabilidad política, el pobre desempeño económico y la disfuncionalidad en las instituciones contribuyeron a que este mito del *gamonalismo*⁴⁶ se mantenga hasta nuestros días con los candidatos populistas.

Por lo general, los golpes civiles y militares en Ecuador, a excepción de la dictadura militar de 1970, no afectaron o cambiaron sustancialmente la manera de administrar el gobierno del país. Inclusive reformas tan elaboradas como las implantadas por la Misión Kemmerer de finales de 1920 fueron acomodadas a los intereses de los grupos de presión locales. Pero el cambio oculto y evolutivo que existió en Ecuador favoreció finalmente a un estado intervencionista y se confundió el desarrollo institucional con la creación de todo tipo de organizaciones burocráticas estatales.⁴⁷

La institucionalidad política, jurídica e incluso económica no ha sentado bases en el país debido a que hemos sido gobernados por muchos dirigentes con sus reglas de corto plazo pero no por instituciones sólidas que establezcan normas de comportamiento y visión a mediano y largo plazo⁴⁸. El personalismo antes que el institucionalismo ha sido y es la historia del Ecuador.⁴⁹

⁴³ "El desarrollo de ideologías y partidos políticos destinados a implementarlas, sin embargo, no afectó mucho el modo como gobernaban los dirigentes nacionales: liberales y conservadores respondieron en forma similar a los desafíos del gobierno de un país dividido." Ver op. cit. Alexander Rodríguez p. 47.

⁴⁴ Op. cit. Alexander Rodríguez (1992), p. 50. Un reciente caso actual son las listas del Cmel. (r) Braganza con los nombramientos de los nuevos funcionarios relacionados a la cuota de la alianza partidista Sociedad Patriótica Pachakutik.

⁴⁵ Varios historiadores señalan que Vicente Rocafuerte era temido por su personalidad despótica y autoritaria.

⁴⁶ Otros términos utilizados en la literatura de ciencias políticas para describir este comportamiento son "caciquismo" o "personalismo".

⁴⁷ Al respecto, sugerimos leer a Lorenzo Infantino "El Orden sin Plan: Las razones del Individualismo Metodológico" (2000) que plantea las diferencias entre orden espontáneo y organización teleocrática.

⁴⁸ Op. cit. de Alexander Rodríguez (1992), p. 58.

⁴⁹ "La ausencia de instituciones políticas fuertes han influido seriamente en la historia política del Ecuador. La base de los movimientos políticos fueron hombres, antes que ideas y principios abstractos." Alexander Rodríguez (1992) p. 58.

2.2.- La Economía y las Finanzas Públicas.

Aproximadamente hasta 1860 la economía del Ecuador presentaba las siguientes características: a) la producción de la costa siempre estuvo orientada hacia el exterior, esta tendencia se vio favorecida con la mayor demanda internacional del cacao y un mejoramiento en los términos de intercambio a partir del año mencionado; y, b) la producción en la sierra por su parte proveía de la mayor cantidad de alimentos a nivel interno, por lo tanto, los hacendados de esta región correspondían el otro sector económico importante.⁵⁰

Hasta 1860 no existieron bancos locales en el país, la moneda que se utilizaba era la emitida por otros bancos (privados) de los demás países de la región. Por supuesto, el flujo de dinero que ingresaba al país mayormente lo hacía por la costa mientras que en la sierra y sectores rurales de la costa la economía era aun de subsistencia y muchas transacciones se realizaban mediante trueque ; es decir, sin el uso del dinero.

Luego de la primera guerra mundial la producción de cacao ecuatoriano fue seriamente afectada por plagas como la monilla y la escoba de brujas⁵¹, provocando consecuentemente la reducción importante de la producción y exportación del país. Tuvieron que pasar algunos años para que se empezara a producir y a exportar otros productos primarios en cantidades importantes como el arroz y el café tal como se ilustra en el cuadro de la página siguiente.

Cuadro No. 2.02

Cacao Ecuatoriano			
<i>como porcentaje de Producción Mundial</i>			
Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
1894	28.3	1911	15.2
1895	24.9	1912	14.4
1896	23.9	1913	15.4
1897	21.9	1914	15.3
1898	24.8	1915	11.1
1899	27.7	1916	14.7
1900	18.4	1920	11.7
1901	21.6	1921	10.9
1902	20.1	1922	10.8
1903	18.3	1923	6.7
1904	18.9	1924	6.5
1905-1910	16.2	1925	6.8

Fuente: Alexander Rodríguez (1992)
Elaboración: Los autores

⁵⁰ Cabe mencionar que los agricultores costeños también abastecían con productos al mercado interno pero en menor proporción que los serranos. Además, el pobre desarrollo en las vías de comunicación entre las regiones hacía que el comercio sea más rápido y ágil entre Guayaquil y Lima que con Quito.

A partir de 1950 productos como el banano, camarón y atún toman mayor importancia, hasta que a inicios de la década de 1970, empresas privadas dedicadas a la exploración hidrocarburífera encuentran en el Oriente ecuatoriano grandes yacimientos de este recurso. Desde entonces, el Ecuador se convierte en un país productor de petróleo sujeto de crédito en los mercados internacionales garantizado por la fuente de ingresos por exportación de crudo. Es decir que la producción ecuatoriana estuvo concentrada en uno o dos productos que representaban el 50% o más de las exportaciones totales y en la mayoría de los casos estos productos han sido “*commodities*” o productos primarios los cuales tenían precios determinados por el mercado internacional.

Previo a la era petrolera las principales fuentes de ingresos fiscales en el Ecuador eran dos: los aranceles y el endeudamiento interno –pues casi nunca contamos con endeudamiento externo hasta 1972 en que se convirtiera en una fuente importante de financiamiento. El desempeño y la imagen de los diferentes gobiernos para cumplir con sus compromisos de deuda externa fue pésimo, por lo tanto, los gobernantes tenían que acudir siempre al financiamiento interno.

Otra de las fuentes internas del gobierno era la emisión de billetes de crédito⁵², principalmente para cancelar los salarios de soldados, y deuda con acreedores locales. Pero los billetes de crédito se descontaban una vez que circulaban en el mercado y por último se utilizaban para pagar los derechos de aduana al 100% de su valor nominal.

⁵¹ Según Ampuero (1967) estas plagas redujeron la producción de cacao de 47,000 toneladas en 1914 a 10,580 toneladas en 1933. A esto se suma el incremento de producción de cacao en Brasil y en los países africanos, lo cual incidió en una caída mundial de los precios de este bien transable.

⁵² Arosemena (1994), p. 95-97.

Cuadro No. 2.03
Las Finanzas Públicas en Ecuador: siglos XIX-XX

Año	Ingresos Tributarios (%)		Gastos (%)		Déficit/ Superávit (miles) *
	Directos	Indirectos	Militares	Deuda (Interna y Externa)	
1830	39.1	51.3	73.9	--	16
1846	16.7	54	34.1	43.3	-234
1854	24	58.9	39	22.7	-293
1861	10.5	69.7	39	40.7	-693
1865	29.2	49.8	26.5	30.7	-1,040
1870	8.3	72.5	23.9	13.6	-755
1875	17.4	48.3	31.7	29.1	73
1884	15.6	68.2	22	20.9	-1,690
1888	13.8	67.5	34.8	12.5	418
1895	10.2	70.7	30	34.9	-3,652
1902	2.8	77.2	25.5	30.9	-62
1910	3.8	74.2	22.6	45.3	-12,356
1916	3.2	79.2	32.8	19.3	146
1918	5.4	71.6	25.4	21.9	-3,840
1925	4	78.4	18.7	17.7	-7,074
1931	7.4	72.6	19.2	4.4	93
1939	8.2	65.8	21.3	5.3	-14
1943	16.7	60.5	24	8.5	-4,178
1950	15.2	74.4	22.2	4.9	-36,873
1959	12.2	63.9	14.7	12.5	-815,225
1960	9.3	47.1	15.6	10.3	-1,236,745
1962	12.1	55.5	15.4	16.2	-509,530

* Pesos corrientes 1830-84; sucres corrientes en adelante.

Fuente: Alexander Rodríguez (1992)

Elaboración: Los autores

Los aranceles, por supuesto, estaban vinculados indirectamente con las fluctuaciones de los precios de los principales productos de exportación, ya que a mayores precios de estos productos los altos ingresos permitían realizar mayores importaciones. Es decir, que si los términos de intercambio de estos productos se deterioraban en relación a los de importación entonces los ingresos del gobierno se veían reducidos. Las intenciones del gobierno de aplicar otros impuestos a la población se enfrentaban a la resistencia de los potenciales contribuyentes y al tamaño reducido de las personas que económicamente podrían ser sujetos del impuesto. Asimismo, los métodos de recaudación de impuestos eran precarios y casi nunca llegaban a la capital, Quito, por la falta de medios de comunicación y de vías de transporte⁵³, además, el gobierno no contaba con personal preparado para esta labor.

El impuesto pagado por los indios (eliminado en 1857), heredado de la colonia; y el diezmo (eliminado en 1889), destinado mayormente a la iglesia y el resto al gobierno; fueron los únicos impuestos directos que representaron ingresos relativamente importantes para el Fisco aunque siempre fueron superados por los impuestos indirectos. La falta de

⁵³ Según Linda Alexander Rodríguez esto se debía a la difícil geografía del país. Para la autora esta falta de contacto era la principal razón del regionalismo. Op. cit. (1992), p. 51-54.

transparencia en el uso de los fondos públicos y, por lo tanto, la resistencia a pagar impuestos y la desconfianza en el gobierno central junto a una estructura industrial incipiente impedían la generalización de impuestos directos sobre la población, debido a esto el gobierno colocaba la mayor presión tributaria sobre los impuestos indirectos que gravaban artículos importados y de consumo.

Los gastos del gobierno superaban muchas veces sus ingresos, por lo tanto, el gobierno recurría al endeudamiento pero internacionalmente se desconfiaba de la responsabilidad del gobierno ecuatoriano para cancelar sus deudas dado que siempre se encontraba sin pagar las cuotas correspondientes a intereses y/o amortización. El incumplimiento del servicio de la deuda (*default*) ha sido la regla de los gobiernos ecuatorianos, especialmente, antes de la era petrolera, y la excepción ha sido el pago cumplido de dicho servicio. Este historial empieza cuando el gobierno del Ecuador tuvo que asumir parte (21.5%) de la deuda de independencia de los países miembros de la Gran Colombia⁵⁴, que luego fue negociada y reducida en 1888 por el presidente Antonio Flores Jijón y que posteriormente, se declaró en moratoria para ser finalmente cancelada a mediados de 1970⁵⁵. La única fuente de endeudamiento que le quedaba al gobierno era la interna, a la que acudió siempre que necesitó dinero y en algunas ocasiones la obtuvo por medio del uso de la fuerza y confiscación arbitraria de la propiedad privada de ciudadanos solventes económicamente. Como las personas con capital más líquido se encontraban en Guayaquil⁵⁶ resultaban ser los principales prestamistas del gobierno antes de que se establezcan bancos locales, de ahí en adelante fue de estas organizaciones de donde se obtenía el dinero para cubrir el déficit del gobierno, a veces voluntariamente y otras por medio del uso o amenaza de uso de la confiscación o expropiación.

En los primeros años de la república el gasto militar consumía casi la mayor parte de los ingresos del gobierno, el resto se destinaba al pago de sueldos de los empleados civiles. A medida que se intentaba organizar un Estado de Bienestar⁵⁷ en el país, las obras públicas y la educación iban creciendo paulatinamente. De igual manera, los programas de gasto dirigidos particularmente a obras públicas se financiaban a través de cargos adicionales a los aranceles o impuestos dirigidos (preasignados) por “ley”. Estos ingresos eran administrados por agencias o *juntas autónomas* de carácter local las cuales estaban autorizadas a recaudarlos para cubrir los costos del programa así como los de su administración.

Este sistema precariamente descentralizado no favorecía el adecuado uso de los recursos públicos y mas bien propiciaba el despilfarro, pero no a causa de la descentralización *per se* sino debido a que el gobierno central disponía de los fondos de estas juntas cada vez que tenía dificultades financieras. Además, cada nuevo presidente creaba juntas especialmente para cumplir con los grupos locales⁵⁸ que los habían apoyado

⁵⁴ Riofrio (1948), en Alexander Rodríguez (1996) p. 489.

⁵⁵ Tobin E. y Wylie M. (1999). Ecuador: Economic and Political characteristics (Late 19th century-1914).

⁵⁶ “La costa y su principal ciudad, Guayaquil, eran la principal fuente de ingresos de la nación porque producían casi todas las exportaciones del país y recibían la mayoría de sus importaciones... empresarios costeños proporcionaban a los regimenes ecuatorianos la mayor parte de sus fondos de emergencia hasta la fundación del Banco Central en 1927.” Ver Op. cit. Alexander Rodríguez (1992), p.73-74.

⁵⁷ “[d]urante el siglo XIX hubo una expansión lenta pero continua del papel del estado, particularmente en las áreas del bienestar, la educación y las obras públicas.” Ver Op. cit. Alexander Rodríguez (1992), p. 15.

⁵⁸ “Mientras algunos de los proyectos financiados por el gobierno fueron útiles, la mayoría fueron lo que los Americanos consideraríamos como “pork barrel” de tipo regional, en lugar de proyectos que beneficien al país como un todo, lo que reflejaba el agudo regionalismo que existió en Ecuador durante este periodo.” Véase op. cit. Tobin y Wylie.

a llegar al poder; es decir, el dinero recaudado por las juntas servía no solo para alguna obra pública específica sino también para repartir fondos públicos a los seguidores del nuevo presidente⁵⁹. La falta de transparencia en el gasto, finalmente, era otra de las consecuencias de este sistema ya sea por las razones que expusimos y también por la desorganizada contabilización de las rentas gubernamentales.

El proceso presupuestario del Ecuador, en sus inicios como país independiente, estaba ligado a una estructura tributaria heredada tanto de las prácticas financieras de la colonia como de las realizadas mientras pertenecimos a la Gran Colombia. De hecho, la ley orgánica de hacienda adoptada inicialmente en 1830 era una edición de las formuladas por el gobierno de la Gran Colombia en 1821 y 1824. Para 1863 esta ley habría sido reformada siete veces, a partir de entonces permanece vigente esta ley hasta las reformas kemmerianas de 1927.⁶⁰

El Presidente a través de su Ministro de Hacienda (Economía) elaboraba el presupuesto; que hasta 1927 fue bianual puesto que el Congreso, organismo encargado de la aprobación del mismo, se reunía cada dos años. Una vez aprobados los ingresos y los gastos por el Congreso el Ministerio de Hacienda procedía a ejecutarlo. Tanto los ingresos como los gastos podían ser modificados por el Congreso puesto que podía hacer “leyes” que establecieran nuevos impuestos o modificasen los anteriores, a su vez, cada uno de los legisladores podía obtener del gobierno la creación de Juntas de obras públicas en las provincias de su representación. Sin embargo, la responsabilidad para asegurar los ingresos necesarios para el financiamiento de estas obras, así como el resto de funciones del gobierno cada vez mayores, recaía en el Ejecutivo a través del Ministro de Hacienda. Pero más allá de las exigencias legales, lo cierto es que muchas veces la vigencia de un presupuesto para dos años se prolongaba hasta por el doble.

Otras veces, las luchas internas por el poder político conducían a gastos extraordinarios de la milicia que no solo se financiaban con ingresos presupuestados sino también de endeudamientos y confiscación de bienes y dinero de individuos privados. Además, como los ingresos públicos no fueron siempre recaudados por el mismo gobierno central sino a veces por recolectores provinciales, a veces empleados públicos otras veces corporaciones privadas, la recaudación real de ingreso no correspondía con la estimada. De tal manera que, el gobierno ecuatoriano incurría fácilmente en déficit fiscal⁶¹.

Para evitar que esto continuara, durante los cortos períodos de calma política siempre se acudió a la reforma legal respectiva para de un “plumazo”, poco o muy

⁵⁹ Camilo Echanique en su Informe del Ministro de Hacienda a la Asamblea Nacional de 1906, señala que “De nada ha servido crear Juntas y encargadas de la recaudación de ciertas rentas, y de la ejecución de éstas ó aquellas obras; pues, por razones de distinta naturaleza, á par que las Juntas desaparecen con la misma facilidad que se crean, el Fisco, en momentos de apuro, dispone de esas entradas, por fuerza de la necesidad, y las obras no se ejecutan.” Tomado de *El Pensamiento Fiscal Ecuatoriano* (1996) p. 247. En la actualidad, las entidades públicas autónomas y las empresas públicas conforman el “botín político”.

⁶⁰ Las reformas de la misión Kemmerer en Ecuador utilizaron como base de su estudio las reformas que ellos hicieron para el gobierno colombiano. Véase el libro de Paul A. Drake (1995): “Kemmerer en los Andes”.

⁶¹ “Legendario es ya entre nosotros el estado de penuria fiscal. Año tras año los Ministros de Hacienda no han hecho otra cosa que lamentar la penosísima situación del Erario y dar cuenta de la manera deficiente como se ha cumplido el servicio público, arrastrando siempre deudas y comprometiendo aun el porvenir, para llenar así los gastos nacionales, hasta donde ha sido posible.

Muy responsables han sido de este irregular estado de vida, los Congresos que han expedido presupuestos absurdos, con un déficit evidente, por exceso de gastos ordenados; y otro probable, por exageración de cálculo en los ingresos.” Camilo Echanique. Informe 1906. Op. cit. (1996), p. 236.

pensado, cambiar la situación financiera del país. La ley orgánica de Hacienda de 1863 apenas sufrió ligeras modificaciones en 1912 y 1924, antes de ser realmente modificada en 1927; es decir, estuvo vigente por 64 años. Pero en 1928 nuevamente sería objeto de considerables reformas, y permanecería vigente hasta 1975, esto es por 47 años, no sin antes recibir otras leves modificaciones en 1947, 1948 y 1960. Esto significa que hasta 1975 tuvimos 16 leyes orgánicas de Hacienda, siendo las más importantes por su período de vigencia las promulgadas en 1863, en el gobierno de García Moreno, y la de 1928, en el gobierno de transición de Isidro Ayora⁶².

2.3.- Entre la revolución juliana y el boom petrolero

El 9 de julio de 1925, tras 12 años en que el cambio presidencial no se había realizado de forma violenta; el gobierno que ejercía Gonzalo Córdova desde septiembre de 1924 fue derrocado por un grupo de jóvenes militares de la sierra y apoyados por movimientos obreros de la costa. De esta manera empezaría el periodo más inestable de la historia política y económica del Ecuador que concluiría aparentemente en 1948. El índice de precios pasó de 100 en 1932 a 428 en 1948 y el tipo de cambio en relación al dólar pasó de 5.9 sucres en 1932 a 14.1 en 1938, las reservas de oro del BCE cayeron de 13 millones de gramos en 1927 a 3 millones en 1939 y la cantidad de moneda en circulación pasó de 38 millones de sucres en 1927 a 349 millones en 1946⁶³. Ni las reformas kemmerianas, ni las innumerables veces en que se incautaron divisas y se controlaron las importaciones en todos esos años; solucionaron la crisis económica ni mucho menos la inestabilidad política. Para la historiadora Linda Alexander Rodríguez de la Universidad de California, los resultados de dichas reformas se pueden resumir así; *‘Siguiendo el consejo de la Misión Kemmerer, volvieron a Ecuador al patrón oro, equilibrando sus presupuestos y financiaron las actividades gubernamentales a través de mayores impuestos y menores préstamos. Pero la nueva ortodoxia nacional resultó ser efímera. Como resultado de la depresión mundial, el gobierno suspendió la convertibilidad en 1932 y volvió a su política tradicional de gasto deficitario y préstamos bancarios, esa vez del Banco Central. Pero para entonces el pensamiento económico había cambiado. Poderosas naciones industriales emprendieron programas similares al del Ecuador para superar la depresión mundial. Economistas influyentes como John M. Keynes justificaban tales políticas con osadas teorías económicas nuevas. Por una ironía de la historia, la tradicional política ecuatoriana de gasto deficitario y expansión monetaria llegó a ser aceptable y popular en los treinta, poco después que el país las repudiara oficialmente. Fue fácil para los ecuatorianos, por lo tanto, volver a los cómodos hábitos del pasado bajo apariencia de principios económicos avanzados.’*⁶⁴ Lo único que nos queda por agregar, es que el único legado de Kemmerer en el Ecuador fue el comienzo –aunque difícil– del funcionamiento de organizaciones estatales que permanecen hasta la actualidad con personal más profesionalizado, en otras palabras, este fue el inicio de la tecnocracia que además ha tenido la habilidad política de continuar siendo parte del gobierno a pesar de los cambios de presidentes, de dictadores y de las crisis económicas.

Posteriormente desde 1948 hasta 1960 el cambio presidencial se hizo nuevamente de forma pacífica y constitucional. Este intervalo comprende tres periodos presidenciales - Plaza, Velasco, Ponce (véase Apéndice 2.1), pero más allá de los distintos nombres, la

⁶² Ver Introducción a la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

⁶³ Op. cit. Alexander Rodríguez (1992), cap. 6.

⁶⁴ Op. cit. Alexander Rodríguez (1992), p. 208.

tendencia de la política económica presentó características similares. Se afianzaron los mecanismos operativos de las organizaciones burocráticas establecidas por Kemmerer en 1927, a saber; Banco Central del Ecuador, Superintendencia de Bancos, Contraloría, Dirección de Aduanas; mediante legislaciones y disposiciones elaboradas por el gobierno con el asesoramiento de equipos extranjeros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Fondo Monetario Internacional (FMI). Se realizó un censo de población en 1950 de forma detallada. Se establecieron las cuentas nacionales en el mismo año. Es decir, que se realizaron todos los esfuerzos necesarios con el objetivo de mejorar y establecer definitivamente la planificación centralizada de la economía del país. Ya en la constitución de 1945⁶⁵ se incluyó la conformación del Consejo Económico Nacional con el fin de orientar al Ejecutivo en cuanto a decretos-leyes económicas, dos años antes se fundó el Banco de Fomento en apoyo a la agricultura en reemplazo del Banco Hipotecario con fondos e infraestructura del BCE. Esta constitución que sería elaborada por la misma Asamblea Constituyente que eligió por segunda vez a Velasco Ibarra fue suspendida, vía decreto, por el mismo gobernante puesto que la consideraba un obstáculo a su gobierno. Otra Asamblea elaboró en 1946 una nueva constitución que fue aceptada por Velasco Ibarra (un conservador con dotes de caudillo popular). La Constitución del 45 le daba un mayor poder político al Congreso en lugar de al Ejecutivo. El Congreso mediante una Comisión Legislativa Permanente podía realizar decretos-leyes de carácter económico urgente. Se reconocía derechos económicos y sociales a los trabajadores. También su conformación sería unicameral con una representación importante de la izquierda (comunistas), trabajadores, campesinos y maestros para restringir la influencia tradicional de los liberales y conservadores. En su lugar, la Constitución del 46 le daba mayor peso político al Ejecutivo y ponía a su disposición la capacidad de realizar decretos-leyes de carácter económico urgentes. La conformación del Congreso volvía a ser bicameral y se incrementó la representación de industriales, agricultores y comerciantes. La Comisión Legislativa Permanente no desapareció pero se le redujeron sus facultades. Además, las Fuerzas Armadas fueron prohibidas de participar en política. Fue en este marco constitucional en que a partir de 1948, en el gobierno de Plaza Lasso, se empezó a realizar la modernización de los organismos e instrumentos estatales de regulación y desarrollo de la economía por medio de la planificación e intervención del gobierno⁶⁶. En este gobierno se favoreció el crecimiento de la exportación de productos agrícolas a través de créditos subsidiados y se invirtió en infraestructura y vialidad.

En 1954 se crea la Junta Nacional de Planificación -durante el tercer mandato de Velasco y el único que concluyó en forma democrática- en reemplazo del Consejo Económico Nacional, y en 1957 -en el gobierno de Ponce- se empezó a implementar el marco legal que apoyó el proceso de sustitución de importaciones recomendado por el presidente de la CEPAL, Raúl Prebisch, aunque dicho proceso tomó mayor fuerza durante el *boom* petrolero con la dictadura militar. Los gobiernos ecuatorianos que hasta antes de la revolución juliana sólo se habían dedicado; por falta de fuentes de financiamiento y escaso control en el gasto estatal; a conformar un ejército mejor pagado y ofrecer salud, educación y obras como ferrocarriles, telégrafos y carreteras ahora empezaban a contar con los medios legales para dirigir centralmente el desarrollo de la economía con fondos del exterior y del BCE.

⁶⁵ "Después de posesionar al nuevo presidente, José María Velasco Ibarra, se instaló una Asamblea Constituyente que promulgó una nueva Constitución (1945), la misma que enfatizó la orientación reformista y fortalecedora de la intervención estatal de los gobiernos militares de los años veinte y treinta." Montúfar, C. (2000), p. 22-23.

⁶⁶ Op. cit. Montúfar (2000), p. 23-25.

Cuadro No. 2.04

Incremento de Organizaciones del Ejecutivo y Ministerios 1950-85								
	Depen- dientes	Adscritas	Empre- sas	Sub-Total 1950	Depen- dientes	Adscritas	Empre- sas	Total 1985
Presidencia	1	-	-	1	11	7	-	18
Vicepresidencia	-	-	-	-	-	4	-	4
Ministerios:	-	-	-	-	-	-	-	-
Gobierno	-	5	-	5	-	6	-	6
Defensa	-	-	-	-	3	5	4	12
Rel. Exteriores	-	-	-	-	-	-	1	1
Finanzas	-	1	-	1	-	-	1	1
Obras Públicas	-	3	7	10	-	8	4	12
Educación	-	4	-	4	7	2	1	10
Salud	-	10	-	10	-	-	4	4
Trabajo	-	-	-	-	1	3	-	4
Bienestar Social	-	2	-	2	-	1	-	1
Agricultura y Ganadería	-	3	-	3	3	6	4	13
Industrias y Comercio	-	-	-	-	-	6	2	8
Energía y Minas	-	-	-	-	1	4	-	5
Total	1	28	7	36	26	52	21	99

NOTA: El número de empleados de las funciones; ejecutiva, legislativa y judicial; se incrementó de 64.643 a 308.172 entre 1966 y 1985.

Fuente: Benalcázar (1989).

Elaboración: Los autores.

En 1961 el Presidente Velasco Ibarra -en su cuarto periodo- es derrocado nuevamente y lo sucede el vicepresidente Carlos Julio Arosemena Monroy. Este último fue depuesto por una Junta Militar en 1963 que se mantuvo en el poder hasta 1966 (Clemente Yerovi y Otto Arosemena Gómez fueron gobiernos de transición posteriores). No se realizaron elecciones hasta 1968 en las que vuelve a ganar por quinta vez Velasco Ibarra, quien en esta ocasión para mantenerse en el gobierno se declara dictador en 1970 hasta que es derrocado por el Gral. Guillermo Rodríguez Lara en 1972.

Para César Montúfar “durante el período 1948 -1963, las élites económicas mantuvieron un estricto control del proceso de modernización del país utilizando al Estado y manipulando el sistema legal para recibir concesiones e incentivos”⁶⁷ Esto quiere decir que los grupos de presión como: los gremios comerciantes, agrícolas, exportadores, sindicatos, entre otros, *capturaron* la maquinaria de regulación y legislación estatal para su beneficio. Esto es lo que Gordon Tullock llamaría buscadores de rentas (*rent seekers*) fuera del mercado. Pero esta manera de utilizar la política a favor de intereses sectoriales continuó en los regímenes militares de 1963-1966 y 1972-1976⁶⁸ siendo la herramienta legislativa los decretos supremos.

Los regímenes militares incluyeron a otros sectores que previamente no habían sido favorecidos por los privilegios estatales. Por ejemplo, el gobierno militar de 1963-1966

⁶⁷ Op. cit. Montúfar (2000), p. 28.

⁶⁸ Ibid.

decretó la Reforma Agraria, con el fin de terminar con las propiedades de los grandes hacendados, por medio de la expropiación estatal para repartirla a cooperativas de trabajadores. El latifundio debía ser reemplazado por el minifundio. Esto es uno de los mejores ejemplos de la violación del derecho de propiedad privada de parte del gobierno. Según un estudio del Instituto de Estrategias Agropecuarias (IDEA)⁶⁹ realizado en cuatro cantones de la sierra, se encontró que la reforma agraria provocó la reducción de la productividad por hectárea cultivada, además, aunque se esperó acabar con los terratenientes particulares las nuevas cooperativas se convirtieron en otra especie de terratenientes.

También se promovieron legislaciones a favor de un nuevo proceso de industrialización -en los sectores pesquero, minero, agrícola, turístico-, que incluían incentivos fiscales⁷⁰ y por supuesto protección estatal. También se decretaron otras leyes como las del artesano y pequeña industria.

Durante esta dictadura se realizó el primer Plan Nacional de Desarrollo, se promulgó la primera Ley de Compañías y se creó la Superintendencia de Compañías. Como algunas de estas medidas afectaron a grupos de presión tradicionales, la dictadura tuvo que dejar el poder. Clemente Yerovi ocupó interinamente la presidencia y convocó a una Asamblea que eligió a Otto Arosemena Gómez como mandatario hasta 1968. Esta Asamblea, como es costumbre en Ecuador, expidió una nueva constitución que reinstaló el Tribunal de Garantías Constitucionales y constitucionalizó la Junta Nacional de Planificación y la Superintendencia de Compañías.

En el último gobierno democrático de Velasco Ibarra en 1970, éste se declaró dictador eliminando el congreso, la Constitución de 1967 y decretó la nueva vigencia de la Constitución de 1946 puesto que la última según su parecer obstaculizaba su administración.

Otra dictadura en 1972 suprimiría la de Velasco Ibarra. Esta vez el régimen de facto sería militar encabezado por el Gral. Rodríguez Lara cuyo régimen se autocalificó de “nacionalista y revolucionario”. Los militares consideraron que para poder llevar a cabo sus reformas; la maquinaria de regulación, legislación e intervención del gobierno debía dirigirse técnicamente y de forma independiente de los partidos políticos para alcanzar una relación directa con los individuos de la sociedad⁷¹ pero la democracia debía esperar.

⁶⁹ Camacho y Navas (1991) IDEA.

⁷⁰ Se eliminaron alrededor de 800 impuestos, algunos tan antieconómicos como este: “Decreto 2831 elimina el: Impuesto de tres sures por cada pavo y dos sures por cada pava que salieren o pasen para otro cantón, establecido mediante Ordenanza Municipal (de Portoviejo) del 15 de Noviembre de 1960”. Tomado de Vega y Mancero (2001), p. 64.

⁷¹ De forma similar el gobierno chileno de corte socialista de Allende (1970-1973) estableció los tribunales populares que deberían reemplazar al Congreso. En Ecuador actualmente, el presidente Gutiérrez ha conformado las mesas de Diálogo Nacional como un contrapeso al Congreso. Además, tanto Allende como Gutiérrez han elogiado la labor de Fidel Castro en Cuba, aunque más explícito fue Allende.

Cuadro No. 2.05

Organizaciones y Programas creados por militares 1972–79

Organizaciones	Siglas	Programas
Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización	IERAC	Agropecuario
Instituto Ecuatoriano de Electrificación	NECEL	Energía Eléctrica
Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos	NERHI	Hidrología
Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana	CEPE	Hidrocarburos
Flota Petrolera del Ecuador	FLOPEC	Transporte Marítimo
Transportes Navieros del Ecuador	TRANSNAVE	Transporte Marítimo
Banco del Estado	BEDE	Financiamiento
Corporación Financiera Nacional	CFN	Financiamiento
Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias	INIAP	Agropecuario
Centro de Desarrollo Industrial	CENDES	Industrial
Dirección de Industrias del Ejército	DINE	Industrial
Refinería Estatal de Petróleos de Esmeraldas		Petróleo
Fondo Nacional de Desarrollo	FONADE	
Fondo de Participaciones	FONAPAR	
Fondo Nacional de Pre-inversión	FONAPRE	Financiamiento
Transportes Aéreos Militares Ecuador	TAME	Transporte Aéreo
Servicio Ecuatoriano de Capacitación	SECAP	Recursos Humanos
Empacadora Nacional de Alimentos	ENAC	Alimenticio
Empresa Nacional de Productos Vitales	ENPROVIT	Alimenticio
Astilleros	ASTINAVES	Transporte Marítimo
Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones	IETEL	Recursos Humanos
Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias	IEOS	Agua Potable y Alcantarillado
Instituto Ecuatoriano de Normalización	INEN	Certificación de Calidad
Instituto Nacional del Semen		Ganadería
Empresa Ecuatoriana de Aviación	Ecuatoriana	Transporte Aéreo
Otras		

Fuente: Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973 -77.

Elaboración: Los autores.

Los nuevos ingresos provenientes del petróleo expropiado por el Estado facilitó la expansión del gasto e “inversión” estatal en un 12 y 8.4% anual respectivamente. Esto significó un mayor número de empresas y agencias estatales.

La participación del gobierno en la producción nacional pasó de 9.5 % en 1965 a 22.5% en 1980. En la población económicamente activa del país, la participación de empleados estatales creció de 2.8% a 8.1% en el mismo periodo. Durante la década de los 70s, si se excluye al sector informal, uno de cada cuatro empleados pertenecía al gobierno⁷². Con el 80% de recursos financieros del sector petrolero y con la maquinaria legislativa, por medio de decretos supremos, la dictadura llevó a cabo el proceso de industrialización planificada desde el gobierno. Para esto la Junta Nacional de Planificación promovió un crecimiento “hacia adentro” estableciendo incentivos y subsidios a industrias consideradas estratégicas, se entregaron caudales de préstamos baratos a sectores privados, se establecieron aranceles a importaciones (por encima del 100% a vehículos) y nuevos controles de cambio y de precios de productos agrícolas y agro-industriales. Se expidió la nueva Ley de Reforma Agraria que profundizaba la anterior, la premisa detrás de este tipo de medidas era disminuir el poder de las élites tradicionales del país con el fin de integrar la sociedad. Obviamente, estos grupos de poder

⁷² Las cifras mencionadas son de Montúfar (2000), Op. Cit. p. 30-31.

presionaron para que la dictadura del Gral. Rodríguez Lara terminara. Se lo acusaba de promover un exacerbado “estatismo”, sin embargo, esta reacción sólo se debía a que el gobierno había afectado directamente a sus intereses, porque cuando subsidiaba alguna de sus actividades lo recibían con beneplácito mostrando con esto una doble moral.

La dictadura intentó gobernar sin los grupos de presión tradicionales y sin los partidos políticos pero finalmente no logró su propósito. Tal vez de haberlo alcanzado, el abuso y el autoritarismo no hubieran tenido límites. Además, la misma estrategia intervencionista del gobierno alentaba mayores demandas de privilegios de los sectores tradicionales y de otros nuevos. Aunque el PIB creció entre 1972 y 1976 a tasas mayores al 7%⁷³, el floreciente sector industrial era incapaz de dejar de depender del gobierno, a pesar de incorporar nueva tecnología. Este no fue un proceso de industrialización tal como sucedió en el siglo XIX en Europa y Estados Unidos, mas bien fue de un renacimiento del mercantilismo de los siglos XVI y XVII de la vieja Europa. Debe entenderse entonces que el gobierno no puede imitar los procesos generados por el mercado en absoluto.

Los mismos grupos de presión que el gobierno buscó desfavorecer, evolucionaron al dejar de ser terratenientes y transformarse en nuevos industriales para recibir los privilegios del gobierno. Esto se les facilitó porque conocían bien la manera de cabildear al gobierno. Los *rent seekers* siempre están a la caza de los fondos y prebendas del gobierno, capturando todo lo que puedan. El número cada vez mayor de agencias estatales y el creciente del gasto estatal, en general, se financiaba con los ingresos petroleros y los créditos externos a los que el gobierno ecuatoriano se hizo acreedor en aquella época. De tal manera que conseguir exenciones tributarias, subsidios y créditos baratos era algunas de las maneras en que los “nuevos industriales” obtenían privilegios. Si tanto al gobierno como a la población no les parecía necesario cobrar impuestos ni se les obligaba a pagarlos, por lo tanto, el crecimiento estatal al parecer no tenía ningún costo y lo que había que hacer era pedir ayuda al gobierno, en estas circunstancias, nadie se quejaba de este exacerbado crecimiento. También, los militares⁷⁴ aprovecharon estas oportunidades mediante la legislación de facto, cuando obtuvieron como privilegio las regalías del petróleo, la nacionalización de la industria petrolera⁷⁵, además en esta época se adquirió armamento bélico avanzado y los burócratas se mudaron a grandes y modernos edificios. En el Cuadro No. 2.03 se muestra que los gastos en actividades militares antes de la era petrolera se encuentran en un rango de 74% a 14% en relación al presupuesto total y no se dejó de realizar ningún año. Para 1975 el sector de defensa representó aproximadamente el 20%⁷⁶ del presupuesto del gobierno central sin tomar en cuenta que los militares empezaban a cumplir un rol protagónico en la economía del país. Los militares, al igual que otros grupos de poder, buscaron las diferentes formas de recibir dinero del gobierno, no sólo como empleados sino también como pseudo empresarios⁷⁷.

⁷³ Op. cit. Montúfar (2000), p. 33.

⁷⁴ “[la década de los 70s] Es la época del petróleo y del crecimiento, donde las dimensiones y proporciones de la economía nacional se han transformado, ...la década del aumento de tanques y aviones de guerra, de la compra de submarinos, pero de mayores limitaciones financieras de las Universidades; ...de la entrega de miles de millones de sucres para los saqueadores del Banco La Previsora y del endeudamiento externo masivo: de presupuestos fiscales multimillonarios, pero a la par de dramático mantenimiento de las viejas estructuras económicas y sus derivaciones sociales lacerantes...” Vicuña (1982), p. 17.

⁷⁵ Ver Carrillo (1993).

⁷⁶ Bocco, A. (1982), p. 191.

⁷⁷ Una extensa lista de las actividades que realiza la Dirección de Industrias del Ejército puede encontrarse en la siguiente página web:

<http://www.fuerzasarmadasecuador.ec-gov.net/espanol/apoyoaldesarrollo/indapoaldesarrollo.htm>.

Cuadro No. 2.06

Creación de Empresas Estatales en Ecuador

Sectores	hasta 1930	31 - 40	41 -50	51 - 60	61 -70	71 - 80	81 - 90	Total sector
Agropecuario	-	-	-	-	-	2	2	4
Silvicultura	-	-	-	-	-	2	1	3
Pesquero	-	-	-	-	-	1	1	2
Hidrocarburífero	-	-	-	-	-	1	6	7
Minero	-	-	-	-	-	-	5	5
Agroindustrial	-	-	-	-	-	1	2	6
Industrial	1	2	2	4	9	23	8	49
Financiero	2	-	-	1	4	2	1	10
Transporte	-	-	1	-	1	3	3	8
Energía	-	-	-	2	9	3	5	19
Comunicaciones	-	1	-	-	-	2	-	3
Agua Potable y Alcantarillado	-	-	-	1	8	2	2	13
Cultura y Recreación	-	-	-	-	-	4	1	5
Comercio Interno	-	-	-	1	-	10	2	13
Comercio Internacional	-	-	-	-	-	-	1	1
Servicios Turísticos	-	-	-	-	1	3	1	5
Otros servicios	-	-	-	-	2	2	6	10
Total	3	4	3	9	36	61	47	163

Fuente: Catastro Empresas Estatales SENDA 1990

Elaboración: Los autores

La dictadura militar del Gral. Rodríguez Lara cristalizó los planes y anhelos de políticos, civiles y militares que desde la Revolución Juliana edificaron el aparato legislativo necesario para institucionalizar la intervención del gobierno en la economía. Su legado ha sido un sector estatal mucho más grande pero ineficiente y oneroso para el pagador de impuestos; un Estado que obstaculiza cualquier iniciativa para emprender intercambios voluntarios a través del mercado al introducir la política en su reemplazo; un Estado capturado por los grupos de presión y destructor de la poca riqueza de este país⁷⁸. Los siguientes regímenes democráticos⁷⁹ cayeron en déficit porque no se deshicieron (o no supieron deshacerse) de la ineficiencia de esta enorme maquinaria estatal y, en muchas ocasiones, porque prefirieron seguir expandiendo el poder del gobierno otorgando más privilegios a los mismos grupos de poder o a nuevos grupos (i.e. indígenas, montubios, sindicatos). Se pensó entonces que al terminar el periodo dictatorial y al reinstaurar la democracia, el problema político y económico se resolvería porque las reformas del

⁷⁸ "Es evidente que el Estado ha fracasado en sus intervenciones microeconómicas y macroeconómicas, ha tratado de intervenir en materia monetaria, cambiaria y fiscal y lo único que ha logrado es ...el fenómeno inflacionario que proviene de la intervención estatal en la economía; ha tratado de intervenir en dar mejor educación y hemos terminado con peor educación; ha tratado de dar viviendas a los más pobres y hemos acabado con viviendas para las clases medias y altas; ha tratado de dar subsidios a los sectores más desfavorecidos en el campo y se ha acabado dando subsidios a los agricultores medianos y a los agricultores grandes. El Estado ha fracasado...y podríamos de ahí concluir sencillamente que *el Estado ya no tiene nada que hacer en la sociedad*." Lucio Paredes (1993). La cursiva es de los autores.

⁷⁹ El único gobierno democrático que incluyó dentro de su Plan Económico la reducción del Estado fue el de Sixto Durán Ballén (1992-1996) aunque sus esfuerzos no alcanzaron esta meta.

régimen militar simplemente habían carecido de una verdadera representación de la mayoría. Es decir, se asumía que la democracia iba a permitir que las reformas de estatización de la economía no se construyan de arriba hacia abajo sino que ahora se escucharía a los grupos que el régimen militar había excluido. De esta forma, como analizaremos en el capítulo 4, los gobiernos del Ecuador provocaron un deterioro del nivel de vida de la población. En realidad, no se trata si quien planifica es un dictador (benévolo) o una democracia, el problema de la planificación centralizada de las actividades económicas se debe a que las posibilidades de realizar un cálculo económico racional por los participantes del mercado disminuyen a medida que el aparato estatal dirige un número mayor de actividades económicas.⁸⁰

Desde 1917 las condiciones económicas del país se habían deteriorado debido a la disminución de la cosecha de cacao y además por la caída del precio internacional de este producto. Los cultivos de café y arroz sustituyeron en importancia al cacao desde entonces y en orden cronológico hasta el fin de la segunda guerra mundial. A partir de 1950, el banano se convierte en nuestro producto principal de exportación. De tal manera que la estructura de producción de la economía ecuatoriana se mantenía igual (i.e. correspondía a una economía concentrada en la producción de productos primarios pero especialmente en un producto que representaba la mayor fuente de ingresos para productores y exportadores). Sin embargo, el rol de intervencionista del gobierno era cada vez mayor. Cada nueva agencia estatal demandaba más funcionarios públicos, por lo tanto, no debe sorprendernos que con un sector público cada vez más grande las necesidades de financiamiento del mismo hayan crecido. Los principales impuestos eran los que se imponían sobre el sector externo, que a su vez era el sector más regulado por el gobierno. Después de 1932, año en que se eliminó en el país el Patrón Oro⁸¹ que reinstaló Kemmerer, los gobiernos utilizaron al Banco Central para financiar una parte importante de sus gastos y obviamente del déficit fiscal que inevitablemente se producía por el desorden político y el desequilibrio en las cuentas públicas.⁸²

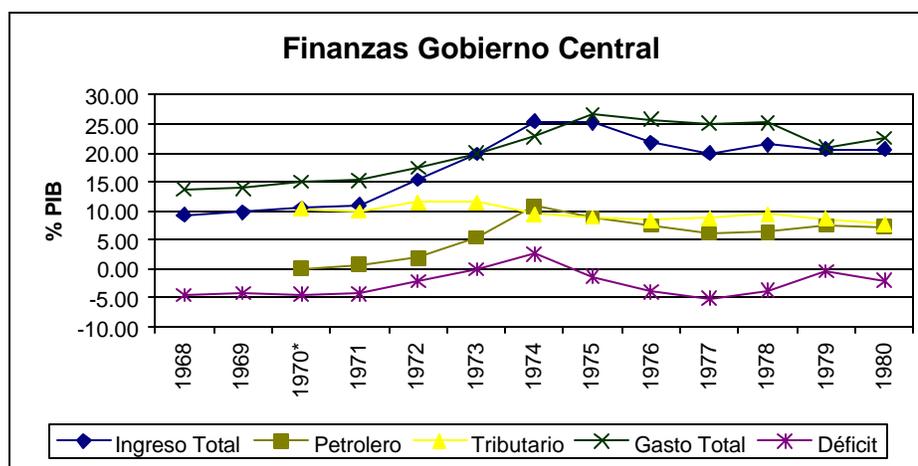
Este proceso de mayor emisión para mayor gasto público promovía el crecimiento de la inflación y de un crédito bancario más elástico que no fue invertido de la forma más rentable. El gobierno trató desacertadamente de detener la inflación que el mismo generaba controlando las importaciones mediante cuotas y controles de cambio y hasta por subsidios implícitos establecidos en las tablas de tipos de cambio recomendadas en 1947 por la primera misión del FMI que llegó al país liderada por Robert Triffin. Las diferentes tasas de aranceles, en estas circunstancias, no sólo obedecían a objetivos de recaudación sino también a los de desarrollo económico de ciertos sectores auspiciados por el gobierno y, así empezaba a afianzarse en Ecuador la idea de la orientación estatal de la economía. Adicionalmente, podemos observar, que el desorden fiscal conducía al desorden monetario, cambiario, arancelario y de precios relativos descoordinando por completo cualquier iniciativa espontánea de inversión productiva.

⁸⁰ Sobre los errores conceptuales de la planificación económica centralizada, véase Jesús Huerta de Soto (1998).

⁸¹ Enseguida el gobierno de Alfredo Baquerizo Moreno exigió un préstamo del BCE por 15 millones de sucres para obras, créditos agrícolas y pagos de deuda interna. Agotando *ipso facto* las reservas de oro del banco.

⁸² Se emitía dinero para cancelar deuda interna, es decir, se cancelaba un pasivo (deuda) del gobierno con otro pasivo (billetes) pero que tenía una circulación obligatoria en las transacciones.

Gráfico No. 2.02



Fuente: Memoria 70 años BCE y Larrea Stacey (1990)

Elaboración: Los autores.

A pesar de que muchos de los reformadores que visitaron el país desde 1920, contratados por el gobierno o auspiciados posteriormente por organizaciones como el FMI, las reformas se concentraban mayormente en el aspecto monetario y quizás en la mejor recaudación de los aranceles u otros impuestos (i.e. incremento del impuesto al valor agregado) pero siempre se buscó sanear las cuentas fiscales mediante nuevas legislaciones monetarias. Y todas las organizaciones que se creaban en el campo económico eran reguladoras y orientadoras de la producción, al arbitrio y discrecionalidad del gobierno de turno. Pero no sólo en Ecuador sucedía esto, más allá de nuestras fronteras el papel intervencionista del gobierno también era respaldado por otros gobiernos de países como Estados Unidos y organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas.

2.4.- Conclusión

“[s]ólo una sociedad donde se respeta los derechos individuales, donde los agentes económicos tienen derecho a escoger entre diversas alternativas y donde existe realmente un sistema de competencia, es una sociedad que puede aprender un proceso de desarrollo de largo plazo. Estamos convencidos que el Ecuador, contrariamente a lo que muchas veces se dice en el país, no ha llegado a esta situación de relativa pobreza en la que vivimos desde hace tanto tiempo a causa del sistema capitalista y de libertad, es todo lo contrario.”⁸³

Pablo Lucio Paredes, 1993

El estado ecuatoriano fue concebido originalmente como una democracia liberal en lo político, según lo confirma Vicente Rocafuerte⁸⁴, pero a la vez el sistema mercantilista

⁸³ Lucio Paredes (1993).

⁸⁴ “Nos hemos puesto en contradicción con nosotros mismos; al liberalismo teórico de las naciones civilizadas, hemos opuesto el servilismo financiero de estancos, derechos recargados para la importación, derechos subidos sobre la exportación de productos agrícolas e industriales del País extracción presunta, aduanas internas plaga de colectores, vejamen de resguardos, registros exigidos a los buques extranjeros, incomodidad y crecido derecho de pasaportes, en fin, trabas innumerables que detienen al rápido curso de la agricultura, del comercio, de las artes, y de la navegación.”

arrastrado desde la colonia, en el aspecto económico, también se fue afianzando e institucionalizando con el nacimiento de la república. Esta contradicción original de las instituciones económicas y políticas del país ha tenido sus frutos y para mantener un sistema mercantilista y proteccionista, se hizo necesario desarrollar un estado que mediante sus agencias gubernamentales intervenga en la economía y la sociedad para impulsar el progreso económico conducido por grupos privilegiados o de industrias que el gobierno necesitaba monopolizar, fomentar, proteger y aliviar de las crisis económicas. Un aparato estatal que cada vez abarcaba nuevas áreas de la vida económica del país, al parecer fue promovido no solo por los gobernantes sino también por los grupos de interés⁸⁵, burócratas, militares, partidos políticos, trabajadores, jubilados, industriales, etc. Nuestra idea de desarrollo y progreso material estuvo, y sigue estando, basada en un gobierno fuerte y grande que nos oriente en todo y nos proteja desde invasiones extranjeras hasta pérdidas financieras. Todo progreso industrial, tecnológico y administrativo tenía, y tiene, que ser impulsado y dirigido primeramente por el gobierno, ya sea permitiendo o autorizando a los individuos particulares o adoptándolo monopólicamente por el mismo gobierno. Queríamos, y probablemente todavía queremos, un gobierno dadivoso y poderoso, altamente tecnificado y modernizado⁸⁶ tal cual las naciones más avanzadas pero a diferencia de estas naciones la nuestra ha sido y es pobre, incapaz de soportar un gobierno benefactor, y eso no lo hemos comprendido todavía. Al parecer en este país de políticas conflictivas existe un consenso más implícito que explícito a favor del intervencionismo estatal. Por lo que cualquier cambio en sentido contrario debe empezar por una sana desconfianza de lo que el gobierno pueda hacer.

La estructura de nuestras exportaciones se compone en un 85% de bienes primarios (10% son productos semielaborados de éstos) que tienen sus precios determinados en el mercado exterior. Se considera una descripción acertada, que el modelo productivo de Ecuador es el de una economía mono-exportadora -hoy en día se habla por supuesto tanto de petróleo como banano- es decir, se reconoce que no somos un país industrializado y que tampoco nuestra estructura de producción es capital-intensiva, sin embargo, muchos se contradicen al declarar que hemos sido y somos un país capitalista pero como hemos intentado demostrar en este capítulo ni el sector privado ni el gobierno han contribuido al desarrollo industrial de Ecuador. Lo que ha existido en el mejor de los casos es enriquecimiento en base a la producción de bienes primarios exportables y en el caso más ubicuo y abusivo la captura de la maquinaria legal-estatal para obtener privilegios fuera del mercado y así ganar dinero.

Como resultado de los procesos políticos y la economía mercantilista, hemos obtenido un gobierno derrochador y promotor de obras inconclusas, que desalienta y castiga la inversión y el consumo privados, coartando de tal manera la iniciativa de la libre empresa. Pero si se impide la innovación empresarial, no existe ahorro, inversión ni mayor formación de capital. El desempleo, la pobreza y las crisis fiscales del gobierno se vuelven entonces, el efecto natural de una sociedad cerrada que prefiere un mercado de suma cero y que al final obtiene una suma negativa para todos.

Vicente Rocafuerte, Mensaje del Presidente de la República del Ecuador al Congreso de 1839. Pensamiento Fiscal Ecuatoriano. Ed. L. A. Rodríguez (1996), p. 64.

⁸⁵ "El modelo ecuatoriano corresponde... a un gobierno al servicio de grupos de presión constituido por personas naturales y jurídicas de medianos y altos ingresos, quienes utilizan el poder del estado para legislar y establecer medidas de política económica que benefician preferentemente a esos grupos... Las tasas de crecimiento de los ingresos del sector público fueron más altas que las del PIB;... Cada nuevo gobierno empeñado en cumplir de alguna manera sus promesas y compromisos partidistas o de grupo, presionó por conseguir más ingresos para el sector público." René Benalcázar p. 453-459. Análisis del Desarrollo Económico del Ecuador.

⁸⁶ Este fenómeno se conoce como el efecto de demostración internacional que fue aplicado a los gobiernos por Bauer y Yemey (1957), p.137-142.

CAPÍTULO 3

3.1.- El Marco Legal del Proceso Presupuestario

*“Nobody has a more sacred obligation to obey the law than those who make the law”.*⁸⁷

Jean Anouilh

Las normas generales que establecen las diferentes etapas del proceso presupuestario están contenidas en la Constitución Política de la República y en la Ley de Presupuestos del Sector Público. Además, existen otras leyes como la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC), Ley Orgánica de Contraloría General del Estado, Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LORETF), y Normativa del Sistema de Administración Financiera (NSAF) que especifican la aplicación de las actividades del presupuesto público.

La Constitución Política dispone que a la Función Ejecutiva le corresponde la iniciativa exclusiva tanto para formular el presupuesto como para administrar la política fiscal. El anteproyecto de la Proforma del Presupuesto General del Estado (PGE) debe ser presentado hasta el 1º de septiembre de cada año por la Función Ejecutiva al Congreso Nacional, el cual tiene un periodo de tres meses para aprobar, en un solo debate, la proforma presupuestaria. En el año en que se posea el Presidente de la República, la proforma debe ser presentada hasta el 31 de enero y aprobada hasta el 28 de febrero. El ejercicio fiscal es anual y se inicia el 1º de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año.

También le corresponde al Presidente de la República determinar los mecanismos y procedimientos para administrar las finanzas públicas: decidir y autorizar la contratación de empréstitos⁸⁸; presentar proyectos de ley (para su discusión, y aprobación o veto por el Congreso) para aumentar el gasto público⁸⁹; crear, modificar o suprimir impuestos⁹⁰, fijar o

⁸⁷ Su traducción al castellano sería "Nadie tiene una mayor obligación sagrada de obedecer la ley que aquellos quienes hacen la ley". Citado de Forbes (1997).

⁸⁸ Sobre el endeudamiento público, el artículo 263 de la Constitución especifica que su límite lo debe fijar el Congreso Nacional, y que además, el Banco Central está obligado a informar semestralmente al Presidente y al Congreso sobre la evolución de la deuda. La ley no prohíbe respecto a la contratación de nuevos empréstitos para reemplazar el viejo financiamiento.

⁸⁹ La LORETF (artículo 3) garantiza un crecimiento del gasto primario hasta del 3.5% en términos reales, el cual se presenta en la proforma del presupuesto del gobierno central. Además, la Constitución Política (artículo 258) señala que durante la ejecución presupuestaria, el Ejecutivo requiere de la aprobación del Congreso para "incrementar gastos más allá del porcentaje determinado por la ley". No obstante, de acuerdo a la LOAFYC (artículo 48 numeral 7), sí es posible reducir el gasto público: "Al Ministro de Finanzas le corresponde... [A]probar los aumentos y rebajas de créditos que alteren los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado, hasta por un total del 5% respecto de las cifras aprobadas por la legislatura".

⁹⁰ Si bien la creación de impuestos debe ser aprobado por mayoría en el Congreso Nacional, el *enforcement* para la recaudación de los diferentes impuestos por parte del SRI se traslada por lo general al pagador de impuestos sin considerar su privacidad y costo en tiempo e información necesario para su cumplimiento. Por ejemplo, el SRI obliga a las industrias tabacaleras y cerveceras a proporcionar información sobre sus niveles de producción, tarifas vigentes para cada tipo de producto y nivel de importaciones previsto con el fin de elaborar una proyección del cobro del impuesto a los consumos especiales (ICE). En el año 2001, mediante resolución del SRI, todo propietario de vehículo automotor estuvo obligado a obtener el registro único de contribuyentes como requisito para el pago del impuesto a los vehículos (matrícula anual). De esta forma se coaccionaba a los propietarios de vehículos a declarar mensual o semestralmente el impuesto al valor agregado (IVA) independientemente si ejercía o no actividad económica alguna. Como referencia, al momento de adquirir un automotor nuevo, la legislación ecuatoriana contempla el pago del IVA, ICE, aranceles de importación y otras imposiciones cuasifiscales. Afortunadamente, tal resolución fue derogada posteriormente por el entonces Ministro de Finanzas, Carlos Julio Emanuel.

modificar tarifas arancelarias⁹¹, entre otras herramientas de política fiscal. Por otra parte, el control de ingresos y gasto público, inversión de los fondos del fisco, utilización de recursos, y administración y custodia de bienes públicos son de competencia exclusiva de la Contraloría General del Estado.⁹²

A continuación se muestra un cuadro con las principales legislaciones que afectan directamente el proceso presupuestario del Ecuador.

Cuadro No. 3.01

Principales Legislaciones Presupuestarias							
<i>Etapas</i>	Programación	Formulación	Aprobación	Ejecución	Evaluación	Control	Liquidación
Constitución Política de la República del Ecuador		X	X	X		X	X
Ley de Presupuestos del Sector Público	X	X	X	X	X	X	X
Reglamento de la Ley de Presupuestos del Sector Público	X	X	X	X	X	X	X
Ley Orgánica de Administración Financiera y Control	X	X	X	X	X	X	X
Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal	X		X	X	X	X	
Ley Orgánica de Contraloría General del Estado			X	X	X	X	
Normativa del Sistema de Administración Financiera	X	X	X	X	X	X	X
Guía Metodológica para la Programación y Formulación	X	X	X				
Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas				X			
Ley para la Transformación Económica del Ecuador (Ley Trole1)-		X	X	X		X	
Ley para La Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana		X				X	
Decreto de Austeridad Fiscal				X		X	
Resoluciones del Consejo Nacional de Remuneraciones (CONAREM)	X	X					
Nota: Para este análisis se han considerado exclusivamente las legislaciones que afectan el proceso presupuestario en el Ecuador. Los componentes del presupuesto (i.e. deuda externa, ingresos tributarios, etc.), por su carácter particular, no se incluyen en este análisis.							

Fuente: LEXIS

Elaboración: Los autores.

⁹¹ El Consejo de Comercio Exterior (COMEXI) presidido por el Ministro de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad (MICIP) es el órgano de la Función Ejecutiva encargado en resolver sobre las modificaciones arancelarias. No obstante, las decisiones unilaterales (por lo general incrementos de aranceles) terminan afectando los acuerdos de comercio multilaterales (CAN, OMC, etc.) haciendo que éstos, actuando en reciprocidad, consideren tomar medidas similares imponiéndose así mayores trabas al comercio internacional e introduciendo distorsiones e ineficiencia a la economía local.

⁹² Constitución Política de la República del Ecuador, artículo 211.

La Ley de Presupuestos del Sector Público y su Reglamento, la LOAFYC, la Ley Orgánica de Contraloría General del Estado, la LOETF y la NSAF regulan lo referente a los procesos administrativos del sistema nacional de presupuestos públicos, la solicitud y transferencia de recursos, las modificaciones presupuestarias, los proyectos de inversión plurianuales⁹³, la aplicación de los principios de contabilidad gubernamental y de gestión, y los deberes, responsabilidades y sanciones de los actores del proceso presupuestario.

3.1.1.- Organización Administrativa y Contable

La organización centralizada y unitaria de la república ha creado un complejo régimen para el manejo del presupuesto.⁹⁴ Según la Ley de Presupuestos, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el ente rector del “Sistema Nacional de Presupuesto Público” que comprende las políticas, técnicas, acciones y métodos para la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos.⁹⁵

Grafico No. 3.01



Fuente: Legislación Ecuatoriana

Elaboración: Los autores

Las entidades y organismos del sector público tienen la obligación de observar durante el proceso presupuestario las líneas generales de acción, directrices y estrategias de política económica y social, así como los planes y programas nacionales de desarrollo de

⁹³ De acuerdo a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal (artículo 1), los planes plurianuales (en realidad cuatro-anuales) pueden resumirse en el plan del gobierno, presentado por el Presidente ante el Congreso Nacional al inicio de cada periodo gubernamental. Este plan contiene los objetivos, metas, lineamientos estratégicos y políticas de su gestión.

⁹⁴ Los gobiernos seccionales, también denominados “gobiernos seccionales *autónomos*”, tienen cierta discreción para conducir sus finanzas públicas; no obstante, sus ingresos dependen en mayor parte de las transferencias del gobierno central garantizadas a través de diferentes legislaciones que preasignan tales recursos. Acerca de los incentivos entre lo público y privado, véase “La tragedia de los comunes” por Garret Hardin. Las itálicas son nuestras.

⁹⁵ Ley y Reglamento de Presupuestos del Sector Público, artículos 9 y 11 respectivamente.

corto y mediano plazo, dictados por el Gobierno Nacional. Para cumplir con este objetivo, el Ministro de Economía y Finanzas tiene la facultad de expedir las normas técnicas de presupuesto para las diferentes etapas del sistema.⁹⁶

En el MEF, la Subsecretaría de Presupuestos y Contabilidad es el departamento encargado de elaborar el Presupuesto General del Estado en base a las proformas institucionales y sectoriales de las entidades y organismos públicos. Para cumplir con los lineamientos generales del Ejecutivo, el MEF debe coordinar su trabajo con los siguientes actores descritos en el cuadro a continuación:

Cuadro No. 3.02

Principales Actores del Sistema Nacional de Presupuestos Públicos

Etapas del SNPP	Responsables
Programación	Sectorial: Entidades y Organismos del Sector Público
Formulación	Ejecutivo: MEF y ODEPLAN ⁹⁷
Aprobación	Legislativo: Congreso Nacional; Banco Central del Ecuador
Ejecución	Entidades y Organismos del Sector Público
Evaluación	MEF y Contraloría General del Estado
Liquidación	MEF
Control	Contraloría General del Estado y MEF; Superintendencias
Simbología:	
MEF: Ministerio de Economía y Finanzas	
ODEPLAN: Oficina de Planificación	

Fuente y Elaboración: Los autores.

Con respecto a la contabilidad gubernamental, se utiliza el método de lo devengado⁹⁸. Sin embargo, en la presupuestación se mantiene vigente el método de la programación por caja⁹⁹. Esta situación genera presupuestos de resultados sensiblemente distintos de los que publican sus estados financieros.¹⁰⁰ La NSAF señala que se deben registrar los recursos materiales e inmateriales al precio pactado (de mercado), inclusive las donaciones realizadas al sector público. Para el registro contable se aplica el método de la partida doble que consiste en la igualdad de recursos con sus fuentes de financiamiento.

La contabilidad gubernamental permite obtener información financiera consolidada a diversos niveles de agregación de datos, según las necesidades de la administración financiera. La consolidación de la información financiera se prepara en tres niveles:

⁹⁶ Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, artículos 41 y 44.

⁹⁷ Organismo adscrito a la Presidencia de la República que tiene a su cargo la formulación y seguimiento de los planes plurianuales y de inversión pública.

⁹⁸ Esta práctica registra los hechos económicos en el momento en que ocurren, sin importar la existencia o no de dinero disponible, reconociendo los derechos u obligaciones, vencimiento de plazos, condiciones contractuales, cumplimiento de disposiciones legales o prácticas comerciales de general aceptación. Es una alternativa al método de base caja. Esta característica está acorde con la propuesta metodológica del Sistema de Estadísticas Fiscales recomendada por el Fondo Monetario Internacional.

⁹⁹ Véase Ley y Reglamento de Presupuestos del Sector Público, artículos 27 y 54 y 55 respectivamente.

¹⁰⁰ Para un análisis más completo sobre esta inconsistencia, véase Shick (2002): ¿La Presupuestación tiene algún futuro?

institucional, sectorial y global; y presenta agregados de las cuentas patrimoniales y de resultados de gestión, así como también los informes presupuestarios producidos por los entes financieros.

En la actualidad, el Sistema Integrado de Gerencia Financiera (SIGEF)¹⁰¹ permite integrar la contabilidad gubernamental y la tesorería con las necesidades presupuestarias de las instituciones del sector público no financiero. Entre sus ventajas principales destacan un mejoramiento de la calidad y disponibilidad de la información financiera y una simplificación de procesos administrativos entre las unidades relacionadas al Tesoro Nacional amparado en un esquema desconcentrado y descentralizado. Para fines del 2002, la cobertura en las entidades referidas alcanzó al 75%¹⁰². Otro sistema de información gubernamental es el SIGOB que permite mejorar el acceso a la información y coordinar las políticas entre las distintas agencias gubernamentales.

3.2.- El mal llamado Presupuesto “General del Estado”.

Aparentemente, el Presupuesto General del Estado sugiere un registro contable que detalla *todas* las actividades que realiza el sector público (gobierno central, gobiernos seccionales, empresas públicas, entidades financieras, organismos de regulación, etc.) mediante la aplicación de políticas económicas con el fin de mejorar el bienestar general

La Constitución Política, en su artículo 118 determina la clasificación de los siguientes organismos y entidades que integran el sector público o el Estado:

- 1) Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.
- 2) Los organismos electorales.
- 3) Los organismos de control y regulación.
- 4) Las entidades que integran el régimen seccional autónomo.
- 5) Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
- 6) Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Sin embargo, la misma Constitución Política restringe el ámbito del Presupuesto General del Estado y establece que éste debe contener todos los ingresos y egresos del sector público no financiero –que incluye el gobierno central, excepto los organismos de régimen seccional autónomo y las empresas públicas.¹⁰³ Además, el PGE solamente registra el lado visible de la política fiscal, pues existe también un lado invisible que es financiado por los ciudadanos pagadores de impuestos y que están sujetos a las diversas

¹⁰¹ El Anexo 3.5 trata con mayor detenimiento el alcance de esta herramienta informática.

¹⁰² Entrevistas con Subsecretario de Presupuestos y Contabilidad (e) del MEF, Eco. Hugo Muñoz, y Lcda. Lady Aillón, funcionaria del SIGEF respectivamente. Sin embargo, existe un número considerable de detractores que se puede explicar por la resistencia natural de los funcionarios ante un mayor control sobre sus actividades y del miedo tecnológico de la burocracia no capacitada.

¹⁰³ Véase Constitución Política, artículo 259. El referido artículo señala que el “Congreso Nacional conocerá también los presupuestos de las empresas públicas estatales”. Por otra parte, las medidas de “austeridad fiscal” declaradas por diversos gobiernos solamente tienen injerencia para las entidades y organismos del gobierno central y no son de carácter obligatorio para el resto del sector público por lo que su impacto en el ahorro público es inferior a la ganancia subjetiva que percibe la ciudadanía.

formas escondidas de exacción fiscal como son las actividades extra-presupuestarias¹⁰⁴ y que coadyuva a infravalorar el verdadero costo del Estado.¹⁰⁵

Adicionalmente, la proforma del PGE se presenta al Congreso Nacional de manera cuantitativa y agregada por sectores.¹⁰⁶ No se explicitan los gastos ni se incluye información cualitativa.

Por consiguiente, el mal llamado PGE en realidad comprende una fracción de los gastos totales del Estado, de forma tal que la participación del Estado en la economía expresado a través de la razón PGE/PIB en los términos arriba descritos resulta inapropiada.

Por la disponibilidad de información presupuestaria y estadística, nuestro estudio se enfocará en el presupuesto del gobierno central perteneciente al sector público no financiero, el cual de ahora en adelante nos referiremos como *presupuesto público* o utilizando la abreviación tradicional (pero incorrecta), PGE.

3.3.- El Proceso Presupuestario

3.3.1.- La preparación del Presupuesto

En esta sección nos limitaremos a describir los aspectos más importantes en las etapas que conforman el presupuesto.

Siguiendo el enfoque del modelo de gobierno de la mano que ayuda, la programación y formulación presupuestaria conforman el *lado de la demanda* que deberá ser satisfecha a través del *proceso político* mediante la provisión estatal de bienes y servicios públicos (y a veces privados) y financiada con recursos públicos, corrigiendo así los denominados “fallos” del mercado. Bajo esta óptica, los funcionarios públicos junto con los políticos son los llamados a *descubrir* e identificar las necesidades colectivas.

Las actividades y proyectos, que se detallan en la proforma del PGE, deben estar alineadas con las políticas nacionales¹⁰⁷ y sectoriales¹⁰⁸ y sujetos a los principios de

¹⁰⁴ Este lado invisible de la política fiscal se conoce también como política cuasifiscal, tema que será abordado con mayor detalle en el capítulo siguiente. Véase también el anexo 3.2 sobre la composición del PGE.

¹⁰⁵ Según un estudio del matemático Juan José Illingworth, el gran presupuesto total del Estado (que incluye los gobiernos seccionales, las entidades financieras públicas y las empresas públicas más el gobierno central) consumió en el año 2000 el 71% del PIB.

¹⁰⁶ La Proforma del Gobierno Central se resume en dos niveles: consolidado y agregado. Para el 2003 la diferencia (explicada por el aporte fiscal corriente y las transferencias y donaciones de capital) entre ambos presupuestos alcanza los 2,7 billones de dólares. Al respecto, los autores presumimos que la diferencia se debe al cambio de la metodología en la medición del consolidado en donde se redefine el sector público no financiero (incluyendo el BEDE, IESS, autoridad portuaria, entre otras entidades). Véase el anexo 3.1 que incluye las diferentes clasificaciones de las entidades de acuerdo a la normativa legal vigente.

¹⁰⁷ Contempladas en el Plan de Desarrollo y el plan plurianual a cargo de la ODEPLAN; y en el plan macroeconómico bajo responsabilidad del MEF.

¹⁰⁸ Corresponden a los objetivos, metas y estrategias definidas por los sectores a cargo de los ministerios (o entidades que actúan como coordinadoras del sector). Según el Reglamento de la Ley de Presupuestos del Sector Público (artículo 3), para fines de descentralización de la gestión presupuestaria, las entidades y organismos son organizados por sectores donde existe una entidad coordinadora y entidades coordinadas. Esta clasificación es establecida por el MEF y la ODEPLAN.

universalidad, unidad, sostenibilidad y equilibrio presupuestario.¹⁰⁹ El marco legal vigente prohíbe presentar un presupuesto desfinanciado y es más, obliga a que el presupuesto público deba contribuir a la consecución de un equilibrio fiscal en el mediano plazo, de forma tal que “en un período tri-anual el resultado sea de equilibrio”.¹¹⁰

El MEF es responsable de estructurar la política macroeconómica y de elaborar la política fiscal, y a inicios del segundo trimestre de cada año realiza una proyección de ingresos fiscales para determinar el techo presupuestario (ingresos y gastos) que representa el límite para el financiamiento de las entidades dentro del ejercicio fiscal. Según la NASF, todas las entidades y organismos públicos están obligados a acatar los techos presupuestarios fijados por el MEF, caso contrario, el MEF puede intervenir en la programación de las actividades e inversiones institucionales hasta balancear el presupuesto.

Para la proyección de los ingresos fiscales, la LORETF dispone que el BCE es el encargado de proveer la información estadística y elaborar los supuestos macroeconómicos junto con los probables escenarios para el siguiente año.¹¹¹ Además, el MEF solicita al SRI, CAE (ahora autodenominada “Aduanas del Ecuador”) y Petroecuador una simulación de los ingresos tributarios, aduaneros y petroleros respectivamente.¹¹² El nivel de endeudamiento lo aprueba el Congreso Nacional pero es el BCE el encargado del servicio de la deuda pública y para lo cual debe informar semestralmente al Ejecutivo y Legislativo sobre su manejo.¹¹³

La Ley de Presupuestos del Sector Público (LPSP) en su artículo No. 13 señala que el Presidente de la República debe primero definir los lineamientos generales de la política fiscal y presupuestaria¹¹⁴. Sobre la base de esos lineamientos y de acuerdo a la naturaleza de las entidades y organismos del sector público, el Ministro de Economía y Finanzas

¹⁰⁹ Véase Normativa del Sistema de Administración Financiera, Ley de Presupuestos del Sector Público y Constitución Política de la República.

¹¹⁰ Véase NSAF, página 35. Adicionalmente, la LORETF dispone un conjunto de reglas macrofiscales para conseguir un balance fiscal y también, para regular la utilización del superávit presupuestario mediante la creación del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP). Cabe mencionar que esta regla corresponde a una política de carácter contracíclica cuyo objetivo es mantener la estabilidad económica aunque mas bien la economía ecuatoriana, y específicamente los ingresos y gastos fiscales tienen un comportamiento procíclico que dificulta suavizar el consumo a través de la política fiscal dada la alta volatilidad de la economía.

¹¹¹ Véase LORETF, artículo 33.

¹¹² Durante los últimos 4 años, los ingresos tributarios recaudados han superado las expectativas del SRI. No obstante, los superávits alcanzados no lograron compensar los incrementos en el nivel agregado de gasto ni tampoco la caída de los ingresos petroleros debido a una reducción en la producción de crudo, a pesar de que el precio promedio del barril de petróleo en las proformas estuvo subestimado. Además, a partir del Presupuesto del 2002 se incluyen los ingresos por auto-gestión de las entidades y organismos centralizados que lograron recaudar 368 millones de dólares por medio de tarifas, permisos y derechos.

¹¹³ Véase Constitución Política, artículos 263 y 130, numeral 14. Además, la Constitución prohíbe el endeudamiento público para financiar gasto corriente (artículo 259) y que el BCE conceda créditos a las instituciones del Estado y a las instituciones del sistema financiero privado salvo en situaciones de emergencia natural o conflicto bélico e iliquidez temporal respectivamente (artículo 265). La LORETF establece la reducción y límite de la deuda pública respecto al PIB (artículos 5, 7 y título III) e impone restricciones como la prohibición de que el gobierno central contrate créditos a favor de entidades y empresas del sector privado -inclusive las de economía mixta-, y que asuma y subrogue deudas de esas entidades. Esta ley también faculta para que el gobierno central otorgue garantías de créditos a las entidades de Régimen Seccional Autónomo por parte de organismos multilaterales o préstamos de otros gobiernos. Finalmente, la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado dispone otras restricciones al BCE debido a que es el depositario de los fondos del sector público y agente fiscal y financiero del gobierno.

¹¹⁴ La Constitución Política (artículo 258) especifica claramente que la formulación de la proforma del Presupuesto General del Estado corresponde a la Función Ejecutiva.

establece con carácter obligatorio los límites para los gastos corrientes y de capital; la política presupuestaria¹¹⁵ y el calendario de actividades¹¹⁶ que regirá para la formulación de las proformas presupuestarias de las entidades y organismos requeridos.¹¹⁷

La LPSP señala que todas las entidades y organismos del sector público deben elaborar sus proformas presupuestarias considerando las previsiones reales en la recaudación de todos los ingresos y en la captación de financiamientos, así como los requerimientos para la asignación de gastos, de acuerdo a su capacidad de operación.¹¹⁸ Adicionalmente, las entidades públicas tienen la obligación de establecer indicadores de gestión con la finalidad de medir su desempeño y el cumplimiento de resultados de manera continua y permanente.

Con respecto a los proyectos de inversión, la Ley determina que no se incluirán en las proformas presupuestarias los proyectos que no cuenten con los estudios técnicos económicos de inversión aprobados por la ODEPLAN, incluso aquellos presentados por los diputados de la Comisión Legislativa de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto.¹¹⁹

El artículo 39 del Reglamento de la Ley establece que las proformas de presupuesto se presentan a nivel de grupo y subgrupo del Clasificador por Objeto del Gasto vigente y por excepción a nivel de ítem del gasto.¹²⁰ No obstante, las entidades y organismos tienen la responsabilidad de desglosar internamente sus erogaciones al nivel mínimo de gasto.¹²¹

En la actualidad, rige un Presupuesto por Actividades¹²² que se derivó del Presupuesto por Programas¹²³ establecido anteriormente en la LOAFYC.

¹¹⁵ Las directrices presupuestarias se refieren a: a. Política macroeconómica; Política fiscal (Ingresos, Gastos, Endeudamiento e Inversiones financieras y no financieras); Política de programación presupuestaria; y, Aspectos metodológicos para la elaboración de las proformas presupuestarias.

¹¹⁶ La Guía Metodológica para la Programación y Formulación Presupuestaria se emite hasta el 31 de mayo de cada año –excepto en el año previo a la posesión del nuevo presidente– y consiste en un cronograma de actividades y responsabilidades que orienta tanto a los funcionarios del MEF como de las distintas agencias del sector público no financiero a diseñar sus proformas presupuestarias (a nivel sectorial e institucional), y a su vez, ayuda a fiscalizar el cumplimiento de las acciones a lo largo del proceso presupuestario.

¹¹⁷ Las entidades del régimen seccional autónomo no se sujetan a esta disposición. La Ley de Presupuestos del Sector Público las faculta para dictar sus propias políticas de ingresos y gastos orientadas a la obtención del equilibrio presupuestario.

¹¹⁸ Véase Ley de Presupuestos del Sector Público, artículo 14.

¹¹⁹ Véase Ley de Presupuestos del Sector Público, artículo 14.

¹²⁰ Para la formulación presupuestaria, se deben considerar los siguientes instrumentos: Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos, Catálogos presupuestarios, y Claves presupuestarias de ingresos y gastos. En el Anexo 3.3 de este capítulo véase con mayor amplitud una síntesis de estos instrumentos.

¹²¹ Solo el MEF tiene la facultad de solicitar información desglosada y detallada, condiciones muy diferentes a las de la Comisión Legislativa encargada de revisar el PGE.

¹²² El presupuesto por actividades delega la ejecución a las entidades. Estas actividades bien pueden ser operativas o de inversión.

¹²³ A criterio del Subsecretario de Presupuestos, el Presupuesto por Programas (PPP) fracasó porque era demasiado exquisito en el sentido de que sugería programar actividades, obras, tareas, asignar responsabilidades, generar una organización encargada de su ejecución y que en la práctica terminó generando estructuras administrativas para adecuarse al PPP. El funcionario recalco que este sistema se ha convertido en un sistema de presentación de estructura organizacional sin ningún otro efecto.

3.3.2.- *La discusión y Aprobación del Presupuesto*

El artículo 18 de la Ley de Presupuestos del Sector Público establece que el Ministro de Economía y Finanzas debe remitir la proforma del Presupuesto del Gobierno Central para el siguiente ejercicio fiscal al Presidente de la República para su conocimiento y aprobación.¹²⁴ Posteriormente, en los términos previstos en la Constitución Política, la Función Ejecutiva debe presentar la Proforma al Congreso Nacional hasta el 1º de septiembre de cada año.¹²⁵ Al respecto, el Banco Central del Ecuador debe presentar un informe al Congreso Nacional sobre dicha proforma previo a su aprobación.¹²⁶

En el año en que se poseione el Presidente de la República, la proforma deberá ser presentada hasta el 31 de enero y aprobada hasta el 28 de febrero.¹²⁷ Entre tanto, el Ministerio de Economía y Finanzas vigente determinará la fecha límite que registrará el presupuesto del año anterior.

En el Congreso Nacional, la Comisión Legislativa de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto conformada por 7 diputados es la encargada de analizar y revisar el contenido de la proforma del PGE. Posteriormente, el “Congreso en pleno conocerá la proforma y la aprobará o reformará hasta el 30 de noviembre, en un solo debate, por sectores de ingresos y gastos”¹²⁸. Si hasta esa fecha el Congreso no aprueba la Proforma del PGE, entra en vigencia la proforma elaborada por el Ejecutivo. Adicionalmente, la Constitución establece que el Congreso no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma.¹²⁹

¹²⁴ En la práctica, existe un proceso de aprobación previo al envío de la Proforma al Congreso Nacional aunque no esté reglamentado. De acuerdo al ex ministro de Economía y Finanzas, Ing. Luis Yturalde Mancero, durante su administración hubieron tres sesiones de gabinete y una reunión de trabajo con el Presidente de la República para definir las políticas que requerían la decisión presidencial y donde se evaluaron alternativas de gasto y prioridades (sujetos a negociación política intersectoriales y a la restricción presupuestaria) de la Proforma.

¹²⁵ La Ley de Presupuestos del Sector Público (artículo 20) dispone que para el cumplimiento de esta disposición, el MEF debe asignar los recursos necesarios para que la Comisión Legislativa de lo Fiscal, Tributario, Bancario y de Presupuesto cuente con el personal técnico y equipamiento necesario. En realidad, la aprobación presupuestaria tarda 90 días desglosados de la siguiente manera (89 días la Comisión Legislativa de Presupuestos + 1 día la sesión plenaria del Congreso Nacional).

¹²⁶ El Informe de la Proforma del Gobierno Central revisa la estructura de los ingresos y gastos, el financiamiento y límites de endeudamiento y las conclusiones sobre el Presupuesto para la economía nacional. Sin embargo, no existen consideraciones legales respecto a la adopción o no de las conclusiones de este informe por parte del Congreso Nacional. Cabe destacar que además de este informe, no se presenta al Congreso un análisis que permita medir el impacto del incremento/reducción de un dólar adicional al presupuesto sectorial, por lo que la asignación del gasto depende de la negociación política entre los sectores lo cual puede resultar ineficiente en términos de Pareto.

¹²⁷ Esto implica que la Proforma debe aprobarse en 28 días (27 días la Comisión de Presupuestos + 1 día la sesión plenaria del Congreso Nacional).

¹²⁸ Véase Constitución Política, artículo 259.

¹²⁹ La LPSP (artículo 14) permite que los diputados que conforman la Comisión Legislativa de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto presenten requerimientos de obras locales para servicios básicos, educativos y deportivos que consideren pertinentes pero la realización de las obras está a cargo de los organismos competentes del sector público. Al respecto, la Constitución Política (artículo 135) prohíbe a los diputados “ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto General del Estado, salvo los destinados al funcionamiento administrativo del Congreso Nacional”. Igualmente les está prohibido gestionar nombramientos de cargos públicos. Sin embargo, los políticos han conseguido incorporar en la Constitución que las entidades autónomas descentralizadas y las empresas públicas estén fuera del radio de acción de Contraloría General del Estado por lo que generalmente estos organismos se convierten en un botín político, pues, como asegura el ex-ministro Yturalde “los presupuestos (de estas entidades y empresas públicas) no se conocen, no se aprueban y apenas se controlan en el Congreso Nacional”.

Principios de la Aprobación Presupuestaria

Para la formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado (PGE) la Ley de Presupuestos del Sector Público determina los siguientes principios de responsabilidad fiscal:

- **Inflexibilidad:** El Congreso Nacional solo podrá aprobar el PGE únicamente por sectores de ingresos y gastos y no podrá modificar el monto estimado de ingresos y gastos previstos en la pro forma presupuestaria presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- **Conservatismo:** Consiste en la elección más prudente y conservadora entre alternativas para la proyección de un ingreso o gasto.
- **Transparencia:** Una vez aprobado el PGE, el MEF estará obligado a presentar un informe semestral sobre la ejecución presupuestaria por provincias y sectores con un detalle mensual de los ingresos, gastos y nivel de endeudamiento efectuado.

Procesos para Aprobación Presupuestaria

Existen tres etapas que definen el proceso de aprobación:

- I. **Aprobación Institucional:** Consiste en la aprobación interna del plan operativo anual y de la proforma de presupuesto realizada por las entidades y organismos coordinados.¹³⁰
- II. **Aprobación Sectorial:** Comprende el análisis e integración de las proformas institucionales por parte de las entidades coordinadoras del sector previa a la presentación ante el Ministerio de Economía y Finanzas.¹³¹

Según el artículo 47 del Reglamento de la Ley de Presupuestos del Sector Público, las entidades coordinadoras del sector deben recibir de sus entidades y organismos coordinados las proformas de los presupuestos considerando las políticas establecidas y la disponibilidad real de recursos y techos presupuestarios. Éstas analizarán la congruencia intra-institucional de las mismas y las integrarán con su propia proforma sectorial. Las proformas presupuestarias deben ser aprobadas internamente por los titulares (directorios) de las entidades y organismos (empresas públicas) antes de remitirlas al Ministerio de Economía y Finanzas en las fechas establecidas por el ente rector del sistema presupuestario.¹³²

- III. **Aprobación global:** La Subsecretaría de Presupuestos del Ministerio de Economía y Finanzas, es responsable de coordinar, integrar y consolidar las proformas sectoriales e institucionales, previo al envío para conocimiento de las autoridades del Gobierno Nacional, como paso preliminar de entrega de la Proforma del Presupuesto General del Estado ante el Congreso Nacional, para su aprobación definitiva.¹³³

La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal en su artículo 35 establece que “todas las entidades del sector público no financiero cuyos

¹³⁰ La Guía Metodológica de Programación y Formulación determina los términos y plazos a cumplir por las entidades y organismos del sector público.

¹³¹ Ibidem numeral 44.

¹³² Reglamento a la Ley de Presupuestos, artículo 43. Véase también el Anexo 3.2.

¹³³ Ibidem numeral 44.

presupuestos conforman el Presupuesto General del Estado, remitirán al Ministerio de Economía y Finanzas, hasta el 30 de junio de cada año, las proformas presupuestarias institucionales para su análisis y aprobación, con el fin de integrarlas y consolidarlas en la Proforma del Presupuesto General del Estado que será puesta a consideración del Presidente de la República, previo a su envío al Congreso Nacional”.

De manera similar, “los presupuestos de todas las instituciones del sector público financiero serán aprobados por el Directorio del Banco Central del Ecuador, en los términos dispuestos en la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, con sujeción a las directrices presupuestarias dictadas por el Ministerio de Economía y Finanzas.¹³⁴ Los presupuestos de las empresas públicas creadas por ley, excepto los de las empresas del régimen seccional autónomo, se envían al Ministerio de Economía y Finanzas para su análisis y aprobación, previo a su despacho al Congreso Nacional”.¹³⁵

Es importante destacar que el Ministerio de Economía y Finanzas tiene la potestad de aprobar, reformar o negar justificadamente las proformas de presupuesto que le remitan las entidades y organismos del sector público.

Los presupuestos de las entidades y organismos del sector público entran en vigencia y son obligatorios a partir del 1º de enero de cada año, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

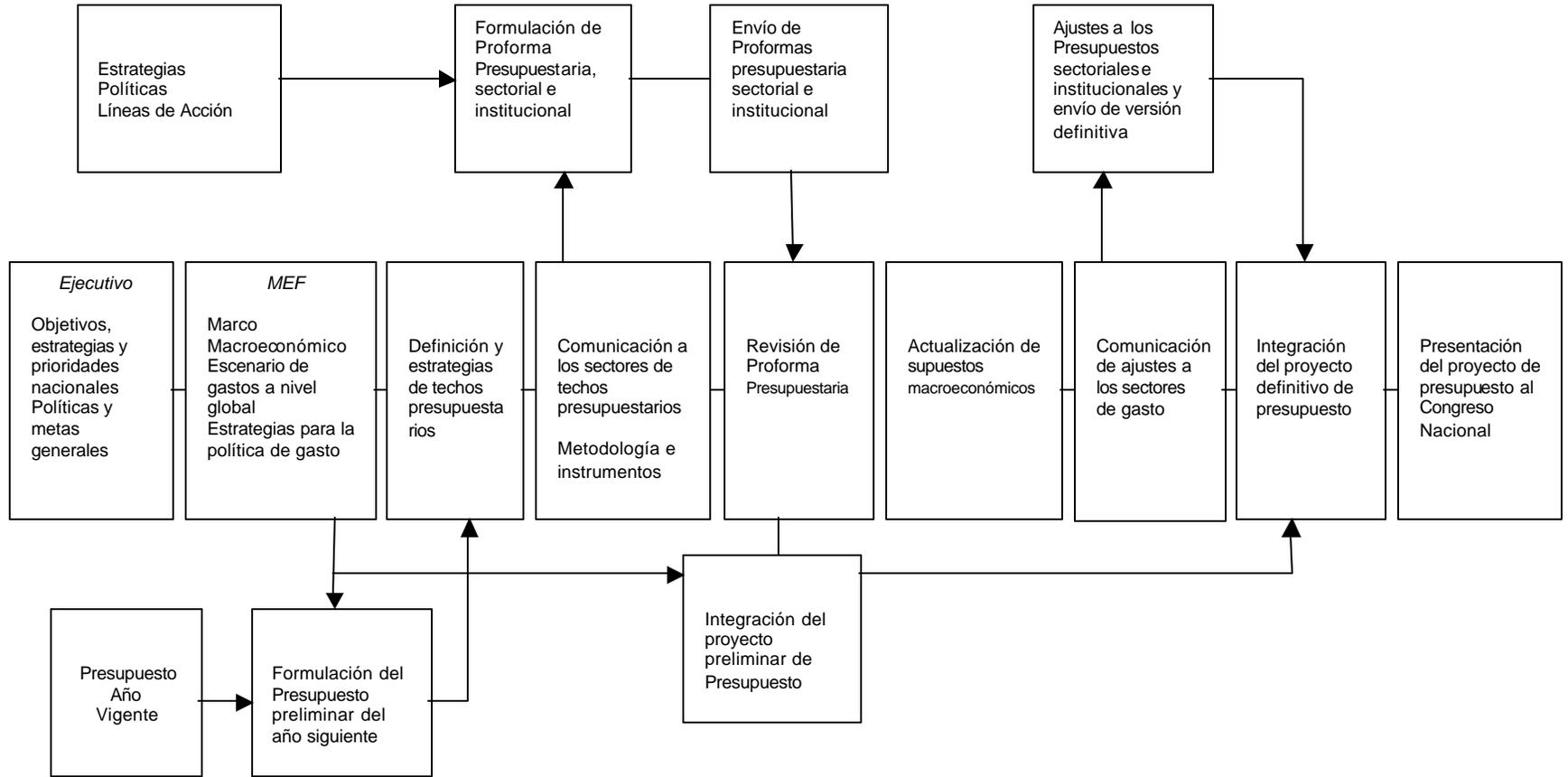
En definitiva, la responsabilidad del crecimiento del PGE es del Ministro de Economía y Finanzas, secundada por el Presidente de la República, quien acepta ese presupuesto antes de remitirlo al Congreso Nacional. El Legislativo no puede mover el techo hacia arriba pero sí lo puede hacer hacia abajo. Sin embargo, el sesgo hacia un mayor gasto genera incentivos para que en lugar de recortar fondos se transfieren a sectores donde los políticos aspiran conseguir mayor popularidad entre sus electores muchas veces sin importar si existe una posible mejora en la calidad del gasto dentro del sector beneficiario.

¹³⁴ No obstante, la legislación no especifica de manera clara y concisa si el sector público financiero se sujeta también a los techos presupuestarios.

¹³⁵ Cabe mencionar que el envío de los presupuestos al Congreso Nacional no garantiza que sean analizados o aprobados por los diputados.

Gráfico No. 3.03

El Proceso Presupuestario



Calendario de Actividades

Abril | Mayo | Junio | Julio | Agosto | Septiembre |

Fuente y Elaboración: Los Autores.

3.3.3.- La Ejecución y Seguimiento Presupuestario

La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, en su artículo 1, señala que la ejecución del Presupuesto General del Estado es de responsabilidad del MEF mientras que la función de vigilar la ejecución del PGE está a cargo del Congreso Nacional, según la Constitución Política.¹³⁶

La ejecución de los Presupuestos de las entidades y organismos que forman parte del Gobierno Nacional corresponde al conjunto de acciones destinadas a la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados en el PGE con el propósito de obtener los bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en el mismo.¹³⁷

La Normativa del Sistema de Administración Financiera determina que la ejecución presupuestaria se debe realizar sobre la base de las políticas establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas y comprende la formulación, seguimiento y evaluación de la programación de la ejecución física y financiera presupuestaria, la programación de caja y las modificaciones al presupuesto.

La programación física y financiera es el resultado del proceso de programación y formulación del presupuesto; por tanto, debe ser coherente con la proforma del presupuesto de cada entidad u organismo y, luego, deberá serlo con el presupuesto aprobado.

Según la Ley de Presupuestos del Sector Público, la ejecución¹³⁸ de los presupuestos comprende las siguientes fases:

- a) Programación de la ejecución presupuestaria;
- b) Establecimiento de compromisos;
- c) Pago de obligaciones legalmente exigibles.

Programación de la Ejecución Presupuestaria

De acuerdo a las normas técnicas establecidas por el Ministro de Economía y Finanzas, las entidades y organismos que dependen parcial o totalmente del presupuesto del Gobierno Central, deben proponer a ese Ministerio la programación de la ejecución física y financiera de sus presupuestos, considerando el flujo estacional de los ingresos, la capacidad real de ejecución y el flujo de fondos requeridos para el logro oportuno y eficiente de las actividades y proyectos de inversión.

De la programación física de la utilización de recursos y consecución de metas (resultados) se elabora la programación de la ejecución financiera de los gastos para cada actividad y proyecto, la que debe tomar en cuenta las previsiones respecto de las fechas que correspondan a las etapas de compromiso y devengamiento. Adicionalmente, la Normativa establece que no constituye un requisito para la formulación de la ejecución financiera que los flujos de ingresos programados sean iguales a los de gastos.

¹³⁶ Constitución Política, artículo 130 numeral 13.

¹³⁷ Normativa del Sistema de Administración Financiera, capítulo 3 sección 4.

¹³⁸ Ley de Presupuestos del Sector Público, artículo 25.

La Subsecretaría de Presupuestos del MEF tiene a cargo la integración y consolidación de la programación de la ejecución financiera de las proformas de presupuestos presentadas por las entidades y organismos públicos, y estructurará la programación de la ejecución financiera de la proforma del Presupuesto General del Estado que se presenta al Congreso para su aprobación.

En caso de que la aprobación del presupuesto se haya efectuado con la incorporación de modificaciones a los conceptos de ingresos y/o a las asignaciones de gastos de las actividades y proyectos, cada entidad u organismo debe ajustar la programación de la ejecución física y financiera. Este ajuste se debe realizar en los quince días siguientes a la fecha de aprobación del PGE por parte del Congreso Nacional, que comunicará a cada entidad u organismo los cambios existentes con respecto a la proforma y los lineamientos para ajustar la programación de la ejecución financiera. Una vez incorporados los cambios, la programación reajustada se remitirá al MEF, para efectos de consolidación, en los términos establecidos en las normas técnicas correspondientes, luego de lo cual, se considerará aprobada y vigente.

El MEF, considerando las necesidades y requerimientos para la ejecución de las actividades de las entidades y organismos públicos, debe elaborar en los primeros quince días de cada año, la programación de caja¹³⁹ en la que se fundamentará el Presupuesto del Gobierno Central.

El Ministerio de Economía y Finanzas utilizará la programación de caja para definir los créditos presupuestarios que les correspondan ejercer a cada una de las entidades y organismos que reciben recursos del presupuesto del Gobierno Central. Los créditos presupuestarios se darán a conocer al Banco depositario de los fondos públicos y, por si mismo o a través de sus bancos corresponsales en la red bancaria nacional, se pondrán a disposición de las entidades y organismos ejecutores de recursos del Gobierno Central.

El Ministerio de Economía y Finanzas podrá realizar ajustes a las designaciones programadas, considerando las necesidades de recursos y la situación de las finanzas públicas. De esos ajustes, informará oportunamente a las entidades y organismos ejecutores.

Establecimiento de compromisos

La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal en su artículo 38 establece que los créditos presupuestarios quedan comprometidos en el momento en que la autoridad competente, mediante acto administrativo expreso, decida la realización de los gastos, con o sin contraprestación cumplida o por cumplir y siempre que exista la respectiva asignación presupuestaria y el saldo disponible suficiente. En ningún caso se podrán adquirir compromisos para una finalidad distinta a la prevista en el respectivo presupuesto.

El compromiso subsistirá hasta que las obras se realicen, los bienes se entreguen o los servicios se presten. En tanto no sea exigible la obligación para adquisiciones nacionales o internacionales, se podrá anular total o parcialmente el compromiso.

¹³⁹ En el Anexo 3.3 se describe con mayor amplitud la definición del programa de caja anual y el programa periódico de caja.

Adicionalmente, ninguna entidad u organismo del sector público puede contraer o autorizar compromisos u obligaciones o celebrar contratos cuya ejecución deba durar un año o menos, si no existiere la correspondiente asignación presupuestaria con el saldo disponible suficiente para el pago completo de la obligación. Los contratos cuya ejecución deba durar más de un periodo presupuestario podrán celebrarse cuando el presupuesto vigente contenga la asignación y disponibilidad suficiente para cubrir el costo de la parte que deba ejecutarse en el período, la cual deberá ser como mínimo el valor resultante de dividir el costo total del contrato para el número de años de su ejecución.

Al término del ejercicio contable, los saldos de los compromisos aplicables al ejercicio fiscal vigente que no se hallen convertido en obligación, se tendrán por anulados, excepto que el órgano rector competente en uso de sus facultades legales los convalide con cargo a las asignaciones presupuestarias correspondientes del siguiente ejercicio fiscal, generando un nuevo compromiso explícito.¹⁴⁰

Finalmente, la LORETF impone restricciones al endeudamiento público y establece que el Gobierno Central no asumirá, ni subrogará deudas de entidades y empresas sometidas al régimen jurídico del sector privado, inclusive las de economía mixta, originadas en la voluntad de las partes.¹⁴¹

Sobre las modificaciones presupuestarias, véase el Anexo 3.3.

Pago de Obligaciones

Concluida la vigencia de los presupuestos del sector público, las entidades y organismos del sector público, solo podrán efectuar pagos afectando los mismos, si se cumplen las condiciones siguientes:

- a) Que las operaciones respectivas se encuentren debidamente contabilizadas y devengadas al 31 de diciembre del año correspondiente;
- b) Que exista disponibilidad en caja en el año que se devengaron; y,
- c) Que tratándose del Presupuesto del Gobierno Central, se informe al Ministerio de Economía y Finanzas del monto y características del pasivo circulante.

Las obligaciones que no cumplan estas condiciones y que se encuentren pendientes al 31 de diciembre de cada año, se aplicarán al siguiente ejercicio como pasivos pendientes de pago.

Las cuentas por pagar al final de cada año, deberán ser debidamente registradas y provisionadas en el cierre del ejercicio cuya información contable no podrá exceder de 30 días después del 31 de diciembre.

Resultados de la Ejecución Presupuestaria

El estado de ejecución presupuestaria será preparado con los datos al nivel de ítem presupuestario, obteniendo la información de los flujos contables registrados en las cuentas

¹⁴⁰ En el Anexo 3.3 se explican las diferencias entre los dos tipos de compromiso: implícito y explícito.

¹⁴¹ Véase LORETF, artículo 9. También la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado regula el endeudamiento público y prohíbe al BCE otorgar créditos al gobierno y demás entidades públicas (artículo 97 literal e).

con asociación presupuestaria, siempre que correspondan a movimientos financieros. La diferencia que sea determinada en la ejecución, resultado de la sumatoria de los ingresos y gastos, se denominará superávit o déficit presupuestario.

El estado de ejecución del programa de caja será preparado al nivel de grupos presupuestarios, con los flujos de créditos de las cuentas de los subgrupos Cuentas por Cobrar y los correspondientes a los débitos de Cuentas por Pagar, incluyendo las fuentes o usos no operacionales.

La diferencia resultado de la sumatoria de las recaudaciones (ingresos) y los pagos (egresos), se denominará superávit o déficit de caja.

Cuadro No. 3.04
El proceso presupuestario en Ecuador

Mes (previo/posterior) inicio año fiscal	Fecha	Tareas o acciones
- 11,5	15 de enero	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) elabora la Programación de Caja del Presupuesto General del Estado.
- 11	31 de enero*	Presentación de Plan Plurianual a cargo del Presidente ante el Congreso Nacional.
- 9	30 de marzo	Elaboración del cronograma de actividades para la programación y formulación de la proforma del presupuesto del año 2002 a cargo de la Subsecretaría de Presupuestos del MEF.
- 8	30 de abril	Emisión de directrices por parte del MEF conforme a los objetivos y metas del plan plurianual. Revisión y actualización de catálogos, clasificadores y claves presupuestarias.
- 7,33	20 de mayo	Determinación de la política fiscal por el Ministro de Economía y Finanzas para iniciar el proceso de estimaciones de ingresos y gastos de la siguiente Proforma sobre la base de las Políticas Generales, del Plan de Gobierno, de las Políticas sectoriales, del programa macroeconómico y del informe de la situación fiscal.
- 7	31 de mayo	Definición de techos presupuestarios y Emisión de la Guía Metodológica de Programación y Formulación del Presupuesto.
- 6	30 de junio	Envío de proformas presupuestarias institucionales y sectoriales al Ministerio de Economía para integrar y consolidar la Proforma General del Estado.
- 5	31 de julio	Revisión de supuestos y metas de política macroeconómica incluidas en las directrices.
- 5	1º de agosto / 15 de agosto*	Entrega del Programa Anual de Inversiones Públicas a cargo de ODEPLAN al MEF.
- 4	1º de septiembre / 31 de enero*	Presentación del anteproyecto de Proforma del Presupuesto General del Estado al Congreso Nacional.
- 3	30 de septiembre	Presentación del Plan Anual de Trabajo de unidades de auditorías internas a Contraloría General del Estado.
- 2	31 de octubre	Elaboración del estado consolidado de la deuda pública a cargo del MEF.
- 1	30 de noviembre / 28 de febrero*	Fecha límite para la aprobación del PGE por el Congreso Nacional. Si no se aprueba, rige el presupuesto presentado por el Ejecutivo.
- 1	30 de noviembre	MEF comunica a entidades y organismos públicos los lineamientos para la programación de la ejecución de sus presupuestos para el ejercicio fiscal siguiente.
- 0,5	15 de diciembre	Entidades y organismos del sector público no financiero remiten sus anteproyectos de calendarios de gasto al MEF.
0	31 de diciembre	Fecha límite para clausura y liquidación de presupuesto.
Año t	1º de enero	Comienza el año fiscal t.
+ 0,5	15 de enero	Envío de proyectos de liquidación presupuestaria al MEF.
+ 3	31 de marzo	Fecha límite para acuerdo ministerial de liquidación de presupuesto y consolidación de cuentas consolidadas a cargo del MEF.

Nota: * Fecha cuando se posesiona el Presidente.

Fuente: Legislación ecuatoriana.

Elaboración: Los autores.

3.3.4.- Evaluación y Control Presupuestario

La evaluación es la etapa del proceso presupuestario que consiste en la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos; el análisis de las variaciones observadas entre la programación y ejecución presupuestaria, con la determinación de sus causas; y la recomendación de medidas correctivas.

La Ley de Presupuestos señala que el MEF es el encargado de realizar la evaluación de los presupuestos del sector público, en función de los objetivos y metas señaladas. Previamente, la evaluación de las operaciones de los presupuestos públicos la ejecuta cada una de las entidades y organismos sobre la base de las normas técnicas que establece el MEF¹⁴² (y la ODEPLAN cuando se trate de proyectos de inversión). Por su parte, la máxima autoridad de cada entidad y organismo público junto con los responsables del manejo presupuestario deben observar estrictamente las asignaciones aprobadas.¹⁴³

La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, en su artículo 21, obliga a todas las entidades y organismos del sector público a preparar y presentar mensualmente al Ministerio de Economía y Finanzas, específicamente a la Subsecretaría de Presupuestos¹⁴⁴, la información presupuestaria, financiera y contable, que conforme a la Normativa de Administración del Sistema Financiero comprenden los siguientes estados financieros¹⁴⁵ y sus anexos:

- Estado de Situación Financiera
- Estado de Resultados
- Estado de Flujo del Efectivo
- Estado de Ejecución Presupuestaria
- Estado de Ejecución del Programa de Caja
- Plan Operativo
- Plan de Reducción de Deuda

Sin embargo, si las entidades del sector público no envían la información hasta 15 días después del plazo establecido, el MEF tiene la facultad de suspender a esa entidad la entrega de asignaciones del PGE hasta que se resuelva la causal de la suspensión.¹⁴⁶

El control de la hacienda pública en Ecuador tiene sus orígenes en el tribunal de cuentas de España que surge en la Edad Media.¹⁴⁷ Según el marco legal vigente, el MEF –

¹⁴² Los criterios de evaluación tienden a medir la eficacia y eficiencia de la gestión y de los resultados. Véase el Anexo para más detalles al respecto.

¹⁴³ Véase Ley de Presupuestos del Sector Público, artículos 62 y 68 respectivamente.

¹⁴⁴ Véase Normas Técnicas de Control, Evaluación y Liquidación Presupuestaria, artículo 7.

¹⁴⁵ La legislación determina que la información comparativa se debe realizar con referencia al período anterior y en los estados básicos es requisito *sine qua non*, incorporar notas explicativas respecto a las situaciones cuantitativas o cualitativas que puedan tener efecto futuro en la información proporcionada o en los resultados obtenidos.

¹⁴⁶ Véase Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, artículo 32.

¹⁴⁷ Según Petrei (1997), a fines del siglo XIII el rey Sancho IV de Castilla creó la Magistratura Colegiada que se convirtió en órgano de fiscalización superior de la hacienda. En el siglo XIV, con las ordenanzas de Juan II de Castilla se consolidó la institución al crear el tribunal de contaduría mayor, del cual el tribunal de cuentas es heredero directo. Con la llegada de los españoles a América en el siglo XVI, se implementaron en las colonias las mismas instituciones que en la Madre Patria. El sistema administrativo se componía del rey, el Consejo de Indias y de modo secundario, la Casa de Contratación de Sevilla y el consejo de hacienda. Este sistema se caracterizó por la autonomía de las distintas demarcaciones territoriales creadas con fines fiscales. En el siglo XVIII, los monarcas de Borbón asumen el trono e inician un período de reformas políticas y administrativas en un sentido centralizador, creándose las intendencias, mediante ordenanza real en 1786, y que sustituyeron al sistema de los gobernadores, corregidores y alcaldes del siglo

en forma conjunta con la Contraloría General del Estado (CGE)- es el encargado de emitir las normas técnicas para el control y evaluación del Sistema Nacional de Presupuesto Público.¹⁴⁸

La Constitución Política señala que la CGE tiene la atribución de controlar los ingresos y gastos públicos, la inversión y utilización de recursos fiscales, y la administración y custodia de bienes de propiedad estatal. Para cumplir con este fin, la CGE realiza *auditorías financieras y de gestión* a las entidades y organismos del sector público, y deberá pronunciarse sobre la legalidad, transparencia, economía, eficiencia y eficacia de los resultados institucionales. Su acción se extiende a las entidades de derecho privado que manejen bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público.¹⁴⁹ Adicionalmente la Ley de Presupuestos determina que el sistema de control y evaluación debe ser compatible con el sistema de control de los recursos públicos establecido por la Contraloría General del Estado.¹⁵⁰

La Ley de Presupuestos del Sector Público faculta al Ministro de Economía y Finanzas para verificar y evaluar el cumplimiento de los fines y la obtención de las metas establecidas en los presupuestos del sector público. También puede solicitar a la CGE la realización de auditorías o exámenes especiales a las entidades y organismos del sector público que el Ministro solicite.¹⁵¹

Por su parte, la Contraloría, de conformidad a sus atribuciones, establece y ejecuta anualmente un *Programa de Auditorías* que tiene carácter selectivo, concurrente y aleatorio. Del resultado del Programa se informará al MEF y a la máxima autoridad de la entidad u organismo respectivo.¹⁵²

La Ley de Presupuestos del Sector Público y la Ley Orgánica de Contraloría General del Estado establecen dos tipos de control a realizarse: control interno y externo.

Control Interno: Constituye un proceso aplicado por la máxima autoridad de cada entidad y organismo del sector público que proporciona seguridad razonable de que se protegen los recursos públicos y se alcancen los objetivos institucionales. El control interno es responsabilidad administrativa de cada institución del Estado y su fin primordial

XVI y XVII. En 1767 se crearon los virreinos de Lima, Santa Fe de Bogotá, México y del Río de la Plata, al igual que el tribunal de cuentas. Según Drake (1995), en Ecuador operaban dos tribunales de cuentas distintos, uno en Guayaquil y otro en Quito que eran los únicos fiscalizadores del erario. Luego de la reforma de Kemmerer en 1927, el tribunal de cuentas fue reemplazado por la autoridad del Contralor, centralizando todas las actividades fiscales; no obstante, a pesar de la resistencia por parte de burócratas y grupos de interés, la centralización avanzó pero de la mano de las prácticas coloniales. En 1977 con la LOAFYC, aparentemente se elimina el sistema basado en glosas; sin embargo, hasta nuestros días, el Informe del Contralor General de la Nación sigue expresando como indicador de su gestión los mismos términos del legado imperial, las glosas.

¹⁴⁸ Véase Reglamento de la Ley de Presupuestos del Sector Público, artículo 81.

¹⁴⁹ Constitución Política, artículo 211. La Ley Orgánica de Contraloría General del Estado norma la regulación a las personas naturales y jurídicas de derecho privado que se mencionan en la Constitución.

¹⁵⁰ Acerca de la compatibilidad y coordinación entre estas entidades, en una entrevista con el Subdirector de Auditoría 4 de la CGE y con el Subsecretario de Presupuestos del MEF, ambos manifestaron que el SIGEF (Sistema de Información de Gerencia Financiera) permitió que la CGE determine las responsabilidades en el caso del Ministro Carlos Julio Emanuel.

¹⁵¹ Ley de Presupuestos del Sector Público, artículo 49.

¹⁵² Ley de Presupuestos del Sector Público, artículo 50.

consiste en crear las condiciones para el ejercicio del control externo a cargo de la Contraloría General del Estado.¹⁵³

Según el Reglamento de la Ley de Presupuestos del Sector Público, en cada una de las entidades y organismos deben existir unidades encargadas de programar, formular, ejecutar, controlar, evaluar y liquidar los presupuestos institucionales.¹⁵⁴ El artículo 51 de la Ley dispone que cada entidad y organismo público debe llevar los registros de sus operaciones financieras de acuerdo con las normas técnicas y contables dictadas por el MEF.

Control Externo: Es realizado por la Contraloría General del Estado mediante la auditoría gubernamental y el examen especial, utilizando normas nacionales e internacionales y técnicas de auditoría. La **auditoría gubernamental** consiste en un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos que incluye el examen y evaluación críticos de las acciones y obras de los administradores de los recursos públicos. En cambio, el **examen especial** se encarga de verificar, estudiar y evaluar aspectos limitados relativos a la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental, y formular el correspondiente informe que contiene comentarios, conclusiones, recomendaciones.

La Ley Orgánica de Contraloría describe también las diferentes modalidades de auditoría gubernamental: auditoría financiera, de gestión, de aspectos ambientales y de obras públicas o ingeniería.¹⁵⁵

Los informes de auditoría, desde la emisión de la orden de trabajo hasta la aprobación del respectivo informe por parte del Contralor General del Estado, no pueden exceder a un año. Es preciso destacar que la auditoría gubernamental, no puede modificar las resoluciones adoptadas por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones, facultades o competencias, cuando éstas hubieran definido la situación o puesto término a los reclamos de los particulares, pero, de conformidad con la ley se permite examinar la actuación administrativa del servidor.

Conforme a los resultados del control presupuestario, la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal establece que el MEF informará a las autoridades competentes, a fin de que se adopten tanto las medidas correctivas como las recomendaciones políticas de ese Ministerio. Sin perjuicio de la información que se presente al Presidente de la República, cuando la situación lo amerite o cuando él la requiera, el Ministro de Economía y Finanzas presentará al Presidente de la República y al Congreso Nacional, durante los 45 días siguientes a cada trimestre, un informe detallado de la ejecución del Presupuesto General del Estado de ese periodo y los correspondientes estados financieros, con sus anexos.

La Constitución Política establece que la Contraloría General del Estado tiene la potestad exclusiva para determinar las responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, y hará el seguimiento permanente y oportuno para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones y controles. Los funcionarios que, en

¹⁵³ Ley de Presupuestos del Sector Público, artículo 48. Ley Orgánica de Contraloría General del Estado, artículo 9.

¹⁵⁴ Reglamento de la Ley de Presupuestos del Sector Público. Decreto Ejecutivo No. 529-A. Registro Oficial / Suplemento No. 136 de 26 de Febrero de 1993. Artículo 7.

¹⁵⁵ Véase en el anexo una descripción de estas variantes de control externo.

ejercicio indebido de las facultades de control, causen daños y perjuicios al interés público o a terceros, serán civil y penalmente responsables.¹⁵⁶

Control Ciudadano

El artículo 18 de la LORETF establece que el Estado garantiza el control ciudadano de la gestión pública a través del libre acceso a los documentos e información presupuestaria, contable y de las operaciones y contratos de crédito de todas las entidades que manejen recursos públicos.¹⁵⁷

De manera similar, la Ley estipula que el Presidente de la República, los prefectos, los alcaldes y los responsables de las entidades autónomas tienen la obligación de informar trimestralmente a la ciudadanía sobre los resultados de evaluación de los planes y correctivos que se realicen.¹⁵⁸ La misma Ley señala que el Ministerio de Economía y Finanzas debe establecer un sistema oficial de información y amplia difusión que servirá de base de control de la ciudadanía que incluirá información relativa a decisiones como tarifas y precios de bienes y servicios públicos y transferencia o venta de activos públicos.¹⁵⁹ Asimismo, se informará sobre el proceso, los términos y condiciones financieras de las operaciones de recompra de la deuda y refinanciamiento realizados.¹⁶⁰

Considerando la situación económica y de las finanzas públicas, el Ministro de Economía y Finanzas remitirá la evaluación del PGE al Presidente de la República y a través de éste, al Congreso Nacional. Para la evaluación y monitoreo de los proyectos de inversión y planes plurianuales, el Ministerio de Economía y Finanzas debe coordinar con la Oficina de Planificación (ODEPLAN).¹⁶¹

Por otra parte, la Ley de Presupuestos del Sector Público ordena a las empresas públicas, entidades financieras públicas y, en general, los organismos productores o comercializadores de bienes y servicios, a publicar sus estados financieros debidamente auditados en los términos plazos determinados por el ente rector del sistema presupuestario.¹⁶² Las entidades y organismos del sector público que incumplan esta disposición se le establecerán las responsabilidades y sanciones determinados por las

¹⁵⁶ Al respecto, la Ley Orgánica de Contraloría General del Estado (artículo 46) determina las sanciones por responsabilidad administrativa y civil que consisten en multas de uno a diez sueldos básicos del dignatario, autoridad, funcionario o servidor. Por su parte, la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (artículos 23, 24, 26 y 28) establece las infracciones y sanciones para los funcionarios o servidores públicos (incluidos también los de Contraloría General del Estado) que van desde multas de 200 a 5.000 dólares hasta la destitución del cargo por negligencia grave, inobservancia de correctivos y filtrar o dar a conocer información calificada como privilegiada y confidencial.

¹⁵⁷ No obstante, hasta diciembre del 2002, no fue posible acceder a información de primera fuente sobre la proforma presupuestaria del 2003, información que se mantuvo "reservada" hasta su entrega correspondiente por parte del Ejecutivo al Legislativo el pasado 31 de enero del 2003.

¹⁵⁸ Véase Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, artículo 20.

¹⁵⁹ En la actualidad, el SIGEF realiza parcialmente esta actividad publicando solamente el presupuesto consolidado y agregado del Gobierno Central para el 2002. Este avance resulta importante pero es insuficiente puesto que se trata de información cuantitativa en forma agregada que no genera valor para el control ciudadano puesto que no se explica de manera detallada los gastos realizados ni tampoco se justifica las variaciones entre lo programado y lo ejecutado. El MEF tiene también a cargo el SIGOB pero su enfoque está dirigido hacia las operaciones administrativas entre las distintas funciones del gobierno.

¹⁶⁰ Véase Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, artículo 22.

¹⁶¹ Véase Ley de Presupuestos del Sector Público, artículo 62.

¹⁶² Ley de Presupuestos del Sector Público, artículo 52.

autoridades de control y se suspenderá la entrega de los recursos a las entidades y organismos que dependen del Presupuesto General del Estado.¹⁶³

Finalmente, la normativa técnica¹⁶⁴ establece que la Subsecretaría de Presupuestos analizará, preparará y presentará informes resúmenes de evaluación de las diferentes actividades institucionales, con sus recomendaciones concretas. Estos informes servirán además de los propósitos de programación y formulación de la Proforma Institucional para:

- 1) Concesión de líneas y sub-líneas de crédito en la ejecución presupuestaria.
- 2) Traspasos, aumentos y reducciones de créditos.
- 3) Corrección de la programación de la ejecución presupuestaria institucional.
- 4) Reorganizaciones administrativas.
- 5) Reorientación de procedimientos y métodos, etc.

3.3.5.- Liquidación del Presupuesto

La clausura y liquidación del Presupuesto del Gobierno Central comprenden el conjunto de operaciones presupuestarias y regulaciones contables que se realizan al finalizar el ejercicio fiscal, con el fin de demostrar los resultados de la ejecución presupuestaria en base a estados de transacciones de caja y otros estados financieros y balances, y cerrar el ejercicio correspondiente.¹⁶⁵

La clausura implica la prohibición de contraer compromisos u obligaciones o efectuar movimientos presupuestarios con cargo al Presupuesto del ejercicio clausurado. En caso de existir inobservancia de esta disposición por parte de las entidades del Gobierno Central, la Ley Orgánica de Contraloría General del Estado estipula las sanciones respectivas.¹⁶⁶

La liquidación presupuestaria comprende el cierre del ejercicio presupuestario en base a la formulación de los Estados Financieros y Balances Presupuestarios.¹⁶⁷ Adicionalmente, la Ley de Presupuestos del Sector Público establece que las entidades y organismos del Sector Público que hayan recibido transferencias del Gobierno Central y que al último día hábil del mes de diciembre no los hubieran devengado, deben reintegrar al Ministerio de Economía y Finanzas, durante los primeros quince días hábiles del año siguiente, los importes disponibles hasta por el saldo de caja de las transferencias recibidas.¹⁶⁸

Al cierre del ejercicio, la Ley de Presupuestos del Sector Público dispone que todas las entidades y organismos del sector público deben preparar sus estados financieros y/o informes de producción de bienes y servicios e inversiones realizadas durante la ejecución presupuestaria y remitir las copias respectivas al Ministerio de Economía y Finanzas y a la

¹⁶³ Ley de Presupuestos del Sector Público, artículo 64.

¹⁶⁴ Normas Técnicas de Control, Evaluación y Liquidación Presupuestaria, Acuerdo Ministerial No. 64. Registro Oficial No. 373 de 3 de Febrero de 1994, artículo 11.

¹⁶⁵ Normas Técnicas de Control, Evaluación y Liquidación Presupuestaria.

¹⁶⁶ Ley Orgánica de Contraloría General del Estado, Sección 2, artículo 46. Anteriormente, la LOAFYC establecía las responsabilidades y sanciones.

¹⁶⁷ Recientemente, el Ministerio de Economía y Finanzas es tableció un acuerdo ministerial para que las instituciones del sector público (excluidas las de tipo financiero) puedan operar, durante enero de este año, mientras se aprueba el Presupuesto General del Estado para el 2003. Citado de Diario El Universo, 1º de enero de 2003.

¹⁶⁸ Ley de Presupuestos del Sector Público, artículo 40.

Comisión Legislativa de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto del Congreso Nacional.

Según la normativa¹⁶⁹, las instituciones del Gobierno Central son las encargadas en elaborar los proyectos de liquidación de sus presupuestos, de acuerdo a las instrucciones impartidas por la Subsecretaría de Presupuestos, y posteriormente se remiten al Ministerio de Economía y Finanzas hasta el 15 de enero del año siguiente.

Según la Ley de Presupuestos, los presupuestos del sector público se clausuran el 31 de diciembre de cada año. El artículo 65 de la misma Ley señala que después de esa fecha los ingresos que se perciban se consideran como del presupuesto vigente al momento del cobro, aunque la liquidación o derecho de cobro se haya originado en un período anterior.

Resultados de la Liquidación Presupuestaria

Los resultados contables de la liquidación presupuestaria pueden ser los siguientes:

Déficit o Superávit de Recaudación: Es la diferencia negativa o positiva entre los ingresos previstos y la recaudación efectiva.

Déficit o Superávit Presupuestario: Constituye la diferencia negativa o positiva entre el total de ingresos efectivos y el total de gastos devengados.

Déficit de Caja sin Financiamiento: Es el valor equivalente al monto de las obligaciones pendientes de pago al 31 de diciembre, reducido el saldo final de caja.

Déficit o Superávit de Caja: Es la diferencia entre los ingresos efectivos corrientes totales y los gastos efectivos totales, estos últimos sin incluir valores destinados a la amortización de la Deuda Pública.

Déficit o Superávit Financiero: Es la sumatoria de las obligaciones legalmente exigibles que quedan impagas al 31 de diciembre, más el valor de los préstamos o saldos de préstamos a corto plazo recibidos por el Tesoro Nacional para el financiamiento parcial de déficit de caja, deducido el saldo de caja a dicha fecha.

La liquidación del Presupuesto del Gobierno Central se aprueba por acuerdo¹⁷⁰ del Ministro de Economía y Finanzas hasta el 31 de marzo del año siguiente y, posteriormente, se lo remite a la Comisión Legislativa de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto del Congreso Nacional. De igual forma, durante el primer trimestre del año siguiente el Ministerio de Economía y Finanzas elabora las cuentas consolidadas y las remite al Congreso Nacional.

¹⁶⁹ Normas Técnicas de Control, Evaluación y Liquidación Presupuestaria, artículo 19.

¹⁷⁰ Los acuerdos ministeriales de liquidación presupuestaria deben contener los siguientes anexos: De transacciones de caja, con determinación de déficit o superávit de caja y financiero; De liquidación de ingresos y gastos en detalle, con determinación de saldos de asignación, déficit presupuestario y de recaudación; y, Del movimiento presupuestario de las partidas.

CAPÍTULO 4

Hipótesis No. 1

El siguiente capítulo describe los resultados fiscales en el manejo de la hacienda pública y el funcionamiento de las instituciones presupuestarias. Como tema central se determinará la eficacia del presupuesto público para conseguir los objetivos propuestos por la teoría tradicional de finanzas públicas.

4.1.- Desempeño fiscal en cifras

“[Es errada] la creencia de que la autoridad del órgano de información es lo bastante acreditada como para inspirar plena confianza en las estadísticas... Con toda probabilidad sería imposible hacer planes generales para reunir estadísticas sin violar algunos principios de la economía de libre cambio [...] En los países totalitarios, fascistas y comunistas, la supresión de las estadísticas es llevada, muy lejos... Aun en los Estados Unidos se facilitan cifras incompletas en el campo de la energía atómica..Un estudio especial de estas estadísticas gubernamentales falsificadas, suprimidas o desfiguradas, es muy necesario y debería llevarse a cabo.”¹⁷¹

Oskar Morgenstern, 1970

De acuerdo al modelo de gobierno de la mano que ayuda, el presupuesto público es la herramienta principal para conseguir resultados mediante la intervención estatal en términos de eficiencia, eficacia, economía, equidad e igualdad de oportunidades. A continuación veamos los resultados de la política fiscal en el manejo del presupuesto público.

Para este análisis nos enfocaremos en el periodo que se inicia en 1979 con la restauración de la democracia en el Ecuador. A menos que sea necesario y la disponibilidad de información lo permita, ampliaremos o reduciremos dicho periodo de estudio.

Empezaremos con algunos antecedentes y observaciones.

A partir de la década de 1970 la estructura organizacional del sector público se redimensionó producto del *boom* petrolero y la posterior expropiación estatal del recurso hidrocarbúfero para financiar proyectos y actividades a través del rol protagónico y empresarial del Estado.

Para hacer posible la planificación social se emprendieron reformas y modificaciones en la legislación ecuatoriana que influyeron en el desempeño de la recaudación fiscal así como también, se amplió el alcance y la disponibilidad de los instrumentos de política fiscal.

¹⁷¹ Morgenstern (1970).

La LOAFYC sirvió básicamente como marco para realizar el proceso presupuestario desde 1978 hasta antes de 1992 cuando se expidió la LPSP¹⁷². Pero a su vez, las reformas introducidas terminaron cambiando de forma continua el Código Tributario (el cual tiene alrededor de 500 artículos) y la Ley de Régimen Tributario Interno.¹⁷³ De manera tal que no se puede calificar al periodo 1979-2002 como uno de estabilidad en las instituciones presupuestarias sino más bien como un transcurso en el que por medio de reformas tributarias (a veces seguidas de reformas fiscales) cada gobierno de turno creó nuevos impuestos o aumentó las tarifas de los ya vigentes con el objetivo coyuntural de equilibrar el presupuesto pero sin conocer los problemas de fondo de la política fiscal ni estimar las consecuencias de largo plazo o la sostenibilidad de tales medidas.

Otras legislaciones como la de reforma fiscal (Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia y Fiscal), así como reglamentos expedidos para la declaración de impuestos, eliminación de la Dirección Nacional de Rentas y creación del Servicio de Rentas Interna y de la Corporación Aduanera, contribuyó a ese proceso de *cambio institucional* pero que al parecer no genera aun resultados positivos, (i.e. no se consigue el equilibrio presupuestario) esto quiere decir que el continuo *cambio institucional* no atacó el fondo del problema, por lo que insistimos una vez más, que es de carácter estructural mas no coyuntural.

Varias consideraciones adicionales que debemos tener presentes antes de pasar al análisis de las cuentas fiscales son la disponibilidad, homogeneidad y confiabilidad de la información estadística. Puesto que la autoridad gubernamental responsable del manejo del presupuesto gubernamental es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), éste debería ser la fuente primaria de información, sin embargo, no existe una publicación periódica al menos donde se registre la evolución de los ingresos y gastos del sector público.¹⁷⁴ En su defecto, el Banco Central del Ecuador (BCE) publica boletines mensuales que incluyen información agregada de los ingresos y gastos del sector público, deuda externa y desde el año 2000, las estadísticas de deuda interna, pero esta fuente solo se puede considerar como una fuente secundaria puesto que extrae la información de la Tesorería y del MEF.

Las diferencias de metodología para el cálculo o presentación de las cuentas fiscales también limita la confiabilidad de esta información estadística, particularmente, en la homogeneidad de las series, por tanto la utilización de estas series con fines econométricos no puede ser tan ambicioso, a tal punto que funcionarios del Banco Central reconocen que “no pueden considerarse más que simples indicadores ilustrativos de tendencias en el tiempo”¹⁷⁵. A pesar de esto, hemos hecho el esfuerzo de comparar varias memorias anuales del BCE además de los boletines mensuales y el trabajo de *Setenta Años de Información Estadística*, con el fin de mostrar cifras más precisas. No obstante, existen discrepancias estadísticas entre los boletines mensuales y la memoria de los setenta años¹⁷⁶ que la hemos utilizado para las series anteriores a 1990 debido a que se basa en una

¹⁷² El reglamento a la Ley entró en vigencia en 1993.

¹⁷³ Según Yturralde (2001), p. 15., desde 1975 se han realizado 16 reformas al Código y 31 reformas a la Ley.

¹⁷⁴ Al respecto, la escasa información en la página web del MEF es muy reciente (sólo el año 2001 y 2002) y demasiado agregada lo que dificulta realizar un control ciudadano del gasto estatal.

¹⁷⁵ *Setenta años de información estadística*. (1997) Dirección General de Estudios. BCE. Introducción.

¹⁷⁶ En una visita a la biblioteca del Congreso Nacional, encontramos los registros oficiales con los suplementos de las próformas presupuestarias aprobadas desde 1990 pero en el establecimiento no existía copiadora y el horario de préstamo se extendía a una sola hora por día.

revisión de los boletines mensuales, memorias anuales y otros trabajos de autores no gubernamentales¹⁷⁷.

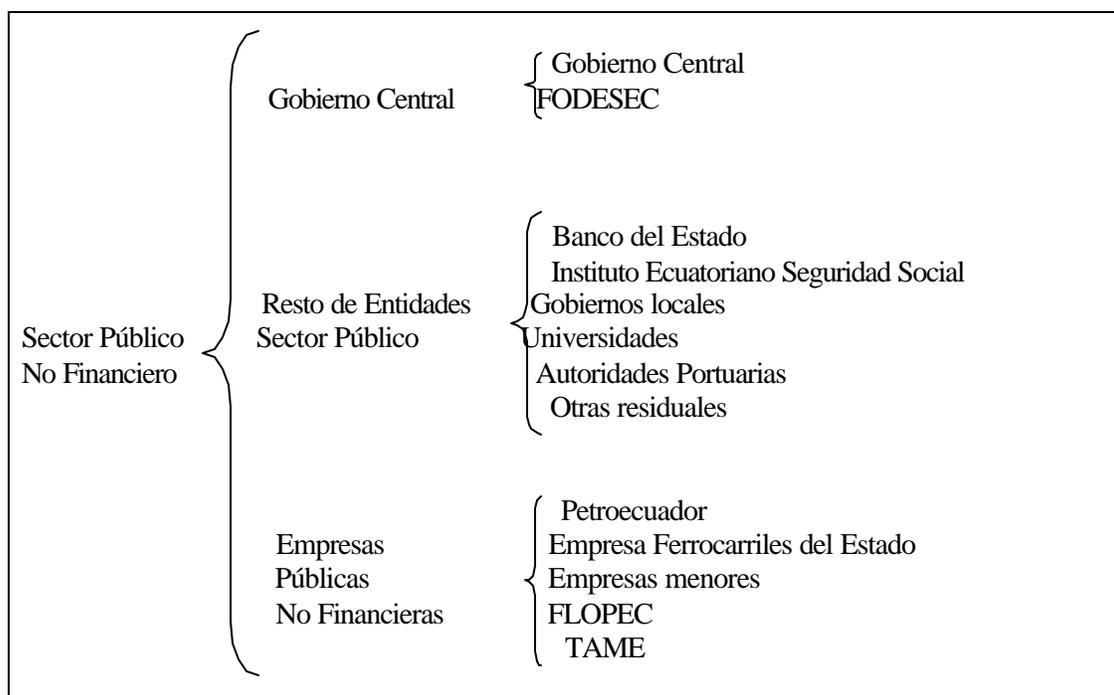
Las cifras publicadas por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, entre otros toman también como fuente de información principal al BCE y no al MEF.

Estos problemas de disponibilidad, transparencia y mayores fuentes de información señalan la escasez de organizaciones de investigación que compitan con las del gobierno para proveer cifras del manejo presupuestario del gobierno central y demás instituciones del sector público, de esta forma las discrepancias generarían al final datos más fidedignos.

4.1.1.- Clasificación del Sector Público no Financiero

Con el fin de tener una idea concreta del ámbito del gobierno central, les presentamos a continuación la siguiente clasificación organizacional del sector público:

Cuadro No. 4.01



Fuente: Metodología de la información estadística mensual. Ver www.bce.fin.ec
Elaboración: Los autores.

Dentro del Gobierno Central se encuentran, por supuesto, las funciones tradicionales del Estado, los Ministerios, la Procuraduría, el Tribunal Constitucional, etc.; y el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) destinado para las provincias. Pero, el

¹⁷⁷ El estudio exhaustivo de boletines estadísticos del BCE y la poca periodicidad de las memorias anuales, sumado a la discontinuidad de informes de otras organizaciones del gobierno, señalan la renuencia del sector público a transparentar sus cuentas. Al respecto, Vela (2003) en la revista Gestión muestra la discrepancia que existe entre sus cifras y las de los boletines del BCE para los atrasos de la deuda.

sector público abarca más actividades todavía, puesto que en la clasificación anterior no se incluye las empresas públicas financieras, entre las que se encuentran el Banco del Pacífico, la Agencia de Garantías y Depósitos, la Corporación Financiera Nacional, entre otras entidades.

El peso del aparato burocrático estatal puede ir mucho más allá de lo que el presupuesto especifica, debido a que resulta difícil medir en términos económicos las actividades extra-presupuestarias, por ejemplo, las realizadas por las Fuerzas Armadas por medio del consorcio de empresas en las cuales son propietarios o copropietarios¹⁷⁸; la política fiscal implícita en los controles de precios (medicinas, banano, combustibles, etc.); el costo que implica para los contribuyentes cumplir con el sistema tributario; la política crediticia discrecional (i.e. manipulación del encaje bancario y fijación de tasas de interés); y las actividades cuasifiscales descritas en el apéndice 5.2.

Estas observaciones previas nos sirven para analizar la evolución de tendencias estadísticas de las cuentas fiscales del sector público con la precaución de que la comparación inter-temporal de datos obedece a resultados de arreglos institucionales que no se muestran en los gráficos. Los datos no hablan por sí solos. Siempre será necesaria una teoría previa para el estudio de los mismos¹⁷⁹.

4.1.2.- Explorando las Finanzas Públicas del Ecuador

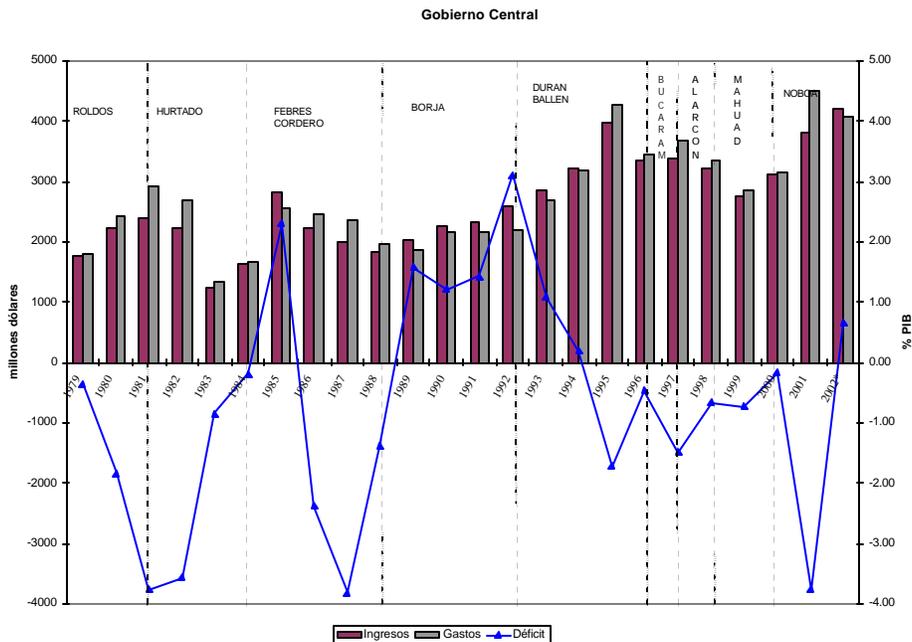
4.1.2.1.- Gobierno Central

Para empezar revisaremos los ingresos, gastos en millones de dólares y el déficit global del gobierno central como porcentaje del PIB.

¹⁷⁸ Una extensa lista de la Dirección de Industrias del Ejército puede encontrarse en la siguiente página web; <http://www.fuerzasarmadasecuador.ec-gov.net/espanol/apoyoaldesarrollo/indapoyoaldesarrollo.htm>. Que incluye al club de fútbol El Nacional.

¹⁷⁹ Este criterio se opone al desarrollado por la escuela de: Numerical Methods. Ver Mises (1957) y North (1991)

Gráfico No. 4.01



Fuente: Banco Central del Ecuador

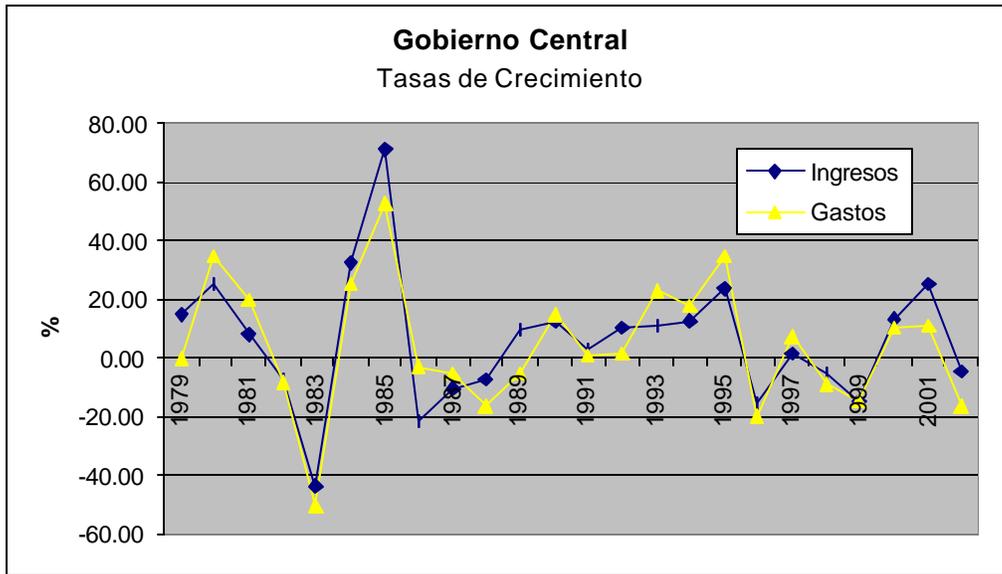
Elaboración: Los autores

Los valores del gráfico están registrados en base caja; es decir, corresponden a valores de ingresos y gastos realmente ejecutados no solamente contabilizados o proyectados en las proformas presupuestarias.

Según el gráfico durante el periodo cubierto, el déficit del gobierno central fue un problema recurrente en cada uno de los periodos presidenciales; sin embargo, los gobiernos de Rodrigo Borja y Gustavo Noboa parecen haber realizado esfuerzos por reducirlo, pero, no se puede decir lo mismo con respecto a los niveles del gasto, el mismo que sigue una tendencia creciente.

Esto evidencia que el resultado de los cambios institucionales del proceso presupuestario, sumado a las reformas tributarias y fiscales no han tenido los efectos deseados en términos de apuntar hacia una consolidación macroeconómica que permita un saneamiento de las finanzas públicas. En otras palabras, las medidas coyunturales no han podido resolver un problema estructural como lo es la programación y ejecución presupuestaria.

Gráfico No. 4.02



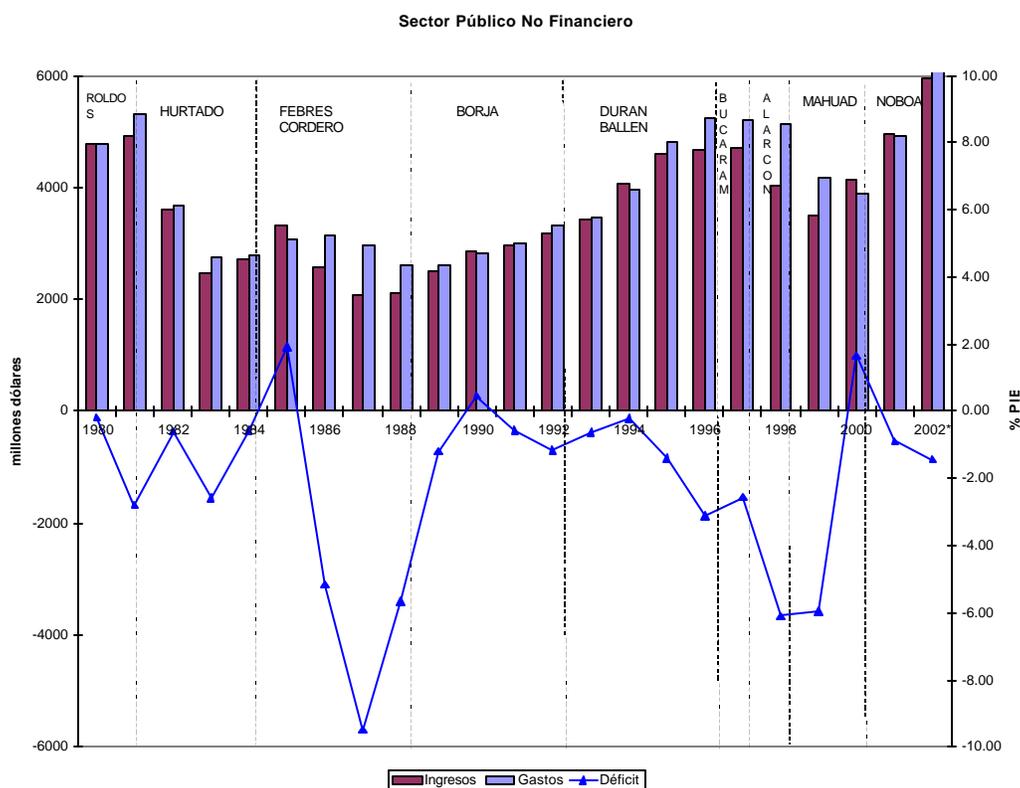
Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Los autores

En el gráfico 4.02 se aprecia que los únicos años en que tanto los gastos como los ingresos públicos decrecen son los años en que el país sufre severas crisis, ya sea por fenómenos naturales o por crisis generadas por el efecto captura. En concreto, como hitos relevantes tenemos el fenómeno El Niño en 1982-1983 y 1998, la paralización de la producción petrolera en 1987 y 1988 como consecuencia del terremoto en el Oriente ecuatoriano y la quiebra bancaria en 1996, 1998 y 1999 que motivó el congelamiento de depósitos bancarios.

4.1.2.2.- Sector Público No financiero

De acuerdo a la clasificación organizacional del Sector Público no Financiero (SPNF) que establecimos previamente, el Gobierno Central (GC) sólo representa una fracción del mismo. Para el año 2001 los gastos del GC representaron el 85% de los gastos del SPNF y el porcentaje de los ingresos fue de 78% para la misma relación en millones de dólares. De tal manera que para tratar de apreciar de mejor forma el peso del sector público en la economía, ilustramos el siguiente gráfico:

Gráfico No. 4.03



Fuente: Banco Central del Ecuador, Análisis Semanal

Elaboración: Los autores

Los valores absolutos están contabilizados en base devengada para los ingresos y gastos del SPNF. Observamos que el déficit fiscal es la característica permanente del periodo estudiado; es decir, que la tendencia de gastar más allá de los recursos que realmente posee el SPNF se mantiene y es mucho más evidente que en el Gráfico No. 4.01. En 1985 se obtiene un superávit por el crecimiento en 233% de la venta de derivados¹⁸⁰ del petróleo y un precio efectivo del petróleo de \$25.9 por barril exportado (precio presupuestado fue \$23.5), en 1990 por incremento en 36% de las exportaciones de petróleo con un precio efectivo de \$20.32 por barril exportado (precio presupuestado \$15) y en el 2000 por el incremento, nuevamente, en 73% de las exportaciones de petróleo con precio efectivo de \$24.92 por barril exportado (precio presupuestado \$14.7) y además por la

¹⁸⁰ El 28 de diciembre de 1984 se decretaron incrementos de los precios de combustibles de esta forma: Gasolina Súper de 38 a 65 sucres y Extra de 33 a 50 sucres. Que estuvieron vigentes durante 1985 y 1986.

reducción del 23% de los sueldos debido a la macro-devaluación de ese año. Por tanto, los escasos superávits obtenidos en las cuentas del SPNF son el resultado de circunstancias favorables de carácter transitorio y fortuito mas no la consecuencia de un cambio estructural en el manejo de la política fiscal dirigido a obtener una sostenibilidad de largo plazo.

Antes de proseguir con la estructura de ingresos y gastos del SPNF, realizaremos una comparación entre el gráfico 4.01 y el gráfico 4.03 que muestran el resultado fiscal del gobierno central y del sector público no financiero respectivamente. Obviamente nos concentraremos en las diferencias de cada uno de ellos.

Se destaca el hecho de que el resultado fiscal entre 1989 y 1992 es positivo para el gobierno central (administración de Borja) mientras que el resultado fiscal del SPNF sólo arroja superávits en 1990 (como señalamos por el precio del petróleo \$5.32 por encima de lo presupuestado). Es decir, que cuando se incluyen los resultados de las empresas públicas no financieras y demás entidades del SPNF se obtuvieron resultados más negativos durante este periodo presidencial. Estos resultados del SPNF con relación al PIB fueron -1.19%, 0.47%, -0.56% y -1.14% o en promedio -0.61% ; en otras palabras, la mitad del promedio del periodo de Durán-Ballén (1992-1996) de -1.33%. Pero esto cambia cuando incluimos el déficit cuasifiscal producido por las pérdidas del Banco Central causado en parte por la sucretización de la deuda externa en los gobiernos de Hurtado y Febres-Cordero y la compra anticipada de divisas a los exportadores que reinició el BCE en el gobierno de Borja. Sólo las cifras del resultado cuasifiscal en el periodo de Borja (1989-1992) con relación al PIB fueron -2.5%, -2.9%, -2.3% y -0.9%¹⁸¹ y si lo agregamos al resultado fiscal del SPNF nos da -3.69%, -2.43%, -2.86% y -2.04% o un promedio de -2.76%. En otras palabras el lado poco visible de la política fiscal empeoró los resultados del SPNF¹⁸².

En el gobierno de Durán Ballén (1993-1996), los resultados en el gobierno central son positivos pero decrecientes en los dos primeros años, el gráfico del SPNF muestra que más bien en esos años se obtuvieron pequeños déficits (-0.6% y -0.2% con respecto al PIB). Esto fue la consecuencia de un programa más consistente que el de Febres-Cordero para liberalizar la economía y además reducir realmente el tamaño del sector público en la economía. A través de la eliminación de regulaciones y controles estatales y dar paso a las fuerzas del mercado. Pero la guerra con Perú, el origen de la crisis financiera con el Banco Continental y el escándalo político del mentor de la política económica Alberto Dahik terminaron con esa tendencia arrojando déficits mayores del SPNF -1.4% y -3% en los dos últimos años de ese gobierno.

Entre 1997 y 1998 existen déficits pero se observa en ambos gráficos un mayor saldo negativo en las cuentas del SPNF de -2.6 y -6.1 respectivamente. Esto, a pesar de que la presidencia de Bucaram obtuvo un crédito puente con el Chase Manhattan Bank por \$200 millones y el gobierno de Alarcón realizó una emisión de Eurobonos por \$500 millones a tasas mayores que otros países latinoamericanos; y se acumularon atrasos con el

¹⁸¹ Según Hurtado (2002), p. 264, el déficit cuasifiscal en 1988 fue -2.2% y en 1999 -1.2% de acuerdo a un informe semestral de Cornell University. Los autores buscamos exhaustivamente esta información para completar una serie temporal pero no tuvimos éxito. Nos preguntamos ¿si las cifras fueran alentadoras no habría por qué ocultarlas?

¹⁸² Según los boletines del Banco Central del Ecuador los resultados del SPNF entre 1990 y 2000 en porcentajes del PIB fueron 0.47, -0.56, -1.14, -0.61, -0.2, -1.39, -3.11, -2.56, -6.1, -5.94 y 1.66; mientras que un estudio del Banco Mundial de junio del 2002 para el mismo periodo muestra estas cifras: -2.8, -3, -3.5, -1.7, 0.3, -1.5, -3.3, -3, -6, -5.6 y -3.7 utilizando el mismo PIB en los dos cálculos.

Club de París por \$350 millones. Además en el gobierno de Alarcón se utilizó dinero del Banco Central por el orden del 2% del PIB entre junio de 1997 y los primeros meses del siguiente año. La deuda interna pasó de \$1,300 a \$2,400 millones en 1998. Claro está en ese año el fenómeno de El Niño tuvo un impacto real en la economía (\$2,651 millones según CEPAL).

Todos esos antecedentes negativos más los conocidos por nosotros respecto a la crisis bancaria, la devaluación e inflación, y ante la falta de reformas estructurales, condujeron a una caída del 7.3% del PIB en 1999 y un déficit del SPNF de 5.9% en el gobierno de Mahuad.

Finalmente, ya mencionamos que el superávit del año 2000 en el gobierno de Noboa se debió al elevado precio del petróleo de \$24.92 por barril, en el 2001 de \$20 y 2002 de \$22 y por eso se aparenta una mejora en estas cuentas. Pero en los resultados del gobierno central en los boletines de noviembre 2002 del Banco Central se presentaba un superávit de \$398 millones, sin embargo, en febrero del 2003, una vez finalizado el gobierno de Noboa, se registra un déficit de \$676 millones (-3.7% del PIB). Es más, el gobierno saliente publicó en la prensa escrita el 9 de enero a nivel nacional que se produjeron tres superávits por encima de la línea consecutivos durante su mandato en el SPNF, pero la realidad es que sólo el año 2000 arrojó un saldo positivo (en el estudio del Banco Mundial citado se señala un déficit de -3.7% del PIB).

4.1.2.3.- Ingresos del Sector Público no Financiero

*“Los ingresos impositivos deben ser considerados como un recurso precioso y escaso, difícil de obtener, y muchos planes de desarrollo se han estropeados a consecuencia de la despilfarradora política de gasto del gobierno, que a su vez, con frecuencia actuaba bajo presiones políticas”.*¹⁸³

Richard y Peggy Musgrave, 1992

Con el fin de analizar la evolución de los ingresos totales del SPNF podemos comparar los ingresos petroleros con los ingresos tributarios en relación al PIB. Según el siguiente gráfico, hasta mediados de la década de 1990 los ingresos petroleros¹⁸⁴ fueron relativamente mayores que los ingresos tributarios, esta tendencia como se observará se revierte a partir de dicho momento. Esto probablemente sea el resultado de dos efectos combinados: la mejora en la recaudación tributaria debido a la mayor cobertura y cumplimiento de la facturación del IVA y de la retención en la fuente¹⁸⁵, y también por la caída del precio internacional del petróleo que llegó en promedio a \$9 dólares por barril en 1998, el precio más bajo desde 1980, y que se complementó con una reducción de la producción de Petroecuador de 322 mil barriles diarios en 1994 a 242 mil barriles diarios

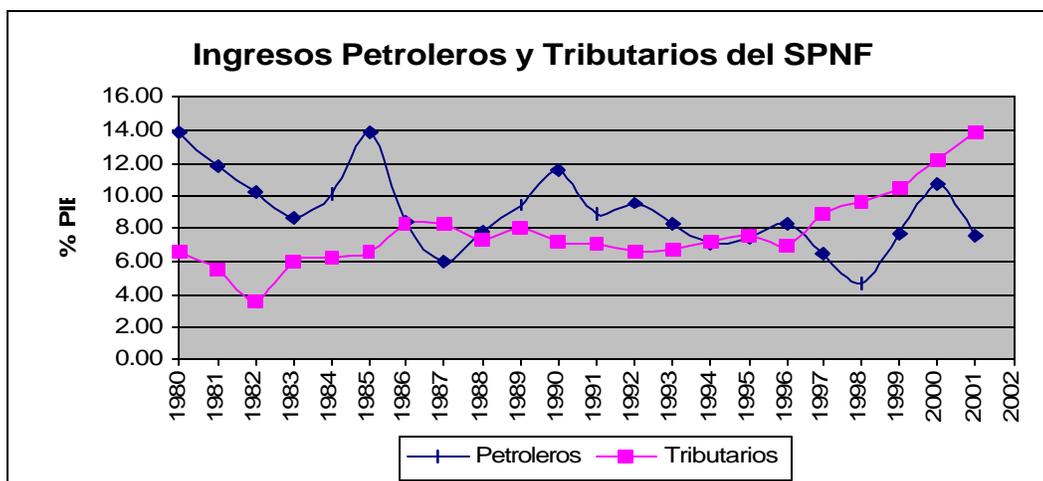
¹⁸³ Op. Cit. Musgrave y Musgrave (1992), p. 731.

¹⁸⁴ En 1987 los ingresos petroleros son menores debido a la paralización de la explotación petrolera como consecuencia del terremoto en el oriente ecuatoriano.

¹⁸⁵ Elsa de Mena, como directora del SRI, concentró la fiscalización en la retención en la fuente y el cobro de IVA, a través del control de facturas. Las anteriores administraciones no habían hecho esto, ya que realizaban la mayor parte de fiscalizaciones sobre impuesto a la renta. El primer método de recaudación amplió la base tributaria al controlar a pequeños establecimientos mientras el segundo sólo se concentró en los grandes. El SRI reconoció el hecho económico de que en Ecuador los impuestos más rentables son los indirectos, como lo mencionamos en el capítulo 2.

para el año 2000, representando un descenso del 25%¹⁸⁶. Esta cifra descendió hasta 200 mil barriles diarios a diciembre del 2002.

Gráfico No. 4.04



Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Los autores

La composición de los ingresos petroleros del SPNF también nos ilustra la importancia relativa tanto de los ingresos petroleros como producto de las exportaciones y los que resultan de la venta interna de derivados del petróleo.

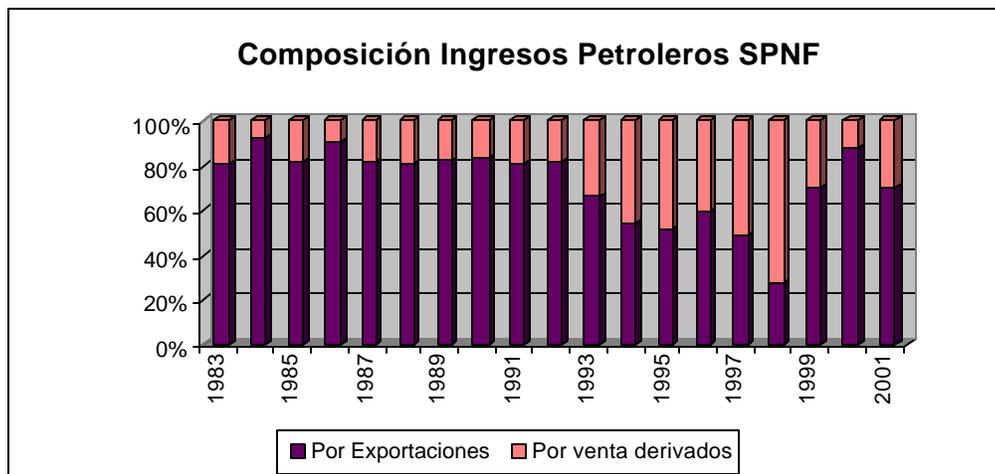
4.1.2.4.- Ingresos Petroleros del SPNF

Debemos señalar también la importancia relativa que significa para la autoridad fiscal el ingreso por venta de derivados de petróleo en el periodo mencionado. Observamos, además, el impacto del congelamiento de las tarifas de los combustibles decretado por el gobierno de Gustavo Noboa en el año 2000 como consecuencia del pacto con los indígenas y que redujo significativamente la participación en los ingresos petroleros totales por este rubro.

En el siguiente gráfico se observa que entre 1993 y 1999 los ingresos petroleros por venta de derivados representaron entre el 29% y el 73% de los ingresos por este concepto. Fue precisamente en 1998 cuando se alcanza una mayor participación en los ingresos petroleros, debido a que el precio promedio de exportación del barril de crudo se cotizó en su punto más bajo lo cual no necesariamente implica un mayor volumen de ventas de derivados en el mercado interno.

¹⁸⁶ Llanes, H. (2001) Disminuyen los ingresos petroleros y se afecta el Presupuesto General del Estado. Congreso Nacional.

Gráfico No. 4.05

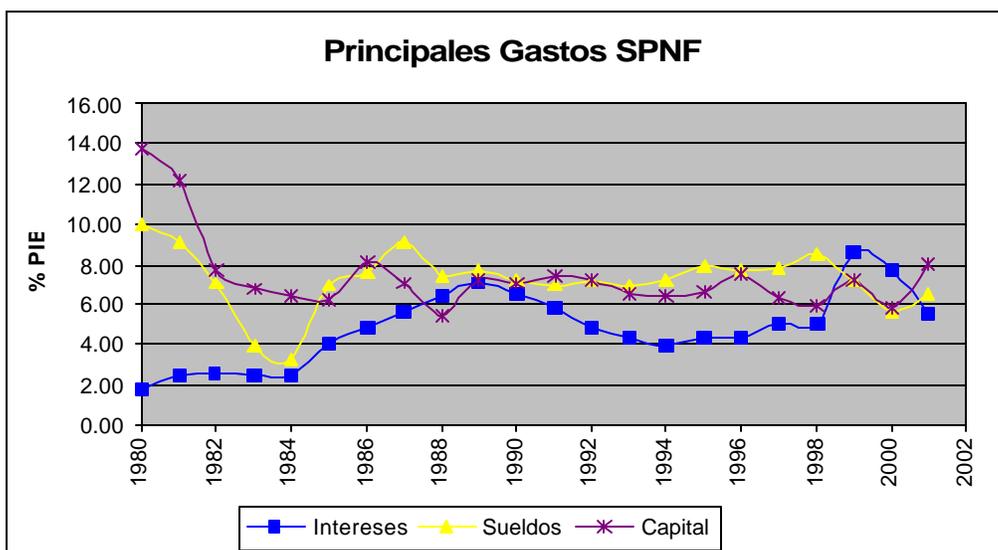


Fuente: Banco Central del Ecuador
 Elaboración: Los autores

4.1.2.5.- Gastos del SPNF

Algunos de los principales egresos del SPNF corresponden a la cancelación de intereses y los gastos de capital por servicio de la deuda pública y los gastos administrativos o pagos de sueldos a los empleados estatales. En el Gráfico 4.06 tenemos la evolución de dichos gastos con respecto al PIB, como vemos el gasto de capital así como el de sueldos a empleados estatales se desempeñaron de forma relativamente similar, el pago de intereses internos y externos gana relevancia a partir de 1990 en adelante. El cuadro 4.02 muestra el crecimiento de la masa de servidores públicos del Gobierno Central durante los últimos 15 años.

Gráfico No. 4.06



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Los autores

Cuadro No. 4.02

Número de Servidores Públicos en el Gobierno Central

Áreas	1986	1994	1997	2001	Crecimiento en 15 años (%)
Administración general	4,419	5,503	4,639	4,199	-5.0%
Justicia	2,663	3,629	3,626	3,978	49.4%
Seguridad y defensa*	26,672	30,290	31,081	34,489	29.3%
Sectores sociales	145,368	149,177	156,104	160,609	10.5%
Ambiente y recursos naturales	2,239	2,887	1,734	1,534	-31.5%
Sectores económicos	25,259	24,696	13,753	10,113	-60.0%
Total	206,620	216,182	210,937	214,922	-
PEA	3,063,553	4,153,500	4,570,800	5,182,670	-
Relación personal / PEA	6.7%	5.2%	4.6%	4.1%	-

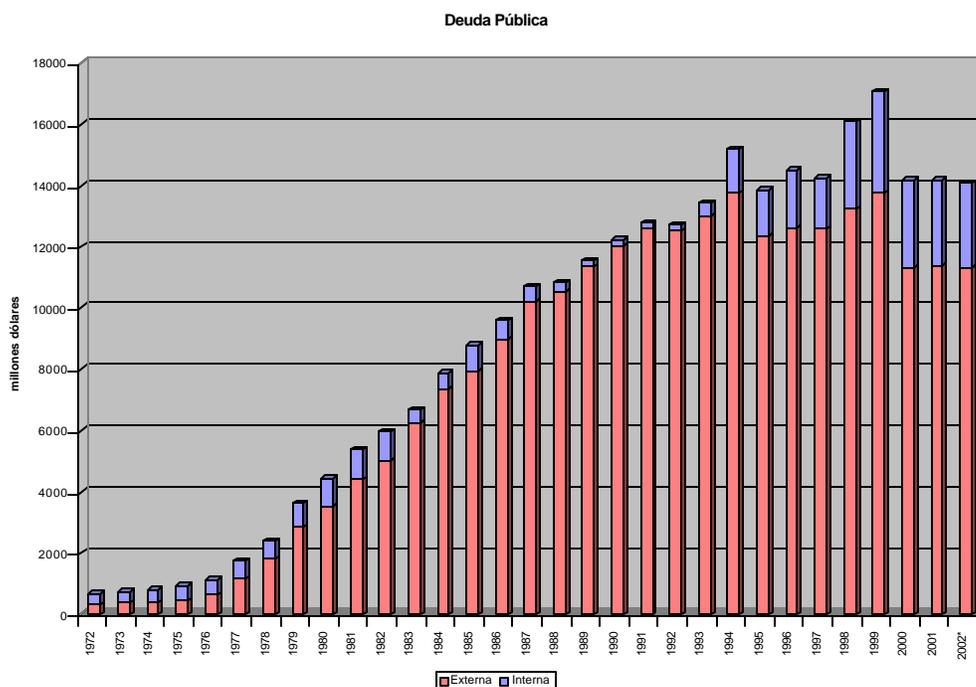
* En defensa nacional consta sólo personal civil, no el militar.

Fuente y Elaboración: Vega y Mancero (2001).

4.1.2.6.- Deuda Pública: Interna y Externa

La cantidad de deuda pública tanto interna como externa está representada en el siguiente gráfico que cubre el periodo 1972- 2002. Como se observa la tendencia en esta serie de datos es creciente –y de forma casi exponencial a finales de la década de 1970 para el caso de la deuda externa–. Si bien es cierto esto tiene su origen en el auge petrolero durante las dictaduras militares, sin embargo, los periodos democráticos también han contribuido a que esta tendencia se refuerce. Lo que decimos será mejor ilustrado con el gráfico de las tasas de crecimiento para ambas estadísticas económicas.

Gráfico No. 4.07

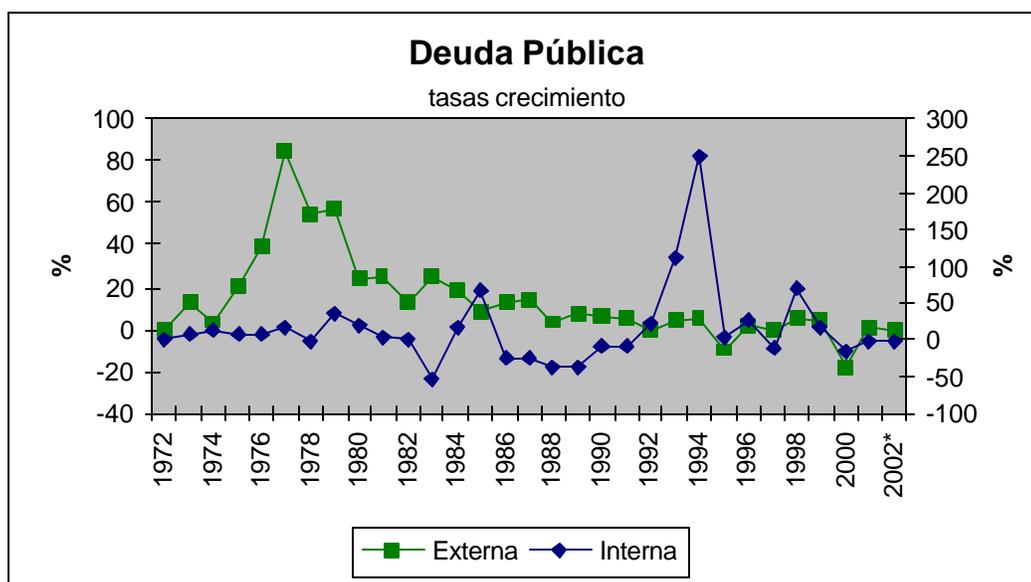


Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Los autores.

En el siguiente gráfico se corrobora que a partir del *boom* petrolero en 1972 existió un crecimiento muy importante y sin precedentes de la deuda externa del país (80% en 1977) mientras que la deuda interna crece en un porcentaje similar en 1985 y 1998 pero en 1994 aumentó exponencialmente en 250%. En 1985 la deuda interna pasó de \$500 a \$830 millones mientras que en 1994 de \$400 a \$1,400. Esto último debido a las operaciones de mercado abierto que realizaba el Banco Central, por medio de los bonos de estabilización monetaria; y certificados de tesorería emitidos en sucres por el entonces Ministerio de Finanzas para obtener liquidez y cancelar el servicio de la deuda externa (Registro Oficial #348, 30 dic 1993 por un monto de \$900 millones).

Gráfico No. 4.08



Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Los autores

Una relación importante que también podemos inferir con información del último gráfico es aquella que resulta de comparar la tasa de crecimiento anual de la deuda externa con la tasa de interés pactada. De tal manera que, si la deuda crece a una tasa igual o mayor que su respectiva tasa de interés entonces no se está pagando capital ni intereses¹⁸⁷.

Para el caso ecuatoriano podemos realizar el análisis en dos periodos. La tasa de crecimiento anual de la deuda pública externa fue de 39% en promedio entre 1973 y 1979 mientras que la tasa de interés promedio ponderado aplicable a dicho periodo fue de 8%¹⁸⁸, por lo tanto, es evidente que durante el *boom* petrolero en las dictaduras militares, el gobierno se endeudó para construir edificios, carreteras, comprar armas, etc., pero sin pagar en ese momento por tales obras y compras financiadas con deuda sino trasladando el costo de dichos bienes a las futuras generaciones. El siguiente periodo entre 1980 y 1984 la tasa de crecimiento anual de la deuda externa fue de 21% en promedio comparada con el 8% de la tasa de interés; es decir, nuevamente no habíamos cumplido con el pago de la deuda de forma responsable. Luego de 1985 a 1989 el crecimiento anual promedio de la deuda externa fue 9.44%, entre 1989 y 1992 crece en promedio 4.5%, de 1993 a 1996 crece 0.38% en promedio y de ahí en adelante muestra una tendencia decreciente. Pero aquí hay que realizar aclaraciones, la disminución del endeudamiento externo en el gobierno de Borja se debe a que se mantuvo durante todo su periodo una moratoria de la deuda. En otras palabras, los gobiernos ecuatorianos aplazaban de cualquier manera el pago de la deuda; y si nos endeudábamos era para servir la deuda, pero los gobiernos muy pocas veces realizaron esfuerzos serios por reducir la deuda. Claro está que mientras en la década de 1980 la deuda creció en 15% los distintos gobernantes fueron menos responsables con los compromisos de pago de la deuda que aquellos que nos gobernaron a partir de 1990, en que la deuda creció un 2%. Es preciso mencionar que luego de la denominada crisis de la deuda a inicios de 1980, el gobierno ecuatoriano ha tenido menor

¹⁸⁷ Lucio Paredes (1999), 'Cimas, Abismos y Tempestades de la Economía Ecuatoriana', p. 261.

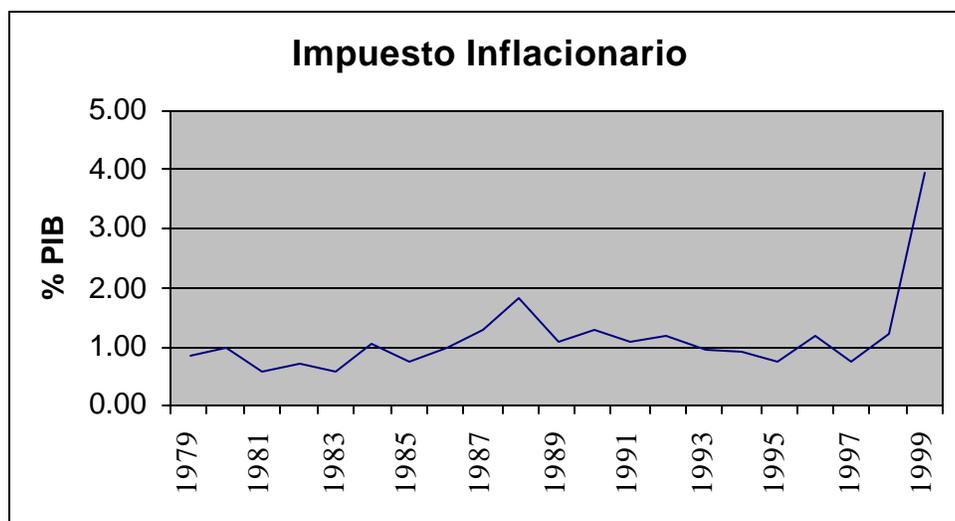
¹⁸⁸ Ibid.

acceso a créditos en los mercados internacionales en relación al fácil financiamiento de la década de 1970. Por otra parte, cabe destacar que las reducciones más importantes de la deuda pública se han debido a renegociaciones con los acreedores como el plan Brady en 1994 y la conversión a bonos Global en el 2000.

La siguiente afirmación del economista Pablo Lucio Paredes es muy elocuente y corrobora lo dicho por nosotros: “*nunca hemos pagado la deuda externa, ni capital ni intereses! Porque nos han ido prestando lo necesario para hacer esos pagos. Los fondos para el pago de la deuda no han salido, pues, de nuestro esfuerzo sino de más endeudamiento.*”¹⁸⁹

Y el comportamiento del gobierno con respecto al pago de la deuda interna no ha sido diferente. De hecho, se puede decir que ha sido más irresponsable, por ejemplo, el rescate al sector financiero se hizo a través del congelamiento de depósitos y de paquetes de ayuda del FMI, esto último quiere decir que el gobierno paga deuda interna con deuda externa y a los depositantes se les ha pagado con bonos más de una vez con una tasa de cambio devaluada y sin pagos por mora. El gobierno hasta la fecha no ha entregado un informe verídico de cuanto ha costado el rescate al sector financiero¹⁹⁰, y la deuda que posee con el IESS aún no es contabilizada en el presupuesto del gobierno¹⁹¹.

Gráfico No. 4.09



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Los autores

El gobierno también ha asumido como en 1982 deuda externa privada en dólares para subsidiar implícitamente al sector privado permitiéndoles pagar en moneda nacional con tasas de cambio devaluadas; es decir, premiándolos por endeudarse irresponsablemente y asumiendo el costo de todos sus riesgos, función exclusiva para el

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Estimado entre \$3,000 y \$4,000 millones por varios analistas del país.

¹⁹¹ De acuerdo a Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, debe incluirse en el ejercicio presupuestario del 2003 la deuda del Estado con el IESS. Existen dos versiones al respecto: el gobierno señala que la deuda asciende a \$1,318 millones de dólares mientras que el IESS afirma que la deuda asciende a \$2,300 millones de dólares. Ver Arteta, G. (Dic-2001) Una nueva Ley de (IN) Seguridad Social. Carta Económica.

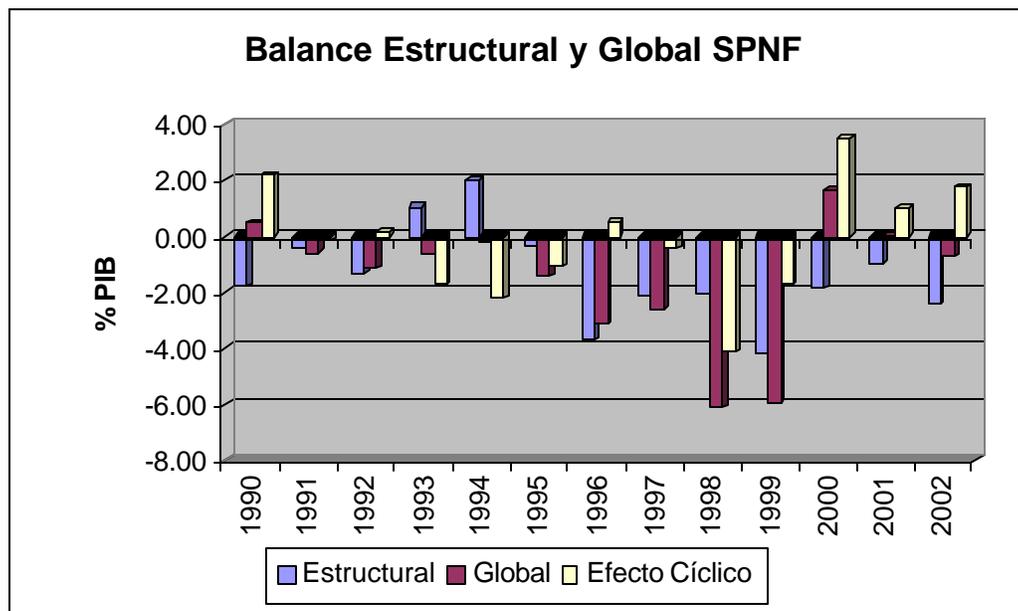
verdadero empresario. De esta manera, se confirma uno de los postulados de la escuela de *Public Choice* que sostiene que el gobierno distorsiona el desempeño económico cuando concentra los beneficios en un sector de la economía a costa de todos los demás participantes de la misma.

4.1.2.7.- Balance Estructural

El balance estructural refleja los ingresos petroleros como si fueran los ingresos de mediano plazo; es decir, el precio de tendencia del barril por la producción petrolera. Por lo tanto, este indicador excluye los efectos cíclicos causados por los ingresos petroleros en el desempeño fiscal. De tal manera que la evolución del balance estructural sea un indicador aproximado de cuál es el impulso fiscal sobre la economía otorgado autónomamente por las autoridades fiscales.

En el siguiente gráfico se recoge una serie de este indicador desde 1990 hasta el 2002, además del balance global o efectivo del SPNF y el efecto cíclico relacionándolos con el PIB.

Gráfico No. 4.10



Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Los autores.

En el gráfico claramente podemos apreciar que los superávits de 1990 y 2000 se deben básicamente al efecto cíclico positivo de precio del petróleo. Así como también los déficits menores de los años 2001 y 2002. En cambio, los déficits mayores de 1998 y 1999 de alrededor del 6% del PIB tienen una alta incidencia de la caída del precio del petróleo de dichos años.

El balance estructural sólo arroja saldos positivos en 1993 y 1994, a pesar, de que el efecto cíclico del precio del petróleo es negativo. Esto se debe, principalmente a las reformas “estructurales” realizadas en la administración de Durán-Ballén. Entre las cuales mencionamos: la reducción del 10% de empleados estatales, la privatización de pequeñas

empresas estatales¹⁹². Estas reformas permitieron déficits entre 0 y 1%; en otras palabras, reformas encaminadas a la reducción del aparato estatal aún eran necesarias.

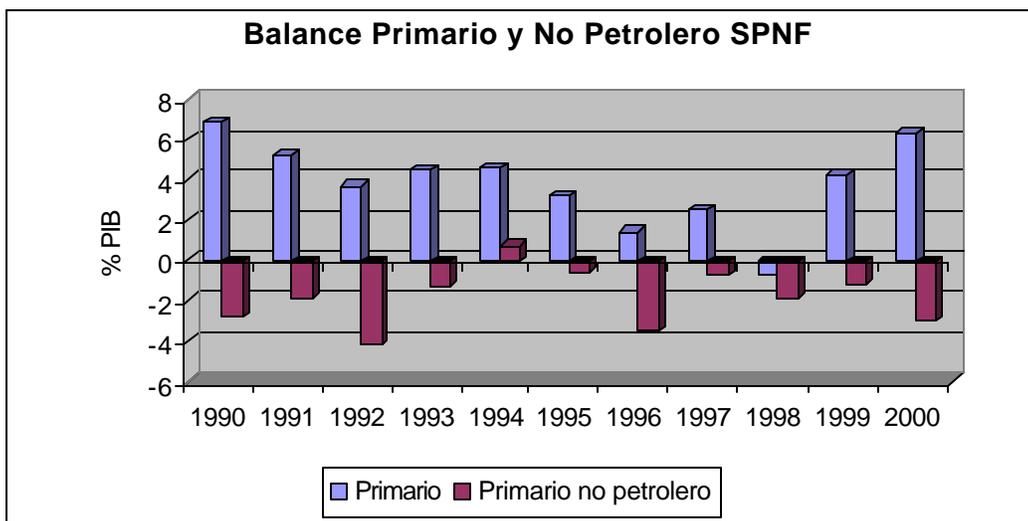
Finalmente, el hecho de que el balance estructural arroje resultados negativos el resto de años implica que la estructura y la composición de la política fiscal, esto es, los ingresos petroleros y tributarios así como los gastos de personal y servicio de la deuda, está conformada de tal manera que inevitable y continuamente genera déficits, además, donde los superávits sólo son el resultado fortuito de un mejor precio del petróleo en el mercado internacional.

4.1.2.8.- Balance Primario

Otro de los indicadores que se utilizan al estudiar las finanzas públicas de países en desarrollo es el balance primario. De tal manera que este balance señala el flujo neto de recursos que el fisco obtiene de los agentes económicos para cumplir con las obligaciones financieras o acumular activos. Este indicador excluye el gasto de intereses y los desembolsos externos.

Definido así el balance primario para la serie 1990-2000, podemos observar que mayormente arroja superávits y sólo un déficit en 1998 (Ver gráfico No. 4.11). Sin embargo, si excluimos del balance primario los ingresos por exportaciones de petróleo, obtendríamos el resultado fiscal entre los gastos internos y los ingresos de fuente permanente (i.e. impuestos). Así obtenemos resultados completamente opuestos a los presentados; es decir, déficits a lo largo de la serie y sólo un superávit en 1994, coincidiendo aproximadamente con el balance estructural.

Gráfico No. 4.11



Fuente: Banco Mundial.
Elaboración: Los autores.

¹⁹² Ecuatoriana de Aviación, Ingenio Aztra, fertilizantes Fertisa, Cementos Selva Alegre. Hurtado (2002), p. 151.

Nuevamente observamos la importante influencia de los ingresos petroleros en las finanzas públicas, así como la ausencia de reformas estructurales que contribuyan a mejorar el desempeño fiscal.

A modo de conclusión, el análisis de los resultados de las cuentas fiscales a través de los diferentes indicadores que hemos utilizado señalan que:

- a) existe una fuerte dependencia de los ingresos petroleros que introducen volatilidad en los ingresos;
- b) muchos impuestos con diferentes tasas y, a excepción del IVA, costosos de administrar que desincentivan no sólo el consumo sino el esfuerzo laboral, el ahorro y la búsqueda de beneficios empresariales;
- c) gastos de intereses de deuda elevados por las mayores tasas de interés que paga nuestra deuda ante el riesgo de *default*;
- d) crecientes sueldos y salarios para una burocracia que no realiza servicios de calidad; y
- e) regulaciones fiscales que aumentan los costos de pagar impuestos y predestinan ingresos a organismos estatales que no rinden cuentas a nadie.

4.2.- Análisis del Proceso Presupuestario

*“El análisis que está divorciado de la realidad institucional es, en el mejor de los casos, un interesante ejercicio intelectual”.*¹⁹³

James Buchanan y Richard Wagner, 1977

El desempeño y los resultados fiscales arriba citados se explican en la disfuncionalidad del proceso presupuestario. En esta sección se presenta un análisis institucional que involucra el marco legal y su interdependencia con la autoridad (y discrecionalidad) presupuestaria y la administración pública encargada de llevar a cabo las directrices y actividades fiscales. El siguiente cuadro identifica los principales problemas y consecuencias de las diferentes fases que componen el sistema nacional de presupuestos públicos:

¹⁹³ Buchanan y Wagner (1977).

Cuadro No. 4.03

Diagnóstico General del Proceso Presupuestario

Etapas	Principales Problemas	Consecuencias
Programación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inercia en Asignación Presupuestaria por base año anterior ▪ Escasa o débil coordinación entre actores presupuestarios 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se arrastran errores de años anteriores. ▪ Floja retroalimentación impide toma de correctivos oportunos. ▪ Rigidez presupuestaria dificulta priorizar el gasto público
Formulación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atomización y fragmentación: 20 coordinadores sectores 42 entidades centrales 84 entidades autónomas y descentralizadas 4276 unidades ejecutoras 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No existe responsabilidad entre sectores y ejecutores ▪ Se pierde de vista la planificación con plan de gobierno plurianual ▪ Poca consistencia entre unidades ejecutoras de distintas entidades y organismos públicos
Aprobación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Discrecionalidad de MEF para modificaciones presupuestarias ▪ Congreso y Ejecutivo no son contraparte 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se explican criterios de modificación presupuestaria al Congreso ▪ Carga fiscal presupuestaria tiende a ser incremental
Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MEF entrega recursos a entidades y organismos en lugar de sectores. ▪ Existe incertidumbre en fecha de transferencia y monto efectivo de recursos asignado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sectores no tienen control real sobre asignaciones y modificaciones presupuestarias, especialmente cuando exceden los techos presupuestarios ▪ Los ejecutores del gasto tienen sobre saltos en la asignación lo que genera sobre costos y moras
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Énfasis en procedimientos ▪ Poca transparencia en selección de proyectos y actividades 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se evalúan los resultados sino el cumplimiento de procesos ▪ Se financian proyectos y actividades de baja calidad y rentabilidad
Control	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Devolución al MEF de totalidad de recursos asignados en caso de excedentes ▪ Proceso presupuestario no asegura equilibrio fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Devolución a fin del ejercicio incentiva el malgasto de recursos en lugar del ahorro público ▪ Ley de Transparencia Fiscal se incumplió en el primer trimestre de su vigencia
Liquidación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anualidad del presupuesto no guarda consistencia con plan de gobierno plurianual ▪ La “bola” que no se cancela se carga al siguiente presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enfoque en procedimientos no contribuye a planificar de manera secuencial ▪ No hay incentivos al ahorro público

Fuente y Elaboración: Los autores.

4.2.1.- La Telaraña Legal

“Cuanto mayor es el número de leyes, más corrupto es el gobierno”.

Cicerón

Además del pobre desempeño de los diferentes gobiernos en el manejo de la hacienda pública, un determinante de la disfuncionalidad del presupuesto público radica en la estructura del marco institucional¹⁹⁴ y en la inestabilidad (política-laboral) de la autoridad presupuestaria¹⁹⁵. El proceso presupuestario en Ecuador está compuesto por alrededor de 50 cuerpos legales que comprenden disposiciones constitucionales, leyes, decretos, acuerdos ministeriales, reglamentos, normas, guías metodológicas, etc.¹⁹⁶

Cuadro No. 4.04

La Telaraña Legal en el Proceso Presupuestario	
Constitución	1
Leyes	21
Decretos Ejecutivos y Legislativos	4
Decretos Supremos	1
Acuerdos Ministeriales	13
Otros	7
Total	47

Fuente: Lexis, Biblioteca de Universidad Especialidades Espíritu Santo.

Elaboración: Los autores.

Como consecuencia lógica, resulta natural que cada disposición legal tenga otra que la enmiende, atenúe o reniegue. Por ejemplo, la recientemente promulgada Ley Orgánica de Contraloría General del Estado deroga y sustituye los últimos capítulos sobre control y responsabilidades contenidos en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. Asimismo, no es difícil encontrar en la normativa ambigüedades e incluso contradicciones a la propia Constitución Política de la República, violando así el principio de la Pirámide de Kelsen que rige en el derecho público ecuatoriano. Al respecto, Mario Vargas Llosa sostiene que “quien está inmerso en semejante piélago de contradicciones jurídicas vive transgrediendo la ley, o –algo acaso más desmoralizador– que, en una estructura de este semblante, cualquier abuso o transgresión puede encontrar un vericuetto legal que lo redima y justifique”¹⁹⁷.

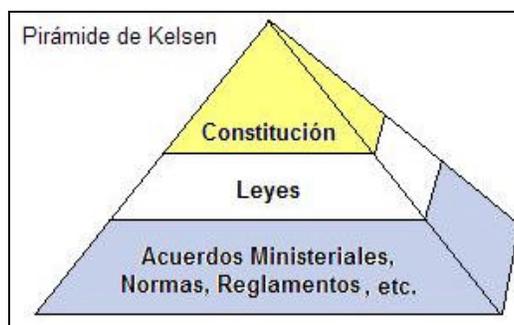
¹⁹⁴ La función de las instituciones formales es facilitar ciertos tipos de intercambio político o económico pero no todo el intercambio. Además, la complejidad de las sociedades modernas exigió adoptar sistemas legales que se formalizaron de manera escrita con el fin de mantener el orden en una sociedad. Estas instituciones pueden cambiar rápidamente porque dependen del poder político o judicial para reemplazar o eliminar una norma.

¹⁹⁵ Si los grupos de poder a cargo de las finanzas públicas mantienen una alta rotación laboral, éstos no tendrán mayores incentivos para generar un superávit si el siguiente grupo que lo reemplaza puede gastar todo el ahorro logrado. Según Gallardo Zavala (2000) el cargo de Ministro de Economía y Finanzas tiene en promedio una duración de diez meses con un máximo de 30 meses de gestión hasta un mínimo de 22 días.

¹⁹⁶ En realidad se trata de un cálculo aproximado, pues, como asegura Mario Vargas Llosa en el Prólogo de “El Otro Sendero”, Hernando de Soto (1986), no hay manera de conocer la cifra exacta ante esta cancerosa proliferación legalística producto de la forma en que se genera el Derecho en el país. Según LEXIS, en el Ecuador hasta el 14 de octubre del 2002 existían 127,511 normas legales. El Poder Ejecutivo ha sido responsable del 57% del marco legal, mientras que el Congreso ha producido apenas el 9% de las legislaciones.

¹⁹⁷ Vargas Llosa en Hernando de Soto (1986).

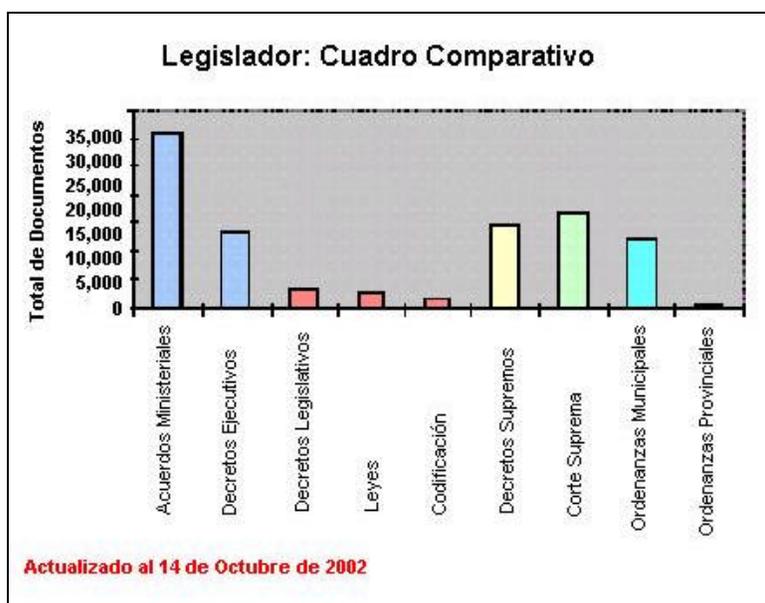
Gráfico No. 4.13



Elaboración y Diseño: Los autores

Esta abundancia legal incide negativamente en el comportamiento de los actores del proceso presupuestario (burócratas, políticos, grupos de interés y votantes), y en especial afecta a la administración pública que no puede “ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la ley”¹⁹⁸. Esto demuestra una de las principales fallas en el proceso de formación del Derecho en Ecuador como la emisión *ad infinitum* de normas secundarias sin control legislativo y la discrecionalidad para modificar las reglas institucionales en el sector público que se muestran a continuación:¹⁹⁹

Gráfico No. 4.12



Fuente y Elaboración: Lexis (actualizado al 14 de octubre del 2002).

Las distintas etapas del proceso presupuestario se encuentran diseminadas y dispersas en varias normas de diferente alcance, lo que impide la *previsibilidad* y *certeza* que se busca a través de la legislación. Por ejemplo, la Constitución Política, en materia presupuestaria sólo define de manera clara y concisa la etapa de aprobación del

¹⁹⁸ Véase Constitución Política de la República del Ecuador, artículo 119.

¹⁹⁹ Cabe mencionar que los decretos y acuerdos ministeriales promulgados por la Función Ejecutiva no pasan por la revisión y aprobación por parte del Congreso Nacional. Según López, en un artículo publicado por el Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina, “cada 24 minutos y 8 segundos laborables... un organismo estatal nos dice qué podemos hacer y qué no podemos hacer”.

Presupuesto General del Estado. En las otras etapas, simplemente establece lineamientos generales a excepción de la programación y ejecución presupuestaria que ni siquiera se mencionan en el texto constitucional. Adicionalmente, cada componente del presupuesto (ingresos petroleros, ingresos tributarios, endeudamiento público, gasto corriente, gasto de capital, etc.) tiene sus propias normas e incluso distintos horizontes temporales, lo que origina una dificultad para considerar adecuadamente las diferentes alternativas y *trade offs*.

En fin, la normativa presupuestaria en lugar de constituir un “orden jurídico que unifique lo múltiple, mediante normas coherentes que tiendan a procurar la realización de la justicia y, en su accionar la paz institucional y social”²⁰⁰, representa en realidad una *telaraña legal* que multiplica lo ambiguo y enreda incluso al investigador más cauteloso, dejando vacíos legales que abren espacio para la discrecionalidad, un constante incumplimiento y una violación de las leyes de manera no intencionada.

Tal es el caso de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal que garantiza el “libre acceso a los documentos e información presupuestaria, contable y de las operaciones y contratos de crédito de todas las entidades públicas y del sector privado (que manejen fondos del PGE)”²⁰¹ sin especificar su cumplimiento cabal (i.e. entrega oportuna) por parte de la administración pública. Otro caso similar tiene que ver con la facultad arbitraria que tiene la administración pública para calificar a determinada información como “privilegiada y confidencial” y que sanciona con la destitución inmediata del funcionario que filtre, publique o de a conocer la documentación reservada. De igual forma, en la misma Ley, se establece el porcentaje y los destinatarios del FEIREP, pero no se indican los criterios de asignación-distribución intra-sectoriales de estos recursos adicionales.²⁰²

Además, existen *problemas de coordinación y consistencia* entre las diferentes etapas y actores del presupuesto público. De acuerdo a la Ley de Presupuestos del Sector Público y su Reglamento, el Ministerio de Economía y Finanzas es el ente rector del Sistema Nacional de Presupuestos Públicos. En las etapas de programación y formulación, el MEF debe coordinar con las diversas entidades y organismos sectoriales para negociar los techos presupuestarios. Sin embargo, en la etapa de ejecución presupuestaria, las asignaciones se realizan a nivel institucional y no por sectores.²⁰³ En la etapa de evaluación y control, el MEF debe coordinar con Contraloría General del Estado para medir la ejecución y determinar, en los casos correspondientes, las responsabilidades respectivas. No obstante, a pesar de que la legislación sanciona a las entidades que no inicien o tomen medidas correctivas, la débil retroalimentación entre Contraloría, MEF y unidades ejecutoras de las entidades y organismos públicos favorece el arrastre de errores para el presupuesto siguiente.

A esto, se pueden añadir también las *inconsistencias técnicas y prácticas* en las decisiones entre gastos corrientes y de capital, por ejemplo, cuando se autorizan fondos

²⁰⁰ Hidalgo López (1999).

²⁰¹ Véase LORETF, artículos 18 y 24 respectivamente.

²⁰² Sobre el FEIREP, véase la LORETF, artículo 17, numeral 3: “El 10% a través de educación y salud para promover el desarrollo humano”. Esta consideración ha sido observada por la misión del FMI que incluyó como uno de los compromisos en la Carta de Intención firmada el 10 de Febrero del 2003 la redacción del Reglamento a la LORETF.

²⁰³ Esta situación evidencia por el lado de la demanda, la atomización de las unidades ejecutoras y las entidades coordinadoras (sectoriales) versus, por el lado de la oferta, la centralización del MEF caracterizada por su alto grado de discrecionalidad al momento de asignar recursos disponibles.

para la construcción de una carretera o para dotar a la policía nacional de un nuevo parque automotor pero no para su mantenimiento.²⁰⁴

A pesar de las reformas presupuestarias que se han realizado en el país, siendo las más importantes las de 1927 (Reforma Kemmerer), la de 1977 (LOAFYC) y la de 1992 (Ley de Presupuestos del Sector Público) se siguen efectuando, a todo nivel, prácticas ya derogadas pero que siguen vigentes por la actual administración pública. Por ejemplo, el Informe General a la Nación 2001 elaborado por la Contraloría General del Estado publica la realización de 2,974 glosas entre enero y diciembre del 2001 por un valor de alrededor 75 millones de dólares. De acuerdo a Hidalgo López (1999) las “glosas” fueron derogadas en 1974 por lo que su establecimiento constituye un acto jurídico administrativo ilegítimo de carácter discrecional al no estar determinada en la legislación ecuatoriana vigente.²⁰⁵

Hay que reconocer que existen algunos intentos para establecer una mayor consistencia en la asignación de recursos. La LORETIF en sus primeros capítulos busca orientar las actividades y proyectos de los nuevos ejercicios presupuestarios hacia el plan de gobierno diseñado por el Ejecutivo (plan plurianual) para así evitar que se asignen recursos por inercia (en base a presupuestos anteriores). Sin embargo, la experiencia en estos 24 años de democracia muestra que no siempre el plan de gobierno de turno (si es que lo hay) concuerda con las políticas de estado orientadas a un desarrollo nacional sostenido.

Finalmente, no es difícil encontrar *contradicciones legales* que ponen en problemas morales a los funcionarios públicos que desean cumplir la ley en sentido estricto. Un ejemplo es el control presupuestario en el que según la Ley de Presupuestos, el *control externo*²⁰⁶ a cargo de la Contraloría lo debe realizar obligatoriamente de manera previa, durante y posterior al proceso de ejecución de los presupuestos mientras que la flamante Ley Orgánica de Contraloría General del Estado estipula esta modalidad de tres tiempos de manera exclusiva para el *control interno*²⁰⁷.

En definitiva, el enfoque de la mano que ayuda sugiere que a través de las legislaciones se puede conseguir un resultado óptimo a nivel general; no obstante, la ley o regulación no es neutral en el sentido que el tiempo y la información necesarios para su cumplimiento son costosos. Para Enrique Ghersi, el no cumplimiento de una ley es una decisión utilitaria, carente de objetivo ético, que expresa que los costos de legalidad son superiores a los beneficios subjetivos del ciudadano y que la corrupción es consecuencia del mal funcionamiento del estado de derecho.

²⁰⁴ El concepto contable de capital es diferente del concepto económico, por ejemplo, en lo relativo a inversión en capital humano, los gastos en educación son considerados en los presupuestos como gasto corriente, cuando por lo general implican la creación de fuente de ingresos y como tal, deberían recaer en la definición de capital. Citado de Petrei (1997).

²⁰⁵ El sistema de glosas se origina del sistema del tribunal de cuentas heredado del Consejo de Indias de la colonia española y su práctica fue finalmente derogada mediante Decreto Supremo No. 1065-A publicado en el Registro Oficial No. 668 de 28 de octubre de 1974. Para un análisis más detallado sobre la improcedencia de las glosas, véase Hidalgo López (1999).

²⁰⁶ Ley de Presupuestos del Sector Público, artículo 46.

²⁰⁷ Ley Orgánica de Contraloría General del Estado, artículo 12.

4.2.2.- Discrecionalidad

Otro problema que destaca en el proceso presupuestario es la discrecionalidad. La Ley de Presupuestos le confiere al MEF un alto grado de poder en cada una de las etapas: En la formulación presupuestaria, el MEF tiene la potestad de aprobar, modificar o negar las partidas sectoriales e institucionales de acuerdo a los términos y plazos que exija el Ministerio. En la ejecución presupuestaria, la discrecionalidad en la entrega de recursos termina afectando la calidad de las actividades y proyectos de los sectores²⁰⁸. Inclusive las preasignaciones presupuestarias (constitucionales y legales) no garantizan *per se* la transferencia efectiva de recursos a las entidades y organismos públicos beneficiarios.

Esta discrecionalidad del MEF se ha justificado en la legislación ecuatoriana con el fin de alcanzar el equilibrio de las cuentas fiscales; es decir, para ajustar los requerimientos de la demanda a las condiciones de oferta (disponibilidad de recursos). No obstante, el atraso y recorte en las asignaciones –ante el incumplimiento de la calendarización de los desembolsos por parte del MEF sea por situaciones de iliquidez, disponibilidad de caja u otras²⁰⁹– genera enormes sobrecostos, lo que obliga a las entidades beneficiarias de recursos públicos a sobreestimar sus presupuestos institucionales y sectoriales incorporando expectativas de que al final del ejercicio se les recortará el financiamiento y con esto ajustarían sus necesidades al nivel realmente previsto.

En el caso ecuatoriano, podemos ver que la discrecionalidad del MEF no favorece la consecución de equilibrio presupuestario, puesto que ciertas normas como la devolución de recursos por exceso de liquidez de las entidades y organismos públicos al MEF, en lugar de conducir a un ahorro de recursos fiscales produce un drenaje sin control (o gasto público ineficiente) en vista de que las entidades y organismos públicos tienden a gastar todo su presupuesto con el fin de no ver reducido el presupuesto del siguiente ejercicio que toma como base el presupuesto ejecutado anterior. Por esta razón es recomendable que en la reforma presupuestaria se adopte el principio contable de base cero.²¹⁰

Finalmente, una ley de responsabilidad y transparencia fiscal tiene sentido solamente si logra generar credibilidad en la política fiscal, disciplina en el manejo de las finanzas públicas y mayor eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos.²¹¹ Sin embargo, la LORETF, promulgada el 4 de junio del 2002, fue violada durante los primeros meses de su vigencia.

Por consiguiente, la discrecionalidad de las prácticas fiscales del MEF resulta ineficaz y sería conveniente la introducción de reglas que generen certeza y previsibilidad, a fin de reducir la opacidad y dejar menos espacio para una posterior indisciplina fiscal.²¹² Además, se deben orientar esfuerzos para conseguir un mayor ahorro fiscal y evitar el drenaje de los recursos por parte de los ministerios gastadores mediante incentivos que

²⁰⁸ Los artículos 54 y 55 de la Ley de Presupuestos del Sector Público que norman las modificaciones de los créditos presupuestarios, señalan que el MEF puede conceder aumentos a los presupuestos aprobados, previa solicitud, a las entidades y organismos públicos siempre y cuando le demuestren un “mejor cumplimiento de sus objetivos y metas”.

²⁰⁹ Vale recordar que la economía ecuatoriana tiene un comportamiento procíclico y volátil.

²¹⁰ Este tema se desarrollará con mayor profundidad en el capítulo de recomendaciones.

²¹¹ Mostajo (2002).

²¹² En el siguiente capítulo se esgrimen los argumentos a favor de las reglas versus la discrecionalidad.

premien el uso adecuado de los escasos recursos públicos.²¹³ Asimismo, la austeridad fiscal que caracteriza la consistencia y robustez de las finanzas públicas no debe significar, en términos microeconómicos, un gasto ineficiente, sino más bien un gasto que considere los criterios de eficiencia, economía y eficacia, para lo cual es imprescindible un mejoramiento en la evaluación, seguimiento y control del gasto público.

4.2.3.- La Cultura de la Administración Pública

*“The perfect bureaucrat everywhere is the man who manages to make no decisions and escapes all responsibility”.*²¹⁴

Brooks Atkinson.

Douglass North advierte que si consideramos únicamente las reglas formales para el análisis económico o histórico, “tendremos una visión inadecuada y a menudo equívoca de la relación entre limitaciones formales y de desempeño”²¹⁵. Por esta razón, incluimos un análisis a las limitaciones informales en la elaboración del Presupuesto General del Estado, comenzando primero con la administración pública, ejecutora de las actividades y proyectos programados en el PGE, y luego, brevemente, con las prácticas políticas denominadas cuasifiscales.

La administración pública actual maneja un paradigma orientado al cumplimiento de procedimientos por medio de una firme estructura burocrática implantada de arriba hacia abajo que reprime la innovación y la consecución de resultados. El desempeño de los funcionarios públicos en términos de eficiencia, eficacia y economía puede explicarse en el nivel de capacitación y de habilidades de sus recursos humanos, la complejidad y opacidad de los procesos administrativos vigentes y las herramientas disponibles que impide una toma de decisiones oportuna. La administración pública, en general, no tiene una orientación hacia un servicio y trabajo por y para la ciudadanía, ni rinde cuentas de su desempeño ante la sociedad.

A pesar de que el sector público en Ecuador, en promedio paga salarios ligeramente menor que el sector privado²¹⁶, la estabilidad laboral –conseguida mediante la legislación vigente (i.e. Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa) y a través de contratos colectivos y presiones sindicales–, genera una serie de distorsiones en el mercado laboral alterando la relación agente-principal en la provisión de bienes y servicios públicos a costa

²¹³ Experiencias de países como Colombia muestran que el manejo de un porcentaje de los recursos a cargo de las tesorerías de las entidades puede contribuir a un uso más eficiente de los recursos. Petrei (1997) realiza un profundo análisis recogiendo la experiencia de países de la OCDE y América Latina en materia de presupuestos.

²¹⁴ Su traducción al castellano sería “El perfecto burócrata en cualquier lugar es aquel que administra la no toma de decisiones y escapa de toda responsabilidad”. Citado de Forbes (1997).

²¹⁵ North (1993), página 75.

²¹⁶ Según Panizza (1999), en promedio, hasta 1998 el salario del sector público en Ecuador era un 6% menor en comparación con actividades similares en el sector privado, pero prevalecían incentivos no monetarios que aseguraban la estabilidad laboral del funcionario. Sin embargo, en la actualidad, “Ecuador es uno de los pocos países del mundo donde se gana más trabajando para el Estado –US\$6.000 al año en promedio– que para la empresa privada, donde los ingresos llegan en promedio a US\$5.000 anuales”. Citado en el artículo ¿Qué harás, Lucio? publicado en la Revista América Economía (01/01/2003).

de la desorganizada ciudadanía que paga con impuestos las distorsiones y las ineficiencias producidas por el proceso político.²¹⁷

En definitiva, es imprescindible un cambio en el paradigma cultural que esté basado en la consecución de logros y resultados junto con incentivos adecuados que permitan una gestión de servicio eficaz y eficiente. No sólo basta con modernizar las legislaciones (instituciones formales) para mejorar el proceso presupuestario, sino también adaptar los hábitos y costumbres correctas (instituciones informales) a las necesidades y exigencias de la ciudadanía. Cabe mencionar que influir en las costumbres y la cultura es un proceso evolutivo que implica tiempo, recursos y un constante aprendizaje.

Otro de los problemas que identificamos es la opacidad o no visibilidad de actividades gubernamentales que por lo general no se incluyen en los presupuestos públicos pero sus efectos son equivalentes al cobro de impuestos y a la concesión de subsidios a grupos de interés²¹⁸. Estas actividades llamadas cuasifiscales no son sometidas al escrutinio y aprobación del Congreso, lo que impide conocer la dimensión real del gasto público, su distribución sectorial y, por ende, los efectos distributivos derivados de la acción pública. De manera similar, la opacidad oculta la verdadera magnitud de la carga tributaria y las distorsiones que puede provocar. Por lo tanto, viola los principios de unicidad y universalidad presupuestaria y dificulta el control macroeconómico que ejercen las autoridades fiscales. Asimismo, transgrede los principios de buena gobernabilidad al crear condiciones más proclives para el desarrollo de prácticas de corrupción.²¹⁹

Finalmente, también hay que considerar los elementos que tienden a generar una considerable opacidad en las cuentas fiscales como la falta de información o su deficiente calidad. Este problema afecta no sólo a las partidas cuasifiscales sino incluso a las cuentas fiscales. Entre los múltiples problemas que se presentan en este campo, conviene señalar la inadecuada cobertura, consistencia y comparabilidad entre distintos períodos de las estadísticas disponibles; la tendencia a realizar mediciones de gasto sobre la base de valores de caja en lugar de valores devengados; la falta de una adecuada contabilidad de la deuda pública y la ausencia casi total de estimaciones del patrimonio público (activos, pasivos y patrimonio neto).²²⁰

²¹⁷ De acuerdo a Panizza (1999), los empleados públicos más beneficiados son las mujeres y los trabajadores menos calificados.

²¹⁸ Véase en el capítulo 1 el modelo de gobierno de la mano que agarra y las teorías de captura de rentas.

²¹⁹ Sobre las actividades cuasifiscales, véase en el apéndice 5.2 una descripción más detallada de las consecuencias de estas prácticas. Un estudio más profundo presenta la CEPAL en el libro "El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades y Desafíos" (1998).

²²⁰ CEPAL (1998). En diciembre del 2002, el Banco Central del Ecuador modificó el año base de sus estadísticas. El resultado fue una mejora aparente de las finanzas públicas, entre ellas la reducción de la deuda pública para el 2003.

CAPÍTULO 5

Hipótesis No. 2

La teoría tradicional de finanzas públicas sugiere la idea de mejorar el bienestar general de la sociedad mediante políticas económicas que se resumen en estos tres criterios:

1. *Asignación eficiente de recursos*, ante los denominados fallos de mercado, con el fin de que la sociedad esté provista de bienes y servicios que el sector privado no esté motivado a dotar o que lo realiza de manera imperfecta (asimetría en la información, competencia imperfecta, etc.).
2. *Estabilización de la economía*, ante la movilidad de capitales internacionales y *shocks* exógenos que afecten de manera temporal o permanente a la economía y con el fin de conseguir un crecimiento económico moderado, sin fluctuaciones, apuntando hacia un pleno empleo de factores de producción.
3. *Redistribución de la riqueza*, ante la brecha de ingresos y riqueza y con el objeto de ayudar a los sectores de mayor vulnerabilidad.

Musgrave señala que estas tres condiciones deben cumplirse simultáneamente y de manera coordinada. Sin embargo, reconoce que en la práctica pueden desarrollarse por etapas volviendo a esta teoría viable pero “imperfecta”. Nuestro objetivo es analizar si los fines de la política económica que justifican la intervención gubernamental en la economía y establecidos en el proceso presupuestario se cumplen considerando el entorno económico e institucional.

A continuación veamos si el Presupuesto del Estado logra cumplir con los tres fines de la política económica de acuerdo a la teoría tradicional de las finanzas públicas.

5.1.- ¿Es el presupuesto un Asignador eficiente?

De acuerdo al modelo de gobierno de la mano invisible, las funciones de un gobierno pueden resumirse en tres actividades: proveer seguridad externa, administrar justicia y realizar ciertas obras públicas.²²¹ Smith y los economistas clásicos (también llamados liberales²²²) consideran que los individuos pueden mejorar el bienestar de la

²²¹ Uno de los mejores exponentes de este enfoque es Adam Smith quien en el Libro V de su “Riqueza de las Naciones”, publicada en 1776, señalaba que el Soberano tenía básicamente tres obligaciones: a) proteger a la sociedad de la invasión y la violencia de otras sociedades independientes; b) proteger a cada individuo de las injusticias y opresiones de cualquier otro miembro de la sociedad, o sea establecer una recta administración de justicia; y c) erigir y mantener aquellos establecimientos públicos y obras públicas, que aunque ventajosos en sumo grado a toda la sociedad, son no obstante de tal naturaleza que la utilidad nunca podría compensar su coste a un individuo o a un pequeño grupo de ellos. Entre otros gastos que describe Smith se encuentran los necesarios para facilitar el comercio y la instrucción pública. En general los defensores contemporáneos de este modelo de gobierno consideran que la provisión de estos servicios del gobierno puede ser realizada a través del sector privado en un entorno jurídico de libre competencia y de respeto a los derechos de propiedad.

²²² En la actualidad existe una gran confusión con este término ya que en filosofía política se lo ha empleado para describir a los movimientos progresistas (izquierda) y a los demócratas (centro-izquierda o centro-derecha). Por el contrario, el verdadero liberal no está identificado con el conservadurismo (derecha) ni mucho menos con los revolucionarios (comunistas, socialistas o nazis) sino que a diferencia de todos ellos, se identifica con una menor intervención del gobierno en la economía y en la vida de los individuos, mientras que todos los demás mencionados

sociedad procurando su interés propio a través de la cooperación voluntaria y de un gobierno limitado y efectivo.

Por otra parte, el modelo de gobierno de la mano que ayuda hace más extensivas las funciones descritas en el párrafo anterior, pues no sólo busca impulsar *ciertas* obras públicas sino también emprender actividades que desempeña normalmente el sector privado (i.e. telecomunicaciones, petróleo, electricidad, seguros, pensiones de jubilación, etc.) bajo el supuesto de conseguir una igualdad en el mínimo de necesidades.²²³ Para los teóricos del bienestar (economistas keynesianos y socialistas) el mercado presenta más fallas que el gobierno y por ello recomiendan emplear el *proceso político* para sustituir o complementar el desempeño de los mercados.²²⁴ En consecuencia, el bienestar general es promovido directamente por la acción visible de la mano del gobierno, a través de la participación ciudadana para financiar vía “cooperación coactiva” las actividades de su creciente sector público.

Los sistemas jurídicos, la cultura y las costumbres forjan el marco institucional en que estos dos modelos prescriptivos de teoría política y económica se llevan a la práctica. Aunque en distintas variantes, los países por lo general pueden catalogarse entre estos dos modelos; sin embargo, según su desempeño económico e institucional, podemos considerar un tercer modelo que se deriva del énfasis regulador²²⁵ de la teoría del bienestar.

Este último modelo denominado la mano que arrancha [the grabbing hand model] muestra que los grupos de interés (políticos, burócratas, oligarcas) utilizan el marco legal para obtener rentas y beneficiarse a costa del consumidor o usuario final que por tener intereses dispersos no pueden organizarse eficazmente.²²⁶

En un estudio elaborado por Djankov, La Porta, López-de-Silanes y Shleifer (2001) publicado originalmente en el NBER (National Bureau of Economic Research) sobre las regulaciones necesarias para establecer un negocio legalmente en 85 países, concluye que aquellos países con mayor regulación están asociados con una mayor economía informal, más fallas de mercados, más corrupción y menor desempeño económico que países con gobiernos más representativos y limitados. En el ranking, Ecuador²²⁷ se ubica en el puesto 77 y en consecuencia, podemos interpretar que debiera ser catalogado dentro del modelo de la mano que arrancha.²²⁸

proponen una mayor intervención estatal en diferentes grados. Un término alternativo a liberal que describe el ideal de libertad individual y gobierno limitado es “libertario”. Véase en Fundamentos de Libertad de F. A. Hayek el capítulo ¿Por qué no soy conservador?

²²³ Adicionalmente, los defensores de este enfoque argumentan que para lograr el “pleno empleo” se justifica la inversión y el gasto público incluso en actividades que no resulten productivas para la sociedad.

²²⁴ Según Musgrave y Musgrave (1992) “el mecanismo de mercado por sí solo no puede realizar todas las funciones económicas. La política pública es necesaria para guiar, corregir y complementar al mercado en algunos aspectos”.

²²⁵ Por lo general, esta teoría ve a la regulación o al derecho como algo neutral, sin costo alguno debido a que el *enforcement* (de la regulación) se traslada al ciudadano (y no a la entidad pública) quien requiere de tiempo e información necesaria para su cumplimiento. Para un análisis más detallado del costo de la legalidad, véase “La corrupción es consecuencia, no causa” de Enrique Gherzi.

²²⁶ Véase capítulo 1.

²²⁷ De acuerdo a Djankov et al (2000), en Ecuador “se requieren 16 trámites que tardan en promedio 72 días y consumen el 91% del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, mientras que en Canadá los dos únicos trámites tardan 2 días en ser aprobados”. Citado de El Financiero, edición 482, 10 de marzo del 2003.

²²⁸ Adicionalmente, otro estudio de Glaeser y Shleifer (2001) presenta que los países con origen legal basado en el derecho francés (Código Napoleónico) –tal es el caso del Ecuador y la mayoría de los países de América Latina– tienen

Este antecedente apenas nos da una idea de la eficiencia de las regulaciones y del sector público en el Ecuador para tratar de mejorar el bienestar general a través de la mano visible del gobierno.

A continuación analizaremos si el proceso presupuestario, y en especial, el proceso político resulta eficiente para asignar los recursos escasos, el primer objetivo de la política económica según Musgrave.

5.1.1.- Provisión gubernamental de Bienes Públicos

*“La sociedad, para vivir mejor ella, crea como utensilio el Estado. Luego el Estado se sobrepone, y la sociedad tiene que empezar a vivir para el Estado”.*²²⁹

José Ortega y Gasset, 1937

La hacienda pública tradicional sostiene que ciertos bienes y servicios no presentan las características de los bienes privados (exclusividad y delimitación)²³⁰ por lo que no resulta posible la revelación voluntaria de preferencias a través del sistema de precios de mercado, y por lo tanto, se requiere del proceso político (política presupuestaria sujeta a reglas de aprobación legislativa)²³¹ para determinar la elección entre alternativas de gasto y su respectivo financiamiento a través de la vía fiscal.²³²

Los aspectos de asignación y distribución en la política presupuestaria deben determinarse simultáneamente en un marco de equilibrio general pero en la práctica, este procedimiento no es factible, pues la provisión de los bienes y servicios públicos tiende a ser distorsionada por consideraciones distributivas y viceversa por lo que el procedimiento por etapas resulta útil aunque imperfecto.²³³

En fin, el objetivo de la provisión es determinar la cantidad, clase (calidad) y la cuantía monetaria de un bien suministrado por el Gobierno, a pesar de que existen dificultades para estimar la valoración de los beneficios que se recibe.²³⁴

gobiernos con tendencia a ser más proclives a la intervención estatal en la economía y que además, muestran mayores fallas de mercado que los países con tradición de derecho consuetudinario –como Estados Unidos e Inglaterra–.

²²⁹ Op. cit. de Ortega y Gasset (1983).

²³⁰ Véase López (1991). En realidad son muy pocos los bienes y servicios que puedan considerarse bienes públicos puros. Por lo general, algunos son exclusivos, otros solo rivales, pero la mayoría son una combinación (poco exclusivos y poco rivales).

²³¹ La política en reemplazo al mercado involucra un proceso de votación (democracia directa o participativa) que decide acerca de la provisión de bienes “sociales” y la financiación de sus costes mediante impuestos –lo que presupone una distribución de la renta dada que permite realizar una asignación similar a la del mecanismo de mercado para los bienes privados–.

²³² Cabe mencionar que la imposición genera excesos de gravamen que no surgen en el mercado de bienes privados. Este supuesto implica primero una política destinada a elegir una “distribución correcta” a través de las políticas de transferencias, para posteriormente determinar la asignación de recursos para la provisión de bienes “sociales”.

²³³ Musgrave y Musgrave (1992), p. 86-87.

²³⁴ Al respecto, el economista austriaco Ludwig von Mises sostiene que al no existir un sistema de precios libres que oriente la producción hacia sus usos más valorados, cualquier numerario que se emplee en su reemplazo será ineficiente. Véase también la teoría de la imputación elaborada por la Escuela Austriaca de Economía.

Musgrave y Musgrave (1992) señalan importante diferenciar la distinción entre provisión pública y producción pública: “Si decimos que los bienes sociales (públicos) son provistos públicamente, significa que se financian por medio del presupuesto y puestos a disposición libres de cargas directas. No importa cómo sean producidos”. El término «provisión» se refiere al proceso de elección y pago mas bien que a si los productos o servicios son producidos por el gobierno o por empresas privadas.²³⁵

Cabe mencionar que esta teoría tiene como marco de referencia las instituciones (democráticas, jurídicas y culturales) de los Estados Unidos en donde la actividad del sector privado es la regla y la del sector público la excepción.²³⁶ Su aplicación para el estudio de la economía política ecuatoriana debe restringirse y tomarse con mucho cuidado debido a que el funcionamiento institucional en el Ecuador difiere de los supuestos del modelo de gobierno norteamericano. Por ejemplo, en Ecuador los derechos de propiedad privada se encuentran débilmente garantizados²³⁷ y además, la Constitución Política permite y favorece la provisión gubernamental de bienes y servicios²³⁸ argumentando generalmente la consecución del bien común o del interés nacional.²³⁹ No obstante, en la práctica este cuerpo teórico (the helping hand model) nos ayuda a comprender las herramientas y mecanismos que emplea el sector público para seleccionar las diferentes actividades aunque su injerencia en ciertas ocasiones se halle (o no) precedida de un fallo de mercado –ya sea de carácter endógeno (provocado por deficiencias del sector privado) o exógeno (inducido por una regulación deficiente o un exceso de ella)–.

5.1.2.- La asignación presupuestaria en la práctica

La programación y formulación presupuestaria representan la demanda agregada que comprende las actividades del sector público orientadas a cumplir con los fines de la política económica.

Las unidades ejecutoras son las encargadas en *descubrir* y satisfacer las necesidades colectivas y según la Ley de Presupuestos del Sector Público, la máxima autoridad de cada entidad u organismo público junto con el encargado del manejo presupuestario son los responsables de la administración del gasto y de los resultados obtenidos.²⁴⁰ Al MEF, como ente rector del sistema presupuestario, solamente le compete determinar las políticas generales que cumplirán las entidades y organismos que dependen del PGE.²⁴¹

²³⁵ Op. cit., p. 9 y 56 respectivamente.

²³⁶ La importancia que le asignan los norteamericanos al respeto a los derechos de propiedad y a la seguridad jurídica ha permitido que su bienestar dependa de la fortaleza del sector privado.

²³⁷ Véase Constitución Política (artículo 30): El Estado reconoce y garantiza la propiedad siempre y cuando cumpla su función social.

²³⁸ Los sectores tradicionalmente manejados por el Estado son la salud, educación, justicia, seguridad social; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado; procesamiento, transporte y distribución de combustibles; transportación pública, telecomunicaciones, entre otros que el sector privado bien puede encargarse.

²³⁹ Esta propensión jurídica y también cultural hacia una mayor intervención estatal tiene sus raíces en lo que F. A. Hayek denomina *constructivismo social*, que es una filosofía política antes que una teoría de Economía Política. Del constructivismo social se derivan las diversas formas de colectivismo identificadas con una mayor intervención gubernamental en la economía, desde el nazismo, comunismo, socialismo hasta sus versiones más democráticas como el estado de bienestar que han fracasado por su inconsistencia teórica y práctica con la realidad humana.

²⁴⁰ Véase LPSP, artículos 68 y 69. Cabe destacar que las entidades y organismos públicos compiten por recursos escasos con otras agencias que podrían emprender propósitos similares.

²⁴¹ Para mayor detalle véase el Proceso Presupuestario en el Capítulo 3.

Las actividades “descubiertas” por las entidades se deben traducir e incorporar a las proformas, y una vez aprobadas a nivel institucional y sectorial, éstas se remiten al MEF que posteriormente analiza el cumplimiento de sus directrices para luego aprobarlas globalmente y consolidarlas. Seguidamente, en varias sesiones con el Presidente de la República y su gabinete ministerial se discuten y negocian las actividades planteadas entre otras alternativas y prioridades antes de que la Proforma sea enviada al Congreso Nacional.

Adicionalmente, la LPSP establece que las entidades y organismos públicos deben elaborar indicadores de gestión con el fin de evaluar la calidad del gasto público en términos de eficiencia, economía y eficacia y que se deben remitir oportunamente al MEF para medir su cumplimiento. Sin embargo, ante la multiplicidad de funciones que otorga la Ley, la Subsecretaría de Presupuestos y Contabilidad concentra la mayor parte de sus recursos en actividades operativas que en la etapa de evaluación presupuestaria.²⁴²

Por otra parte, la volatilidad de la economía ecuatoriana provoca una mayor exposición de las finanzas públicas a shocks exógenos y por lo general, una situación de iliquidez o crisis fiscal (supongamos por una caída en los ingresos fiscales) podría generar *retrasos o recortes* en las asignaciones presupuestarias que conllevarían a una paralización de las actividades en diversos casos. Estas prácticas denominadas *stop-and-go policies* terminan afectando la ejecución y la calidad de los diferentes programas. Un ejemplo claro es la suspensión de actividades en los servicios públicos, de manera particular, de los trabajadores de la salud en el área de consulta externa que mantienen sus medidas hasta que se normalice su situación financiera.²⁴³

Pero, la administración pública también utiliza estrategias políticas para mantener su presupuesto y en fin su estabilidad laboral. Una práctica usual es anunciar a la opinión pública la cancelación o cierre de los servicios más valiosos en lugar de eliminar las actividades que no agregan valor alguno por falta de fondos.²⁴⁴ Otra estrategia financiera para amortiguar los posibles atrasos o recortes presupuestarios es inflar los requerimientos para prevenir la posibilidad de futuros desajustes, lo que *ceteris paribus* genera un exceso de gravamen para los pagadores de impuestos.

Finalmente, es importante reconocer la existencia de *gastos improductivos*²⁴⁵ que explican la brecha entre el nivel de gasto actual y un nivel de gasto menor que produciría el

²⁴² Al respecto, cabe mencionar que el SIGEF ha permitido sistematizar y simplificar los trámites operativos pero el manejo contable y de tesorería sigue siendo complejo. Ante esta situación, el ex-ministro Yturralde nos sugirió que podría establecerse una Unidad Ejecutora Permanente, de carácter multidisciplinar e inter-institucional, encargada de la evaluación presupuestaria y de la preparación de ajustes ante la dinámica de la economía.

²⁴³ Citado de Diario El Universo, (18-01-2003). Cabe mencionar que la paralización de bienes y servicios públicos, específicamente el de salud, está prohibido por la Constitución Política, artículo 35 numeral 10. Otra medida común es el recorte de gastos de capital en reemplazo de gasto corriente. Respecto a los proyectos de inversión pública, la reinversión es lo primero que se corta, lo que potencia la posibilidad de utilizar recursos públicos en proyectos no eficientes ni productivos. De igual manera, proyectos viables económicamente podrían sufrir daños colaterales por una mala coordinación con otros proyectos complementarios en caso de posibles recortes o demoras en la transferencia de recursos.

²⁴⁴ Esta práctica política es conocida como el Síndrome del Parque Washington, en alusión al cierre del parque –la mayor atracción turística de la ciudad–.

²⁴⁵ Existen ciertos gastos improductivos que están relacionados con las actividades cuasifiscales por su opacidad. Hechos que muestran la existencia de estos gastos son las exenciones tributarias, las transferencias gubernamentales a empresas públicas deficitarias, los subsidios generales, entre otros.

mismo beneficio pero con la máxima eficacia en cuanto al uso de recursos. La existencia de este tipo de gastos puede resumirse en tres determinantes:

- 1) Incertidumbre generada por la opacidad y discrecionalidad en el proceso político;
- 2) Falta de personal capacitado y con poca motivación en la administración pública; y,
- 3) Débil control y evaluación presupuestaria.

Todos estos factores abren las posibilidades de oportunidades para la corrupción pública y lógicamente, atenta el cumplimiento efectivo de los objetivos inicialmente establecidos mediante la intervención gubernamental.

Por consiguiente, es necesario tomar conciencia sobre la magnitud de estos gastos y medirlos en términos cualitativos y cuantitativos para una evaluación y rediseño de políticas y programas de gasto público. Sin embargo debe considerarse que no solo basta identificar los gastos improductivos, sino también reducirlos y eliminarlos.²⁴⁶

Por lo tanto, ante esta situación, resulta difícil determinar si el gasto público cumple con sus fines sociales pues gran parte de sus beneficiarios mediante recursos preasignados no rinde cuenta al Ministerio de Economía y Finanzas -mucho menos a la ciudadanía- sobre sus actividades encargadas. Respecto a las entidades y organismos del sector público no financiero, el MEF recibe periódicamente evaluaciones orientadas a la ejecución y programación presupuestaria pero su enfoque es basado en los procedimientos antes que en los resultados conseguidos.

5.1.3.- El caso de la educación

“No existe evidencia que el gasto público acumulado a lo largo de los años haya sido con fines de mejorar el bienestar de la población”²⁴⁷.

Jorge Gallardo Zavala – Ex-Ministro de Economía y Finanzas

La Constitución Política señala que la educación es un derecho irrenunciable de los ciudadanos y deber inexcusable del Estado por lo que obliga destinar el 30% de los ingresos totales del gobierno central para esta actividad.²⁴⁸ En realidad, la rigidez presupuestaria y la multiplicidad de intereses y objetivos que participan del PGE han impedido que se destinen los ingresos que por Ley le corresponde al sector educativo. Históricamente podemos observar que el presupuesto asignado para este sector llegó hasta un máximo del 19.5% del PGE en el periodo 1993-2002.²⁴⁹ Sin embargo, como veremos

²⁴⁶ Mostajo (2002) recomienda que hacer viable políticamente una propuesta de reducción de gastos, se podría presentar un análisis identificando a los ganadores y perdedores de la reasignación del gasto público, y complementadas por un adecuado esquema de compensación.

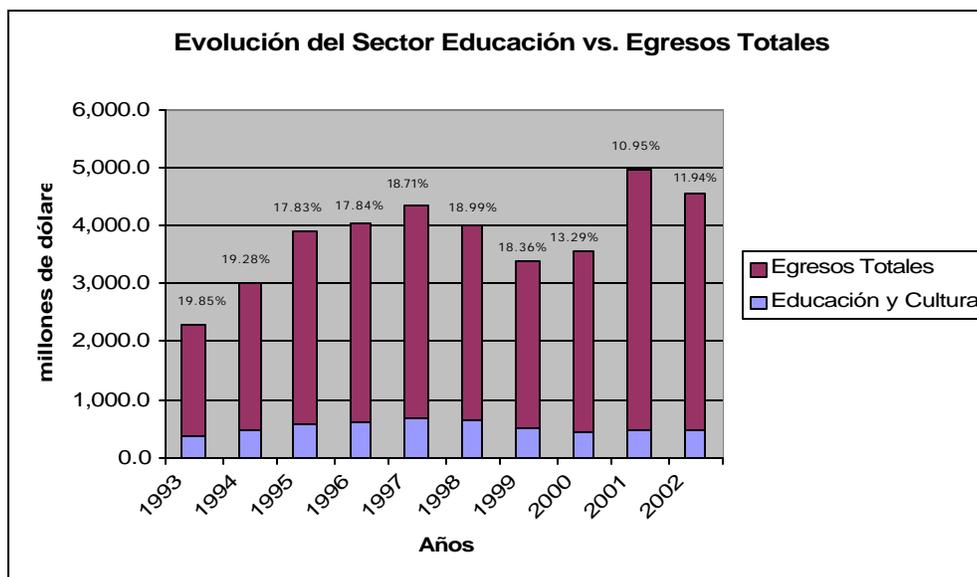
²⁴⁷ Gallardo Zavala (2001).

²⁴⁸ Véase Constitución Política, artículos 66 y 71 respectivamente. Es preciso recordar que aunque el bien o servicio público sea subsidiado completamente, en términos económicos, este nunca fue ni será gratuito.

²⁴⁹ Por lo general, el incremento del gasto público total ha sido superior al incremento del gasto en educación haciendo que la proporción del gasto sectorial parezca cada vez menor. Cabe mencionar que la mayoría de los egresos públicos ya se encuentran comprometidos incluso antes de la formulación presupuestaria contribuyendo a que se incumpla con esta disposición constitucional, puesto que tampoco se puede presentar un presupuesto desfinanciado. Entre los componentes que explican esta inflexibilidad presupuestaria se encuentran las leyes de preasignaciones (que entre tantas también benefician al sector educativo) y los gastos relacionados al servicio de deuda pública y remuneraciones

más adelante, el problema de la educación pública no se resuelve con llegar a una asignación anual del 30% de los ingresos fiscales sino que existen problemas funcionales (institucionales) que aunque se incremente el presupuesto impiden una mejora en la calidad del gasto en este sector.

Gráfico No. 5.01



Fuente: Boletín Estadístico Mensual, Banco Central del Ecuador.
Elaboración: los autores.

El principal problema de una asignación eficiente está relacionado con la revelación de preferencias. El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) intenta planificar, controlar, dirigir y ejecutar centralizadamente la producción y distribución de los bienes sin tomar en cuenta las preferencias de los consumidores. Al no tener un mecanismo que permita identificar los intereses de los individuos, por lo general realiza una “provisión uniforme”²⁵⁰ y en consecuencia, termina provocando injusticias para toda la sociedad.²⁵¹

de la burocracia (donde también se incluye al magisterio). Para más detalles véase el apéndice 5.3 sobre Rigidez Presupuestaria.

²⁵⁰ La provisión uniforme se basa en el supuesto del agente representativo. Para Stiglitz (1988), la esta consiste en brindar una misma cantidad de un bien a todos los individuos. En el caso de la educación estatal, se brinda a todos los estudiantes una misma cantidad y calidad de educación impidiendo que la educación se adapte a las diferentes necesidades y deseos de los ciudadanos como ocurre en el mercado privado. También la “zonificación escolar” diseñada por el MEC asigna el establecimiento educativo donde los padres deben matricular a sus hijos en función de la localización del plantel. Como anécdota personal, recuerdo que durante mi educación secundaria a principios de la década de 1990 en un colegio privado tenía como materia (obligatoria impuesta por el pènsum del MEC) las clases de mecanografía y taquigrafía. Lamentablemente los adelantos tecnológicos hicieron inútiles a estos conocimientos (nota de Fabián Chang).

²⁵¹ En el caso de una provisión privada, en un mercado libre el sistema de precios cumple con transmitir la información necesaria para orientar la producción del bien a los máximos niveles de eficiencia y equidad. La intervención gubernamental del Estado en la educación llega hasta el punto de fijar los costos para los planteles de educación privada demostrando un desconocimiento total del funcionamiento de una economía de mercado y de la teoría del valor subjetivo que señala que el precio no está en función del costo-trabajo sino de la valoración subjetiva que genera intercambios con mutuo beneficio.

Según Molina Gavilanes (2001), la educación es un bien económico cuasi-público y por tanto, la forma más eficiente de provisión es a través del sector privado. De ahí que la provisión uniforme mediante la asignación estatal produce ineficiencias²⁵² en casi la totalidad del servicio. De igual manera, el autor observa que no ha existido una priorización del gasto en este sector²⁵³ y que un incremento en el presupuesto no implica necesariamente una mejora en la calidad de la educación.²⁵⁴

Cuadro No. 5.01

Puntajes, sobre 20, obtenidos por los alumnos en matemáticas y castellano				
		1996	2000	Diferencia
Matemáticas 3o. de básica	Costa	8.7	8.0	-0.7
	Sierra	9.7	9.1	-0.6
	<i>Nacional</i>	<i>9.3</i>	<i>8.4</i>	<i>-0.9</i>
Matemáticas 7o. de básica	Costa	6.6	5.7	-0.9
	Sierra	7.5	6.4	-1.1
	<i>Nacional</i>	<i>7.1</i>	<i>6.0</i>	<i>-1.1</i>
Castellano 3o. de básica	Costa	10.0	8.9	-1.1
	Sierra	10.7	10.1	-0.6
	<i>Nacional</i>	<i>10.4</i>	<i>9.4</i>	<i>-1.0</i>
Castellano 7o. de básica	Costa	10.6	9.5	-1.1
	Sierra	11.5	10.0	-1.5
	<i>Nacional</i>	<i>11.1</i>	<i>9.7</i>	<i>-1.4</i>

Fuente: MEC-Aprendo, Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos (SINMLA), 1996 y 2000.

Publicado en Revista Gestión, Octubre del 2002.

La educación pública en Ecuador es un monopolio estatal.²⁵⁵ De esta forma, el Estado se ha convertido en el mayor empleador del país (la nómina del sector educativo para el 2001 incluyó a 143,349 docentes que representa más del 60% de todos los

²⁵² Por ejemplo, según el Human Development Report 2002 publicado por las Naciones Unidas, "en Ecuador, el 20% de los hogares con ingresos más bajos recibe sólo el 11% del gasto en educación pública mientras que el 20% de los más ricos recibe el 26% -algo más que el doble". Además, la activa participación del Estado en la educación genera un efecto expulsión (*crowding out*) a la inversión de la empresa privada al competir con entidades públicas que prácticamente regalan su servicio (entiéndase precios inferiores a los del mercado o *dumping*). Véase también numeral 259.

²⁵³ En el sentido de que resulta más rentable para la sociedad y para el individuo que si se invirtiese en educación pública, se destine preferentemente su gasto a educación básica y posteriormente a secundaria en lugar de enfocarse en la instrucción superior. En Ecuador la tendencia ha sido inversa tal como lo muestra Nieto Rojas (2001) señalando que el Estado ecuatoriano, durante la década de 1990, en términos de inversión por estudiante ha gastado más en educación superior que en educación básica y secundaria. Al respecto Molina Gavilanes (2001) cita un estudio del Banco Mundial (1995) que indica que en América Latina la tasa de retorno social para las inversiones en el sector de educación básica (17.9%) es superior al rendimiento en secundaria (12.8%) y nivel superior (12.3%). Para el individuo, la mayor tasa de rendimiento es la inversión en educación básica (26.2%) seguida por la universitaria (19.7%) y la secundaria (16.8%). Las conclusiones del análisis comparativo resumen que la tasa de retorno social en la región es menor que la tasa de retorno privada en la educación básica.

²⁵⁴ Los resultados de las pruebas de medición de logros académicos "Aprendo" realizadas en 1996 y 1997, concluyen el alumnado posee poco dominio de las materias, y lo más grave es que en su mayoría no pueden diferenciar entre lectura y lectura comprensiva, es decir que no entienden lo que leen. Esto evidencia que la calidad de la educación disminuyó a pesar de que se incrementó en esos años el gasto en educación.

²⁵⁵ De acuerdo al Censo del Magisterio Fiscal (Mayo del 2001), el 71% de los profesores están empleados por el sector público.

servidores públicos del gobierno central).²⁵⁶ El Estado también fija el precio del salario y mediante el MEC establece los incentivos individuales e institucionales que no favorecen la acumulación de capital humano y el desempeño eficiente.²⁵⁷

Adicionalmente, la volatilidad de los ingresos fiscales afecta principalmente a los sectores con menor negociación política como es el caso de los docentes y los trabajadores del sector salud quienes mediante paralizaciones de los servicios públicos logran imponer sus exigencias salariales, incluso aunque el presupuesto ya haya sido aprobado por el Legislativo. Sin embargo, el incremento en el presupuesto del sector no garantiza que se recompense a los maestros de acuerdo a su rendimiento o calidad en la docencia.²⁵⁸

En definitiva, por las razones arriba expuestas podemos concluir que la asignación estatal a través del sistema de educación pública actual es en el mejor de los casos deficiente.

El proceso político (burocratización) de la educación ha hecho que el objeto principal del MEC sean los profesores y no los estudiantes; además, como toda consecuencia de una estatización, se ha trasladado la responsabilidad de la formación de los valores de las familias a los docentes del ministerio y que en general, trae consigo un sinnúmero de distorsiones que no se darían si se permitiese introducir mecanismos de competencia, descentralización y mayor participación ciudadana en el sistema educativo.²⁵⁹

Finalmente, como lo reconocen Richard y Peggy Musgrave (1992): “La naturaleza enormemente política de este tipo de elecciones es bastante útil para explicar por qué se adoptó una combinación de políticas económicas tan poco satisfactoria”.²⁶⁰

²⁵⁶ Molina (2001) cita un trabajo de Paladines (1999), “entre el 90% y 97% del presupuesto se consumen en gasto corriente”. Para Fierro-Renoy (1995) el gasto total anual (educativo) en promedio está compuesto por 83.2% de gasto corriente, 12.6% en formación bruta de capital fijo y 4.2% en otros gastos y concluye que existe una elevada correlación positiva entre las revisiones generales de las remuneraciones y modificaciones de escalafones del magisterio y el gasto de las administraciones públicas en estas funciones. Adicionalmente, Paladines sostiene que “en algunas modalidades y centros escolares existe exceso de personal, al igual en la administración central y provincial” y Fierro-Renoy afirma que la participación del gasto corriente en el gasto público es mayoritaria, y dentro del gasto corriente el peso de las remuneraciones es bastante elevado”.

²⁵⁷ La homologación salarial (categorización por escalafones según antigüedad) y la estabilidad laboral impiden premiar a los maestros por su nivel de productividad y buen rendimiento. Sobre esto, el Censo del Magisterio Fiscal y Servidores Públicos del MEC (mayo del 2001) señala que el 47.1% de los docentes no posee título universitario.

²⁵⁸ Un estudio de Fundación Ecuador señala que los aumentos salariales masivos autorizados por el entonces Presidente Jaime Roldós no resultaron en incrementos apreciables en la calidad de la educación fiscal.

²⁵⁹ Una propuesta interesante la sugieren Milton y Rose Friedman a través de la entrega de bonos directamente a los padres de familia para que paguen la colegiatura de sus hijos en establecimientos particulares o públicos, en lugar de financiar a las escuelas públicas. Paralela mente, se puede entregar los establecimientos públicos en forma de acciones de manera que los padres de familia puedan participar activamente como administradores de las escuelas y también puedan establecer incentivos que permitan atraer a mejores profesores y más alumnos.

²⁶⁰ Op. cit. de Musgrave y Musgrave (1992), p. 675-676.

5.2.- ¿Es el Presupuesto Estabilizador de la Economía?

En el período entre las dos guerras mundiales existían fuertes movimientos internacionales de capital que provocaban marcadas fluctuaciones en los tipos de cambio en las economías de los distintos países. Ante esta situación, los economistas de esa época señalaron que las fuerzas de mercado (capitales privados) debían de ser moderadas y que las fluctuaciones causadas por *shocks* externos debían ser suavizadas, naturalmente a través de la intervención gubernamental.²⁶¹ Producto de esta línea de pensamiento surge otro fin de la política económica: procurar un equilibrio en las cuentas exteriores, o en otras palabras, la estabilidad de la economía.²⁶²

Para lograr este objetivo, el presupuesto público se convierte en la principal herramienta de la planificación social y económica en la era de post-guerra. A finales de 1970, tanto los países occidentales como los países bajo el régimen socialista soviético (paradigma keynesiano y el modelo socialista respectivamente) atravesaron una crisis severa. El gasto público financiado vía inflación no solucionó el problema del creciente desempleo provocando un fenómeno económico a nivel mundial nunca antes conocido y que los economistas denominaron estanflación²⁶³.

Por otra parte, los países subdesarrollados comenzaron a imitar el gasto público y la industrialización forzosa de los países del Primer y Segundo Mundo sin haber incurrido en un desarrollo institucional previo que les permita una acumulación de capital como proceso anterior al consumo o redistribución de riqueza.

Teóricamente, la llamada “estabilización de una economía” requiere primero de la medición exhaustiva de la fluctuación de la economía (ciclos económicos) para optimizar los instrumentos de política fiscal con el fin de conducir el PIB a un “nivel potencial” mediante la mano del Estado. El anticiparse oportunamente a los *shocks* exógenos y a la psicología de los consumidores e inversionistas es el segundo paso para evitar caídas y auges *excesivos* de los ciclos económicos que desvíen a la economía de su tendencia de crecimiento, justificando así la intervención estatal a través de políticas monetarias y crediticias.²⁶⁴ No obstante, en la práctica, la obtención de información estadística resulta sumamente compleja²⁶⁵ y además, la elección y ejecución de la política fiscal para contrarrestar el ciclo se ve limitada por dos factores: i) las expectativas racionales de los agentes económicos; y, ii) suponiendo que se consideran las medidas correctas, por la

²⁶¹ El Fondo Monetario Internacional fue fundado por John Maynard Keynes y Harry Dexter White en 1944. Es preciso mencionar que la misión primigenia del FMI consistía en evitar que los países incurran en “devaluaciones competitivas” mediante los denominados préstamos de contingencia y otros paquetes de ayuda internacional. Sobre el impacto de la ayuda internacional en el estancamiento de los países en vías de desarrollo y las consecuencias económicas (macro y micro) y políticas de la intervención de los organismos multilaterales (FMI, Banco Mundial) en la economía global sugerimos revisar a P. T. Bauer (1959) y Global Fortune, Vásquez (2000) publicado por Cato Institute.

²⁶² En realidad, el precursor de esta teoría fue Keynes quien en 1936 aseguraba que el gasto público debe compensar el exceso de ahorro privado con el fin de reactivar la producción. Asimismo, afirmaba que era necesario moderar el comportamiento de los espíritus animales (refiriéndose a los emprendedores con mayor atracción al riesgo) ya que estos impulsaban las fluctuaciones de los ciclos económicos

²⁶³ Según el diccionario Congdon & McWilliams, estanflación corresponde a una situación en que la economía padece, a la vez, de estancamiento (crecimiento lento o nulo del PIB) y un desempleo alto y creciente, además de inflación.

²⁶⁴ Las modificaciones en las tasas de interés y la tasa de emisión monetaria a cargo de los bancos centrales son las formas más populares de alterar el comportamiento de gasto e inversión agregado.

²⁶⁵ Para Huerta de Soto, la estadística es una herramienta que simplemente nos ayuda a describir mejor la historia. Sobre los límites al uso de la econometría, véase “The Use of Knowledge in Society” por F.A. Hayek.

demora en la aplicación de las políticas en los momentos adecuados (algo que los economistas llaman de manera técnica “inconsistencia inter-temporal”).²⁶⁶

Por lo general, se emplea el saldo presupuestario en relación al PIB potencial de la economía como indicador de la política fiscal. El tamaño del sector público como porcentaje del PIB, es un determinante de la extensión con la que operan los denominados “estabilizadores automáticos”²⁶⁷ y permiten ajustar el impacto del ciclo. Sin embargo, este indicador poco nos dice sobre el comportamiento expansivo o contractivo de la economía debido al carácter endógeno del déficit en relación al proceso cíclico. Otro indicador recientemente utilizado en la literatura económica es el balance estructural²⁶⁸ que permite observar el impulso y desempeño fiscal (calcula el efecto discrecional y cíclico) de las políticas económicas.

A continuación, presentamos un análisis del entorno de la economía ecuatoriana que nos ayudará a determinar sobre la bondad de una política fiscal (anticíclica) y en caso de un escenario adverso, qué alternativa de política fiscal sería mejor aplicada para el caso de Ecuador.

5.2.1.- El Comercio Exterior

Desde el inicio de la república en 1830, el grado de desarrollo de la economía ecuatoriana está relacionado con la estructura productiva y su apertura con el comercio exterior. Los habitantes de las regiones litoral e interandina fueron descubriendo sus ventajas comparativas y a comienzos del siglo XX, el progreso de Guayaquil se tornó evidente en relación a Quito debido a la orientación agro-exportadora de la costa por medio de la comercialización del cacao y café en el mercado internacional, mientras que la sierra destinaba su producción agrícola y textil para el consumo interno.²⁶⁹ En 1927, un grupo de jóvenes militares de la Sierra derrocó al Presidente Gonzalo Córdoba y entregaron el poder a un médico conservador quiteño, Isidro Ayora quien funda, entre otros organismos estatales y paraestatales (IESS, Contraloría General, etc.), el Banco Central con el objeto de trasladar el poder financiero a la capital para así compensar el desarrollo productivo de Guayaquil.²⁷⁰ No obstante, pese a la inestabilidad política y económica que sufrió el Ecuador en las dos décadas siguientes, sumado a la recesión generalizada de la segunda

²⁶⁶ Este enfoque tradicional (*mainstream*) de los ciclos económicos emplea el análisis estático del modelo de equilibrio general. Una teoría diferente presente la Escuela de Economía Austriaca, liderada por Hayek y Mises que emplean un análisis dinámico de la economía como un proceso y adicionalmente incorporan las teorías del capital (producción) e interés al componente monetario de los ciclos.

²⁶⁷ Los *built-in-stabilizers* designan aquellas políticas de gobierno que hacen que se incremente o disminuya el nivel de demanda agregada cuando está bajo o alto, respectivamente. Dos ejemplos son el sistema impositivo (se pagan más impuestos cuando la demanda es alta que cuando es baja), y los servicios sociales (se gasta más dinero cuando la demanda está a bajo nivel como en los subsidios de desempleo). Citado de Congdon-McWilliams (1995).

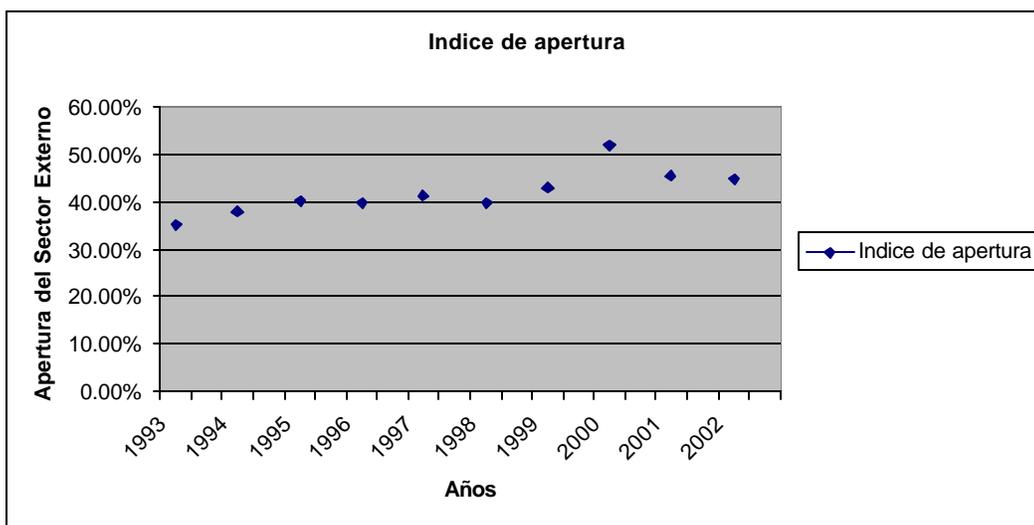
²⁶⁸ El balance estructural permite excluir los efectos cíclicos de la recaudación tributaria y los cambios transitorios en los ingresos petroleros. Técnicamente, refleja la recaudación tributaria que se hubiera obtenido si la economía se encontrara en su nivel de crecimiento de tendencia y los ingresos petroleros fueran los ingresos de mediano plazo.

²⁶⁹ Este mejoramiento del nivel de vida se representa en la obra literaria “A la Costa” de José de la Cuadra, que relata la migración de los habitantes de la sierra al litoral, a pesar de que la vida en los valles era menos agitada y habían menos enfermedades tropicales. Cabe mencionar que en aquella época las vías de comunicación entre Quito y Guayaquil, y Sierra y Costa en general, eran sumamente precarias. Asimismo, el conflicto inter e intra-regional se acentuó precisamente por los intereses económicos y políticos contrapuestos generando una ola de incertidumbre ante la débil y naciente institucionalidad sumado a la fortaleza del caudillismo.

²⁷⁰ Hemos adoptado esta tesis de Linda Alexander Rodríguez y que es corroborada por Arosemena (2002).

guerra mundial, la costa ecuatoriana mantuvo su orientación agro-exportadora y en la década de 1950 se impulsaron otros productos de exportación, esta vez el arroz, el banano y la pesca. A inicios de 1970, con el descubrimiento de las reservas petroleras en el Oriente ecuatoriano, el volumen de las exportaciones ecuatorianas se concentró en el oro negro – que luego fue expropiado por el Estado y permanece bajo el actual control y administración de la empresa pública Petroecuador– dejando en segundo plano a los bienes primarios de la Costa. Sin embargo, en las últimas décadas, se ha diversificado la oferta exportable y los productos denominados “no tradicionales” han cobrado una relativa importancia ante la preponderancia de los ingresos por exportación del petróleo, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro.²⁷¹

Gráfico No. 5.02



Fuente: Boletín Estadístico Mensual, Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Los autores.

Revisando la estructura de la economía en relación al comercio exterior (véase gráfico a continuación)²⁷² podemos observar que la oferta exportable de Ecuador se halla concentrada en unos pocos bienes transables, particularmente en “*commodities*” y que además estos representan un alto porcentaje de las exportaciones totales del país²⁷³. Esto genera una mayor volatilidad de la economía ante la posibilidad de *shocks* exógenos. De esta forma, si el precio de los *commodities* cumple un proceso estocástico de *raíz unitaria*, la literatura económica sugiere que los *shocks* exógenos que afecten la economía tendrían un efecto permanente y su impacto se transmitiría al resto de la economía.²⁷⁴

²⁷¹ El gráfico muestra el índice de apertura al sector externo (exportaciones + importaciones / PIB) que mide la participación del comercio exterior en la economía ecuatoriana durante la última década.

²⁷² Desde 1999 la exportación de productos “no tradicionales” superó ligeramente a los productos “tradicionales” (banano, café, camarón, cacao y pescado, etc.).

²⁷³ Según el BCE, los bienes primarios (petróleo crudo, banano, café camarón, cacao, flores naturales, madera, atún, entre otros) en el periodo 1993 y 2002 tuvieron una participación entre el 82% y el 74% del total de la oferta exportable del país. Esto sin considerar a los bienes industrializados cuyos precios están asociados

²⁷⁴ La enfermedad holandesa describe el mejoramiento de los términos de intercambio de un sector que se transmite al resto de la economía.

Cuadro No. 5.02

Exportaciones por grupos de Productos				
<i>(en porcentajes de las exportaciones totales)</i>				
Años	Petroleras	No Petroleras	Tradicionales	No Tradicionales
	(a)	(b=c+d)	(c)	(d)
1993	40.99	59.01	42.19	16.82
1994	33.96	66.04	48.09	17.96
1995	34.92	65.08	45.56	19.51
1996	35.89	64.11	41.30	22.81
1997	29.58	70.42	48.73	21.69
1998	21.96	78.04	51.80	26.24
1999	33.24	66.76	40.78	25.97
2000	49.58	50.42	26.43	24.00
2001	40.61	59.39	29.15	30.24
2002	40.98	59.02	29.32	29.70

Fuente: Boletín Estadístico Mensual, Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Los autores

Además, el acceso al crédito de los mercados internacionales por parte del gobierno de Ecuador es esporádico, y a menudo restringido cuando se encuentran en situaciones difíciles (i.e. crisis de liquidez financiera o déficit fiscal)²⁷⁵, por lo tanto, se ve obligado a implementar *medidas de ajuste*, y por ende, impide realizar una suavización del consumo mediante la política fiscal contracíclica.

Entonces, podemos intuir que la política fiscal se torna procíclica, en el sentido de que la decisión de gasto público debe verse revisada a la baja si los ingresos fiscales decrecen, y viceversa.²⁷⁶ En definitiva, si los precios de estos *commodities* exhiben un comportamiento tipo *random walk*, podremos interpretar que un *shock* adverso que afecte a la economía tendría efectos permanentes, lo que dificultaría el manejo de la política fiscal. Caso contrario, los efectos serían en el mejor escenario de carácter transitorio.

²⁷⁵ Gavin, Hausmann, Perotti y Talvi (1996) pres entan una investigación sobre el manejo de la política fiscal en América Latina, y se enfocan en la prociclicidad, volatilidad y el limitado acceso al crédito internacional.

²⁷⁶ Véase Cowan, Betancour y Larrain (1999) y Gavin et al (1996) donde se demuestra el comportamiento procíclico de la economía.

En conclusión, ante este escenario, consideramos que se debe restringir el uso de la política fiscal como instrumento contracíclico y en su defecto, emplear medidas orientadas a limitar el gasto público que permita reducir el impacto sobre el sector privado ante *shocks* exógenos; y por otra parte, a diversificar la oferta exportable con el fin de reducir la volatilidad.

5.2.2.- Economía Pública y Política Fiscal

Gavin, Hausmann, Perotti y Talvi (1996) sugieren que la volatilidad de los resultados macroeconómicos en América Latina es altamente aumentada por la alta respuesta procíclica de la política fiscal.²⁷⁷ Esta respuesta procíclica es más pronunciada durante las recesiones y se deriva por la poca capacidad de los gobiernos para acceder a mercados internacionales de crédito, forzando a una contracción fiscal en épocas de recesión. Pero esta tenue relación con el mercado de crédito internacional se debe también a la volatilidad del ambiente macroeconómico, lo que crea la necesidad de ajustes fiscales (aumento de ingresos y/o reducción de gasto público), y en caso de obtener financiamiento externo, los países deben cumplir con ciertas condiciones del prestamista ante la probabilidad de que los déficits se vuelvan recurrentes e inmanejables y que adicionalmente, se pueda cumplir con el servicio de la deuda incurrida.

Cuadro No. 5.03

Acuerdos Stand-By con el Fondo Monetario Internacional

Fecha de Acuerdo	Fecha de Expiración o Cancelación	Monto Acordado*	Monto Desembolsado*
2000, Abril 19	2001, Diciembre 31	226,730	226,730
1994, Mayo 11	1995, Diciembre 11	173,900	98,900
1991, Diciembre 11	1992, Diciembre 10	75,000	18,563
1989, Septiembre 15	1991, Febrero 28	109,900	39,250
1988, Enero 4	1989, Febrero 28	75,350	15,070
1986, Agosto 15	1987, Junio 30	75,400	15,100
1985, Marzo 11	1986, Marzo 10	105,500	105,500
* Nota: Montos en n SDR's			

Fuente: Fondo Monetario Internacional

Elaboración: Los autores.

El cuadro anterior muestra que en el período 1985-2002 los gobiernos nacionales han logrado firmar 7 Acuerdos Stand-By con el Fondo Monetario, pero solamente pudieron cumplir las condiciones establecidas en las cartas de intención en dos ocasiones.

De esta forma, volatilidad, prociclicidad y acceso precario a créditos internacionales se convierte en un círculo vicioso que se alimenta constantemente y que es característica estructural de la economía y sector público del Ecuador y los países de la región. De ahí que para romper con este círculo vicioso se requiere emprender una serie de reformas estructurales en el marco institucional (desregulación de economía, reducción del tamaño

²⁷⁷ Gavin et al (1996) muestran en términos económicos que en países de América Latina, la política fiscal ha sido dos o tres veces más volátil que los países industriales.

del Estado, integración financiera, *rule of law*, etc.) con el fin de reducir la vulnerabilidad de los resultados fiscales ante los *shocks* económicos y adaptar el manejo fiscal a la volatilidad del ambiente macroeconómico.²⁷⁸

5.2.3.- Proclividad de los Ingresos y Gastos Públicos

En Ecuador, los ingresos fiscales en el 2002 estuvieron compuestos principalmente por dos fuentes: petroleros (33.9%) y tributarios (52.1%)²⁷⁹. Analizando la naturaleza de estos dos componentes de ingresos, el petróleo es un commodity y por lo tanto, sus ingresos son por definición volátiles.²⁸⁰ Con respecto a la estructura tributaria, esta depende mayormente en los impuestos indirectos (IVA, aranceles, ICE) en comparación con los impuestos directos (impuesto a la renta).²⁸¹ Diferente es el caso de los países industrializados que disponen de una estructura tributaria con mayor preponderancia en los impuestos directos (i.e. impuesto a la renta y pagos de seguridad social) que representan fuentes menos volátiles para el Fisco.

Cumbicos y Rosero (2001), en una tesis de la ESPOL sobre el impacto de los ciclos económicos en el sistema tributario, muestran que *los ingresos provenientes del impuesto a la renta y el IVA son procíclicos* y mantienen una correlación cualitativamente fuerte durante el periodo de 1983 a 1999. Los autores aseguran que “el grado de asociación lineal positiva de estas variables con respecto al PIB está indicado por el coeficiente de correlación el cual es de 0.92 para el IVA y 0.55 para el impuesto a la renta”. Además, sostienen que éste último tributo muestra una mayor volatilidad representado en un 2.40%, mientras que el IVA tiene una variabilidad del 2.25%.

En conclusión, los impuestos directos son más volátiles que los impuestos indirectos lo cual puede deducirse por el diferente comportamiento de sus bases impositivas, ya que los impuestos sobre la renta son más progresivos que los impuestos sobre el consumo. Por otro lado, hay que tener en cuenta los cambios en las tasas marginales de ambos impuestos, así como también los diferentes niveles de evasión tributaria.²⁸²

El gasto público en Ecuador es más inflexible debido a que se destina en mayor proporción al servicio de la deuda (amortizaciones e intereses) y al pago de sueldos y

²⁷⁸ Uno de los beneficios de la dolarización es que logró eliminar las distorsiones que transmitía la inestabilidad política y jurídica al sector económico. Esto a su vez permitió que Ecuador alcance durante el 2001 la tasa más alta tasa de crecimiento económico en América Latina (5.1%).

²⁷⁹ Según el Informe a la Proforma del Gobierno Central del 2002 elaborado por el BCE, en términos del PIB éstos representaron el 8.2% y el 12.9% respectivamente.

²⁸⁰ Los ingresos petroleros están compuestos por dos rubros: ingresos por exportación de petróleo que en el 2002 ascendieron a \$1,185 millones (6% del PIB), mientras que los ingresos por venta de derivados representaron \$434.4 millones (2.2% del PIB). Cabe mencionar que el precio de los derivados es un precio político fijado por el Presidente de la República y no un *commodity* pero su precio internacional está relacionado directamente al precio del petróleo.

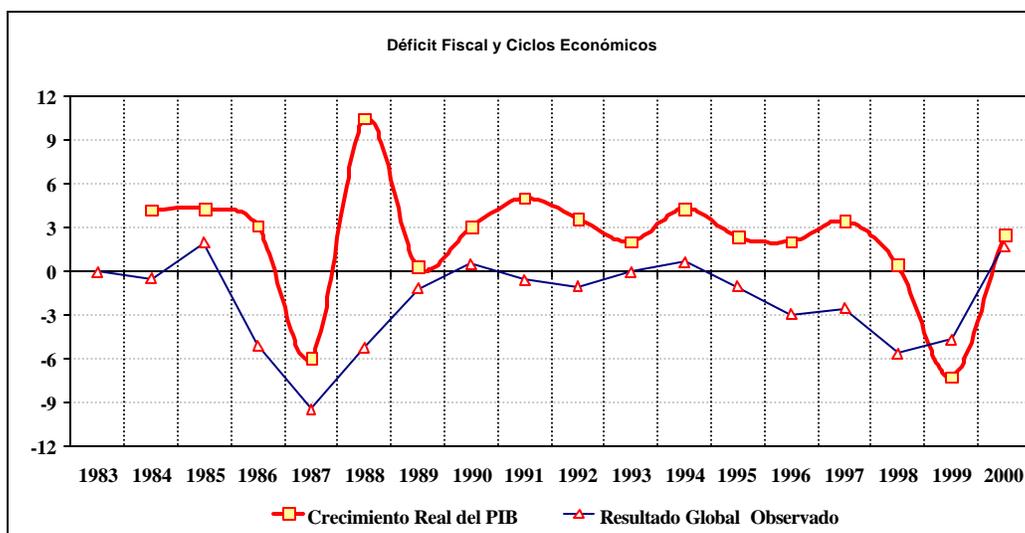
²⁸¹ Los ingresos por IVA representan el 30.4% versus el impuesto a la renta que llega al 8.8% de las recaudaciones tributarias.

²⁸² Valle (1995), en una publicación del Banco Central del Ecuador, llega a una conclusión similar y señala que “[L]as fluctuaciones de la tributación frente a la posición cíclica de la economía son más intensas en tanto mayores sean las tasas impositivas sobre las rentas de las fuentes más sensibles al ciclo, la progresividad del sistema impositivo y la sensibilidad de la base impositiva ante las fluctuaciones de la actividad. Adicionalmente, debe considerarse que estos efectos pueden manifestarse con algún retraso, puesto que los impuestos se recaudan con cierta demora en relación con el momento en que se generan las rentas gravadas”.

salarios a la burocracia²⁸³. Adicionalmente, la legislación presupuestaria permite que se modifique el gasto corriente (a través de las resoluciones del CONAREM) aunque el presupuesto público haya sido aprobado por el Congreso Nacional y a su vez considerado como “inmodificable”.²⁸⁴

Al respecto, Valle (1995) señala que el gasto público en Ecuador “reacciona en menor medida (en comparación con la intensidad de la tributación) ante la posición de la economía en el ciclo. Las transferencias realizadas en el marco de los sistemas de protección al desempleo, así como algunas otras prestaciones sociales, son las partidas que se afectan de manera más directa, mientras que por el contrario, los sueldos y salarios de los empleados públicos o los subsidios a las empresas solo se afectan de forma indirecta por las oscilaciones de carácter cíclico de la actividad económica. Cabe indicar que los pagos por intereses muestran también un cierto grado de sensibilidad ante la coyuntura económica, pero la relación tampoco se establece de forma directa”²⁸⁵.

Gráfico No. 5.03



Fuente y Elaboración: Banco Central del Ecuador

En particular, los resultados fiscales muestran que la política fiscal no ha sido estabilizadora debido a la baja sensibilidad de los ingresos por impuestos ante el ciclo económico, y a la respuesta fuertemente procíclica del gasto.²⁸⁶

²⁸³ En épocas de recesión la reducción de sueldos y de personal en la burocracia es políticamente difícil por lo que generalmente se tienden a recortar gastos de capital y actividades con menor influencia en el proceso político.

²⁸⁴ En la carta de intención ante el FMI, el Gobierno Nacional propuso presentar un proyecto sobre unificación salarial y reforma a la administración pública con el fin de reducir el número de servidores públicos y la masa nominal del gobierno central.

²⁸⁵ Valle (1995).

²⁸⁶ Sobre la prociclicidad del gasto público véase Cowan et al (1999), Gallardo Zavala (2000) en el Ecuador y Valle (1995). Esta última señala que “los resultados fiscales del Ecuador para el período 1983 - 1994 denotan una clara y permanente orientación anticíclica, lo que demuestra que no ha existido una visión para manejar la política fiscal en relación con los ciclos de la actividad económica... En cuanto al nivel administrativo que tiene el mayor peso en la variación total del indicador discrecional, las estimaciones muestran que el gobierno central es quien orienta la política fiscal, seguido del resto del gobierno general. Por su parte, las empresas públicas no financieras son las que menor esfuerzo realizan en cuanto al ajuste sostenido del gasto”. Por otra parte, Gavin y Perotti (1997) han encontrado una correlación entre volatilidad y prociclicidad con las recesiones asociadas a colapsos en el gasto fiscal. En los países de América Latina, las contracciones fiscales causan estadísticamente caídas en el ciclo económico y no al contrario. Es

Otro hecho es el comportamiento incremental del gasto público que bien se explica por el “efecto captura del Estado”, en el cual grupos de interés buscan obtener rentas mediante el establecimiento de regulaciones que les favorezcan y así restringir la competencia económica (barreras de entrada) y el bienestar del resto de la sociedad.²⁸⁷

Como conclusión, ante estas características descritas: un sector exportador enfocado en pocos productos transables y altamente volátiles, con ingresos fiscales que tienen un comportamiento procíclico y un gasto público incremental difícilmente proyectable²⁸⁸, sumado a los resultados fiscales del Ecuador, demuestra que no es conveniente utilizar la política fiscal contracíclica para suavizar el consumo o estabilizar la economía. En otras palabras, el presupuesto público en lugar de estabilizar la economía, ha hecho posible una mayor fuente de inestabilidad.

5.2.4.- El caso del Fondo de Estabilización Petrolero

La inestabilidad de los ingresos petroleros complica el manejo fiscal, la planificación presupuestaria y el uso eficiente de los recursos públicos. Caídas considerables en los ingresos a menudo pueden causar fuertes reducciones en el gasto público y afectar la ejecución de proyectos y actividades públicas en términos de eficiencia y también, perjudicial para sectores con menor poder de negociación política.

La dificultad que existe para distinguir *shocks* temporales de los permanentes también complica el manejo fiscal. La evidencia empírica sugiere que los precios no tienen promedios constantes bien definidos y que los *shocks* son persistentes.

Adicionalmente, los ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales difieren de aquellos otros ingresos en los que en parte representan un agotamiento de riqueza. Esto sugiere que parte de esta riqueza debiera ahorrarse para ayudar a alcanzar una sostenibilidad fiscal a largo plazo y para mantener la equidad intergeneracional.

Con el fin de reducir el impacto de la volatilidad e incertidumbre del precio del petróleo en los ingresos fiscales y también, para evitar el derroche de los ingresos petroleros no previstos, en el país se han creado dos fondos²⁸⁹ de estabilización petrolera: el FEP y FEIREP.

Sin embargo, existen algunas evidencias que muestran que estos fondos no representan un sustituto eficaz de una política fiscal que tienda a estabilizar el manejo de las finanzas públicas y que además, poco contribuye a restringir el gasto público o suavizar su consumo.

decir que un mal manejo fiscal puede conducir a una recesión económica generalizada no impulsada por la caída natural del ciclo de los negocios, como lo muestra el gráfico anterior.

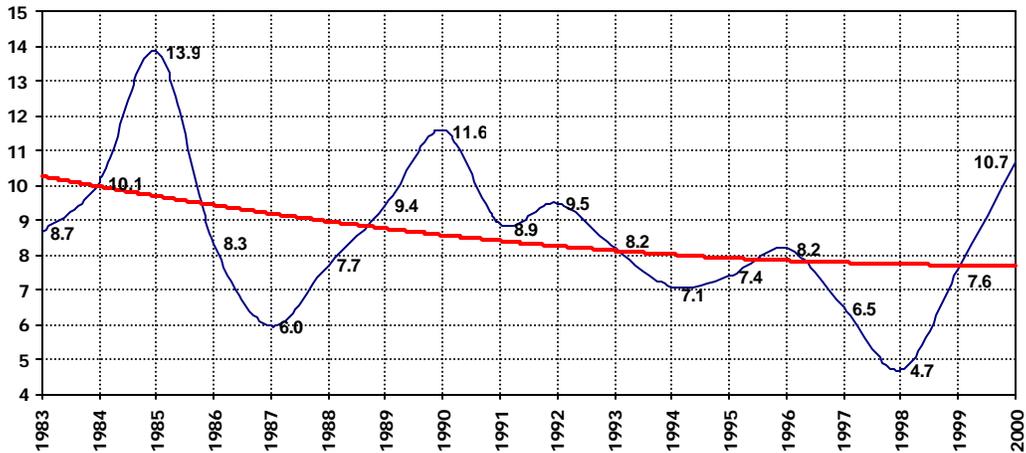
²⁸⁷ Sobre el efecto captura, véanse los análisis realizados por Daniel Kaufmann y Joel Hellman publicados por el Banco Mundial.

²⁸⁸ Lindauer (1988), en un estudio del Banco Mundial, muestra que en los últimos 30 a 40 años, el gasto gubernamental como porcentaje del PIB ha crecido alrededor de todo el mundo y los déficit fiscales se han vuelto cada vez más recurrentes como consecuencia del incremento del gasto (despilfarro) público.

²⁸⁹ Existen varios tipos de fondos petroleros y se clasifican según su función: ahorro, estabilización, inversión, etc.

Gráfico No. 5.04

Ingresos Petroleros % PIB



Fuente y Elaboración: Banco Central del Ecuador

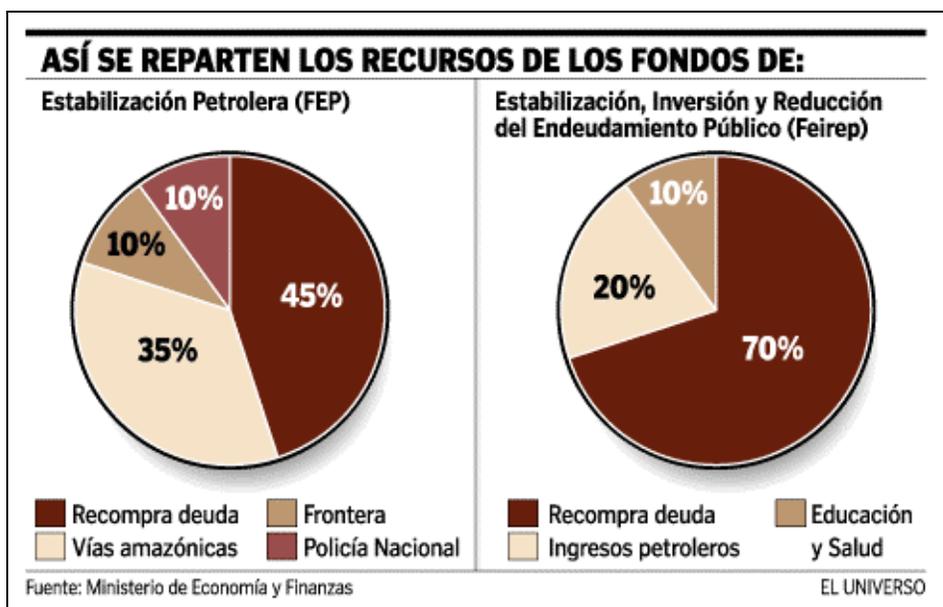
En la Ley para la Transformación Económica del Ecuador podemos observar la distribución del FEP: el 55% de los recursos se destina para financiar obras y servicios públicos (pavimentación de la Troncal Amazónica, fortalecimiento de la Policía Nacional y proyectos de desarrollo en provincias fronterizas de la Costa, Sierra y Galápagos) mientras que el otro 45% va para el FEIREP.²⁹⁰ De acuerdo a la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, este último fondo se encuentra repartido de la siguiente manera: 70% para la recompra deuda externa, 10% para gasto en educación y salud y un 20% para estabilizar los ingresos petroleros.²⁹¹

En el siguiente gráfico se puede apreciar la estructura de los dos fondos:

²⁹⁰ Véase Ley "Trolebús 1", artículo 44.

²⁹¹ Véase LORETF, artículo 17.

Gráfico No. 5.05



Tomado de Diario El Universo, marzo 2003.

Es decir que el objeto primario del FEP y FEIREP no consiste en lograr una estabilización de los ingresos petroleros pues en realidad, en términos del FEP, solamente el 9% de los recursos que ingresan a este fondo se destinan a este fin hasta alcanzar un 2.5% del PIB suponiendo que la producción se mantenga constante (en los términos de la proyección presupuestada) y que el precio efectivo del barril de petróleo sea superior al presupuestado.

Además, la composición del FEP sugiere que un 59.50% de los excedentes petroleros y no petroleros (no presupuestados) contribuyen a incrementar el financiamiento de más actividades a cargo del sector público y del proceso político sin considerar el impacto de este incremento de acuerdo a los criterios de eficiencia, eficacia y calidad o en relación a las prioridades o desempeño de los sectores destinatarios. En definitiva, la disponibilidad de recursos no previstos genera presiones de los grupos de poder organizados (burocracia, políticos, gremios empresariales, sindicatos, etc.) para exigir beneficios adicionales que se transforman en un mayor gasto público.²⁹²

En adición, la falta de una base legal adecuada en el manejo operativo del FEP ha causado enormes ineficiencias y confusiones incluso a la hora de calcular los recursos que constituyen el Fondo.²⁹³ Desde 1998 hasta abril de 2002, el FEP se ha venido liquidando

²⁹² Esta situación es descrita por Garret Hardin (1968) como la "tragedia de los bienes comunales" en donde la propiedad comunal de ciertos recursos conduce inevitablemente a un colapso debido al comportamiento racional ante la falta de derechos de propiedad privada de los recursos.

²⁹³ Al respecto existe poca transparencia y *accountability* en el manejo operativo de l Fondo de Estabilización Petrolera. En el año 1998, año que se constituyó el FEP, el precio del crudo cayó a 7 dólares por debajo de los 14 dólares presupuestados y en 1999 la crisis económica y financiera impidió acumular ahorros en el FEP. Según Diario El Universo (02/04/2003) "[E]n el 2000, 2001 y 2002, los precio de barril de crudo alcanzaron niveles altos (21 dólares en promedio), sin embargo, tampoco se acumularon recursos en el fondo mencionado". En consecuencia, luego de 4 años el FEP no tiene recursos efectivos aunque el Banco Central haya hecho desembolsos a los beneficiarios cuando la liquidación del Fondo era mensual.

de forma mensual por lo que sus beneficiarios han recibido su correspondiente porcentaje en los meses en que el precio del barril fue superior al presupuestado; sin embargo, la Procuraduría General del Estado mediante la disposición No. 23708 resolvió que el FEP debía liquidarse a finales del ejercicio fiscal para poder establecer si los ingresos petroleros y no petroleros efectivos son superiores a los proyectados en el PGE y por tanto, determinar si existen o no recursos para el FEP.²⁹⁴

Adicionalmente, aunque las legislaciones mencionadas (Trole I y LORETF) prohíban destinar recursos del FEP y FEIREP a gastos corrientes, el proceso presupuestario no coadyuva al cumplimiento de esta norma, pues existen problemas conceptuales y de definición para clasificar un gasto corriente y de capital.²⁹⁵

Otro tema referente a la recompra de la deuda es que una mayor disponibilidad de recursos petroleros mejora la calificación de la deuda soberana incrementándose su valor a precios de mercado, lo que hace que su recompra por parte del Gobierno sea más cara que en el caso de que no existieran excedentes petroleros. Adicionalmente, la deuda externa se haya dispersa en varios tenedores por lo que la intención de compra generaría un alza del precio de los bonos.

5.2.4.1.-Aspectos Operacionales del Fondo de Estabilización

El FEP, al beneficiar a entidades y organismos públicos con los excedentes no previstos en el PGE, debe estar coherentemente integrado en el proceso presupuestario para mantener un control unificado de la política fiscal y evitar problemas de coordinación de gasto. Si se maneja en una estructura institucional separada, sería preferible que las transferencias pasen a través del proceso presupuestario y su asignación sea sujeta a aprobación legislativa y a una evaluación y control por parte de las autoridades respectivas.

Se requiere también que las reglas y operaciones del fondo sean transparentes y con la menor interferencia política posible. Esto exige una rendición de cuentas permanente de los resultados del Fondo y de la colocación de activos e inversiones.

Además, se debe tener una estrategia de administración de activos que esté coordinada con las operaciones financieras del gobierno, pues recordemos que grandes fluctuaciones en los ingresos petroleros pueden contribuir a incrementar la tasa de volatilidad real, y los incrementos en estos ingresos pueden provocar una “enfermedad holandesa”. Tenemos que considerar la posibilidad de que grandes flujos de dinero pueden ser mal utilizados o de otra forma, asignados a actividades de poca gobernanza (baja calidad de gasto público).

²⁹⁴ Véase Diario El Comercio (27 y 28/02/2003). No obstante, según Diario El Universo (02/04/2003), el Ministerio de Obras Públicas encargado de la Troncal Amazónica ha apelado la disposición de Procuraduría “alegando que la reliquidación debe ser mensual, ya que los contratos que suscribe el Ministerio deben firmarse entre enero y marzo de cada año” y justifica que parte del costo de los contratos se han pagado con anticipos de la Corporación Andina de Fomento y con partidas presupuestarias hasta que se reciban los recursos del FEP.

²⁹⁵ Véase numeral 261.

5.2.4.2.- Conclusiones y Recomendaciones para el Fondo Petrolero

Ante la ausencia de una base legal apropiada, el fondo no provee un mecanismo directo para estabilizar el gasto. Para una suavización el gasto público se requiere por tanto de decisiones de política fiscal adicionales a la operación del fondo. La liquidación del fondo debe ser a finales del ejercicio presupuestario y debe relacionarse con la meta de ingresos totales estimados en el PGE. Las actividades de los sectores beneficiarios debieran iniciarse una vez que el Fondo haya acumulado un monto mínimo que permita una ejecución sostenible de los programas.

El fondo debe contribuir a resistir presiones para incrementar el gasto, especialmente cuando hay aumentos en el precio y generan recursos disponibles para el fisco. Sin embargo, grandes aumentos en los ingresos del fondo propende a mayores presiones para incrementar el gasto. En consecuencia, la operación del fondo no garantiza un ahorro o uso eficiente del gasto público.

En lugar de ser parte de una solución de la política fiscal, los fondos son a menudo parte del problema. Por tanto, es recomendable implementar una política fiscal adecuada (conservadora) en el contexto presupuestario de un mediano plazo para poder diseñar políticas a fin de estabilizar el gasto público.

Comentario adicional

En la Carta de Intención firmada el pasado 10 de febrero del 2003 con el FMI, se establece la siguiente condición:

[En el punto 12, referente al FEIREP] “Si los ingresos obtenidos del petróleo cayeran por debajo del nivel programado, el Gobierno compensaría la totalidad de la merma con reducciones del gasto. Si los ingresos superaran el nivel programado, se los destinará íntegramente a la acumulación de depósitos del Gobierno en el Banco Central (Fondo de Estabilización Petrolero por liquidar) o a la reducción de la deuda pública.”

Podemos apreciar que el objetivo del FMI es proteger los ingresos presupuestarios. Adicionalmente, tiene incentivos para infravalorar el precio del petróleo para destinar más recursos ya sea al Gobierno (cuenta en el BCE) o al pago de deuda pública (a través del FEIREP) y que también maneja el BCE.

Sin embargo, la disponibilidad de fondos ya sea en una cuenta del gobierno o en un fondo o fideicomiso crea presiones para que los *rent seekers* puedan capturar esta liquidez en las arcas fiscales. Por otra parte, ante una mejor situación de las finanzas públicas, se reduce el castigo sobre la deuda soberana por lo que la recompra de la deuda externa se encarece ante una mejor situación financiera del gobierno.

5.3.- ¿El Presupuesto General del Estado Redistribuye la Riqueza?

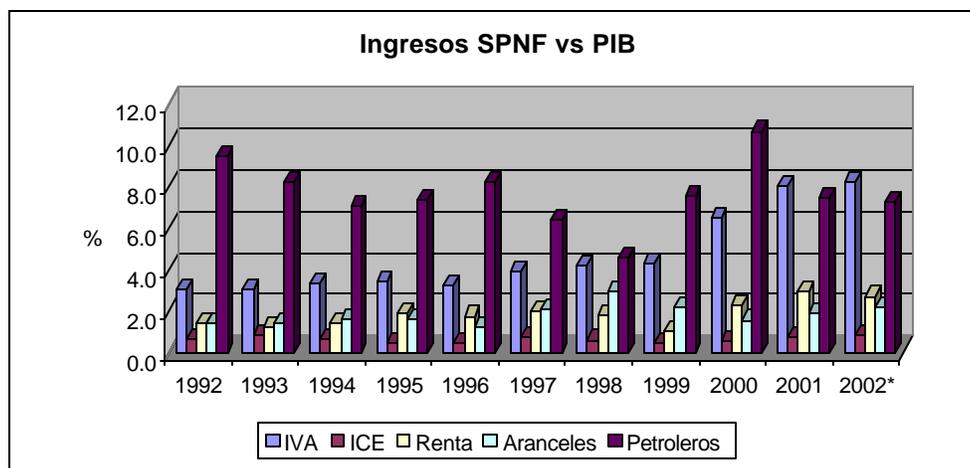
El modelo de gobierno de la mano que ayuda busca asegurar el uso eficiente de los recursos de acuerdo al criterio de Pareto –la proposición de que existe una ganancia de bienestar cuando se puede mejorar la posición de cualquier individuo sin perjudicar la de otro–²⁹⁶. Adicionalmente, esta escuela de pensamiento plantea un segundo objetivo: asegurar un estado de (re)-distribución del ingreso o la riqueza en forma justa o equitativa.

La capacidad re-distributiva del gobierno se ha relacionado; por el lado de los ingresos con la progresividad de los impuestos; es decir, que paguen más impuestos los que perciben mayores ingresos, y por el lado de los gastos con la priorización de aquellas actividades destinadas a favorecer a los pobres ya sea por medio de subsidios directos o indirectos y asignaciones presupuestarias en sectores como la educación y la salud.

Revisemos entonces la estructura tributaria del Ecuador para observar el grado de progresividad de los ingresos tributarios. En el país, estos ingresos fiscales comprenden los siguientes: impuesto a la renta (IR), el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a los consumos especiales (ICE), y los aranceles. De estos impuestos solo el primero es de tipo directo mientras que el resto son de tipo indirecto; en otras palabras, el primero grava a la renta (esfuerzo laboral) y los otros al consumo.

En el siguiente gráfico se relaciona los principales tributos con el PIB entre 1992 y 2002.

Gráfico No. 5.06



Nota: Base devengado. 2001 y 2002 valores provisionales.

Fuente: BCE y Análisis Semanal para el 2002.

Elaboración: Los autores

Los ingresos petroleros provienen de la actividad estatal, a través de Petroecuadr. Hemos realizado un análisis más detallado de estos ingresos en el capítulo 4 y sobre los Fondos de Estabilización petroleros en la sección anterior; además, puesto que los ingresos petroleros no se destinan por legislación alguna estrictamente a los pobres sino a otras actividades no los estudiaremos en esta sección mayormente. Sólo incluimos la

²⁹⁶ Véase Musgrave y Musgrave (1992), p. 89.

información de estos ingresos para que se compare su magnitud con el resto de ingresos tributarios que analizamos a continuación.

De acuerdo al gráfico el IVA, el impuesto a la renta (IR) y los aranceles son los impuestos que mayor recaudación generan de los pagadores de impuestos. Estos tres impuestos representaron el 13.2% del PIB y el 46% de los ingresos totales del SPNF en el año 2002. En relación al PIB y a los ingresos totales del SPNF en el mismo año el IVA representó el 8.3% y el 29% mientras que el impuesto a la renta 2.8% y 9.5% y los aranceles, el 2.2% y 7.5% respectivamente.

Los aranceles causan un impacto económico en forma directa sobre el sector importador de la economía, más de \$5,000 millones de dólares en el año 2001, mientras que sobre el resto de los agentes económicos el impacto depende de la composición de bienes que demandan para consumir entre productos internos e importados. Por tanto, hemos limitado nuestro análisis al estudio del IVA y del impuesto a la renta.

El impuesto a la renta, según la última reforma tributaria aprobada por el congreso (junio 2001) grava tanto a la renta de empresas como de los individuos registrados en el Registro Único de Contribuyentes (R.U.C.). En ambos casos mantiene una escala progresiva con relación a los niveles de ingresos. El cuadro siguiente muestra la base imponible (dólares) y las tasas progresivas que se aplican a empresas e individuos.

Cuadro No. 5.04

IMPUESTO A LA RENTA							
EMPRESAS				INDIVIDUOS			
Base imponible				Base imponible			
de	hasta	fracción base	excedente	de	hasta	fracción base	excedente
0	70000	0	10%	0	5000	0	0%
70000	140000	7000	15%	5000	10000	0	5%
140000	210000	17500	20%	10000	20000	250	10%
210000	o más	31500	25%	20000	40000	1250	15%
				40000	o más	4250	20%

Fuente: Reforma Tributaria 2001

Elaboración: Los autores.

Podemos observar la progresividad del impuesto a la renta, contemplada en la legislación así como la teoría convencional de finanzas públicas. Por otra parte, López²⁹⁷ en un reciente estudio basado en encuestas a empresarios ecuatorianos encontró los siguientes resultados: quienes obtienen ingresos menores a \$1,000 mensuales pagan un 4% de sus ingresos en IR; quienes perciben ingresos entre \$1,000 y \$3,500 mensuales pagan un 20%; y quienes producen ingresos por más de \$3,500 pagan un 12.5%. La muestra utilizada para este estudio no fue muy amplia aunque sí representativa pues se la hizo a empresarios afiliados a la Cámara de la Pequeña Industria del Guayas. En esta investigación se sugiere que los “medianos” empresarios que empiezan a crecer son quienes más pagan por este impuesto, mientras que los “grandes” empresarios pagan una proporción menor en relación a los de menor tamaño porque disponen del *know how* y de otros medios políticos (lobbying) para reducir *legalmente* la carga tributaria de este impuesto. En este caso, no existen más estudios que corroboren o desmientan los

²⁹⁷ López (2001), IEEP.

resultados de López, por lo que nosotros sólo podríamos hablar de que el IR en términos empíricos es “relativamente” progresivo.

Desde 1999 hasta la actualidad, el IVA mantiene una tasa del 12% y es un impuesto que se aplica a la mayoría de productos y servicios, excepto libros, alimentos y medicinas incluidos en la canasta básica de origen ecuatoriano.²⁹⁸ Una característica teórica de este impuesto es su regresividad puesto que como grava al consumo y los individuos de menores ingresos gastan un mayor porcentaje de su ingreso en consumo, por lo tanto, quienes tienen menores ingresos pagan más por concepto de IVA. Según López quienes perciben ingresos menores a \$1,000 mensuales pagan 7.72% por IVA, entre \$1,000 y \$3,500 pagan 6.25% y más de \$3,500 al mes 7.25%. Asimismo Arteta et al (2001) señalan que tomando en cuenta la composición del ingreso, los hogares en el tramo de mayores ingresos pagan el 3.3% de su ingreso por IVA y los hogares en los tramos de menores ingresos pagan 5.5% por IVA, por lo tanto, lo consideran un impuesto regresivo para los hogares más pobres. Aparte, un artículo basado en un estudio del SIISE (2001) presenta los siguientes resultados: el quintil más pobre paga 8.1%, el tercer quintil paga 8.5%, y el último quintil de personas más ricas paga 8.9% por concepto de IVA sin incluir exenciones. Los primeros estudios concluyen que el IVA es regresivo mientras que el último, que es neutral cuando no se incluyen las exenciones, y progresivo cuando se las incluyen (pagando 1.4%, 1.9%, y 3.5% para cada quintil de la población mencionado). Al no existir más estudios sobre este tema y al encontrar evidencia en contraposición, no podemos afirmar o dar un fallo a favor de alguno de los estudios de forma absoluta y concluyente.

5.3.1.- Ingresos

Por el lado de los ingresos, la capacidad re-distributiva del gobierno depende de la composición de su estructura tributaria. Si esta composición descansa en mayores impuestos directos, como el impuesto a la renta, y menores impuestos indirectos, como el IVA, entonces el gobierno redistribuye su carga tributaria con mayor peso en los individuos de mayores ingresos mientras la alivia para los de menores ingresos. El gráfico 5.06 muestra que efectivamente los ingresos tributarios del gobierno descansan mayormente en los impuestos indirectos, pero como no hay evidencia abundante que demuestre la regresividad absoluta de estos impuestos o la progresividad absoluta de los impuestos directos no podemos concluir que la estructura tributaria del gobierno ecuatoriano grava más a los individuos de menores ingresos que a quienes obtienen mayores ingresos, más bien parecería que los medianos empresarios y trabajadores (clase media) son quienes soportan más impuestos. También, el hecho de que la estructura tributaria descansa mayormente en impuestos indirectos no es un fenómeno reciente ya que como señalamos en el capítulo 2, el gobierno ha obtenido siempre mayores ingresos por este tipo de tributos. Además, esto se debe a nuestra estructura de producción limitada que favorece la producción/comercialización de bienes de consumo en relación a la de otros bienes, por tanto, los impuestos sobre las propiedades e incluso sobre la renta no resultarán rentables al gobierno ya que en un país en vías de desarrollo no existe la acumulación de capital que permita lo contrario.

²⁹⁸ Los libros utilizados por estudiantes universitarios y colegiales e inclusive los escolares pagan aranceles en el caso de ser importados. Los alimentos vendidos en mercados locales incluyen costo de transporte que a su vez contiene productos que pagan IVA, (i.e. llantas, gasolina, repuestos, etc.).

Según la teoría neoclásica, elegir entre impuestos sobre el ingreso o sobre el consumo plantea el tradicional *trade-off* entre eficiencia económica y equidad re-distributiva, el cual sugiere que se puede lograr una mayor equidad a cambio de menor eficiencia²⁹⁹. Un impuesto a la renta (teóricamente progresivo) provoca un efecto sustitución que desincentiva el trabajo, reduce el ahorro (la inversión y formación de capital) y provoca mayores pérdidas de bienestar. Por eso, resulta ineficiente, a diferencia del impuesto al consumo que es menos ineficiente pero mucho más inequitativo por ser un impuesto regresivo que afecta a los perceptores de menores ingresos. Sin embargo, un impuesto al consumo como el IVA no sólo recae sobre los consumidores sino además sobre los productores que en el corto plazo deberán afrontar con sus patrimonios, lo que implica una reducción en el gasto o inversión que realizarán en otros bienes o servicios.³⁰⁰ De esta forma, si los productores disminuyen sus gastos en bienes de consumo, tenderá a disminuir la inversión que se requiere para producirlos; en cambio, si los productores disminuyen su inversión, se reducirán los bienes de consumo futuro o de capital que ellos elaboren³⁰¹.

5.3.2.- Gastos

También la capacidad re-distributiva del gobierno por el lado de los gastos depende de quienes son los mayores beneficiarios del gasto estatal. Si son los individuos de menores ingresos los favorecidos, el gasto que realiza gobierno es más “re-distributivo”.

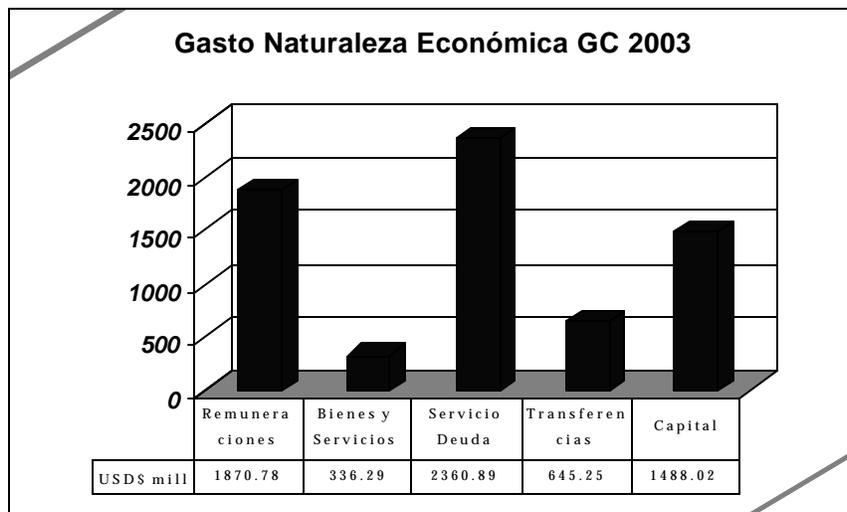
El gasto estatal puede clasificarse tanto por su naturaleza económica como por las funciones que en el caso que presentaremos el gobierno central realiza. El primer tipo de análisis permite conocer los gastos corrientes y de capital y a su vez refleja el grado de flexibilidad de los gastos del presupuesto, mientras que el segundo permite observar el gasto desde la perspectiva del destino por sectores y agencias del gobierno con funciones determinadas.

²⁹⁹ Véase Stiglitz (1988), p. 98. Por el contrario, Kirzner (1989) no admite que existe oposición entre los criterios de eficiencia y equidad puesto que en la perspectiva del análisis dinámico o de la economía como un proceso, equidad y eficiencia son las dos caras de la misma moneda al basarse en los principios tradicionales del derecho de propiedad en la que cualquier criterio alternativo de justicia (i.e. justicia social) es esencialmente inmoral. Benegas Lynch (h) (1997) llega a una conclusión similar y describe al supuesto *trade-off* como Síndrome de Mill por su origen erróneo de la redistribución al tratar de abordar la producción y distribución como fenómenos independientes y aislados, distorsionando por completo la naturaleza del proceso económico y los supuestos del mundo real.

³⁰⁰ En la actualidad, a pesar de que la legislación ecuatoriana garantiza un mecanismo de devolución de impuestos a los exportadores (*drawback*), su cumplimiento por parte de la administración tributaria (SRI) es engorroso e ineficaz. Al respecto, Adam Smith en 1776 señalaba que “[C]onceder al comerciante que vuelva a recibir todo o parte de lo que está cargado de derechos sobre la industria doméstica, al tiempo de extraer del Reino tales efectos, nunca puede motivar mayor extracción de géneros que la que se hubiera verificado si no se hubiesen cargado aquellos impuestos”. Op cit. (1997), volumen 2, p. 265.

³⁰¹ En economías en que existe mercados informales, los mayores impuestos en el sector formal “aumentan el valor” en el margen del trabajo e inversión en el sector informal relativo al del sector formal de la economía.

Gráfico No. 5.07



Fuente: SIGEF y SIGOB.

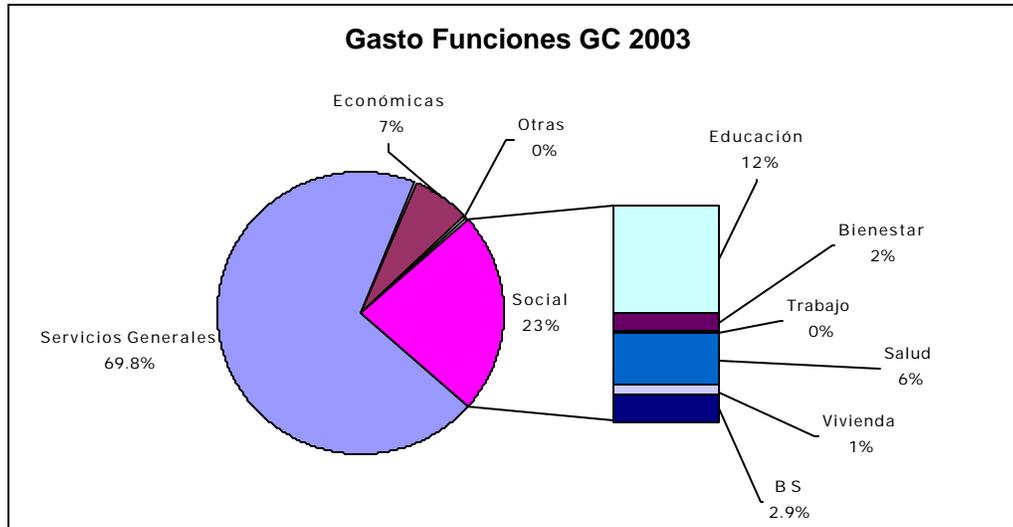
Elaboración: Los autores.

Por su naturaleza económica tenemos que el gasto del gobierno central incluido amortizaciones asciende a \$6,701 millones que significan más del doble de los ingresos previstos para este año por impuestos y tasas (\$3,168 millones), casi 5 veces los ingresos petroleros por exportación y venta interna de derivados (\$1,462 millones). Con respecto al presupuesto codificado a diciembre del 2002 el presupuesto aprobado creció en 14.6%.

Así tenemos que en el presupuesto 2003 se prevé gastar un 28% en remuneraciones, un 35% para el servicio de la deuda (interna y externa), un 22% en capital e inversiones, un 10% en transferencias corrientes (incluye bono solidario \$197 millones y seguro social campesino \$10 millones) y un 5% en compras de bienes y servicios. Es decir, que el 63% de los gastos –entre remuneraciones y servicio de la deuda– están relacionados con factores internos y externos, lo cual ante un “anuncio” de reducción unilateral de los mismos pueden tener como consecuencia problemas de inestabilidad política y gobernabilidad para el régimen.

De acuerdo a sus funciones, el gasto del gobierno central presenta las siguientes características:

Gráfico No. 5.08



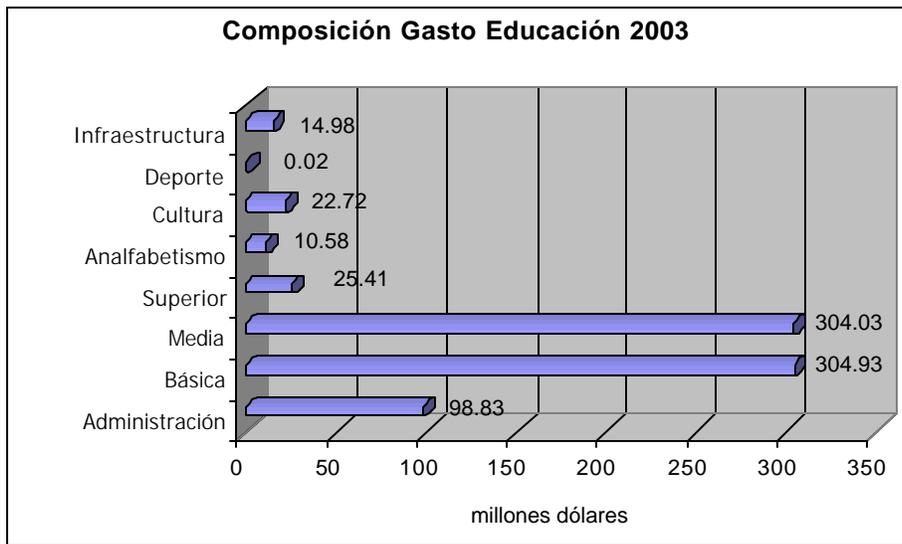
Fuente: SIGEF y SIGOB.

Elaboración: Los autores.

Los servicios generales (69.8% del presupuesto aprobado) incluyen los gastos de los sectores: administrativo, legislativo, jurisdiccional, defensa, asuntos internos y externos, el tesoro nacional y finanzas. Todo esto suma \$4,674 millones donde el Tesoro Nacional es el de mayor peso con \$3,272 millones (excluidos \$197 millones del bono solidario) este sector asigna \$2,198 millones para el servicio de la deuda pública. Las funciones económicas se refieren a los sectores: ambiente, agropecuario, recursos naturales, comercio exterior y competitividad, turismo y comunicaciones. Esto suma \$444 millones. Los sectores incluidos como “gasto social” tradicionalmente incluyen: educación (11.6%), bienestar social (2.2%), trabajo (0.1%), salud (5.6%), y vivienda (0.9%), pero hemos agregado además los \$197 millones que significa el beneficio total del bono solidario (2.9%). Sin embargo, no incluimos \$191 millones (2.85% del presupuesto aprobado) que corresponden a prestaciones de seguridad social y se clasifican dentro del Tesoro Nacional que se administran como transferencias monetarias en la misma forma que el Bono Solidario. Definido de esta manera, el “gasto social” suma \$1,566 millones. Por último, se tienen los egresos de “Otros Organismos del Estado” que incluyen al Tribunal Supremo Electoral y Tribunal Constitucional que representan \$17 millones.

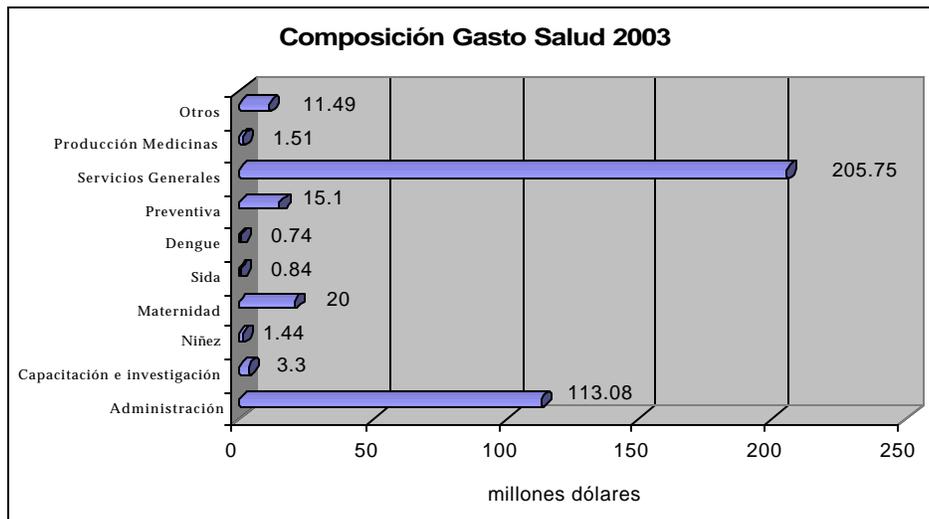
Se observa entonces que dentro del gasto “social” el sector de educación y el de salud son los que reciben mayores asignaciones del presupuesto. Con el objeto de analizar cuál es la incidencia distributiva de estos gastos, a continuación presentamos dos gráficos que señalan la composición del gasto en cada uno de estos sectores según sus principales programas.

Gráfico No. 5.09



Fuente: SIGEF y SIGOB.
Elaboración: Los autores.

Gráfico No. 5.10



Fuente: SIGEF y SIGOB.
Elaboración: Los autores.

Según los datos observados, tenemos que al sector educación se asigna el 4.5% de los gastos del presupuesto total a la educación básica y 4.5% más a la educación media. Mientras que en el sector salud los programas que mayor participación tienen en el presupuesto son: servicios generales 3%, maternidad y niñez 0.3%, y medicina preventiva 0.2%.

El Bono Solidario

Los beneficiarios del bono solidario para el 2003 serían aproximadamente 1.2 millones de personas que se clasifican en la siguiente forma:

Cuadro 5.05

Bono Solidario

	Personas	en US \$		
		Bono Individual	Total Mensual	Total Anual
Madres	940,767	15	14	169.3
Tercera Edad	226,681	10	2	27.2
Discapacitados	9,075	10	0	1.1
Total	1,176,523		16	197.6
Total Bono				197.6

Podemos advertir que se incluye el incremento de \$3 dólares mensuales para cada tipo de beneficiario. El valor total de este subsidio directo asciende a \$197.6 millones; es decir, un incremento de 41% nominal con respecto a los \$140 millones que se asignaron el año 2002.

Para apreciar mejor el grado de influencia política de los perceptores del bono solidario, según León (1999) el 44% de los hogares del país son beneficiados por este subsidio. En otras palabras, representan un grupo que puede contener un importante peso político.

El mecanismo de focalización del bono descansa en una regla *ad hoc* para cada tipo de beneficiario, que consiste en no percibir un salario mensual por encima de \$40 (el valor en septiembre de 1998 era de un millón de sucres y desde entonces no se ha modificado) y no estar afiliado al IESS. Esto se comprueba con las bases de datos del Instituto de Seguridad Social, los bancos, las empresas eléctricas, la Dirección Nacional de Tránsito, con el objeto de excluir a quienes tienen créditos bancarios o son garantes, si pagan electricidad más allá de un nivel predeterminado, si tienen una o más líneas telefónicas, si son propietarios de inmuebles o incluso, si poseen vehículos. Este mecanismo no existe para el caso de los "servicios sociales" que proveen el ministerio de educación y de salud, puesto que para ingresar a una escuela o colegio estatal o a un hospital público no se realiza esta diferenciación previa. Sin embargo, según el análisis de Parandekar (1999), se encontró que en la población elegible para el bono existe una sub-cobertura de 59.2% y a su vez una filtración de 54%. Esto significa que 6 de cada 10 personas elegibles no recibían el bono en ese año y 5 de cada 10 personas que lo recibían no cumplían los requisitos. Además, como el bono se canaliza a través del sistema bancario existe un sesgo urbano en la población beneficiaria puesto que mucha población rural no está cerca de una agencia que ofrezca este servicio o incluso no posee cédula de identidad.

De acuerdo con Vos, et al (2000), el valor total del bono en 1999 ascendió a \$197 millones, a un tipo de cambio de 11,000 sucres por dólar. Es decir, que en este año 2003 se ha alcanzado la recuperación del valor total de bono después de la crisis económica y política que atravesó Ecuador. Según esta misma fuente, el costo de administrar este programa en 1999 era de \$38 centavos por transacción, que se dividía en \$25 centavos para los bancos privados y \$13 centavos para BANRED. El costo anual fue entonces de \$6 millones o 3.3% del valor total del bono. Si mantenemos ese costo por transacción constante y lo multiplicamos por el número de beneficiarios de este año el costo total anual sería de \$5.4 millones, en otras palabras, el 2.7% del valor total del bono solidario.

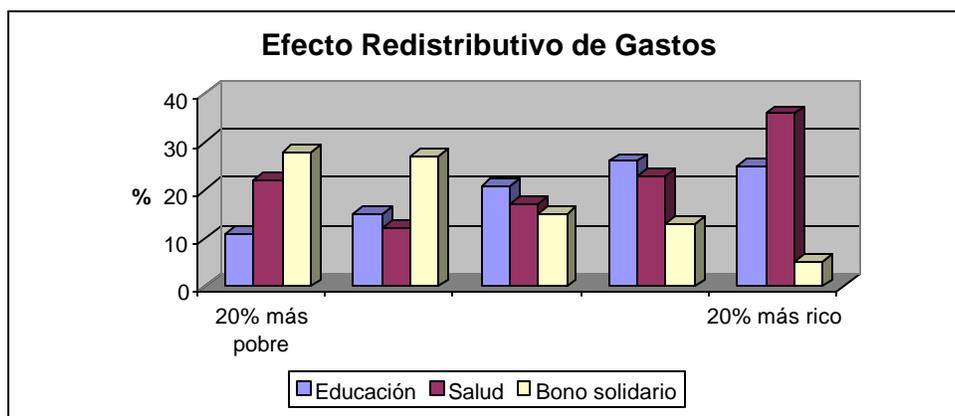
Además el impacto del bono en la incidencia de la pobreza o indigencia es mínimo o apenas de un punto porcentual.³⁰² Y según una encuesta de León (1999), a los beneficiarios del bono, el 82% de ellos consideraba que el bono les ayudaba "poco o casi nada" y sólo el 18% consideró que les ayudaba "mucho o muchísimo". Actualmente el valor más alto del bono, \$15 representa el 19% de la remuneración de una empleada doméstica (\$80 al mes según boletín de precios y salarios del BCE, febrero 2003).

Finalmente, cuando se implementó este programa de subsidio directo en septiembre de 1998 el objetivo era utilizarlo como compensación a la población de menos recursos puesto que se eliminarían algunos subsidios indirectos como el del gas doméstico y el consumo de electricidad, sin embargo esto segundo objetivo no se ha logrado hasta la fecha. En definitiva, el gobierno ecuatoriano nos ha dejado con mayores gastos que no solucionan los problemas reales, esto es la pobreza y la ineficiencia en la producción por la mayor carga tributaria que implica financiar estos subsidios.

³⁰² Parandekar (1999).

Para considerar que el “gasto social”, específicamente en educación y salud (y bono solidario), es re-distributivo y que además está focalizado se debe cumplir el criterio de que son las personas de menores recursos monetarios quienes reciben en mayor medida este tipo de servicios y no aquellos que los pueden adquirir en el sector privado. Así tenemos que en el gráfico que presentamos a continuación, según información del Banco Mundial, más del 50% de los subsidios y gastos del gobierno en educación y salud son recibidos por los dos quintiles de mayores ingresos, mientras que menos del 25% son recibidos por los dos quintiles de menores ingresos. Esto no sucede con un subsidio directo como es el caso del Bono Solidario que se encuentra más focalizado.

Gráfico No. 5.11



Fuente: Banco Mundial

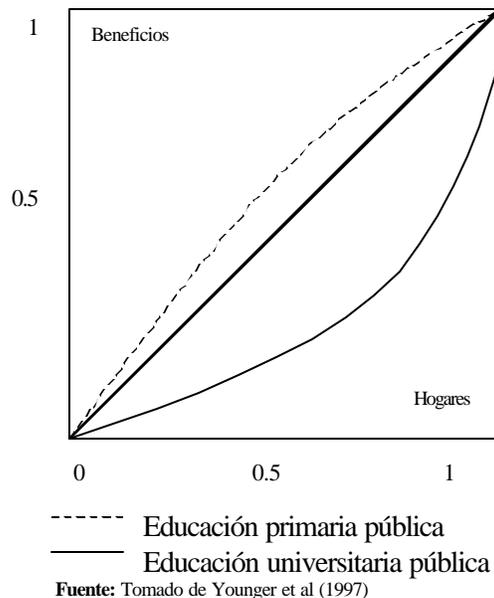
Elaboración: Los autores

Tanto el gasto en educación como en salud está destinado a las organizaciones proveedoras de estos servicios, esto es a los profesores y médicos pero no a los usuarios, como los alumnos y pacientes. En otras palabras, representa un subsidio indirecto.

Otra de las formas con que se analiza la incidencia re-distributiva del gasto es la *Curva de Lorenz* que es una medida de carácter ordinal. Complementando nuestro análisis anterior ahora presentaremos un gráfico de *Curvas de Concentración*³⁰³ que están basadas en la misma técnica de la curva de Lorenz. El gráfico analiza los casos de la educación primaria y universitaria según las Encuestas de Condiciones de Vida de 1994.

³⁰³ Técnica desarrollada por Yitzhaki y Slemrod (1991). Para un mayor detalle de lo que se explica aquí revisar Younger et al (1997).

Gráfico No. 5.12
Curvas de Concentración



La lectura de esta curva es sencilla: la línea de 45 grados representa la “equidad perfecta”. En el eje horizontal los hogares están ordenados del más pobre al más rico en orden ascendente así como los beneficios en el eje vertical medidos por gasto por cada hogar. Se dice que un gasto es *progresivo* si los hogares con menores ingresos reciben un porcentaje del gasto total mayor que su participación en el ingreso general, caso contrario es *regresivo*. En términos de curvas de concentración, a mayor concavidad el gasto es más progresivo y a mayor convexidad el gasto es más regresivo. Si la curva de concentración de algún gasto está por encima de la línea de 45 grados, entonces no solamente es progresivo sino que está *focalizado* hacia los pobres.

En el gráfico anterior observamos que la curva del gasto público en educación primaria está absolutamente por encima de la curva del gasto público en educación universitaria y además más cercana a la línea de 45 grados. De acuerdo a los criterios que establecimos previamente el gasto público en educación primaria en Ecuador no sólo es progresivo sino además que está dirigido a los hogares de menores recursos^{304 305}.

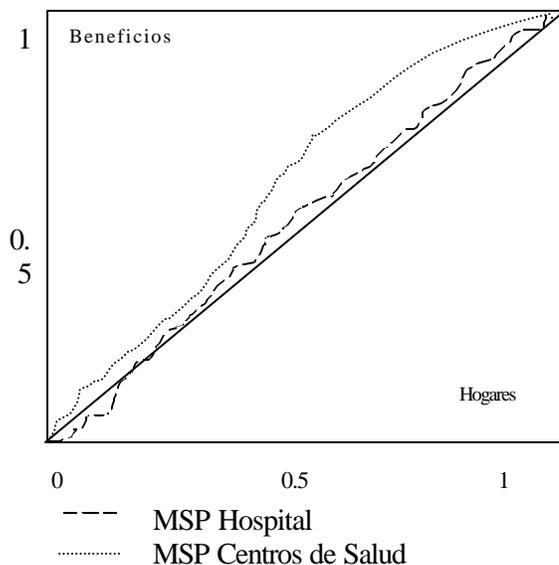
La información presentada aquí en el caso de la capacidad re-distributiva del gobierno por el lado de los gastos señala que el gasto público destinado a ofrecer servicios (educación, salud) o subsidios (bono solidario, precio del gas) a las personas pobres con bajos ingresos no satisface de forma absoluta un criterio estándar en este caso como el de las curvas de concentración (Lorenz). Aunque la educación primaria y los centros de salud subsidiados por el gobierno son utilizados por estas personas, por lo que se ajustan mejor al

³⁰⁴Molina (2001) obtiene la misma conclusión pero además amplía su estudio y señala que según las pruebas Aprendo 1996 sobre el rendimiento escolar de alumnos de establecimientos públicos y privados del país, los alumnos obtuvieron en Castellano y Matemáticas un promedio de 11 y 7 sobre 20 dejando en claro la baja calidad del gasto público en educación primaria.

³⁰⁵ Los coeficientes (extendidos) de Gini son: primaria -0.314, y universitaria 0.383.

criterio de curvas de Lorenz, la calidad de tales servicios es precaria³⁰⁶. El problema parece ya no radicar completamente en la cantidad del gasto asignado sino en la ausencia de evaluación en la gestión y en la prestación de servicios por parte de los burócratas de estas agencias estatales. No existe un control riguroso ni transparente de parte de los ministerios respectivos, mucho menos de la ciudadanía. Probablemente, la deficiencia en la calidad de estos servicios públicos se mantenga mientras quienes reciben el subsidio sean los proveedores (i.e. profesores o médicos) mas no los consumidores, alumnos o pacientes.

Gráfico No. 5.13
Curvas de Concentración



Fuente: Tomado de Younger et al (1997)

En la gráfica se observa que el gasto estatal en salud, a través del Ministerio de Salud Pública (MSP) es más re-distributivo, i.e. más progresivo relativamente, en los casos específicos del gasto en hospitales y centros de salud. Según esta información los servicios del MSP de centros y subcentros de salud están mejor focalizados a usuarios de menos recursos que los servicios hospitalarios. Probablemente porque los primeros están más cercanos a la población rural y urbano-marginal³⁰⁷. La focalización de estos servicios del MSP, sin embargo, no implican una mejora en la calidad en los mismos.

También otro subsidio como el del precio del gas provoca ineficiencia económica y desperdicio de recursos que actualmente les cuesta a los pagadores de impuestos alrededor de 165 millones de dólares. Pero también los pagadores de impuestos de este país (pobres y menos pobres) subsidian a empresas estatales ineficientes como es el caso de la compañía telefónica Pacifictel que perdió el año pasado \$16.2 millones, las “empresas” de distribución eléctrica que perdieron en el 2002 \$90 millones y las refinerías que perdieron

³⁰⁶ Younger, Villafuerte y Jara (1997), señalan al respecto “La inferior calidad de los servicios públicos ayuda a focalizarlos porque incentiva a los hogares con mayores recursos a elegir servicios privados.”

³⁰⁷ Los coeficientes (extendidos) de Gini son: centros de salud -0.182, y hospitales -0.026.

en el año 2001 \$727 millones.³⁰⁸ Este tipo de subsidios a la ineficiencia consumen el ahorro y el capital de los ecuatorianos empobreciéndonos aún más.

5.3.3.- Un ejercicio adicional

La redistribución a través de impuestos no produce ningún resultado contundente en el caso ecuatoriano, esto en lugar de ser atípico más bien encaja dentro de las investigaciones realizadas por Arnold Harberger (1995), Tanzi y Zee (2001)³⁰⁹ y Engel, Galetovic, Raddatz (1998). Estos estudios concluyen que tanto para países como Estados Unidos, Chile y otros países en vías de desarrollo los impuestos *per se* ya sean directos o indirectos no redistribuyen la riqueza.

Lo relevante entonces es ¿qué hace el gobierno con el dinero que recauda de los impuestos? Según el examen que realizamos del gasto del gobierno observamos que la mayor parte del gasto destinado a servicios sociales cubre los salarios de quienes los realizan sin que exista un criterio de calidad en la gestión del servicio, inclusive en aquellos gastos que están más focalizados a los pobres. Para Engel et al el efecto redistributivo de los impuestos que recauda el gobierno deberían juzgarse por los gastos que realiza el gobierno con esos impuestos y concluyen que el IVA, un impuesto al consumo, proporciona mayores fondos para los programas de “gasto social” además de que es menos distorsionante en el proceso económico que impuesto a la renta.

Teniendo esto en mente realizamos el siguiente ejercicio basado en el estudio no publicado de Iturralde (2001)³¹⁰. Se establecería un impuesto global al consumo (ICG) de 9 por ciento que reemplazaría al impuesto a la renta tanto para personas como para empresas, se eliminarían los aranceles y el IVA. El ICG paga el que compra y no hay crédito fiscal. Se exonerarían las compras anuales menores a \$2,400 por familia o \$600 por carga familiar. Se pagaría una comisión de 1 por ciento a las instituciones recaudadoras y las tasas provinciales o cantonales podrían tener hasta un 3 por ciento adicional.

El ICG propuesto, en realidad, es un impuesto a las ventas: servicios, bienes de consumo, inclusive bienes de capital. Los bienes raíces se exonerarían pues eso sería más bien de incumbencia de las municipalidades. Se pagaría en la venta final y por ello habría un efecto “cascada”, aunque no muy significativo. Lo pagarían tanto las personas naturales como las sociedades, dado que la tasa es baja y como se amplía la base impositiva aumentaría la recaudación. El ICG es un sistema simple, tanto para el contribuyente como para el recaudador y tendría un alto rendimiento fiscal (11 por ciento del PIB 2001).

Según estimaciones realizadas en base a las recaudaciones del IVA de 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003, el impacto fiscal de establecer el ICG y eliminar los impuestos mencionados sería:

³⁰⁸ Revista Vistazo (23/01/2003) y Walter Spurrier (02/01/2003).

³⁰⁹ Un resumen de esto se puede encontrar en Paul Harberger (2001).

³¹⁰ “Elementos para una reforma tributaria global”.

Cuadro No. 5.06

Impuesto Global Consumo	Impacto Fiscal \$ millones
Eliminación del impuesto a la renta	-512
Eliminación de aranceles	-436
Eliminación del IVA	-1,720
Impuesto Global al Consumo (IGC)	+2,970
Efecto Fiscal Neto	+302

Fuente: Iturralde (2001).
Elaboración: Los Autores.

Como se puede apreciar, según el estudio realizado por Roberto Iturralde, el efecto neto sería un aumento de recaudación y la eliminación del sistema caótico de impuestos que desincentiva el ahorro, la inversión y la empresarialidad.

La redistribución del ingreso desincentiva el trabajo en actividades productivas o de mercado y favorece las actividades de cabildeo de los grupos de poder; penaliza el ahorro y la inversión inhibiendo de esta manera la formación de capital y el perfeccionamiento de nuevas y mejores habilidades empresariales, en otras palabras, obstruye el crecimiento económico. Una mayor igualdad económica de ingresos obtenida mediante la política puede implicar una desigualdad de poder y pérdida de la autonomía y soberanía individual³¹¹. La mayor intensificación de las actividades del gobierno en la economía, producida como consecuencia de este objetivo, puede degenerar en monopolios públicos y/o privados.

³¹¹ "Si una mayor igualdad en ingreso y riqueza se provoca al costo de una mayor desigualdad de poder, en particular al costo de incrementar el poder de algunos individuos y grupos sobre otros, existe una importante desventaja para establecer contra cualquier beneficio de un mayor igualdad económica; y el costo puede exceder el beneficio." Bauer y Yamey (1957), p. 167. Hayek (1979) sostiene que "cuanto más dependiente la posición de los individuos o grupos se va a llegar a ser de las acciones del gobierno, tanto más ellos insistirán en que los gobiernos apunten a algún esquema reconocible de justicia distributiva; y cuanto más los gobiernos intenten realizar algún patrón preconcebido de distribución deseable, tanto más deben sujetar a su control la posición de los diferentes individuos y grupos. Mientras la creencia en la "justicia social" gobierne la acción política, este proceso debe progresivamente aproximarse más cerca y más cerca a un sistema totalitario.", p. 68.

CAPÍTULO 6

Conclusiones y Recomendaciones

6.1.- Conclusiones

*“Ecuador contradice todas las reglas del inversionista extranjero: confuso y cambiante marco legal, indicadores inestables y corrupción a todo nivel. Esto desalienta la inversión extranjera, necesaria para el intercambio tecnológico y el aumento en la competitividad, dos mecanismos para superar el modelo exportador primario”.*³¹²

Germán Rubio, 2002

Ecuador es un país superregulado. En los términos propuestos por Shleifer y Vishny, el país presenta un sistema de gobierno que comenzó en la década de 1970 con una orientación similar al modelo de la mano que ayuda pero sus resultados económicos y su desempeño institucional evidencian que en realidad se comporta como el modelo descrito por la mano que arrancha.

La telaraña legal (proliferación legalística) impide un ordenamiento jurídico que permita la previsibilidad y certeza en el derecho público y privado. Incluso la Constitución Política justifica abiertamente la intervención estatal en los sectores de importancia para el desarrollo productivo (educación, banca, infraestructura y servicios básicos, telecomunicaciones, petróleo, seguridad social, etc.) dejando en manos del proceso político el manejo de recursos que muy pocas veces concuerdan con bienestar general. Al respecto, el proceso político está caracterizado por una débil representatividad y una nula rendición de cuentas. Adicionalmente, existe un permanente cambio de las reglas del juego y de funcionarios que impide una estabilidad.

Asimismo, las entidades públicas tienen la discrecionalidad para crear normativas legales sin control alguno y que por lo general es utilizada para exigir requisitos arbitrarios en torno al cumplimiento de las regulaciones (i.e. cobro de impuestos, solicitud de permisos, etc.) creando un ambiente de inseguridad jurídica y fomentando al mismo tiempo la informalidad y las posibilidades de corrupción pública como consecuencia del incremento del costo de legalidad (en términos de información y tiempo) para el ciudadano pagador de impuestos.

El PGE representa apenas una fracción de todos los ingresos y gastos que componen el Estado ecuatoriano pues solo incluye a las entidades y organismos del Gobierno Central y no a los gobiernos seccionales, empresas públicas y entidades públicas financieras.

Las actividades cuasifiscales generan opacidad y distorsiones en la política económica y dificulta una gestión transparente y el control ciudadano de las finanzas públicas. Estas por su naturaleza tampoco se incluyen en el PGE, violándose el principio de unicidad presupuestaria. También es evidente la participación de grupos empresariales y de gremios de la producción en las rentas del Estado o son beneficiados a través de

³¹² Citado de la sección Radiografía “Ecuador: Tareas Pendientes” de la Revista América Economía.

regulaciones de entrada que restringen la libre competencia y la libertad de elegir del consumidor.³¹³

La Proforma presupuestaria se entrega al Congreso Nacional a nivel agregado, sin explicaciones cualitativas o cuantitativas sobre cada una de las partidas. Tampoco se presenta un análisis marginal que mida el impacto de un incremento/reducción del presupuesto sectorial entre los (verdaderos) beneficiarios de las asignaciones, sino que por lo general, los sectores con mayor respaldo de la opinión pública y respaldo político son los beneficiarios de los reajustes que haga la Comisión Legislativa.

El proceso presupuestario es complejo, ineficiente y demasiado rígido. La orientación vigente considera a la economía como un sistema estático, de equilibrio parcial, cuando en realidad debe comprenderse a la economía como un proceso dinámico sujeto a cambios del mundo real.³¹⁴ Los incentivos institucionales diseñados en la Ley de Presupuestos, en lugar de promover el ahorro público y el equilibrio fiscal tienden a generar déficit presupuestario o gastos incrementales.

Un caso concreto de la inconsistencia en el proceso presupuestario es que la programación y formulación del PGE se realiza por sectores pero su ejecución se la hace a nivel institucional sin existir una adecuada coordinación de responsabilidades entre las diversas unidades ejecutoras, el sector a cargo, Contraloría y el MEF.

Con respecto al comportamiento de la economía, **los ingresos fiscales son volátiles y procíclicos** debido a que su estructura depende de los *commodities* y de los impuestos indirectos. Por otra parte, **el gasto público es también procíclico** y se debe al precario acceso a créditos del mercado financiero internacional ante situaciones de iliquidez o déficit fiscal explicados en parte por la volatilidad de los ingresos fiscales y la debilidad institucional (inseguridad jurídica, detenimiento de reformas modernizadoras), por lo que los gobiernos deben reducir el gasto fiscal cuando los ingresos disminuyen.

En definitiva, persiste una disfuncionalidad institucional. El desequilibrio de poderes en el proceso político provoca incentivos para que se utilice el poder para beneficiar intereses de grupos minoritarios en perjuicio del resto de ciudadanos.

³¹³ Efecto conocido como "Captura del Estado".

³¹⁴ Por ejemplo, ante la inminencia del conflicto bélico entre Estados Unidos e Irak, en la Proforma 2003 no se incluyó un escenario que permita observar el movimiento de las variables económicas considerando la incertidumbre en los mercados (especialmente en los precios de los *commodities* y en las exportaciones) provocada por la guerra.

6.1.1- Características del proceso presupuestario:

El diseño del presupuesto se elabora en base al año anterior y hay una débil retroalimentación entre los principales actores del proceso presupuestario, lo que termina arrastrando errores del pasado para los siguientes presupuestos.

La baja calidad del gasto público se explica por la débil evaluación y control en la ejecución presupuestaria. La Subsecretaría de Presupuestos y Contabilidad del MEF se concentra en cuestiones operativas (manejo contable, presupuestos y tesorería) que en etapa de evaluación presupuestaria.

La administración pública mantiene el paradigma de cumplimiento de procesos y no de resultados. Tampoco hay rendición de cuentas a la ciudadanía ni transparencia en sus procesos lo que hace más proclive la corrupción pública.

Finalmente, las leyes no se cumplen en el Ecuador. Esto se debe al exceso de regulaciones vigentes que causa incertidumbre y en consecuencia, incrementa el costo de transacción (costo-Ecuador) para el ciudadano. En consecuencia, las recomendaciones de políticas públicas no se hacen efectivas aunque se implementen reformas o disposiciones constitucionales por lo que se debe pensar mejor en los aspectos administrativos que faciliten un mejor cumplimiento.

6.1.2.- Democracia en Déficit

"Un sistema tributario basado en el supuesto de que otros han de ser quienes deban hacer frente al esfuerzo fiscal y que asimismo acepta el principio de que corresponde a la mayoría el derecho de determinar el monto total de los recursos que la minoría debe aportar, dictando al efecto un conjunto de normas que no obligan a quienes las establecen debe necesariamente producir el ininterrumpido aumento del gasto público llevándolo a cotas superiores a las que el pueblo realmente aprobaría...La existente ordenación fiscal conlleva, ... consustanciales tendencias a la irresponsabilidad y al despilfarro".³¹⁵

Friedrich August von Hayek, 1976

Desde el inicio de la república, la estructura tributaria del Ecuador ha estado basada en impuestos indirectos, (aranceles especialmente, el diezmo y el tributo de indios en menor proporción). Ahora, incluso después del boom petrolero, la estructura sigue siendo casi la misma, los impuestos a todo tipo de consumo son los que más peso relativo poseen frente a los impuestos directos, como el impuesto a la renta³¹⁶. Para cubrir sus gastos el gobierno acudió a préstamos bancarios (o deuda interna) y a deuda externa. También fue

³¹⁵ Op. cit. Hayek (1991).

³¹⁶ "La ley del impuesto a la renta promulgada en 1962, que afectó especialmente a profesionales e inversionistas, no logró modificar la estructura impositiva y tampoco pudieron conseguirlo las sucesivas formas que han tenido lugar hasta 1985; ya sea porque las tablas de proporcionalidad y progresividad que se han mantenido relativamente constantes o ya también por la evasión...excepto por el incremento del pago de las empresas petroleras." Ver Benalcázar (1989), p. 461-462.

propietario de diferentes monopolios, desde la sal y los fósforos hasta el alcohol y el petróleo, y por supuesto, la emisión monetaria desde que se fundó el BCE.

Los diferentes gobiernos han ajustado gradualmente la presión tributaria sobre las actividades económicas florecientes del país; es decir, a cada nuevo negocio que prospera espontáneamente se le crea un nuevo impuesto o se le impone otra tasa o regulación adicional. Al gobierno le resulta más rentable la tributación indirecta debido a la facilidad de su recaudación con respecto a los impuestos directos y a la limitada estructura de capital que favorece las actividades productivas de bienes de consumo. El estrechamiento de la estructura de capital subyacente de nuestra economía como consecuencia de que la preferencia temporal de los individuos (incluido el gobierno) alienta el consumo presente provoca una mayor rentabilidad en la producción/comercialización de los bienes de consumo en relación a los bienes de capital. De esto se deduce que los impuestos al consumo serán más rentables para el gobierno porque la base gravable será más amplia.³¹⁷

Entonces, ¿qué produce el estrechamiento de la estructura de capital? En el Ecuador es el resultado de que el gobierno genera elevados costos de transacción y presiona con altos impuestos a los individuos (los subsidios o transferencias directas, compras para las agencias estatales y créditos subsidiados del gobierno a los individuos/empresas contribuyen a este fenómeno). El corolario natural de esta expansión del gasto es una mayor demanda de bienes de consumo que contrae la estructura de capital, por tanto, reduce la formación de capital y ésta a su vez los salarios reales de la población.

El mayor gasto del gobierno en bienes y servicios, por medio de un subsidio³¹⁸ al costo o proveyéndolos sin costo monetario para el usuario final, reduce el gasto de consumo privado puesto que los servicios provistos o subsidiados por el gobierno se vuelven relativamente más baratos que los del sector privado (efecto crowding out del gasto público). Si los servicios que ofrece el gobierno son de baja calidad y protegen a industrias ineficientes, la productividad global de la economía se reduce. Nuevamente los salarios reales se reducirán y con esto el nivel de vida de la población. La inversión privada en los sectores en que el gobierno interviene como "propietario" se reduce también como consecuencia del proceso descrito (subsidiándose a sí mismo), tanto a empresas vigentes o aquellas que pretendían introducirse en determinada industria. Para eliminarlas totalmente el gobierno puede declarar a tal industria como monopolio "legal" del mismo.

Si el gasto público creciente genera déficit, el gobierno lo puede financiar de dos maneras: mediante deuda y por emisión monetaria (impuesto inflacionario). A través de la deuda, el déficit fiscal permite la expansión del gasto estatal en la economía, esto implica a su vez una reducción de impuestos, por tanto, los servicios estatales "aparentan", otra vez, ser más baratos que los del sector privado y conduce a una alteración de los precios relativos entre el sector privado y el estatal. Formalmente, el efecto de un mayor gasto estatal sin incrementar impuestos constituye el denominado *efecto renta*, mientras que la mal-asignación de los precios relativos es el *efecto sustitución*. Los individuos demandarán obviamente más servicios o transferencias estatales, en consecuencia, los presupuestos del gobierno serán crecientes³¹⁹. Los políticos favorecerán esta política fiscal en la medida en

³¹⁷ Sobre el proceso de capitalización, véase Hayek (1931).

³¹⁸ "Cuanto mayor sea el alcance del subsidio del gobierno en la economía, por lo tanto, tanto más el mercado es impedido de trabajar, y será ineficiente en abastecer los deseos del consumidor." Ver Rothbard (1970)

³¹⁹ "Los techos de gasto, como la capa que recubre un pastel, están para ser rotos." Vladimir Lenin. Citado por Buchanan y Wagner (1977), p. 263.

que los beneficios electorales de ampliar programas de gasto sean mayores que los costos electorales, medidos por el número de votos adicionales. La deuda les permite gastar sin crear impuestos (nuevos o aumentar tarifas) pero este crecimiento presupuestario dependerá entre otras cosas de la concentración demográfica de la población, por ejemplo, los viejos aceptarán mayores servicios estatales en la medida en que no se financien con impuestos actuales mientras que los jóvenes reaccionarán de forma contraria en tanto prevean un aumento de impuestos en el futuro, si la población joven no se encuentra en edad de votar difícilmente podrán considerar esto³²⁰. Una continua permanencia de las fuentes de financiamiento de la deuda (bancos locales, organismos multilaterales, otros gobiernos, etc.) también desincentiva a los demandantes de los servicios estatales a limitar el gasto/déficit financiado mediante deuda y mantiene esta política fiscal deficitaria junto con el *status quo*.

El crecimiento del endeudamiento estatal para financiar un déficit presupuestario genera una mayor demanda de fondos disponibles para créditos del sector financiero local, y por tanto, un aumento en las tasas de interés que puede provocar un aumento del ahorro privado, pero una superior demanda de fondos de parte del gobierno reduce la cantidad de fondos disponibles para préstamos al sector privado. La utilización del ahorro se desplaza al gobierno en detrimento de la inversión privada. Puesto que el gobierno utiliza estos fondos para un mayor gasto de consumo y la inversión privada se desincentiva, entonces, la tasa de formación de capital en la economía se reduce, en otras palabras, el mayor consumo presente sólo se podrá realizar a expensas de la depreciación de capital de la economía³²¹.

El financiamiento del déficit presupuestario a través del impuesto inflacionario provoca una subestimación del costo de oportunidad de los servicios estatales. La monetización del déficit genera inflación y el cálculo de precios relativos se distorsiona. Como los precios de los bienes del sector privado aumentan los consumidores perciben que el sector privado mas no el gobierno, genera inflación. Puesto que los mecanismos legales y no legales de financiar el déficit por medio de la emisión monetaria no son tan visibles ni inmediatos como la imposición de un nuevo impuesto o el aumento de su tarifa, los individuos no rechazan el mayor gasto estatal debido a la ilusión fiscal provocada por la financiación inflacionista del déficit.

El gasto estatal aumentará mientras la causa de la inflación, provocada por déficit continuo financiado con dinero recién creado se atribuya a cualquiera de los productores del sector privado, por lo que, el propio crecimiento del gasto estatal puede generar inflación si no se detiene este proceso. La productividad global de la economía se verá reducida ya que el gasto estatal es menos productivo que el privado. Por tanto, un creciente sector estatal torna la economía menos competitiva. Una mayor intervención estatal mediante controles y regulaciones también desincentiva la iniciativa de la libre empresa, atenta al derecho de propiedad privada y limita la libertad individual³²².

³²⁰ Bajo expectativas racionales, existirán efectos sustitución inter-temporales sobre el esfuerzo laboral. La población joven que trabaja preverá una reducción actual de impuesto a la renta y un mayor gasto público como incentivo para trabajar más ahora puesto que en el futuro habrá mayores impuestos. Pero si el mayor gasto público se compone de subsidios a la educación superior, al número de hijos, a accidentes de trabajo, al desempleo, a las madres no casadas, maternidad sin costo al beneficiario y a la jubilación tanto los jóvenes como los viejos en la medida que el gobierno se financie con deuda preferirán un mayor gasto con menos incentivos a trabajar más ahora.

³²¹ Op. cit. Buchanan y Wagner (1977), cap. 5 y 9.

³²² Op. cit. Buchanan y Wagner (1977), p. 121-122.

En el sector externo de la economía los efectos del déficit presupuestario y un mayor gasto estatal se reflejan de la siguiente manera: en un contexto de paridad de tipos de interés el aumento (transitorio) del gasto estatal de un país extranjero, en nuestro caso Estados Unidos, incrementa su tasa de interés (nominal) y provoca la elevación de la tasa de interés correspondiente del país local (socio comercial) en un régimen de tipo de cambio fijo, si el banco central defiende la política cambiaria las reservas de divisas internacionales se reducirán. Mientras que en un régimen de cambios flexibles el tipo de cambio (nominal) del país local se deprecia evitando en lo posible la variación en la tasa de interés interna.

Otra forma en la que un mayor gasto estatal (política fiscal expansiva) afecta los tipos de cambio es a través de sus efectos sobre el tipo de cambio real, en otras palabras, el precio relativo entre los bienes transables y no transables. Un mayor gasto estatal que normalmente se destina a bienes no transables eleva la demanda de estos bienes en relación a los bienes transables, y por lo tanto, aumenta su precio relativo, es decir que se aprecia el tipo de cambio real³²³.

En resumen, los efectos de un mayor gasto estatal a través del déficit son:

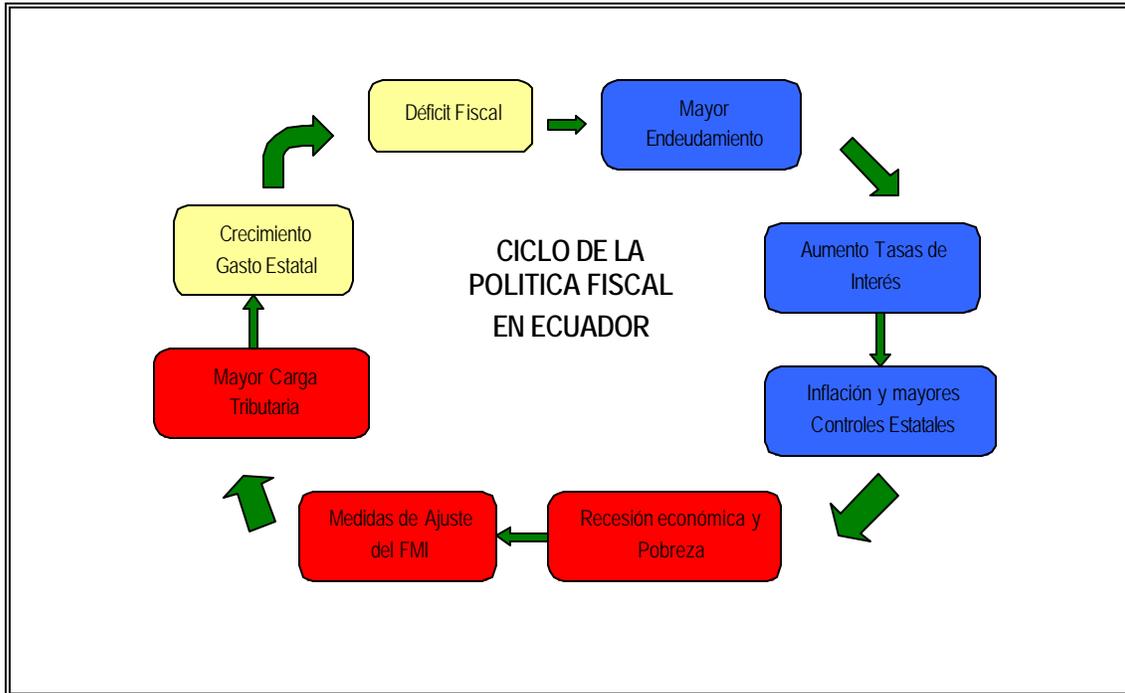
- a) una reducción del consumo privado;
- b) aumento del endeudamiento;
- c) aumento de las tasas de interés reales³²⁴;
- d) una reducción de la inversión privada;
- e) inflación, controles y regulación estatal;
- f) reducción de la productividad y competitividad de la economía, reflejada en la contracción de la estructura de capital;
- g) disminución del estándar de vida de la población; y,
- h) apreciación del tipo de cambio real, i.e. aumento de los precios de bienes no transables (en el caso ecuatoriano).

Finalmente, los programas de ajuste recomendados por el FMI ante este escenario recomiendan una política monetaria que "soberanamente" reduzca la inflación y que se incremente los impuestos con el fin de que el gobierno cumpla ordenadamente con sus pagos de deuda externa. Hasta ahora ni las recomendaciones del FMI ni las políticas "soberanas" de los gobiernos ecuatorianos sirvieron para evitar los continuos déficits, el alto endeudamiento ni la inflación (sólo la dolarización ha reducido lentamente la inflación a un dígito pero en contra de las recetas del FMI).

³²³ Véase Barro et al (1997) Macroeconomía, cap. 19.

³²⁴ El endeudamiento público interno genera grandes presiones que inciden en las altas tasas de interés en el mercado financiero. Por ejemplo, según el Boletín Mensual de Operaciones de la Bolsa de Valores de Guayaquil, a marzo del 2003, mientras el sector privado paga un rendimiento entre el 4% y el 8% por sus emisiones de deuda, el sector público premia con mayores rendimientos (del 15% al 30%) por su deuda interna a corto plazo.

Gráfico No. 6.01



Fuente y Elaboración: Los autores

6.2.- Recomendaciones

Después del exhaustivo análisis realizado, los autores planteamos una serie de recomendaciones que consideramos prioritarias para mejorar los resultados del balance fiscal. Cabe mencionar que el manejo adecuado de las finanzas públicas no depende exclusivamente de la gestión macroeconómica sino también que intervienen otros factores relacionados al aspecto institucional (marco legal, incentivos, costumbres, etc.) que rigen en el mercado político y que inciden en el desempeño fiscal.

Por tanto, nuestras sugerencias abarcan desde el aspecto presupuestario hasta el ámbito de reformas de economía política que coadyuvan a un mejor desempeño de los objetivos macro y microeconómicos planteados en la política fiscal.

Presupuesto Base Cero

Con el fin de priorizar y optimizar el uso de los recursos que recauda el sector público, el MEF puede ordenar la adopción de la metodología para la Presupuestación Base Cero (PBC) que podría empezar para la programación del PGE 2004. La diferencia fundamental entre un PBC y un presupuesto que utiliza como base el ejercicio anterior es que el primero no toma como referencia lo que se gastó en el año anterior, sino que permite determinar cuáles son los proyectos que se pueden implementar o ejecutar durante el año

sujeto a los recursos necesarios (financieros, humanos, infraestructura, etc.) que se requieren para su ejecución.

Los beneficios que se derivan de la implementación de un PBC son:

1. Mayor transparencia en el gasto público que permitirá evaluar la calidad del gasto y detectar rápidamente las distorsiones y desviaciones del sistema.
2. Eliminar los llamados “colchones” o cuentas para “gastos ocultos” que, tradicionalmente han formado parte de las actividades fiscales del PGE.
3. Con la priorización se reducen las posibilidades de corrupción pública dado que la gama de gastos se hace más controlable.

Existen otros sistemas contables que han sido utilizados en el sector privado y por algunos países como Reino Unido, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, que permiten un mejor control de los gastos como: el Costeo Basado en Actividades, Análisis por Estructura, y el Cost Driver Analysis que permiten una evaluación ex -post para establecer criterios de eliminación de programas innecesarios o mal administrados.

Transparencia

El Presupuesto General del Estado debe contener todos los presupuestos de todas las entidades que conforman el sector público y no solo aquellas del Gobierno Central. La información contable y presupuestaria que se presenta debe incluir también justificaciones cualitativas que expliquen las desviaciones entre los presupuestado y lo ejecutado.

Se deben eliminar los mecanismos cuasifiscales o actividades extra-presupuestarias puesto que generan opacidad y son fuente para la corrupción pública. Los escudos fiscales y exenciones representan rentas o subsidios para los grupos de interés (que no pueden ser evaluados por las autoridades o ciudadanía) y que además, terminan siendo financiados por los pagadores de impuestos.

La codificación de la legislación permitirá ordenar y simplificar el proceso presupuestario y además, reducir la incertidumbre jurídica tanto para el sector público como para el privado.

Por el lado del gasto público

Para reducir el gasto público ineficiente, el Gobierno debe permitir una **mayor participación del sector privado** (vía privatización o concesión) en los denominados sectores “estratégicos”³²⁵ que son los que precisamente demandan una mayor inversión en recursos y que además arrojan pérdidas anuales con cifras que superan varios cientos de millones de dólares.

Focalización de los subsidios. Se podría incluso aplicar criterios similares que se utilizan para los perceptores del Bono Solidario a los beneficiarios de los otros programas

³²⁵ Se consideran estratégicos los sectores hidrocarburíferos, telecomunicaciones, energía eléctrica, telefónicas, entre otros.

del “gasto social”. Además, es importante que la base de datos sea accesible a la ciudadanía con el fin de poder ejercer un mayor control ciudadano.

Plantear una **reforma integral del sistema de educación y salud pública** que oriente el gasto estatal hacia el público (familias pobres) y no a los proveedores (maestros, médicos y burocracia). Esta reforma debe contener elementos claves como la competencia y libre elección, y la descentralización fiscal, administrativa y política, a fin de que el Estado se limite a controlar el respectivo gasto social estableciendo indicadores de gestión y de calidad en los referidos programas que podrían ser provistos por el sector privado.

Por el lado de los ingresos fiscales

Lograr una **simplificación y racionalización de todo el régimen tributario**. Planteamos la eliminación de todos los impuestos y el establecimiento de un solo tributo de recaudación nacional denominado Impuesto Global al Consumo (IGC) a una tasa fija del 9% sin exenciones. Esto permitiría incrementar los ingresos tributarios debido a que se reducen los costos administrativos de los impuestos, en especial los directos (impuesto a la renta); se desincentiva la evasión por una tasa relativamente baja del impuesto; y además porque se eliminarían una serie de impuestos y trámites (que expresados en tiempo y capital) incentivaría al sector productivo.

Una **eliminación del régimen arancelario** (incluidas las aduanas) permitiría potenciar la recaudación del IGC. Adicionalmente, los recursos provenientes de la economía informal –que son resultado de las barreras de entrada (trámites y permisos de importación, aranceles, etc.)– podrían ingresar al sector formal de la economía con un impacto favorable para el comercio y las familias con menos ingresos que se beneficiarían del libre comercio (más productos a mejores precios).

La **privatización de las empresas públicas** (Petroecuador, Pacifictel, etc.) y la creación de un marco jurídico que garantice la libre competencia (no solo en materia petrolera sino de manera general) permitiría al Gobierno liberar recursos para atender las actividades que la ciudadanía más demanda: seguridad interna, educación y salud básica. Además, con el producto de la venta de los activos, el Estado se deshace automáticamente de los pasivos y se limitaría tan solo a recaudar el IGC que producirían las nuevas inversiones privadas en actividades petroleras, telefónicas, entre otras.

En conclusión, realizar una reforma presupuestaria sin considerar primero la necesidad de redefinir el rol del Estado sería una tarea infructuosa puesto que nos encontramos ante un problema de disfuncionalidad de las instituciones, con un exceso de reglas poco claras y en la mayoría de los casos, perversas, que dificulta la consecución de logros que permitan mejorar el bienestar de la sociedad según los criterios de eficiencia, eficacia y economía.

Cuadro No. 6.01

Recomendaciones al Proceso Presupuestario

Ítem	Problemas	Recomendaciones
1) La Mano que Arrancha	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Excesivas Regulaciones ▪ Intervención Gubernamental en la Economía ▪ Ineficacia de política fiscal: pobre desempeño económico ▪ Efecto Captura del Estado ▪ Inestabilidad Política y Económica ▪ Crecimiento del Gasto Público ▪ Recursos públicos para Derroche y Botín político ▪ Visión corto-placista ▪ Mayor Costo-Ecuador 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redefinición del Rol del Estado ▪ Equilibrio de poderes ▪ Seguridad Jurídica ▪ Desregulación de la Economía ▪ Privatización y Libre Competencia en provisión de bienes y servicios públicos ▪ Apertura Comercial ▪ Límite y Reducción al Gasto y Endeudamiento Público ▪ Descentralización, Autonomía o Federalismo
2) La Telaraña Legal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incertidumbre Jurídica para sector público y privado ▪ Escasa retroalimentación entre actores del SNPP ▪ Débil control y evaluación del presupuesto ▪ Discrecionalidad ▪ Corrupción 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducción del tamaño del Estado ▪ Codificación del sistema legal ▪ Incentivos en administración pública hacia resultados ▪ Transparencia y Rendición de Cuentas ▪ Mayor Control Ciudadano a Contraloría General del Estado
3) El Balance Fiscal o Déficit Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alta volatilidad de economía ante <i>shocks</i> exógenos ▪ Prociclicidad de Ingresos y Gastos Públicos ▪ Tendencia a Mayor Endeudamiento Público ▪ No Proyección de Gasto Público a niveles sostenibles (i.e. CONAREM) ▪ No hay incentivos para ahorro público ▪ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Privatización de Empresas Estatales (petróleo, bancos, eléctricas, etc.) ▪ Priorización del Gasto Público y establecer indicadores de gestión ▪ Simplificación, Reducción y Transparencia de la carga tributaria (IGC) ▪ Límite y Reducción de la Deuda Pública Interna y Externa ▪ Eliminación de Preasignaciones presupuestarias
4) El PGE (Presupuesto General del Estado)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El PGE no es ni General ni de todo el Estado ▪ Mayor presupuesto (en educación) no implica mejor calidad del gasto ▪ Fondo de Estabilización Petrolero estimula el gasto público y no la prudencia ▪ <i>Anatocismo</i> tributario afecta a familias con menos ingresos ▪ No hay mecanismos presupuestarios auto-correctores 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consolidación de todos los presupuestos del sector público ▪ Eliminación de mecanismos cuasifiscales ▪ Reingeniería del sistema de educación orientado hacia el usuario (estudiante) ▪ Privatización de Petroecuador ▪ Focalización de subsidios ▪ Presupuesto Base Cero

Fuente y Elaboración: Los autores.

APÉNDICE 1.1

La Síntesis de la Política Fiscal

Los fundamentos teóricos y filosóficos de la política fiscal tienen como punto de partida la publicación de “La Teoría General del Empleo, Interés y Dinero” por John Maynard Keynes en 1936, y que posteriormente, preparó el camino de la llamada “Economía del Bienestar”.ⁱ Ambas escuelas de pensamiento económico intentan corregir las denominadas “imperfecciones de los mercados” mediante la intervención gubernamental en la economía.

No obstante, los economistas keynesianos y del bienestar atribuyeron al planificador social, y en general al gobierno, unas cualidades aparentemente superiores (en relación al empresario o *animal spirits*- que pueden resumirse en Tinbergen (1952) y Meade (1951)ⁱⁱ:

- 1) El agente que lleva a cabo la política económica es un ente benévolo, que no persigue objetivos individuales de los propios políticos o funcionarios, que no persigue objetivos partidistas, o de un grupo o clases social, sino la maximización del bienestar de sus ciudadanos. No tiene interés para distinguir si esto lo lleva a cabo el gobierno propiamente dicho (el Ejecutivo, el Congreso, el banco central u otra oficina pública), ni se trata de un gobierno democrático, de un dictador o una camarilla, o si actúa en el plano local, regional, nacional o supranacional.
- 2) El gobierno sabe en qué consiste ese bienestar de sus ciudadanos y tiene también la información fiable necesaria para llevar a cabo la política económica que permitirá maximizar dicho bienestar: conoce el modelo de la economía, los valores de los parámetros y las propiedades estocásticas de las variables, así como la naturaleza de las perturbaciones (si son duraderas o transitorias, nominales o reales, previstas o no) y su cuantía.
- 3) El gobierno dispone de los instrumentos suficientes para conseguir los cambios deseados en las variables relevantes. En particular, hay tantos instrumentos de política como objetivos y puede intentar el *fine tuning* (sintonía perfecta) en la aplicación de los modelos.
- 4) El público reacciona pasivamente ante los cambios en los valores de los instrumentos sin anticiparlos. Y si los agentes privados intentan esquivar los efectos de la política (por ejemplo, evadiendo impuestos o llevando sus capitales al extranjero), su respuesta es conocida y prevista por el gobierno.

La política diseñada bajo estos supuestos se llama **política discrecional** debido a que la autoridad decisora no se atiene a ningún criterio preestablecido con el fin de

ⁱ Musgrave y Musgrave (1992) sostienen que aunque el mensaje de expansión fiscal de Keynes entró en escena, “el programa del «New Deal» de Roosevelt se inició a partir de un planteamiento de equilibrio presupuestario, y la pequeña recuperación que se produjo durante los años treinta estuvo basada fundamentalmente en el sector privado. Sin embargo, la expansión fiscal general provocada por la Segunda Guerra Mundial demostró la fuerza potencial de dicha política”. Op. Cit., p. 671-672.

ⁱⁱ Citado de Argandoña et al (1996), p. 188.

maximizar su función de bienestar social y solo depende de la información disponible para alterar y compensar los valores de las variables a su alcance.

Sin embargo, en el mundo real y en la práctica, los resultados alcanzados mediante esta concepción han sido deficientes. Generalmente, los economistas justifican este desempeño por la debilidad de las restricciones de los modelos macro-económicos, y en su defecto, han recomendado que el gobierno debiera fomentar la aparición de mejores instrumentos tanto cualitativos como cuantitativos para evaluar y corregir el impacto de las políticas intervencionistas.

En la actualidad, esta concepción tradicional está en crisis porque los cuatro supuestos en los que se basa han sido revisados:

1) **Gobierno benévolo:** La teoría de Public Choice desnuda el mito de la intervención gubernamental como un servicio público desinteresado que su única misión es mejorar el bienestar de toda la sociedad. Esta escuela muestra que ese ente denominado gobierno no puede ser distinto a los individuos que conforman una sociedad. Los políticos y burócratas, al igual que cualquier individuo racional, persiguen objetivos privados (el político busca conseguir una reelección mientras que el burócrata desea mantener su estabilidad laboral) que pueden o no estar correlacionados con el bienestar del país.ⁱⁱⁱ

2) **Conocimiento perfecto:** Desde sus inicios, los supuestos de información y conocimiento perfecto han sido criticados desde el punto de vista metodológico hasta el enfoque económico.^{iv} El supuesto de que el gobierno conoce el modelo, los valores y la naturaleza de las perturbaciones y sus efectos resulta hoy en día inadmisibles.

3) **Escasez** Tanto para el gobierno como para el individuo, los recursos económicos (medios) serán siempre escasos en relación a sus deseos (fines). Uno de los problemas más comunes respecto a la aplicación de las políticas públicas es la inconsistencia dinámica (fracaso del timing), lo que en muchas ocasiones ha terminado exacerbando artificialmente los ciclos económicos en lugar de suavizarlos. De ahí que con el fin de disminuir la discrecionalidad en el manejo de las variables económicas, los economistas sugieren la sustitución de la política discrecional por una política de reglas. Además, la intervención gubernamental en la economía genera costos de transacción tanto monetarios como no monetarios (cumplimiento de regulaciones) que afectan los incentivos en una economía.^v

ⁱⁱⁱ La teoría de Public Choice analiza de manera crítica el enfoque de la Economía del Bienestar. Mitchell y Simmons (1994) presentan un profundo análisis sobre las fallas de la intervención gubernamental. Además, Hellman y Kaufmann (2001) han desarrollado varias investigaciones publicadas por el Banco Mundial donde muestran que los grupos de interés manipulan el poder legal del gobierno (formulación de políticas e incluso configuran las nuevas reglas de juego) en su propio beneficio.

^{iv} Para F.A. Hayek, el conocimiento se encuentra disperso, limitado y condicionado a la valoración subjetiva de los individuos que lo poseen. Ludwig von Mises (1949) va más allá y cuestiona la incompatibilidad entre omnisciencia y omnipotencia.

^v Al respecto, Hernando de Soto en sus libros "El Misterio del Capital" y "El Otro Sendero", señala que el subdesarrollo y la economía informal en países como Perú, Filipinas y Egipto se debe precisamente a la debilidad institucional en asignar derechos de propiedad privada y al exceso de regulaciones que impiden el acceso formal de sus ciudadanos. En el capítulo 4 se describirá la importancia de las instituciones formales e informales en una sociedad democrática.

4) **Agente-Principal:** Finalmente, el público, o mejor dicho, el individuo, actúa, y ante el grado de incidencia de las políticas gubernamentales, éste elabora sus expectativas que en caso de ser correctas podría incluso contrarrestar el efecto de determinada política, tornándose esta ineficaz desde la óptica del gobierno. Adicionalmente, los sistemas democráticos se caracterizan porque en el poder radica en los ciudadanos, donde los funcionarios (políticos) deben rendir cuentas de sus actos y decisiones públicas ante los ciudadanos o sus representantes (Congreso).

En las últimas cuatro décadas, el debate académico respecto a la política fiscal ha sido intenso. A inicios de 1960, los economistas keynesianos y los planificadores de políticas públicas suponían que la política fiscal era eficaz, y probablemente más eficaz que la política monetaria, para suavizar los ciclos económicos. A finales de la década de 1970, los monetaristas, críticos de los supuestos keynesianos, reconocieron que la política fiscal tiene efectos reales pero transitorios, y a su vez, los keynesianos replicaron que la política monetaria tenía también efectos nada despreciables (*money matters*). Sin embargo, con la introducción de modelos dinámicos con expectativas racionales y las consideraciones de factores políticos e institucionales en el análisis económico, surgieron nuevas críticas acerca de la política fiscal entre ellas la ineficacia de la política fiscal para modificar el nivel de demanda agregada a partir del supuesto de equivalencia ricardiana sobre las transferencias intergeneracionales de renta y también la inconsistencia dinámica (intertemporal) de las políticas públicas. Los neoclásicos han sugerido elaborar una política fiscal atendiendo a los criterios de eficiencia mediante la consecución de crecimiento económico elevado a largo plazo a través del uso eficiente de recursos, y no a una estabilización a corto plazo debido a los efectos *crowding out*. No obstante, los neokeynesianos persisten en la existencia de “fallos de mercado” o en las críticas a los mecanismos de coordinación de las decisiones del sector privado por lo que admiten un espacio para la estabilización de la economía mediante la intervención gubernamental.^{vi}

Hoy en día, el debate de la política fiscal sigue vigente y se extiende hasta la aplicación y puesta en práctica de las medidas. Después de Keynes, el modelo de gobierno de la mano que ayuda sigue teniendo muchos defensores aunque pocos economistas prefieran el enfoque de la mano invisible. El modelo de la mano que atrapa contribuye a este debate al introducir su énfasis en la política que permite a su vez proponer estrategias para hacer viable políticamente recomendaciones que conduzcan hacia una mayor eficiencia social con la menor intervención estatal posible.

^{vi} Sobre la síntesis de la política fiscal como herramienta de estabilización véase: Argandoña, Gámez y Mochón (1996) y Gwartney, Stroup y Sobel (2000).

ANEXO 2.1

Estabilidad e Inestabilidad de los Gobiernos del Ecuador

Cuadro No. 2.07

ECUADOR: Periodos de gobierno¹			
Clasificados por cambio Estable (€) o Inestable (I)			
1	Juan José Flores ²	13 mayo 1830 (I)	21 septiembre 1830 €
2	Vicente Rocafuerte ^{2,3}	22 septiembre 1830 € 10 septiembre 1834 (I)	10 septiembre 1834 (I) 8 agosto 1835 €
		9 agosto 1835 €	30 enero 1839 €
3	Juan José Flores ^{2,3}	31 enero 1839 €	15 enero 1843 €
		16 enero 1843 (I)	31 marzo 1843 €
		1 abril 1843 €	6 marzo 1845 (I)
4	Junta Provisional (3 miembros)	6 marzo 1845 (I)	7 diciembre 1845 €
5	Vicente Ramón Roca ³	8 diciembre 1845 €	15 octubre 1849 €
6	Manuel de Ascázubi	15 octubre 1849 (I)	20 febrero 1850 (I)
7	Diego Noboa Arteta ²	20 febrero 1850 (I)	25 febrero 1851 €
		26 febrero 1851 €	17 julio 1851 (I)
8	José María Urbina ^{2,3}	17 julio 1851 (I)	6 septiembre 1852 €
		7 septiembre 1852 €	31 agosto 1856 €
9	Francisco Robles Plaza	1 septiembre 1856 €	1 mayo 1859 (I)
10	Junta Provisional (3 miembros)	1 mayo 1859 (I)	17 enero 1860 (I)
11	Gabriel García Moreno ^{2,3}	17 enero 1860 (I)	1 abril 1861 €
		2 abril 1861 €	6 septiembre 1865 €
12	Jerónimo Carrión	7 septiembre 1865 €	5 noviembre 1867 (I)
13	Pedro José de Arteta	5 noviembre 1867 (I)	19 enero 1868 €
14	Javier Espinosa	20 enero 1868 €	18 enero 1869 (I)
15	Gabriel García Moreno	18 enero 1869 (I)	31 julio 1869 €
		1 agosto 1869 €	6 agosto 1875 (I)
16	Francisco J. León	6 agosto 1875 (I)	19 agosto 1875 (I)
17	Manuel de Ascázubi	19 agosto 1875	8 diciembre 1875 €
18	Antonio Borrero	9 diciembre 1875 €	18 diciembre 1876 (I)
19	Ignacio Veintimilla ²	18 diciembre 1876 (I)	20 abril 1878 €
		21 abril 1878 €	26 marzo 1882 (I)
		26 marzo 1882 (I)	9 julio 1883 (I)
20	Junta Provisional (5 miembros)	9 julio 1883 (I)	9 febrero 1884 €
21	José Ma. Plácido Caamaño ³	10 febrero 1884 €	30 junio 1888 €
22	Antonio Flores Jijón ³	1 julio 1888 €	31 agosto 1892 €
23	Luis Cordero	1 septiembre 1892 €	15 abril 1895 (I)
24	Vicente Lucio Salazar	15 abril 1895 (I)	5 junio 1895 (I)
25	Eloy Alfaro Delgado ^{2,3}	5 junio 1895 (I)	16 enero 1897 €
		17 enero 1897 €	31 agosto 1901 €
26	Leonidas Plaza Gutiérrez ³	1 septiembre 1901 €	31 agosto 1905 €
27	Lizardo García	1 septiembre 1905 €	16 enero 1906 (I)
28	Eloy Alfaro Delgado ¹	16 enero 1906 (I)	31 diciembre 1907 €
		1 enero 1908 €	11 agosto 1911 (I)
29	Carlos Freile Zaldumbide	11 agosto 1911 (I)	31 agosto 1911 €
30	Emilio Estrada	1 septiembre 1911 €	21 diciembre 1911 (I)
31	Carlos Freile Zaldumbide	21 diciembre 1911 (I)	5 marzo 1912 (I)
32	Francisco Andrade Marín	5 marzo 1912 (I)	31 agosto 1912 €
33	Leonidas Plaza Gutiérrez ³	1 septiembre 1912 €	31 agosto 1916 €
34	Alfredo Baquerizo Moreno ³	1 septiembre 1916 €	31 agosto 1920 €
35	José Luis Tamayo ^{1,3}	1 septiembre 1920 €	31 agosto 1924 €
36	Gonzalo Córdova	1 septiembre 1924 €	9 julio 1925 (I)
37	Junta Provisional (7 miembros)	9 julio 1925 (I)	10 enero 1926 (I)
38	Junta provisional (6 miembros)	10 enero 1926 (I)	31 marzo 1926 (I)
39	Isidro Ayora Cueva ²	31 marzo 1926 (I)	16 abril 1929 €

		17 abril 1929 €	24 agosto 1931 (I)
40	Luis Larrea Alba	24 agosto 1931 (I)	15 octubre 1931 (I)
41	Alfredo Baquerizo Moreno	15 octubre 1931 (I)	28 agosto 1932 (I)
42	Carlos Freile Larrea	28 agosto 1932 (I)	2 septiembre 1932 (I)
43	Alberto Guerrero M.	2 septiembre 1932 (I)	4 diciembre 1932 €
44	Juan de Dios Martínez Mera	5 diciembre 1932 €	17 octubre 1933 (I)
45	Abelardo Moncayo	17 octubre 1933 (I)	31 agosto 1934 €
46	José María Velasco Ibarra	1 septiembre 1934 €	20 agosto 1935 (I)
47	Antonio Pons	20 agosto 1935 (I)	26 septiembre 1935 (I)
48	Federico Páez	26 septiembre 1935 (I)	22 octubre 1937 (I)
49	Alberto Enríquez Gallo	22 octubre 1937 (I)	10 agosto 1938 (I)
50	Manuel Ma. Borrero	10 agosto 1938 (I)	2 diciembre 1938 (I)
51	Aurelio Mosquera Narváez	2 diciembre 1938 €	17 noviembre 1939 (I)
52	Carlos Alberto Arroyo del Río	17 noviembre 1939 (I)	10 diciembre 1939 (I)
53	Andrés F. Córdova	10 diciembre 1939 (I)	10 agosto 1940 (I)
54	Julio E. Moreno	10 agosto 1940 (I)	31 agosto 1940 €
55	Carlos Alberto Arroyo del Río	1 septiembre 1940 (I)	28 mayo 1944 (I)
56	Junta Provisional	28 mayo 1944 (I)	31 mayo 1944 €
57	José María Velasco Ibarra	31 mayo 1944 (I)	9 agosto 1944 €
		10 agosto 1944 €	30 marzo 1946 (I)
		30 marzo 1946 (I)	23 agosto 1947 (I)
58	Carlos Mancheno C.	23 agosto 1947 (I)	2 septiembre 1947 (I)
59	Mariano Suárez Veintimilla	2 septiembre 1947 (I)	17 septiembre 1947 €
60	Carlos Julio Arosemena Tola	18 septiembre 1947 €	31 agosto 1948 €
61	Galo Plaza Lasso ³	1 septiembre 1948 €	31 agosto 1952 €
62	José María Velasco Ibarra ³	1 septiembre 1952 €	31 agosto 1956 €
63	Camilo Ponce Enríquez ³	1 septiembre 1956 €	31 agosto 1960 €
64	José María Velasco Ibarra	1 septiembre 1960 €	7 noviembre 1961 (I)
65	C. J. Arosemena Monroy	7 noviembre 1961 €	11 julio 1963 (I)
66	Junta Provisional (4 miembros)	11 julio 1963 (I)	30 marzo 1966 (I)
67	Clemente Yerovi Indaburu	30 marzo 1966 €	16 noviembre 1966 €
68	Otto Arosemena Gómez	16 noviembre 1966 €	31 agosto 1968 €
69	José María Velasco Ibarra ²	1 septiembre 1968 €	22 junio 1970 (I)
		22 junio 1970 (I)	16 febrero 1972 (I)
70	Guillermo Rodríguez Lara	16 febrero 1972 (I)	11 enero 1976 €
71	Junta Provisional (3 miembros)	16 enero 1976 €	9 agosto 1979 €
72	Jaime Roldós Aguilera	10 agosto 1979 €	24 mayo 1981 (I)
73	Oswaldo Hurtado Larrea	24 mayo 1981 €	10 agosto 1984 €
74	León Febres Cordero ³	10 agosto 1984 €	10 agosto 1988 €
75	Rodrigo Borja Cevallos ³	10 agosto 1988 €	10 agosto 1992 €
76	Sixto Durán Ballén ³	10 agosto 1992 €	10 agosto 1996 €
77	Abdalá Bucaram Ortiz	10 agosto 1996 €	5 febrero 1997 (I)
78	Rosalía Arteaga	7 febrero 1997 (I)	10 febrero 1997 (I)
79	Fabián Alarcón	11 febrero 1997 €	10 agosto 1998 €
80	Jamil Mahuad Witt	10 agosto 1998 €	21 enero 2000 (I)
81	Junta gobierno (3 miembros)	21 enero 2000 (I)	21 enero 2000 (I)
82	Gustavo Noboa Bejarano	22 enero 2000 €	15 enero 2003 €
83	Lucio Gutiérrez Borbúa	25 enero 2003-€	Hasta el presente

¹ Esta tabla no incluye gobernantes proclamados por ciertas regiones o ciudades.

² Asumió el cargo sin ser elegido y fue elegido después sin abandonar el cargo, o se proclamó dictador después de haber sido elegido constitucionalmente, o ambas cosas.

³ Completó su periodo constitucional (4 años) y entregó el gobierno de forma pacífica. No obstante, José Luis Tamayo y León Febres Cordero enfrentaron golpes de estado.

Fuente: Actualización del Apéndice J de Linda Alexander Rodríguez (1992), Las Finanzas Públicas en el Ecuador: 1830 - 1940.

Elaboración: Los autores.

Simbología:

Rojo: Periodo Inestable / Amarillo: Estabilidad Provisional / Verde: Periodo de Estabilidad

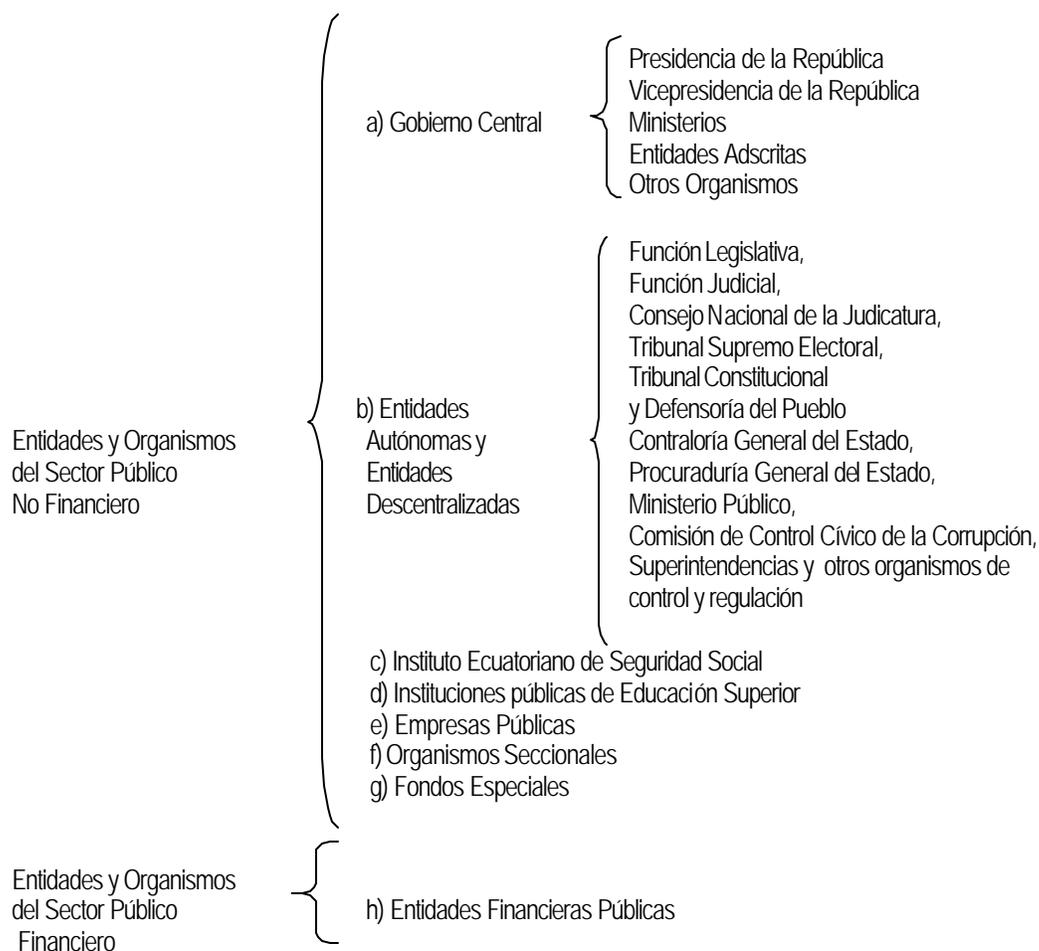
ANEXO 3.1

Composición del Sector Público

En orden cronológico:

a) Según la Normativa del Sistema Administrativo Financiero

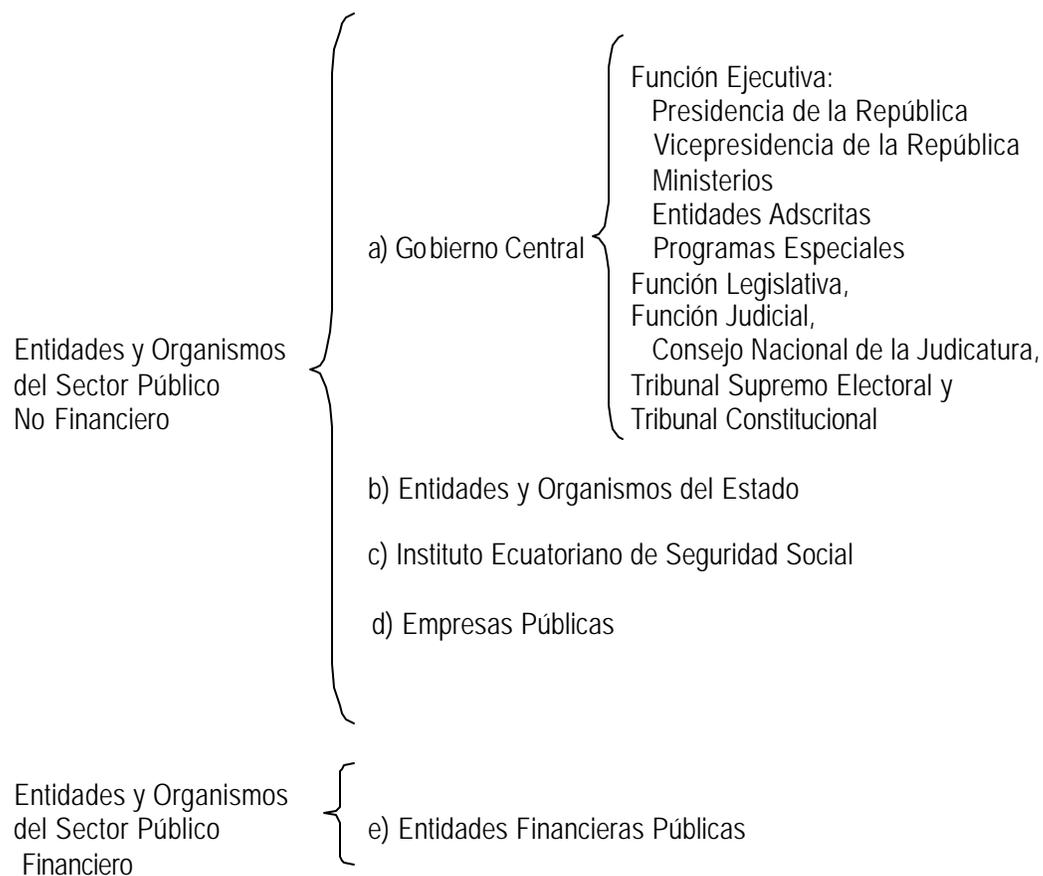
Cuadro No. 3.05



Fuente: Acuerdo Ministerial 182, Registro Oficial No. 249 – Suplemento / 22 de enero del 2001

b) Ley de Presupuestos del Sector Público

Cuadro No. 3.06



Fuente: Ley de Presupuestos del Sector Público. Ley No. 18 publicada en el Registro Oficial / Suplemento No. 76 del 30 de Noviembre de 1992.

c) Banco Central del Ecuador

Cuadro No. 3.07



Fuente: Metodología de la información estadística mensual. Ver www.bce.fin.ec
Elaboración: Los autores.

ANEXO 3.2

Composición del Presupuesto del Gobierno Central 2002

El Presupuesto General del Estado para el año 2002 está compuesto por 20 sectores integrado por 73 entidades y organismos coordinadores del gasto que manejan 5.6 billones de dólares.

Cuadro No. 3.08

Sectores	Entidades y Organismos
Tesoro Nacional	Dirección Nacional de Tesorería
Legislativo	Congreso Nacional Archivo – Biblioteca de la Función Legislativa
Jurisdiccional	Corte Suprema de Justicia, Tribunales y Juzgados Corte de Justicia Militar Corte de Justicia Policial
Administrativo	Presidencia y Secretaría General de la Administración Vicepresidencia de la República Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) Comisión de Consultoría
Medio Ambiente	Ministerio del Ambiente Instituto Nacional Galápagos (INGALA) Programa de Manejo de Recursos Costeros
Asuntos Internos	Ministerio de Gobierno Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación Policía Nacional Dirección Nacional de Seguridad Pública Consejo de Rehabilitación Social y Dirección de Rehabilitación Social Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre Dirección Nacional de Migración
Defensa Nacional	Ministerio de Defensa Nacional Consejo Nacional de Seguridad (COSENA)
Asuntos del Exterior	Ministerio de Relaciones Exteriores Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR)
Finanzas	Ministerio de Economía y Finanzas
Educación	Ministerio de Educación y Cultura Instituto Nacional de Patrimonio Cultural Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales Conjunto Nacional de Danza Sistema Nacional de Archivos y Archivo Nacional Sistema Nacional de Bibliotecas Consejo Nacional de Cultura Consejo Nacional de Deportes Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT)
Bienestar Social	Ministerio de Bienestar Social Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) Consejo Nacional de Discapacidades Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU) Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral (CODEPMOC) Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana (CODAE)

Trabajo	Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP)
Salud	Ministerio de Salud Pública Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria y Control de Vectores (SNEM) Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Leopoldo Inquieta Pérez (INH)
Agropecuario	Ministerio de Agricultura y Ganadería Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) Instituto Nacional de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana (INCRAE) Centro de Reversión Económica del Austro (CREA) Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM) Comisión de Estudios de Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE) Subcomisión Ecuatoriana de Desarrollo de Cuencas de los ríos Puyando-Tumbez (PREDESUR) Misión F.A.O. en el Ecuador Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) Corporación Regional de la Sierra Centro (CORSICEN) Corporación Regional de la Sierra Norte (CORSINOR) Corporación de Desarrollo Regional de El Oro (CODELORO) Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria (SESA) Corporación de Desarrollo Regional de Chimborazo (CODERECH) Corporación de Desarrollo Regional de Cotopaxi
Recursos Naturales	Ministerio de Energía y Minas Instituto Ecuatoriano de Meteorología e Hidrología (INAMHI) Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica (CEEA)
Industrias y Comercio	Ministerio de Industrias (MICIP) Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN) Instituto Nacional de Pesca (INP) Escuela Tecnológica de Pesca del Ecuador
Turismo	Ministerio de Turismo
Comunicaciones	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones Dirección de Aviación Civil
Desarrollo Urbano y Vivienda	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
Otros	Tribunal Supremo Electoral Tribunal Constitucional

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Sistema Integrado de Gestión Financiera

ANEXO 3.3

Objetivos del Sistema Nacional de Presupuesto Público

Según el artículo 11 del Reglamento de la Ley de Presupuestos del Sector Público, los objetivos del Sistema Nacional de Presupuesto Público son:

- a) Identificar y jerarquizar actividades y proyectos necesarios, para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo de mediano y corto plazo, seleccionando prioridades, niveles, composición y orientación del ingreso, gasto y financiamiento público, dentro de las políticas gubernamentales que se establezcan.
- b) Descentralizar las acciones y decisiones operativas de la administración presupuestaria, dentro del programa de modernización de la administración pública.
- c) Fortalecer las finanzas públicas a través de una administración fundamentada en los principios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestarias.
- d) Establecer con claridad y transparencia la asignación, ejecución y control de los recursos públicos.
- e) Fortalecer el control y la evaluación de los presupuestos públicos, mediante la medición de los logros programados y alcanzados, los costos y resultados de las actividades públicas y la determinación de los niveles de eficiencia, eficacia y productividad administrativas.

El Proceso Presupuestario

Programación Presupuestaria

De acuerdo a la Normativa del Sistema de Administración Financiera, “la programación presupuestaria corresponde a la fase del proceso presupuestario en la que, sobre la base de las políticas gubernamentales, sectoriales e institucionales, se definen las propuestas de gestión de corto plazo, expresándolas en actividades y proyectos que busquen cumplir con los objetivos de la planificación y programación económica”^{vii}.

Objetivos de la Programación

Los principales objetivos de la programación presupuestaria son:

- a) Propiciar la vinculación de los sistemas de planificación y presupuesto.
- b) Conseguir que el presupuesto sea un instrumento de política fiscal que coadyuve a la estabilización de la economía del país.
- c) Identificar las actividades y proyectos institucionales a desarrollarse, los recursos a utilizarse y los resultados a alcanzar en el correspondiente ejercicio fiscal.

Instrumentos de la Programación Presupuestaria

Para la programación presupuestaria se disponen de los siguientes instrumentos con las entidades responsables:

- Plan Nacional de Desarrollo (ODEPLAN);
- Programa Macroeconómico (MEF);
- Políticas Generales y específicas (ODEPLAN y MEF);
- Planes Estratégicos Institucionales (entidades y organismos);
- Planes Operativos Anuales(entidades y organismos);
- Estadísticas Nacionales y Fiscales (BCE, MEF);
- Indicadores sociales y económicos (BCE, MEF, INEC, SIISE, entidades); y,
- Guía Metodológica de Programación y Formulación del Presupuesto (MEF).

Plan Operativo Institucional

El plan operativo institucional representa las proyecciones de las propuestas de producción y resultados de las instituciones y organismos del sector público no financiero, con correspondencia a una planificación estratégica de mediano plazo. De acuerdo a la NASF,

^{vii} Normativa del Sistema de Administración Financiera, página 34.

el plan operativo es el elemento básico de la demanda de recursos fiscales y de otras fuentes de financiamiento.

El plan operativo para su formulación considerará los siguientes elementos:

- Políticas, generales y especiales;
- Lineamientos y estrategias;
- Objetivos y metas;
- Usuarios o clientes;
- Productos y servicios a entregarse;
- Disponibilidades, recursos e insumos;
- Periodicidad de las actividades y acciones;
- Determinación de las responsabilidades departamentales y personales;
- Métodos de evaluación y medición de la gestión institucional y desempeño personal sobre la base de indicadores de eficacia, eficiencia y efectividad; y,
- Las actividades y proyectos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas del plan.

Formulación Presupuestaria

La normativa del Sistema de Administración Financiera establece que la formulación presupuestaria consiste en la fase del proceso en la que se articulan las propuestas de acción y producción de los entes demandantes de recursos fiscales con los catálogos y clasificadores presupuestarios. En otras palabras, la formulación representa la estructura formal del presupuesto en los términos técnicos que el ente rector del sistema presupuestario señala.

La formulación presupuestaria se expresa con la estimación o proyección, cuantificada en términos monetarios de los ingresos, gastos e inversiones de las actividades y proyectos definidos en la programación. Los presupuestos se elaboran por cada año calendario.

Objetivos de la Formulación Presupuestaria:

Los principales objetivos de la formulación presupuestaria son:

- Presentar en forma organizada y de fácil manejo y comprensión, el documento presupuestal.
- Estandarizar y unificar la información fiscal para efectos de integración y consolidación.
- Presentar un ordenamiento lógico sobre códigos y catálogos de las asignaciones presupuestarias de ingresos y gastos que permita construir estadísticas fiscales para información.
- Establecer con claridad y transparencia los valores asignados para el cumplimiento de las actividades y proyectos institucionales.

Instrumentos de la Formulación Presupuestaria

Para efectos de la formulación presupuestaria se considerarán los siguientes instrumentos:

Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos: Constituye el elemento principal de ordenamiento y de organización de las asignaciones presupuestarias y distingue el origen y fuente de los ingresos y la naturaleza y uso de los gastos.

Catálogos presupuestarios: Conforman los instrumentos de sistematización y estandarización de la información con fines estadísticos y toma de decisiones. Estos son definidos y actualizados por la Subsecretaría de Presupuestos del MEF. Básicamente comprenderán los siguientes aspectos:

Sectorial	Actividades
Agrupación Institucional	Proyectos
Institucional	Geográfico
Unidades Ejecutoras	Fuentes de Financiamiento

El uso del Clasificador de Ingresos y Gastos y de los Catálogos Presupuestarios es obligatorio para todas las instituciones y organismos del sector público.

Claves presupuestarias: Representan el conjunto de campos, compuesto por dígitos que se utilizan para ordenar sistemáticamente la información presupuestaria tanto de ingresos como de gastos.

Clave Presupuestaria de Ingresos: La clave presupuestaria de ingresos se estructurará de acuerdo a los siguientes catálogos:

- Agrupación Institucional
- Institución
- Unidad Ejecutora
- Clasificador de Ingresos
- Fuente de Financiamiento

Clave Presupuestaria de Gastos: La clave presupuestaria de gastos se estructurará con los siguientes catálogos:

Agrupación Institucional	Proyecto
Institución	Geográfico
Unidad Ejecutora	Clasificador de Gastos
Actividad	Fuentes de Financiamiento

Aprobación Presupuestaria

Contenido de la proforma presupuestaria

Las proformas sectoriales e institucionales que se remiten al Ministerio de Economía y Finanzas deben contener una exposición de motivos referida a los siguientes elementos:

- a) Objetivos y las estrategias sectoriales.
- b) Metas sectoriales.
- c) Gasto sectorial.
- d) Actividades y proyectos de inversión prioritarios.
- e) Los demás que señale el Ministerio de Finanzas.

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

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

La proforma que remite el MEF al Presidente de la República debe incluir:

- a) Exposición de motivos, en donde se manifieste, la situación actual de las finanzas públicas, las perspectivas económicas y sociales, las políticas y estrategias gubernamentales, con el grado de desagregación que considere el Ministerio de Economía y Finanzas;
- b) Previsiones y asignaciones máximas presupuestarias que integran al proyecto, especificando los ingresos, gastos y financiamientos; y,
- c) Las disposiciones que regularán anualmente la ejecución y control de los presupuestos del sector público, tendrán el carácter de obligatorio.

Ejecución Presupuestaria

Objetivos de los programas de ejecución presupuestaria

Los programas de ejecución presupuestaria tendrán los siguientes objetivos:

1. Ajustar la ejecución de programas, proyectos u obras a las asignaciones presupuestarias aprobadas en el presupuesto del Estado, determinando prioridades.

2. Determinar la insuficiencia de recursos para el desarrollo de programas, proyectos u obras.
3. Contar con elementos de juicio para la elaboración del Plan Financiero Anual del Gobierno.
4. Suministrar información para la fijación de la política de cupos.
5. Facilitar la evaluación presupuestaria institucional; y,
6. Facilitar la reprogramación del Presupuesto del Estado.

Instrumentos de la Programación de la Ejecución Presupuestaria

Programación Física: Comprende la previsión calendarizada de los requerimientos de recursos reales y de resultados medidos en términos de productos. La programación de la ejecución física es responsabilidad de los entes demandantes de recursos que generarán las actividades y proyectos. La programación física de la ejecución se debe presentar de forma desagregada por actividades y proyectos conjuntamente con la proforma del presupuesto institucional en los términos y plazos determinados en la Guía Metodológica de Programación y Formulación Presupuestaria.

Programación Financiera: Consiste en la previsión calendarizada de los requerimientos financieros necesarios para la obtención de los productos finales. La programación de la ejecución financiera se estructura con relación a la programación física de recursos y metas y comprenderá la programación de ingresos y gastos. La programación de la ejecución financiera se expresará mediante la calendarización por períodos mensuales de las diferentes fuentes de financiamiento y los gastos incorporados en la proforma y, posteriormente, en el presupuesto.

Programa de Caja: Es el instrumento de manejo financiero que establece el monto de las previsiones de ingresos efectivos y de los gastos susceptibles de pago en un período determinado de tiempo. Se refiere al total de las disponibilidades de recursos financieros y de la utilización de esas disponibilidades, independientemente de las unidades dentro de una institución que tengan bajo su responsabilidad la captación y administración de esos recursos.

Para la programación de caja se debe considerar: el programa monetario que elabore el Banco Central, la programación física y financiera, el flujo periódico de ingresos y gastos en efectivo, y la política de endeudamiento.

Los responsables de la programación de caja de las entidades y organismos que dependan parcial o totalmente del presupuesto del Gobierno Central, enviarán a conocimiento y aprobación del MEF la información sobre sus flujos de ingresos, pago de obligaciones y desembolso de financiamientos. El Ministerio de Economía y Finanzas tiene la facultad de ajustar la programación de caja correspondiente. Las entidades y organismos públicos que no dependan parcial o totalmente del presupuesto del Gobierno Central, deberán elaborar sus programaciones de caja y se remitirán al Ministerio de Economía y Finanzas, para su conocimiento.

La determinación del programa de caja constituye una prognosis sobre las disponibilidades de fondos y su utilización, por tanto es un ejercicio ex-ante a su ejecución en el período para el que haya sido diseñado.

Las entidades y organismos públicos que no dependen parcial o totalmente del presupuesto del Gobierno Central, utilizarán sus programaciones de caja para determinar los créditos presupuestarios que les corresponderán ejercer durante el ejercicio presupuestario.

Criterios del Programa de Caja

Equilibrio: El programa de caja deberá guardar un balance entre las fuentes de disponibilidades de fondos con su utilización en los usos que correspondan.

Flexibilidad: El programa de caja es un instrumento de guía para la administración eficiente de los recursos financieros y, por tanto, susceptible de modificaciones para hacerlo adaptable a las circunstancias que imponga su ejecución.

Modalidades del Programa de Caja

La programación de caja se sustenta en las políticas fijadas por el Ministerio de Economía y Finanzas y en el presupuesto aprobado. Su formulación es de responsabilidad de cada entidad y organismo y se expresará en un programa anual y en un programa periódico.

La normativa presupuestaria señala que los programas anual y periódico de caja contendrán las previsiones de todas las recaudaciones (ingresos) esperadas de los derechos monetarios consultados en el presupuesto, incluyendo el aporte fiscal destinado a complementar el financiamiento de los egresos, además de las disponibilidades iniciales de fondos y los provenientes de fuentes no operacionales.

En materia de pagos (egresos) contendrán las proyecciones destinadas a la cancelación de las obligaciones previstas en el presupuesto, además de los usos no operacionales y una estimación de la disponibilidad al final del período.

Los programas anual y periódico de caja tendrán como requisito básico, balancear los recursos de las diferentes fuentes de fondos con el uso en los distintos conceptos de pago. Los anticipos de fondos y depósitos de terceros se proyectarán en términos netos, situación que determinará la ubicación como fuente o como uso en la programación de caja.

Las propuestas de los programas periódicos de caja se presentarán equilibradas, al nivel de grupos del Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos.

La Subsecretaría de Presupuestos en el Ministerio de Economía y Finanzas, receptorá, consolidará y aprobará los programas periódicos de caja de las entidades y organismos del Gobierno Central. El programa periódico de caja se aprobará en los últimos días del mes

anterior a su vigencia. Los saldos sin ejecutar al término de cada período se tendrán por anulados.

En caso de existir excedentes de caja en las entidades y organismos del Gobierno Central, el Presidente de la República a través del Ministerio de Economía y Finanzas tiene la facultad de ordenar su traspaso al Presupuesto del Gobierno Central.

De manera similar, el Presidente de la República, podrá autorizar el traspaso al presupuesto del Gobierno Central del superávit que arrojen los estados de resultados anuales de las empresas públicas y de las entidades financieras públicas, siempre que estos recursos no estén comprometidos para cubrir capitalizaciones previamente aprobadas.^{viii}

Programación Periódico de Caja

Según la NASF, el programa de caja es un instrumento de guía para la administración eficiente de los recursos financieros y, por tanto, susceptible de modificaciones para hacerlo adaptable a las circunstancias que imponga su ejecución. Las entidades y organismos basarán la ejecución de sus presupuestos en el programa periódico de caja.

Las entidades u organismos que para el financiamiento de sus presupuestos cuentan con transferencias del Gobierno Central a través del Tesoro Nacional remitirán a la Subsecretaría de Presupuestos en el Ministerio de Economía y Finanzas, el programa periódico de caja con cinco días hábiles de anticipación al mes de su vigencia. En caso de incumplimiento, dicha Unidad lo estructurará directamente por su cuenta.

El programa periódico de caja se aprobará en los últimos días del mes anterior a su vigencia. Los saldos sin ejecutar al término de cada período se tendrán por anulados.

La unidad administrativa responsable del Tesoro Nacional elaborará el Programa Periódico de Caja del Tesoro Nacional al igual que cualquiera de las entidades u organismos y lo remitirá con la misma anticipación a la unidad responsable de la administración del Presupuesto. Para la programación de lo concerniente a recursos por desembolsos de créditos y el pago del servicio de la deuda, coordinará con la unidad administrativa responsable de la gestión del crédito público en el Ministerio de Economía y Finanzas.

La Subsecretaría de Presupuestos en el Ministerio de Economía y Finanzas consolidará y ajustará los programas periódicos de caja de las entidades u organismos; definirá el Programa Periódico de Caja del Gobierno Central; y, lo presentará para aprobación del Ministro a cargo de las finanzas públicas.

^{viii} La Ley de Presupuestos del Sector Público regula los términos y plazos del traspaso de excedentes.

El Programa Periódico de Caja del Tesoro Nacional, como parte del consolidado, guardará coherencia, en términos de las transferencias, con los programas periódicos de caja del resto de entidades y organismos.

El Programa Periódico de Caja del Gobierno Central deberá estar aprobado antes del último día hábil del mes anterior al de su vigencia, de manera que los programas periódicos de caja de las entidades u organismos operen desde el primer día hábil del mes al que correspondan. Para el efecto, la Unidad responsable de la administración del Presupuesto comunicará a cada entidad y organismo, por el medio más idóneo, el programa periódico de caja al que deberá regirse.

El programa periódico de caja de las entidades y organismos podrá ser reformado por efecto de modificaciones en el monto de la transferencia fiscal del Tesoro Nacional y de los cambios que pudieren determinarse en las previsiones de otros conceptos de ingresos y gastos del presupuesto.

La Unidad del Ministerio de Economía y Finanzas responsable de la administración del Presupuesto autorizará ajustes a la programación periódica de caja que corresponda a las entidades y organismos del Gobierno Central.

El Programa Periódico de Caja del Tesoro Nacional, podrá ser alterado solamente cuando se establezca tal necesidad, a juicio del Ministro de Economía y Finanzas públicas, en casos de: disponibilidades adicionales a las proyectadas; disminuciones significativas de los ingresos esperados; o, necesidades de cambios en el destino de las transferencias y en el servicio de la deuda.

Programa Anual de Caja

La unidad administrativa responsable del Tesoro Nacional, a partir del examen de las previsiones de ingresos, requerimientos de fondos y disponibilidades financieras de las entidades y organismos, formulará el Programa Anual de Caja del Tesoro. Este guardará coherencia, principalmente, con el programa financiero del Banco Central y con las políticas presupuestarias previstas para la ejecución de los ingresos y gastos del presupuesto.

El Programa Anual de Caja del Presupuesto General del Estado será aprobado por el Ministro de Economía y Finanzas y será puesto en conocimiento de las entidades y organismos para su aplicación obligatoria antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal.

Las entidades y organismos, que no conforman el Gobierno Central, remitirán a la unidad responsable de la Administración del Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas la programación de caja anual dentro de los quince días subsiguientes a la aprobación del presupuesto para efectos de consolidación con el Programa Anual de Caja del Gobierno Central.

Los ajustes que, en el proceso de consolidación, eventualmente se requieran a los programas anuales de caja remitidos por las entidades y organismos, serán comunicados por la unidad responsable de la Administración del Presupuesto para su correspondiente aplicación.

Establecimiento de Compromisos

Adicionalmente, la Normativa del Sistema de Administración Financiera establece que existen dos tipos de compromisos:

Compromisos Implícitos: El registro en forma simultánea con la instancia del devengado contable, generará un compromiso implícito, afectando la partida presupuestaria de gasto asociada a la cuenta contable.

Compromisos Explícitos: El registro previo al devengamiento de los hechos económicos producto de la celebración de contratos, convenios, emisión de actos administrativos u otros procedimientos de similares características, dará origen a un compromiso explícito.

En la fecha que ocurra el devengamiento de los bienes y/o servicios pactados, se validan los compromisos explícitos y se regularizan las disponibilidades presupuestarias, en los casos que procedan.

Para el cumplimiento total de las obligaciones derivadas de los contratos referidos, se establecerán las asignaciones necesarias en los presupuestos de cada periodo subsiguiente, las que deberán corresponder al cronograma de cumplimiento de las obligaciones contractuales o de la ejecución del proyecto. Cuando no se devengue el valor total presupuestado en cada año, los valores necesarios deberán asignarse en los años siguientes en función de la programación financiera.

Modificaciones de créditos

El Artículo 103 del Reglamento a la Ley de Presupuestos del Sector Público señala que las modificaciones presupuestarias se deben realizar siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos y metas de las actividades y proyectos a cargo de las entidades y organismos y se fundamentarán en:

- a) El análisis y evaluación que de las realizaciones financieras y de metas llevan a cabo el Ministerio de Economía y Finanzas y las entidades y organismos. Dicho análisis se sustentará en las normas técnicas que expida el Ministerio de Economía y Finanzas para el seguimiento y control del gasto público, y,
- b) Las situaciones coyunturales, contingentes y extraordinarias que incidan en el desarrollo de las actividades y proyectos.

Solamente como resultado del sistema de control y evaluación, las entidades y organismos del sector público podrán solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas, modificaciones a sus presupuestos aprobados y siempre y cuando éstas demuestren un mejor cumplimiento de sus objetivos y metas. Tratándose de solicitudes de modificación que incidan en las metas y costos de los proyectos de inversión, se requerirá adicionalmente el dictamen previo y expreso de la Oficina de Planificación.

El artículo 54 de la Ley de Presupuestos del Sector Público establece las normas sobre traspasos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias a cargo del Ministro de Economía y Finanzas. Además, esta Ley prohíbe el traspaso de recursos destinados a inversión para cubrir gastos corrientes.^{ix}

Los aumentos en los créditos son aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas cuando sean originados por incrementos no previstos en los precios de los bienes y servicios, aumentos de gastos del servicio de la deuda pública, por situaciones de emergencia local, regional o nacional declaradas por el Presidente de la República, de conformidad con la Constitución Política del Estado y por aumentos en las remuneraciones que se ordenen por Ley o por Decreto. Los demás incrementos en los créditos serán aprobados por el Presidente de la República, previo informe obligatorio por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. En todos los casos y sin excepción alguna, todo incremento de los créditos de los presupuestos aprobados deberá contar con el respectivo financiamiento.^x

Respecto a las disminuciones en los créditos presupuestarios de las entidades y organismos del sector público, solamente el Presidente de la República, a proposición del MEF, tiene la facultad de ordenarlos cuando se presenten situaciones extraordinarias e imprevistas que reduzcan los flujos de ingresos y de financiamiento del presupuesto. Estos decrementos no podrán financiar nuevos egresos y deberá ajustarse la programación de caja.

Adicionalmente, la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal señala que si los ingresos corrientes no petroleros efectivos del Presupuesto General del Estado fueren inferiores a los presupuestados para el período trimestral, el Ministro de Economía y Finanzas deberá realizar las modificaciones de créditos en el presupuesto de gastos, inclusive transferencias y participaciones, en el mismo valor de los ingresos no obtenidos^{xi}. Estas modificaciones no podrán afectar las asignaciones determinadas por la Constitución Política de la República^{xii}. En el caso de que las modificaciones se realizaren en inversiones, deberán sujetarse a la priorización acorde con el plan plurianual de gobierno, y a la jerarquización de los proyectos que efectúe el Ejecutivo.

^{ix} De manera similar, la Constitución Política prohíbe el endeudamiento público para financiar gastos corrientes. No obstante, a pesar de las restricciones legales es muy difícil impedir esta situación.

^x La LOAFYC establece un techo para el incremento total del PGE y corresponde al 5%. Además, el Ministro de Economía y Finanzas no puede efectuar aumentos de créditos respecto de las cifras aprobadas por el Congreso Nacional en el Presupuesto General del Estado, con excepción de los aumentos que deba realizar para afrontar situaciones de emergencia legalmente declarada, para lo cual deberá contar con su correspondiente financiamiento.

^{xi} Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, artículo 41.

^{xii} La Constitución Política señala algunos sectores donde se predestinan ciertos gastos del Presupuesto General del Estado. Estos sectores son salud, educación y gobiernos seccionales.

Control presupuestario

Objetivos del Control Presupuestario

Los objetivos comprenden los siguientes aspectos:

- a) El examen y análisis permanente de las operaciones y registros de los activos, pasivos, ingresos, costos y gastos en general.
- b) La medición de las realizaciones físicas y de los recursos financieros asignados en los programas autorizados.
- c) El análisis de las variaciones entre lo programado y lo ejecutado y la determinación de sus causas.
- d) La medición de los niveles de eficiencia, eficacia y económica en la gestión pública.
- e) La legalidad que conllevan la ejecución de las actividades y proyectos, conforme a los ordenamientos legales vigentes.
- f) El análisis de la situación económica financiera.
- g) La adopción de las medidas correctivas.

Herramientas de Control Externo

Auditoría financiera: La auditoría financiera informa respecto a un período determinado, sobre la razonabilidad las cifras presentadas en los estados financieros de una institución pública, ente contable, programa o proyecto; concluye con la elaboración de un informe profesional de auditoría, en el que se incluyen las opiniones correspondientes. En este tipo de fiscalización, se incluyen el examen del cumplimiento de las normas legales, y la evaluación del control interno de la parte auditada.

Auditoría de gestión: La Auditoría de Gestión es la acción fiscalizadora dirigida a examinar y evaluar el control interno y la gestión, utilizando recursos humanos de carácter multidisciplinario, el desempeño de una institución, ente contable, o la ejecución de programas y proyectos, con el fin de determinar si dicho desempeño o ejecución, se está realizando, o se ha realizado, de acuerdo a principios y criterios de economía, efectividad y eficiencia. Este tipo de auditoría examinará y evaluará los resultados originalmente esperados y medidos de acuerdo con los indicadores institucionales y de desempeño pertinentes. Constituirán objeto de la auditoría de gestión: el proceso administrativo, las actividades de apoyo, financieras y operativas; la eficiencia, efectividad y economía en el empleo de los recursos humanos, materiales, financieros, ambientales, tecnológicos y de tiempo; y, el cumplimiento de las atribuciones, objetivos y metas institucionales.

A diferencia de la auditoría financiera, el resultado de la fiscalización mediante la auditoría de Gestión no implica la emisión de una opinión profesional, sino la elaboración de un informe amplio con los comentarios, conclusiones y recomendaciones pertinentes.

Auditoría de aspectos ambientales: La Contraloría General del Estado puede auditar los procedimientos de realización y aprobación de los estudios y evaluaciones de impacto ambiental en los términos establecidos en la Ley de Gestión Ambiental^{xiii}.

Auditoría de obras públicas o de ingeniería: Evalúa la administración de las obras en construcción, la gestión de los contratistas, el manejo de la contratación pública, la eficacia de los sistemas de mantenimiento, el cumplimiento de las cláusulas contractuales y los resultados físicos que se obtengan en el programa o proyecto específico sometido a examen.

Evaluación Presupuestaria

Las Normas Técnicas de Control, Evaluación y Liquidación Presupuestaria regulan la obligatoriedad de todas las instituciones del Gobierno Central para el cumplimiento de estas disposiciones.^{xiv}

Objetivos de la Evaluación Presupuestaria

A través de la evaluación presupuestaria se persiguen los siguientes objetivos:

- Medir el grado de eficacia del gasto público en función de los objetivos y metas de los planes de desarrollo, dentro del contexto de las variables de la política económica.
- Medir el grado de eficiencia en el uso de los recursos asignados a los programas, en relación de la metas previstas y los factores coyunturales.
- Suministrar elementos de juicio a los funcionarios responsables de la ejecución de programas y proyectos, a fin de que adopten las medidas correctivas y de apoyo que sean indispensables en la ejecución y cuando corresponda, en la reprogramación.
- Determinar las desviaciones de los objetivos y metas programados con lo efectivamente realizado, detectando las causas o razones de las variaciones.
- Suministrar información para la autorización de gastos y regulaciones en las asignaciones presupuestarias de capital e inversiones.
- Determinar la eficacia institucional a través del análisis de la ejecución de los programas presupuestarios.
- Retroalimentar el proceso de planificación y programación presupuestaria en función de los resultados obtenidos.

Criterios y Principios de la Evaluación Presupuestaria

Los criterios y principios que rigen en la evaluación presupuestaria son:

Eficacia: Se refiere al grado de cumplimiento de las metas y objetivos trazados.

Eficiencia: Comprende el logro de las metas y objetivos, a los menores costos posibles, en relación a los coeficientes o estándares de producción de bienes y servicios.

^{xiii} Publicada en el Registro Oficial No. 245 del 30 de julio de 1999.

^{xiv} Véase Normas Técnicas de Control, Evaluación y Liquidación Presupuestaria.

Herramientas de la Evaluación Presupuestaria

Las principales herramientas para la evaluación son las siguientes:

- Planes globales, sectoriales y regionales de mediano plazo que expresan los objetivos y metas proyectados por el Gobierno en su estrategia de desarrollo.
- Presupuestos económicos y planes operativos anuales que contienen cuantificadamente los objetivos, metas e instrumentos de acción.
- Los presupuestos por resultados que contienen actividades que asignan recursos humanos, materiales y financieros, con unidades de medida, costos unitarios y globales, metas y organismos ejecutores responsables.
- Manuales de unidades de medida.
- Proyectos individuales e interdependientes que concretan los aspectos de factibilidad económica, ingeniería, financiamiento y organización.
- Inventario nacional de proyectos de inversión del sector público. Normas técnicas de evaluación.
- Planes de trabajo o de gestión institucionales.
- Informes sobre la ejecución presupuestaria.
- Informes periódicos y anuales de gestión institucional.
- Políticas sobre ejecución del presupuesto a nivel central e institucional.

Instrumentos de Evaluación Presupuestaria

La evaluación de los presupuestos deben incluir los siguientes instrumentos:

- 1) Análisis del grado de cumplimiento de los objetivos y metas, determinando las variaciones registradas y sus causas.
- 2) Estudio de la eficiencia en el uso de los recursos asignados a las actividades o institución.
- 3) Determinación de las medidas correctivas que deben adoptarse para solucionar las deficiencias observadas y las que correspondieren para evitarlas.

La evaluación de las operaciones desarrolladas por las propias entidades y organismos públicos comprende la medición de:

- a) Los indicadores de resultados o rendimientos;
- b) Los indicadores de formación de capital;
- c) Los indicadores de financiamiento;
- d) Los coeficientes financieros y,
- e) Las transacciones del gobierno.

Respecto al rendimiento financiero, las entidades y organismos del sector público evaluarán los resultados de sus presupuestos aprobados, sobre la base de:

- a) El rendimiento de sus activos totales;
- b) El rendimiento de sus activos netos;
- c) El rendimiento de sus activos netos de uso interno;
- d) El rendimiento de sus activos netos de operación; y,
- e) El rendimiento del patrimonio neto o capital propio.

Niveles de Evaluación Presupuestaria

La Normativa^{xv} establece que existen tres niveles de evaluación presupuestaria:

Nivel Institucional: Consiste en el análisis de la ejecución presupuestaria con respecto al cumplimiento de metas y objetivos, así como a la eficacia y eficiencia en el gasto o inversión en diferentes actividades y proyectos de responsabilidad de cada una de las instituciones y organismos que conforman el Gobierno Central, con los siguientes propósitos:

En la Concomitante:

- a) Conocimiento del avance o progreso alcanzado en la ejecución de las actividades y proyectos de inversión, por parte del Ejecutivo, de las entidades o a niveles más altos: ministros, cuerpos colegiados, etc., en los casos pertinentes; para una mejor gestión directiva.
- b) Determinar si los recursos asignados en el Presupuesto de la Institución son o no suficientes para el logro de los objetivos y metas de las actividades o proyectos y proceder a la reprogramación, de ser pertinente.
- c) Conocimiento de la marcha de los programas o proyectos de una institución para la fijación de políticas de autorización de gastos por parte del Ministerio de Finanzas.
- d) Detectar posibles fallas en el uso de los recursos humanos, materiales y financieros y la adopción de medidas correctivas y de apoyo cuando surjan o puedan surgir desviaciones entre lo programado y lo realizado.

En la Ex - post

- a) Determinar la eficacia institucional, mediante el análisis de los resultados logrados en relación a los objetivos y metas.
- b) Analizar los efectos de dichos resultados en el contexto del Presupuesto del Gobierno Central.
- c) Establecer la eficiencia institucional mediante el análisis comparativo del conjunto de resultados con el conjunto de acciones y medios.
- d) Disponer de información adecuada y oportuna para los ajustes en la programación y formulación del presupuesto del Gobierno Central del ejercicio fiscal siguiente al que corresponde la evaluación.

Nivel Sectorial: Comprende el análisis de la ejecución de programas y proyectos involucrados en los diferentes sectores previstos en el Presupuesto del Gobierno Central, en relación a los grandes objetivos o metas de cada sector.

Los propósitos de la Evaluación Sectorial son los siguientes:

En la concomitante:

^{xv} Normas Técnicas de Control, Evaluación y Liquidación Presupuestaria, artículo 3.

- a) Conocimientos del avance o progreso en la ejecución de actividades y proyectos desarrollados por una o varias instituciones, con referencia a un sector.
- b) Disponer de información de la labor gubernamental en los diferentes sectores para la fijación de políticas de gasto y programación de gestión gubernamental.
- c) Buscar y fijar políticas de coordinación en la administración de las diferentes actividades o proyectos de un sector en aras de una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- d) Retroalimentar el proceso de programación y ejecución presupuestaria a fin de optimizar la toma de decisiones y ajustar la ejecución presupuestaria a las realidades imperantes.

En la ex - post

- a) Disponer de información de la acción gubernamental a nivel de sectores, para facilitar la programación del siguiente ejercicio con una visión de conjunto.
- b) Dotar de elementos de juicio a instituciones del Sector Público y Privado sobre los logros de la gestión gubernamental referida a los diferentes sectores.

Nivel Global: La evaluación a nivel global constituye el análisis en grandes cifras de la ejecución de los ingresos y gastos del Presupuesto del Gobierno Nacional frente a las previsiones del Presupuesto, Plan Financiero y otros elementos, con los siguientes propósitos:

En la Concomitante:

- a) Conocer en forma global y con visión de conjunto la marcha de la ejecución presupuestaria del Gobierno Central, con fines de información a diferentes organismos y autoridades gubernamentales y realizar reajustes en la ejecución.

En la Ex – post:

- a) Conocer la gestión presupuestaria anual del Gobierno Central a través del análisis de los resultados, así como de los efectos de la ejecución presupuestaria gubernamental, sobre la evolución de la actividad económica y social del país.
- b) Disponer de una información realista para la programación presupuestaria del siguiente ejercicio económico fiscal, tanto en lo que respecta a ingresos como a egresos.

Liquidación Presupuestaria

Objetivos de la Liquidación Presupuestaria

La liquidación presupuestaria tendrá los siguientes objetivos:

- Presentar los resultados del movimiento presupuestario de ingresos y egresos en base a estados financieros.

- Determinar el déficit o superávit de recaudación, presupuestario, financiero y de caja.
- Demostrar el financiamiento del déficit de caja y de la utilización del superávit.
- Detectar los desvíos que pueden haberse producido en la aplicación de las normas legales y reglamentarias que rigen para la ejecución presupuestaria.

Instrumentos de la Liquidación Presupuestaria

Los principales instrumentos para la liquidación presupuestaria son los siguientes:

Para la liquidación a nivel institucional:

- Presupuesto inicial y codificado de la entidad.
- Detalle de las autorizaciones de líneas y sublíneas de crédito.
- Montos utilizados de líneas y sublíneas, pagos realizados y su aplicación presupuestaria.
- Detalle de los compromisos, pagos y obligaciones pendientes de pago.
- Balances y estados financieros.
- Cédulas presupuestarias.

Para la liquidación del Presupuesto del Gobierno Central:

- Presupuesto inicial y codificado de ingresos y gastos del Gobierno Central.
- Detalle de valores autorizados a nivel de partidas de las líneas y sublíneas de crédito.
- Detalle de gastos efectivos y transferencias de fondos.
- Estado de las transacciones de caja al 31 de diciembre.
- Detalle de compromisos y obligaciones pendientes de pago.

ANEXO 3.4

El Tesoro Nacional

El Tesoro Nacional se encarga de registrar todos ingresos que le corresponde percibir al Gobierno Central. Las entidades y organismos que, por mandato de las disposiciones legales, son partícipes directos de ese tipo de ingresos incorporarán y registrarán el monto que les corresponde de manera que en el proceso de consolidación se eviten duplicaciones.

Las participaciones en impuestos, tasas, contribuciones u otros ingresos que, por efecto del proceso de recaudación o por disposición legal ingresen a la Cuenta Corriente Única, se tratarán como fondos de terceros, de modo que la restitución de los recursos a las entidades y organismos partícipes se realice de manera directa sin afectación al presupuesto del Tesoro Nacional.

En los casos en que el Tesoro Nacional y las entidades u organismos reciban de manera directa sus participaciones en impuestos, tasas, contribuciones u otros ingresos, los registrarán exclusivamente por los montos recibidos, para evitar su duplicación en el proceso de consolidación de las recaudaciones.

Las recaudaciones de los ingresos de las entidades y organismos, según el Clasificador Presupuestario, se registran como devengamiento y recaudo de manera simultánea, mientras no exista posibilidad de identificar y registrar ambas etapas por separado.

La determinación y recaudación de los recursos para el financiamiento de las actividades de las entidades u organismos es de responsabilidad de los entes o los funcionarios establecidos en las disposiciones legales que los dieron lugar.

La Unidad del Ministerio de Economía y Finanzas responsable del Tesoro Nacional, de conformidad con el flujo diario de caja y las disponibilidades de fondos que se registren en la Cuenta Corriente Única, emite las órdenes de transferencias directas a favor de las entidades y organismos hasta por el monto aprobado en el Programa Periódico de Caja del Tesoro Nacional. Las transferencias que se ordenen serán globales sin especificación de su destino. Con fines de aplicación presupuestaria la línea de crédito global se identificará como corriente o de capital, para lo cual se usarán los códigos 15.01.01 y 25.01.01, respectivamente.

Si eventualmente no fuese factible la entrega de los recursos a las entidades y organismos públicos, previstos en el programa periódico de caja, dicha circunstancia no generará derechos que constituyan una deuda u obligación exigible para el Tesoro Nacional; por el contrario, se deberán incorporar como requerimiento en el programa periódico de caja del mes siguiente, en la medida que existan obligaciones pendientes de pago.

La entrega de recursos en forma global no libera a las entidades u organismos a controlar los pagos, hasta por el monto de los grupos de gasto del programa periódico de caja aprobado.

Los ingresos de fondos especiales u otros que, por disposición expresa de sus leyes de creación, deban destinarse a propósitos específicos y administrarse por fuera de la Cuenta Corriente Única, disponen de cuentas especiales en el depositario oficial de los fondos públicos.

Las entidades y organismos que manejan recursos provenientes de desembolsos de créditos externos, donaciones, cooperación técnica no reembolsable y otros de similar naturaleza mantienen en el depositario oficial una cuenta corriente en la moneda señalada en los contratos o convenios de crédito, generalmente en dólares americanos.

La Cuenta Única del Tesoro Nacional

La Normativa del Sistema de Administración Financiera dispone que toda entidad y organismo público debe mantener en el depositario oficial de los fondos públicos, específicamente en el Banco Central del Ecuador, sus saldos disponibles, en una o las cuentas que fuesen necesarias, en función de los requerimientos que demande el eficiente manejo financiero o lo requiera el proceso de descentralización y desconcentración.

Los ingresos de cualquier fuente que correspondan al Gobierno Central se depositan en la **Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional**, abierta en el Depositario Oficial. Su utilización estará a órdenes del Ministro a cargo de las Finanzas Públicas y, por delegación, del responsable del Tesoro Nacional.

La Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional fue creada por Decreto No. 1.081^{xvi} con el fin de concentrar los diversos recursos financieros tanto presupuestarios como extra-presupuestarios para administrarlos a través del Gobierno Central de manera eficiente, efectiva y económica.^{xvii}

Las cuentas corrientes abiertas en el Depositario Oficial, que corresponden a las entidades y organismos del Gobierno Central, forman parte de la Cuenta Corriente Única en calidad de auxiliares.

^{xvi} Publicado en el Registro Oficial No. 961 de 29 de diciembre de 1975.

^{xvii} Cabe mencionar que en esta época de la Guerra Fría, las ideologías colectivistas, particularmente la planificación económica centralizada de la U.R.S.S. y el gasto público expansivo (i.e. Franklin D. Roosevelt) sugerido por J. M. Keynes, ingresaron con vigor en la vida política del Ecuador y se ha mantenido hasta nuestros días. En el capítulo 2, antes de la Reforma Kemmerer, de 1927, el gasto de las entidades autónomas permitió, aunque de una manera anárquica, el desarrollo local algo incipiente pero efectivo.

La recaudación de los recursos públicos puede hacerse de manera directa o por medio de la red bancaria privada. En ambos casos, la recaudación se canaliza a través de las cuentas rotativas de ingresos abiertas en los bancos corresponsales, para su posterior transferencia a las cuentas T de las entidades y organismos, en el Banco Central, en los plazos establecidos en los respectivos convenios.

Las Cuentas de Transferencia

Las cuentas corrientes de las entidades y organismos en el depositario oficial de los fondos públicos, por las que se reciben y ordenen transferencias de recursos constituyen las Cuentas de Transferencias o "Cuenta T".

La facultad para disponer la apertura de una Cuenta T en el depositario oficial corresponde a la unidad del Ministerio de Economía y Finanzas responsable del Tesoro Nacional.

Las transferencias de fondos ordenadas por la unidad responsable del Tesoro Nacional, con cargo a los saldos disponibles de la Cuenta Corriente Única, se acreditan directamente en las cuentas T de las entidades y organismos.

El Banco Central, como depositario oficial de los fondos públicos, puede designar bancos corresponsales de entre aquellos que conforman la red bancaria privada a los que se suma, en casos necesarios, el Banco Nacional de Fomento.

Las entidades y organismos mantienen cuentas en los bancos corresponsales para efectos de la ejecución de pagos y las recaudaciones que constituyan ingresos se denominan Cuentas Rotativas de Pagos y Cuentas Rotativas de Ingresos, respectivamente.

La apertura de las cuentas rotativas de ingresos o de pagos en los bancos corresponsales se efectúa previa suscripción del respectivo convenio entre la entidad u organismo y el banco corresponsal, en el que se especifican las condiciones, plazos, compromisos y obligaciones de las partes.

La normativa legal prohíbe a las entidades y organismos públicos utilizar las cuentas rotativas de ingresos y de pagos para propósitos diferentes de su concepto. De igual forma se prohíbe transferir fondos desde las cuentas rotativas de ingresos a las cuentas rotativas de pagos. Los débitos a las cuentas rotativas de ingresos corresponden únicamente al débito que efectúe el depositario oficial a la cuenta del respectivo banco, como contrapartida del acreditamiento en las cuentas de las entidades y organismos.

Las cuentas rotativas de pagos en los bancos corresponsales se alimentan exclusivamente de las transferencias que, para ese propósito efectúe el depositario oficial de las cuentas de cada entidad u organismo. La orden de transferencia al depositario oficial, es gestionada

por las entidades y organismos a través de los mismos bancos corresponsales donde mantienen su cuenta rotativa de pagos.

Los saldos de las cuentas rotativas de pagos son equivalentes al monto de los pagos que se hallen pendientes con relación a los ordenados por la entidad u organismo al banco corresponsal.

Los intereses que generen los saldos de las cuentas rotativas de ingresos y de pagos de las entidades u organismos del Gobierno Central, se depositan mensualmente por los bancos corresponsales en la Cuenta Corriente Única, en el plazo establecido en el respectivo convenio. Las entidades u organismos públicos son responsables, de manera exclusiva, de velar por el correcto y oportuno cumplimiento de las cláusulas que al respecto se hallan incorporadas en los convenios vigentes.

La normativa del Sistema de Administración Financiera también proscribe a las entidades u organismos públicos que mantienen cuentas rotativas de ingresos y de pagos en los bancos corresponsales, tener cuentas adicionales para esos propósitos en otros bancos, salvo casos de excepción y con autorización del depositario oficial.

Ingresos de Financiamiento

Los ingresos de financiamiento relacionados con el grupo Deuda Pública, del Clasificador Presupuestario, se registrarán bajo el criterio de quien asume el servicio de la deuda. Consecuentemente, en los casos en que las colocaciones de títulos y valores y los desembolsos de préstamos los reciban directamente las entidades u organismos ejecutores pero el servicio de la deuda lo asume el Estado, se registrarán para fines presupuestarios y contables en el Tesoro Nacional, como un ingreso por desembolso y una transferencia para inversión. Por su parte la entidad u organismo lo registrará como una transferencia de capital proveniente del Tesoro Nacional con la contrapartida de gasto que corresponda a los propósitos definidos para la utilización de esos recursos.

El registro presupuestario y contable de las operaciones de la deuda pública se hará en el momento en que se materialicen en desembolsos y en recursos los contratos de créditos suscritos y la emisión de títulos y valores.

Ingresos de Autogestión

Se considerarán ingresos de autogestión a los que se originen por la venta de bienes y servicios, tasas, contribuciones, derechos, rentas de inversiones, multas y otros que se generen por las actividades propias de las entidades y organismos. En ningún caso podrán ser considerados como ingresos de autogestión las transferencias que por algún motivo reciban las entidades y organismos del sector público de otras que pertenezcan al mismo ámbito o las participaciones que les correspondan en ingresos preasignados.

Los ingresos de autogestión que se recauden de manera directa por las entidades y organismos se depositarán, íntegra y totalmente, en la cuenta rotativa de ingresos que mantengan en un banco corresponsal del depositario oficial.

Los ingresos de autogestión que se depositen de manera directa en las cuentas rotativas de ingresos, por parte de los compradores o usuarios de los servicios, se harán con la especificación del concepto correspondiente según el Clasificador de Ingresos. Para el efecto las entidades y organismos instruirán adecuadamente a los usuarios o entregarán el comprobante de depósito que permita realizar el pago. La copia del depósito o el documento con el sello de recepción del banco constituirá evidencia del pago realizado, para todo propósito.

Los bancos corresponsales que reciban depósitos en las cuentas rotativas de ingresos, de las formas antes descritas, acreditarán en las mismas, íntegra y totalmente el mismo día, el monto recaudado y reportarán al día siguiente al depositario oficial la información sobre la recaudación obtenida en los formatos o medios que el depositario oficial disponga.

El depositario oficial, sobre la base del reporte de las recaudaciones efectuadas por los bancos corresponsales, debitará de sus cuentas los montos reportados y los acreditará directamente en las cuentas T de las entidades u organismos al vencimiento del plazo establecido en los convenios suscritos para el efecto.

La utilización de los ingresos por autogestión, disponibles en las cuentas T del depositario oficial, se realizará de manera directa por cada entidad u organismo en función del programa mensual de caja que se halle vigente. Para el efecto, cursarán la orden de transferencia y el detalle de pagos a través del banco corresponsal asignado a fin de que se trasladen los fondos necesarios de la cuenta T a la cuenta rotativa de pagos.

Pago de Obligaciones

Las entidades u organismos cubrirán el pago de sus obligaciones a través de las cuentas bancarias rotativas de pagos abiertas en los corresponsales del depositario oficial. Sin embargo, ciertos pagos, relacionados con el servicio de la deuda pública, transferencias a otras entidades públicas, pagos al exterior u otros, podrán efectuarse a través del propio depositario oficial mediante transferencias bancarias entre cuentas que maneje dicho depositario.

Las entidades y organismos, sobre la base de la disponibilidad de fondos en la Cuenta T que mantienen en el depositario oficial y el conjunto de sus obligaciones por pagar, solicitarán, por intermedio de su banco corresponsal, la transferencia de fondos a la cuenta rotativa de pagos. A la orden de transferencia se anexará un detalle de pagos que contenga la desagregación de los beneficiarios, los montos y la modalidad de pago. El valor de la orden de transferencia deberá ser igual al valor total del detalle de pagos. El detalle de pagos podrá ser enviado por medio magnético para lo cual se aplicará el formato diseñado por el Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de uniformizar los procedimientos y formularios.

Cuando las instituciones cursen la orden de transferencia para el acreditamiento de fondos a la cuenta rotativa de pagos en el Banco corresponsal, con cargo a los fondos disponibles en la cuenta T, el Banco Central debitará el valor correspondiente usando el código 999999.

Diariamente, las entidades u organismos podrán tramitar una sola orden de transferencia, con el detalle de pagos correspondiente, ante el banco corresponsal del depositario oficial. De satisfacer los requisitos exigibles, el banco corresponsal trasladará la orden de transferencia al depositario oficial, en caso contrario devolverá los documentos a la entidad u organismo.

El depositario oficial dará curso a la orden de transferencia y, de encontrar conformidad, efectuará un débito a la cuenta T, acreditará los fondos a la cuenta que mantiene el banco corresponsal y le comunicará la transacción para que proceda al acreditamiento en la cuenta rotativa de pagos de la entidad u organismo.

El banco corresponsal acreditará los fondos en la cuenta rotativa de pagos de la entidad u organismo con fecha valor del mismo día en que éstos se acrediten en su cuenta por parte del depositario oficial y deberán estar disponibles para efectos de pagos, a más tardar, dentro de las siguientes 48 horas.

El banco corresponsal que incumpla con el acreditamiento en la cuenta rotativa de pagos deberá pagar los intereses sobre los montos no acreditados oportunamente y por el tiempo de mora, según lo establecido en los convenios respectivos. El cobro se efectuará por intermedio del depositario oficial a petición expresa de cada entidad u organismo.

Modalidades de Pago

El valor de las obligaciones se cancelará a través de cheques o acreditamientos directos en las cuentas bancarias que designen los beneficiarios de los pagos. Determinados pagos, cuyos beneficiarios sean entidades públicas que mantengan sus cuentas en el depositario oficial, podrán efectuarse mediante órdenes de transferencias directas entre cuentas T, sin pasar por el banco corresponsal, si el número de operaciones es mayor que diez, este procedimiento deberá efectuarse a través de medio magnético.

La expedición de cheques, para efecto del pago de las obligaciones, se sujetará a las características y responsabilidades dispuestas en los ordenamientos legales vigentes.

Los fondos correspondientes a los cheques girados y no cobrados por los beneficiarios, permanecerán en las cuentas rotativas de pagos hasta cumplir el plazo establecido en las disposiciones legales. Una vez cumplido el mismo, los bancos corresponsales dispondrán al depositario oficial la transferencia de esos fondos a la cuenta T de la que se originaron.

Las entidades u organismos públicos procederán a la anulación de los cheques girados y no cobrados cuyo plazo haya prescrito; sin embargo, procederán a efectuar un ajuste contable por el que se habilite el saldo acreditado en la cuenta T y se reconozca la obligación pendiente de pago.

Pago del Servicio de la Deuda

El pago del servicio de la deuda de las entidades y organismos se hará con cargo a las respectivas cuentas T que mantienen en el depositario oficial. De existir contratos de fideicomiso, éste debitará los montos necesarios de manera directa.

Para el servicio de la deuda que corresponde al Gobierno Central, la unidad administrativa responsable del Tesoro Nacional dispondrá al depositario oficial el débito necesario a la Cuenta Corriente Única, en función de lo previsto en el programa de caja mensual del Tesoro Nacional.

En los casos de pago temporal o subrogación de los pagos, por parte del Tesoro Nacional, de la deuda pública que corresponde a otras entidades y organismos públicos, la unidad administrativa responsable del Tesoro Nacional ordenará al depositario oficial la utilización de los fondos de la Cuenta Corriente Única, así como la restitución correspondiente, mediante el débito de las cuentas que mantengan esas entidades en el depositario oficial.

El pago de la deuda flotante se realizará con movimientos de afectación contable y sin aplicación presupuestaria.

Las Cuentas Especiales

Para las cuentas especiales, que correspondan a ingresos preasignados o fondos cuya distribución está definida por ley, el depositario oficial transferirá de manera directa los recursos a las cuentas T de las entidades y organismos beneficiarios, en función de los saldos disponibles.

En el caso de las cuentas especiales establecidas para el manejo de fondos que se alimenten de transferencias, sea de la Cuenta Corriente Única o de otras cuentas similares, el depositario oficial procederá a la acreditación de los fondos respectivos sobre la base de la orden de transferencia emitida por la unidad administrativa responsable del Tesoro Nacional o por la entidad u organismo que deba consignar los recursos en la cuenta especial. Igualmente, transferirá de manera directa los recursos a las cuentas T de los partícipes o beneficiarios que correspondan, de conformidad con la distribución que se haya definido en la ley o la orden de transferencia dispuesta por el responsable del manejo de la cuenta especial.

Las unidades administrativas de las entidades y organismos que, por el proceso de desconcentración, se les haya delegado la gestión financiera de los recursos públicos, dispondrán de una cuenta T en el depositario oficial y cuentas rotativas de ingresos y de pagos en los bancos corresponsales. Para el caso de las unidades administrativas, a las que solamente se les haya delegado la responsabilidad del pago de las obligaciones, dispondrán de una cuenta rotativa de pagos que se abrirá en uno de los bancos corresponsales. Para habilitarla, la unidad financiera central ordenará al depositario oficial la transferencia directa de fondos en función del monto de las obligaciones a ser canceladas. La unidad desconcentrada, en conocimiento del acreditamiento de fondos en su cuenta rotativa de pagos, procederá a la cancelación de las obligaciones a través de remitir el detalle de pagos al banco corresponsal.

ANEXO 3.5

Sistema Integrado de Gestión Financiera

El Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) es una herramienta informática para el mejoramiento de la Administración del Sistema de las Finanzas Públicas. El SIGEF reúne un conjunto de servicios y productos funcionales, organizacionales, legales y tecnológicos para satisfacer las necesidades de registro, operación, control y consulta del sector público no financiero del país.

Objetivos del SIGEF

De acuerdo a la Unidad Ejecutora del Proyecto de Gestión de las Finanzas Públicas, los objetivos principales del SIGEF son:

- Incrementar la participación institucional en la formulación y ejecución financiera.
- Facilitar la desconcentración y descentralización de la administración del Estado.
- Simplificar los procesos administrativo-financieros del sector público.
- Alcanzar un mayor nivel de consistencia, exactitud y oportunidad en la información financiera.
- Inducir a que la inversión pública sea compatible con las políticas de Estado.
- Estandarizar los procesos financieros de las instituciones públicas en un sistema único de información.
- Optimizar la inversión de recursos del Estado orientados a la automatización de las áreas financieras institucionales.
- Consolidar en estados financieros nacionales la información del sector público ecuatoriano.

El sistema está encaminado a evitar los innumerables problemas que se generan en el manejo de los datos financieros y a insertar en la gestión pública financiera, procesos y procedimientos que cubran las necesidades de información del gobierno en esta área.

Antecedentes

La problemática financiera del país antes de 1999, fue bastante compleja; en tanto el Gobierno Central mantenía un sistema que no permitía controlar de manera adecuada las finanzas públicas y, por el contrario, generaba serios inconvenientes en la uso de los recursos públicos. Ante la necesidad de una reforma administrativa y financiera en el sector público, el Gobierno del Ecuador, durante el período comprendido entre 1995 y el año 2001, a través del Consejo Nacional de Modernización (CONAM), ejecutó, con financiamiento del Banco Mundial, el Proyecto de Asistencia Técnica para la Modernización del Estado (MOSTA), que institucionalizó los objetivos de modernización administrativa - financiera del Estado.

El trabajo y acciones de reforma de la administración pública se delineó con base de los siguientes objetivos:

- Mejorar la estructura, procedimientos y sistemas para el control y gestión financiera del sector público.

- Fijar los principios estratégicos y proveer soporte inicial para la reestructuración del sector público.
- Crear las bases para una mayor eficacia administrativa y operacional.
- Proveer de eficiencia, sostenimiento y transparencia a los esfuerzos por la reforma del sector público.

Como parte de las soluciones implantadas en la gestión pública, se desarrolla el Sistema Integrado de Gestión Financiera- SIGEF como un sistema de información único y de aplicación general en todas las instituciones del Sector Público No Financiero, con el fin de conseguir los objetivos arriba planteados.

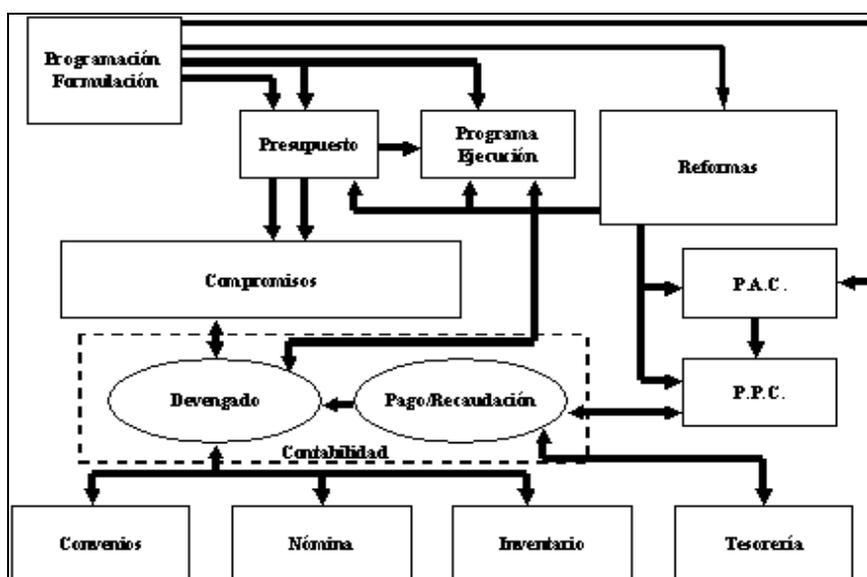
Al finalizar el Proyecto MOSTA, la administración, control, fortalecimiento y sostenibilidad del SIGEF fue asumido por el Ministerio de Economía y Finanzas, en su calidad de ente rector del Sistema de las Finanzas Públicas.

El Ministerio de Economía y Finanzas (anteriormente denominado Finanzas y Crédito Público) expidió el Acuerdo Ministerial No. 181^{xviii} en el cual oficializa el uso y aplicación del SIGEF en las entidades y organismos que conforman el sector público no financiero, a partir del 1o. de enero del año 2000.

El Ministerio de Economía y Finanzas ha creado la Unidad Ejecutora del Proyecto de Gestión de las Finanzas Públicas, con el propósito de consolidar la operatividad actual, ampliar la cobertura y garantizar sostenibilidad a la plataforma tecnológica del SIGEF.

Estructura Funcional del SIGEF

La estructura funcional del SIGEF se representa en el siguiente gráfico:



^{xviii} Publicado en el Registro Oficial No. 344 de 22 de Diciembre de 1999.

Como se aprecia en la figura, el SIGEF automatiza las siguientes áreas financieras:

- Programación, formulación y ejecución del presupuesto
- Programación anual de caja (PAC)
- Programa periódico de caja (PPC)
- Compromisos
- Contabilidad sobre la base del devengado
- Flujo de movimiento de tesorería
- Control administrativo y financiero de los inventarios
- Cálculo de nóminas de emolumentos
- Manejo de convenios internacionales

El sistema se complementa, con procedimientos estructurados para la agregación y consolidación de datos e interfaces con otros sistemas de la administración pública.

Operativamente el SIGEF permite la planificación y formulación presupuestaria a través de unidades de información llamadas "Requerimientos o Proyectos", los cuales, planteados por las unidades administrativas demandantes de recursos, se transforman de manera transparente en la proforma presupuestaria institucional.

La proforma presupuestaria, conjuntamente con la programación de la ejecución y el programa anual de caja, es enviada al Ministerio de Finanzas, a fin de facilitar los ajustes, aprobación y posterior reenvío al ente solicitante.

Los instrumentos presupuestarios aprobados permiten iniciar el proceso de ejecución con todas y cada una de las transacciones financieras posibles: compromisos, devengamientos, pagos y recaudaciones, reformas presupuestarias, manejo de cuentas por pagar y cuentas por cobrar, incorporación de las planillas de inventarios, roles de pagos, corrección monetaria, conciliación bancaria, depreciación entre otras.

Periódicamente, el sistema genera procesos automáticos de cierre que permiten, por un lado, administrar correctamente la información institucional y, por otro, conocer oportunamente en los niveles superiores, los datos financieros.

Características del SIGEF

El SIGEF cuenta con características funcionales que lo ubican como un recurso técnico fundamental al momento de administrar las finanzas en una institución pública.

Entre las características funcionales más importantes, están:

- Integración: el sistema se integra de manera estructurada y automática con los subsistemas públicos financieros, administrativos y gerenciales del Estado.

- Consolidación: el sistema permite captar la información financiera del país a través de diferentes medios, lo que posibilita a cualquier institución del país enviar sus datos para consolidarlos en un solo lugar de almacenamiento y consulta.
- Base conceptual sólida: el sistema se basa en el conocimiento técnico de expertos en el área de las finanzas públicas, para que sean utilizados en las operaciones diarias a través de modelos y controles internos que disminuyen el nivel de error e incrementan la estandarización de procesos.
- Cumplimiento de normativa: el sistema cumple plenamente la normativa financiera vigente del Estado ecuatoriano y la incorpora como parte importante de los mecanismos de ayuda del sistema.
- Seguridad: el sistema cuenta con mecanismos de seguridad que definen los niveles de acceso a la información de todos sus módulos, lo cual garantiza la disponibilidad y restricción de los datos de acuerdo con los permisos asignados a cada usuario.
- Control: el sistema permite registrar pistas de auditoría y el uso de transacciones sensibles, lo que apoya a la transparencia de los procesos financieros de las instituciones del Estado, incrementando la confiabilidad de la información registrada.
- Flexibilidad de codificación: se ofrece total flexibilidad en la construcción de estructuras de codificación (partidas presupuestarias, cuentas contables entre otras), lo que permite que el sistema se adapte fácilmente a los cambios funcionales y organizacionales del Estado.
- Ayudas en línea: el sistema posee mecanismos de ayuda que guían al usuario de acuerdo con el nivel de necesidad de información que este requiera.
- Fácil operación: las herramientas del sistema consideran permanentemente las necesidades del usuario, lo que permite contar con un sistema sencillo y amigable.

Los productos y servicios del SIGEF se entregan de manera gratuita a las instituciones del sector público, previo a un proceso formal de integración e implantación.

Resultados del SIGEF

Actualmente el Estado ecuatoriano cuenta con un sistema automatizado para el sector público no financiero, cuya implantación permite principalmente estandarizar sus datos financieros y consolidarlos a nivel nacional, para así reducir significativamente el gasto en sistemas informáticos en el futuro.

Uno de los resultados visibles del Proyecto de Gestión de las Finanzas Públicas es la cobertura actual del sistema, derivada de los esfuerzos invertidos en los procesos de implantación durante la operación del Proyecto de Modernización del Estado hasta marzo de 2001, así como durante la fase de preparación del nuevo Proyecto, período comprendido entre abril de 2001 hasta la fecha.

La cobertura del SIGEF se puede resumir en los siguientes cuadros:

En Gobierno Central:

Sector	Tipo Institución	No.	Cobertura del Sector		Cobertura PGE
			%PI 2001	%PI 2002	%PI 2002
Gobierno central	Matrices	20	84,75	77,05	63,73
	Adscritas	4			
	Provinciales	65			
Automatas y Descentralización		5	14,15	17,64	

Fuente y Elaboración: Proyecto de Gestión de las Finanzas Públicas - SIGEF
Información del Plan Operativo del Proyecto.

PGE: Presupuesto General del Estado

%PI2001: Cobertura en relación con el Presupuesto Inicial 2001

%PI2002: Cobertura en relación con el Presupuesto Inicial 2002

Nota: Como se puede apreciar, en el presupuesto inicial (%PI) de 2001, la cobertura del SIGEF representa un 84,75% del Sector Gobierno Central, sin embargo este porcentaje baja al 77,05% frente al presupuesto inicial del Sector para el año 2002, esto se explica principalmente por la disminución de los montos en las partidas de la Deuda Pública del Tesoro Nacional en el Presupuesto 2002.

En Gobiernos Seccionales:

Sector	Tipo Institución	No.	Cobertura del Sector
Gobiernos Seccionales	Municipios	1	10,46%*

Fuente: Proyecto de Gestión de las Finanzas Públicas
Información del Plan Operativo del Proyecto.

*Porcentaje de participación en las transferencias del Tesoro Nacional al Sector Municipios

Usuarios del SIGEF

Las instituciones usuarias del SIGEF hasta el 31 de marzo de 2002 son:

Matrices

No.	Nombre Instituciones	No.	Nombre Instituciones
1	Ministerio de Agricultura y Ganadería	11	Ministerio de Relaciones Exteriores
2	Ministerio de Bienestar Social	12	Ministerio de Salud Pública
3	Ministerio de Comercio Exterior	13	Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos
4	Ministerio de Defensa Nacional	14	Ministerio de Turismo
5	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda	15	Ministerio del Ambiente
6	Ministerio de Economía y Finanzas	16	Presidencia de la República
7	Ministerio de Educación y Cultura	17	Vicepresidencia de la República
8	Ministerio de Energía y Minas	18	Tesoro Nacional
9	Ministerio de Gobierno y Policía	19	Consejo Nacional de Modernización
10	Ministerio de Obras Públicas	20	Tribunal Supremo Electoral

Fuente y Elaboración: Proyecto de Gestión de las Finanzas Públicas - SIGEF
Información al 31 de marzo de 2002.

Adscritas

No.	Nombre Instituciones
21	Unidad Ejecutora SIGEF II
22	Consejo de Seguridad Nacional
23	Proyecto PERTAL (CONAM)
24	Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE)

Fuente y Elaboración: Proyecto de Gestión de las Finanzas Públicas- SIGEF
Información al 31 de marzo de 2002.

Dependencias provinciales

Provincia	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Ministerio de Salud Pública	Ministerio de Educación y Cultura	Ministerio de Comercio Exterior	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda	Tribunal Supremo Electoral	Total
Azuay	Dir. Provincial		Dir. Provincial	Subsecretaría Regional Austro	Dir. Provincial	Dir. Provincial	5
Bolívar	Dir. Provincial		Dir. Provincial		Dir. Provincial		3
Cañar	Dir. Provincial		Dir. Provincial		Dir. Provincial	Dir. Provincial	4
Carchi	Dir. Provincial	Dir. Provincial	Dir. Provincial		Dir. Provincial		4
Chimborazo	Dir. Provincial	Dir. Provincial	Dir. Provincial		Dir. Provincial		4
Cotopaxi	Dir. Provincial		Dir. Provincial		Dir. Provincial	Dir. Provincial	4
El Oro	Dir. Provincial		Dir. Provincial		Dir. Provincial		3
Esmeraldas	Dir. Provincial				Dir. Provincial		2
Guayas	Dir. Provincial		Dir. Provincial	Subsecretaría de Pesca	Dir. Provincial	Dir. Provincial	7
			Subsecretaría	Subsecretaría de Litoral			
Imbabura	Dir. Provincial		Dir. Provincial		Dir. Provincial	Dir. Provincial	4
Loja	Dir. Provincial		Dir. Provincial		Dir. Provincial		3
Los Ríos	Dir. Provincial		Dir. Provincial		Dir. Provincial		2
Manabí	Dir. Provincial		Dir. Provincial		Dir. Provincial	Dir. Provincial	4
Morona	Dir. Provincial		Dir. Provincial				2
Napo			Dir. Provincial				1
Pastaza		Dir. Provincial	Dir. Provincial				2
Pichincha			Dir. Provincial			Dir. Provincial	2
Sucumbíos	Dir. Provincial		Dir. Provincial				2
Tungurahua	Dir. Provincial	Dir. Provincial	Dir. Provincial		Dir. Provincial	Dir. Provincial	5
Zamora	Dir. Provincial		Dir. Provincial				2
TOTAL	8	4	20	3	13	8	65

Fuente y Elaboración: Proyecto de Gestión de las Finanzas Públicas
Información al 31 de marzo de 2002.

Algunos de los logros conseguidos con la implantación del SIGEF en la gestión financiera pública, son los siguientes:

- Insertar una base conceptual y técnica de un sistema financiero público, en la gestión de las instituciones públicas.
- Trasladar la responsabilidad de gestión del presupuesto a las instituciones públicas.
- Disminuir la discrecionalidad en la asignación de recursos.
- Mejorar el estado de la información financiera en las instituciones públicas.

- Mejorar la calidad de las decisiones sobre la base de dicha información.
- Disminuir la corrupción en el manejo de los recursos públicos.
- Incrementar la autoestima del funcionario público, cuyo mejor incentivo es que está realizando un trabajo técnico y profesional, y que, la información financiera que administra es consistente, confiable y actualizada, sobre cuyos resultados puede responsabilizarse sin riesgo.

APÉNDICE 5.1

Una explicación del despilfarro público

A continuación presentamos una sencilla clasificación del gasto elaborada por Milton y Rose Friedman (1980) que muestra cómo un proceso político (a veces con motivaciones nobles y humanitarias) puede conducir a resultados indeseables. Este análisis puede extenderse tanto para el caso de gasto privado como del gasto público.

Cuando una persona gasta, puede gastar su propio dinero o el de otro; y dicha persona puede gastar para sí o en beneficio de otro. Combinando estas dos partes de alternativas obtenemos cuatro probabilidades ilustradas en la siguiente tabla:

Cuadro No. 5.07

UNA PERSONA GASTA	
	¿En quién lo Gasta?: En Beneficio
Con el Dinero	<i>Propio</i> <i>De Otra Persona</i>
<i>Suyo</i>	I II
<i>De Otra Persona</i>	III IV

Fuente y Elaboración: Milton y Rose Friedman (1980).

La categoría I se refiere al gasto del dinero de una persona en su propio beneficio. Esta persona tiene un fuerte incentivo a disponer eficientemente cada dólar que gasta debido a que conoce realmente sus preferencias subjetivas e individuales.

La categoría II indica el gasto de una persona en beneficio de otro. Un ejemplo es la compra de regalos de cumpleaños. Aunque se tiene el incentivo para economizar, en muchas ocasiones no se consigue la máxima eficiencia, al menos si se juzga según los gustos del perceptor.

La categoría III alude al gasto que una persona realiza en su beneficio con el dinero de otro. Tal es el caso de cargar una cena a la cuenta de gastos de la organización (i.e. empresa o agencia estatal). Esta persona por lo general no tiene un fuerte incentivo para reducir el monto de la cuenta pero sí de conseguir el máximo valor posible de este dinero.

Finalmente, la categoría IV considera el gasto que una persona realiza con el dinero de otro en beneficio de un tercero. Siguiendo el ejemplo anterior, sería como pagar la comida de otro cargándola a la cuenta de gastos que paga el vecino. Por lo general, esta persona tiene escasos incentivos para economizar o para que su invitado disfruta al máximo la comida a la que conceda más valor. Sin embargo, si comen juntos, de modo que

la cena constituya una mezcla de III y IV, el individuo dispone de un fuerte incentivo para satisfacer sus propios gustos a costa, si es necesario, de los de su invitado.

Todos los programas de “bienestar social” pertenecen a la categoría III (i.e. la seguridad social) o a la IV (vivienda y educación pública). En efecto, los funcionarios públicos gastan el dinero de otras personas a favor de un tercero, que a veces ni siquiera conocen.

Al respecto, siguiendo el análisis de la escuela de Public Choice, los políticos que ganan las elecciones son los que prometen un mayor gasto mas no un ahorro público. De manera similar, los burócratas se alinean a favor de un mayor presupuesto público, menor control a sus actividades y de políticos que les garanticen estabilidad laboral. Los ciudadanos caen siempre en la ilusión de que mayor gasto público (vía tasas de interés preferenciales, créditos subsidiados, empleo público) genera riqueza. Por último, los grupos de interés defienden la posibilidad de influir en leyes para restringir la competencia económica mediante la política y la coacción estatal. De ahí que la tentación de manejar el dinero de otros es fuerte, a tal punto que la corrupción y el soborno prevalecen sobre la bondad humana. El déficit presupuestario es resultado natural de esta conjunción de intereses.

La evidencia empírica muestra que los programas de bienestar tienden a beneficiar a grupos de ingresos medios y altos en lugar de los ingresos bajos, a los que se supone van dirigidos (i.e. subsidio al gas de uso doméstico, control de precios a los medicamentos, etc.). Al parecer, los pobres no solo se encuentran en inferioridad de conocimientos económicos sino también en capacidad política que se refleja en la permanencia de estos programas. Adicionalmente, la dotación de un programa estatal genera un costo de transacción que por lo general se concentra y se oculta en las relaciones concubinas entre la burocracia, los políticos y autoridades reguladoras en vez de llegar a sus destinatarios.^{xix}

Como sostienen Milton y Rose Friedman, todos estos programas colocan a algunas personas en la posición de decidir lo que es bueno para otros. Esto hace que un grupo de individuos adquiera una sensación de poder casi divino; otro, una dependencia casi infantil. La capacidad que tienen los beneficiarios de ser independientes y tomar sus propias decisiones se atrofia si no se emplea. “Además del despilfarro y de la imposibilidad de alcanzar los objetivos buscados, el resultado final corroe el tejido moral que mantiene unida una sociedad decente”.

^{xix} Según Gallardo, por cada dólar adicional que se requiera para gasto social, se debe recaudar 1.44 dólares de ingresos tributarios.

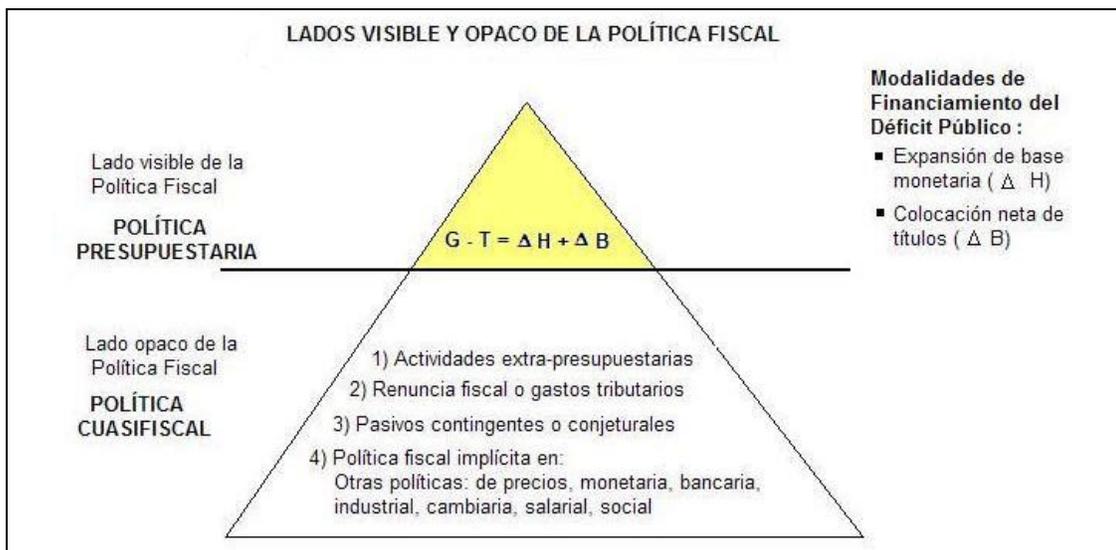
APÉNDICE 5.2

La Política Cuasifiscal: Costos escondidos de la intervención gubernamental.

Si bien es cierto que el PGE es la herramienta más importante que tiene el gobierno para conseguir los objetivos de políticas públicas mediante los criterios de asignación, estabilización y re-distribución, el presupuesto del sector público representa apenas una parte visible de la acción gubernamental.

El PGE está conformado por el presupuesto de las entidades del gobierno central y éste no incluye el presupuesto del IESS, empresas públicas y entidades del sector público financiero. Se puede apreciar que el PGE no incluye el presupuesto de los gobiernos seccionales (gobierno provincial y municipal) y en particular, las prácticas cuasifiscales.

Gráfico No. 5.14



Nota: En una economía con un sistema monetario como la dolarización, el financiamiento del déficit público se realiza mediante un incremento del endeudamiento público.

Fuente: Mostajo (2002).

Elaboración: Los autores.

Por definición, el presupuesto público debe servir para reflejar la situación económica del sector público y su acción futura en relación con toda la economía. Además, debe informar sobre todos los ingresos, gastos y riesgos financieros que entrañan cada una de las instituciones que conforman el Estado. No obstante, esta transparencia en la información resulta políticamente más costosa en relación a los métodos cuasifiscales.

La política cuasifiscal es un componente de la política fiscal que, por motivos políticos, no se incorpora al presupuesto público. Sus efectos son similares a la creación de

impuestos y a la concesión subsidios pero sin evaluación que mida su efectividad y calidad. Según la CEPAL, este componente poco visible de la política fiscal cubre un vasto y complejo ámbito conceptual que puede clasificarse de la siguiente manera:

1. **Actividades extra-presupuestarias:** Corresponde al porcentaje indefinido del gasto público total que se efectúa fuera del presupuesto mediante la intervención de agencias descentralizadas o autónomas, cuyas partidas de ingresos y gastos son aprobadas por directorios relativamente independientes del poder legislativo. Destacan en esta categoría el uso de fondos extra-presupuestarios con destino específico o de uso general.
2. **Gastos tributarios:** También denominado como gasto público indirecto mediante la renuncia fiscal para beneficio de determinados sectores o regiones otorgados discrecionalmente por las autoridades políticas (incentivos tributarios, deducciones fiscales, subsidios, tasas preferenciales y prórrogas de pagos) y que aparentemente no afecta el nivel de déficit público debido a que la falta de su contabilización no incide en el presupuesto, pero que en definitiva, representa una carga fiscal^{xx}.
3. **Pasivos contingentes y conjeturales:** Un gobierno puede sustituir un gasto público inmediato por una promesa de desembolso futuro (deuda provisional o avales de crédito).

En definitiva, la opacidad de las actividades fiscales responde a razones políticas antes que a cuestiones técnicas. Los gobiernos tienen incentivos para financiar actividades fuera del presupuesto porque les resulta políticamente “más barato” operar a través de los canales burocrático-administrativos que no están sujetos al scanner democrático de la oposición o de la revisión legislativa antes que introducir instrumentos políticamente “costosos” como es el establecimiento de impuestos o la inclusión de gastos con cargo al presupuesto.^{xxi}

Ejemplos de estas prácticas corresponde la sustitución de subsidios explícitos por incentivos tributarios, líneas de crédito privilegiadas y tasas de crédito preferenciales; en lugar de que el gobierno efectúe directamente el gasto social, éste crea regulaciones obligatorias que obligan al sector privado a hacerlo; y también, se reemplaza el apoyo presupuestario explícito con garantías del gobierno que se harán efectivas en el futuro siempre y cuando no se cumplan ciertas condiciones previamente pactadas.

Un caso concreto es el congelamiento de los depósitos bancarios realizado en el gobierno de Jamil Mahuad mediante un subsidio (salvataje) a los bancos del país ante la crisis cambiaria provocada por el mismo gobierno.

^{xx} Existen serias discrepancias en el manejo de la metodología en la contabilidad gubernamental. Por ejemplo, Vela (2003) señala que existen grandes diferencias entre las cifras del pago de la deuda externa que presenta el Ministerio de Economía y Finanzas con las publicadas por el Banco Central del Ecuador y en la Carta de Intención firmada en 2001.

^{xxi} Un análisis más detallado sobre las consecuencias de las políticas cuasifiscales se presenta en CEPAL (1998).

En efecto, el “precio” de prácticas más transparentes está relacionado con el grado de gobernabilidad (capacidad para conseguir apoyo político) y gobernanza (capacidad para implementar las políticas) que disponga el Ejecutivo. Autores como Kaufmann y Hellman (2002) sugieren que la transparencia y la lucha contra la corrupción pueden contribuir favorablemente al desarrollo de estos dos factores arriba mencionados.

En consecuencia, es preciso reducir la opacidad mejorando y transparentando la información de las finanzas públicas ya que de ella depende no sólo el control macroeconómico que permita lograr una consistencia fiscal sino también la incidencia microeconómica para evaluar la eficiencia, eficacia y calidad de los bienes y servicios públicos. Por tanto, es necesario que no solo las cuentas fiscales sean transparentes, claras y oportunas, sino también se haga visible las actividades cuasifiscales como mecanismo de lucha contra la corrupción.

Para realzar la transparencia en las finanzas públicas es importante reducir las prácticas cuasifiscales, mediante la incorporación de una mayor parte de estas actividades en el presupuesto público o en su defecto, a través de la elaboración de presupuestos complementarios de renuncia fiscal, regulaciones obligatorias y de garantías.

La inclusión en el PGE de manera formal o complementaria de las actuales prácticas cuasifiscales permitiría un mayor control macro y macroeconómico expresado en la eficacia de la política fiscal en los sectores sociales, productivos o regionales que el gobierno haya intervenido, y en la evaluación de su desempeño considerando los costos alternativos y la escasez de recursos necesarios para financiar tales actividades.

De esta forma, una vez identificadas y cuantificadas las “ayudas fiscales” en el presupuesto público, será posible analizar la conveniencia de limitar la intervención estatal e incluso justificar la supresión de ciertas prácticas que se contrapongan a los principios constitucionales y a los criterios de eficiencia, eficacia, calidad y equidad.

Los presupuestos complementarios podrían presentarse como anexos al presupuesto público y abarcarían los siguientes temas:

Presupuesto de renuncia fiscal: Práctica adoptada por Estados Unidos y Alemania y posteriormente imitada por países de la OCDE donde se informa al Congreso el monto, las razones y el destino de los gastos tributarios. El objetivo es racionalizar los beneficios fiscales y en caso de ser necesarios, otorgarse bajo estrictas condiciones y a plazos determinados, sin derecho a renovación automática y sujetos a evaluación de resultados.

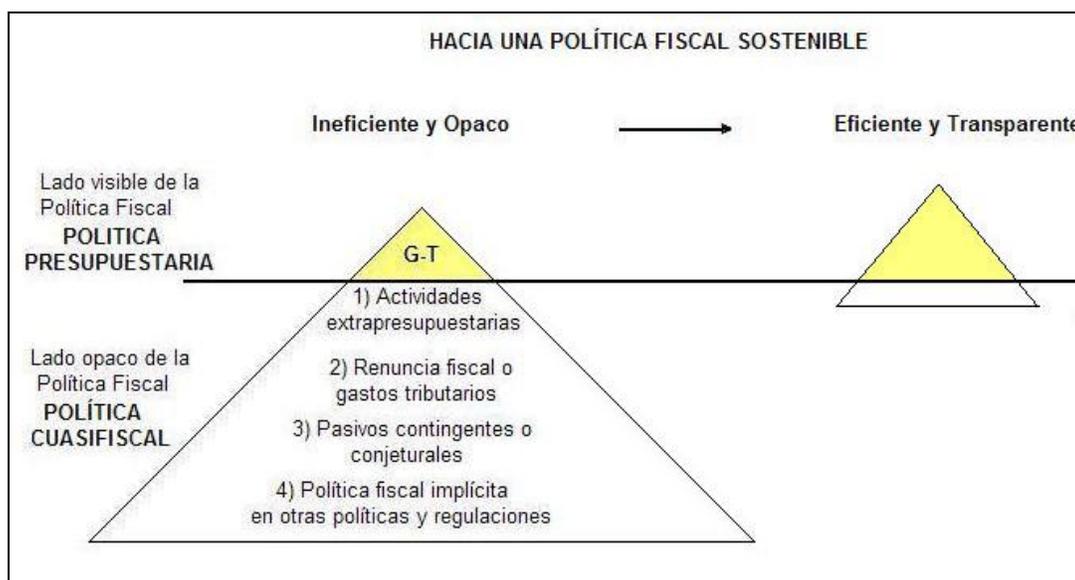
Presupuesto de regulaciones obligatorias: Dado que los objetivos de las políticas públicas pueden alcanzarse no solamente a través de la asignación presupuestaria para la provisión de bienes y servicios públicos, sino también mediante

regulaciones obligatorias por parte del sector privado, resulta conveniente estimar el costo estas acciones y considerarlo como gasto público financiado con contribuciones de destino específico. Esto permite racionalizar los escasos recursos públicos y su incidencia en los sectores beneficiados.

Estimación de garantías públicas otorgadas: Es necesario estimar periódicamente el monto de las garantías otorgadas por el Gobierno Central en los proyectos de infraestructura en el presupuesto público. De manera similar, deben calcularse y hacerse explícito en el PGE el monto del seguro correspondiente y también el valor de los pasivos contingentes asociado a la deuda que tiene el Estado con el IESS.

La Constitución Política dispone que el Congreso tiene la misión de aprobar el presupuesto público y fiscalizar su ejecución. No obstante, se requiere que el gobierno, además de enviar sus informes de manera periódica al Legislativo, presente un análisis del impacto y resultados de las finanzas públicas en general, y política fiscal en particular en donde se incluya el desempeño de las entidades que generalmente se encuentren fuera del presupuesto del gobierno central.

Gráfico No. 5.15



Fuente: CEPAL (1998).

Elaboración: Los autores.

En conclusión, el objetivo de este nuevo paradigma de la gestión pública es mejorar la sostenibilidad de la política fiscal, basada en la transparencia y eficiencia del gasto público realizado ya sea a través del sector público como del privado. Una política fiscal solo podrá ser sostenible si se incorporan al presupuesto del estado todas las actividades que la sociedad civil considere previamente como necesarias mediante la intervención gubernamental y haya decidido financiar mediante impuestos.

APÉNDICE 5.3

Rigidez presupuestaria

La Ley de Presupuestos del Sector Público dispone que en situaciones de iliquidez el Ministerio de Economía y Finanzas, según la prioridad que le otorgue el Ejecutivo, tiene la potestad de posponer pagos o ajustar las transferencias a las diversas entidades y organismos del sector público con el fin de equilibrar el presupuesto general del estado. Sin embargo, por cada dólar que ingresó al fisco en el 2001 solo 8 centavos pudieron ser utilizados libremente por las autoridades económicas, el resto estuvo previamente asignado para obligaciones de gasto anteriormente contraídas.

El presupuesto público se caracteriza por un alto grado de inercia que se explica a través de restricciones presupuestarias como la alta proporción de gastos “heredados”^{xxii} y la base del presupuesto anterior como plataforma del siguiente, que sumado a las dificultades referidas anteriormente (descoordinación, inconsistencia, escasa retroalimentación, telaraña legal, etc.), se arrastran las mismas políticas y errores del pasado que impide la corrección de fallas en el proceso. Más aún, se premia o castiga la programación presupuestaria en función del porcentaje ejecutado y no de las razones que explican ese porcentaje de ejecución o los resultados alcanzados de acuerdo a los criterios 3E (economía, eficiencia y eficacia).

Otra de las restricciones presupuestarias está relacionada con la composición fiscal del presupuesto público, donde la mayoría de los egresos del Presupuesto del Gobierno Central se encuentran comprometidos incluso antes de que el presupuesto sea formulado.

Ambas situaciones dejan muy poco margen de acción para que el Ejecutivo pueda manejar sus recursos con flexibilidad y controlar mejor el gasto público mediante una adecuada priorización de las necesidades ante la escasez relativa de recursos públicos. Esta inflexibilidad presupuestaria se debe principalmente a dos factores:

1. Una serie de legislaciones que preasignan transferencias y recursos a los gobiernos seccionales y a determinados sectores de gastos (educación y salud) respectivamente.
2. El peso del servicio de la deuda pública para pagar obligaciones de gasto contraídas anteriormente (intereses, amortizaciones y salarios^{xxiii}).

^{xxii} En Ecuador, se denomina “bola” a las cuentas por pagar que exceden el plazo de liquidación normal y que en caso de no ser canceladas durante el primer mes con la disponibilidad de caja de las entidades comprometidas de pago, su financiamiento pasa al presupuesto del siguiente ejercicio.

^{xxiii} A pesar de existir una normativa constitucional que prohíbe el endeudamiento público para financiar gasto corriente, por lo general, existen conflictos técnicos y prácticos que impiden una adecuada categorización entre los bienes de capital y corrientes.

Por otra parte, la existencia de fondos de préstamos internos y externos y recursos de cooperación y asistencia técnica internacional que están asignados a proyectos específicos mejora el manejo eficaz de los recursos públicos.

Inflexibilidad por el lado de los ingresos

Por el lado de los ingresos la inflexibilidad alcanza 734 millones de dólares (15% del PGE) y está conformado por los siguientes rubros:

- a) **Autogestión y preasignaciones:** De acuerdo a la Ley de Presupuestos del Sector Público y al principio de universalidad de caja, el PGE incluye a todos los recursos nacionales e institucionales, incluidos los de autogestión, las preasignaciones y otros.
- b) **Fondo de inversiones petroleras:** El Fondo de inversiones petroleras es alimentado con el 10% de los ingresos petroleros por exportación del crudo y comercialización interna. Para el 2001, se calculó un ingreso de 150 millones de dólares aproximadamente. El destino de este fondo es exclusivamente para las inversiones directas de Petroecuador.
- c) **Transferencia a partícipes de Fondos:** La Ley para la Transformación Económica del Ecuador estableció el Fondo de Estabilización Económica, el cual se constituye con los excedentes de ingresos petroleros y no petroleros del PGE. Los partícipes que tienen destino específico de este Fondo son: el Ministerio de Obras Públicas para la construcción de la Troncal-Amazónica, el Ministerio de Bienestar Social para programas de Desarrollo Social Productivo en Esmeraldas, Loja, Carchi, El Oro y Galápagos; y la Policía Nacional para su equipamiento y fortalecimiento.

Recientemente, la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal estableció la conformación del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) que se alimentará con todos los ingresos provenientes del petróleo crudo transportado por el Oleoducto de Crudos Pesados, que no se deriven de la menor utilización del SOTE de petróleos livianos y los originados por los rendimientos financieros de la misma cuenta. El fondo se destinará exclusivamente para recompra de deuda externa (70%), estabilizar los ingresos petroleros (20%) y para actividades de gasto social (10%).^{xxiv}

- d) **Préstamos Internos y Externos:** Son los ingresos por desembolsos de préstamos internos y externos y los aportes de asistencia técnica no reembolsable, contratados en cada caso para la ejecución de programas y proyectos específicos.

Inflexibilidad por el lado de los gastos

De acuerdo al cuadro anterior, por el lado de los gastos se comprometen 3,806 millones de dólares en tres rubros:

^{xxiv} Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, artículos 14 y 17 respectivamente.

- a) **Servicio de la deuda pública:** Es el principal componente de la rigidez presupuestaria. Para el año 2001, absorbió el 42% del PGE, desglosado en intereses (23%) y amortizaciones de capital (19%).

Para el año 2003, el Gobierno Nacional tendrá que cumplir con obligaciones por encima de los 2,000 millones de dólares entre intereses y principal, lo que corresponde a un 31% en relación al PGE del 2003.^{xxv}

Cuadro No. 5.08
Perfil de Servicio de la Deuda Pública

US\$miliones		2003		2004		2005		2006		2007	
	Stock	Prin.	In.								
Externa	12,394	770	643	943	645	897	637	718	718	750	620
Multilateral	4,913	481	191	586	178	531	160	417	417	357	120
Bilateral	3,168	245	124	307	114	320	99	265	265	240	72
Club de París	2,421	189	89	237	82	238	71	184	184	163	52
Otra	746	56	34	70	32	82	28	82	82	76	20
Ban. y Prov.	234	42	11	46	9	43	7	33	33	23	3
Doméstica	2,975	471	183	271	164	203	149	127	127	119	132
Subtotal		1,241	826	1,214	809	1,100	786	845	845	869	752
TOTAL	15,369	2,067		2,023		1,886		1,690		1,621	

Fuente: JP Morgan. Publicado por Diario El Telégrafo, 28 de noviembre del 2002.

Elaboración: Los autores.

- b) **Gastos de funcionamiento del Gobierno Central:** El segundo componente de inflexibilidad es el costo de operación del Gobierno central, el cual requiere de 1,233 millones de dólares (25% del PGE) para cumplir con las funciones realizadas por el poder Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional y para las actividades de defensa y seguridad interna, infraestructura vial, gasto social y política exterior.^{xxvi} En el presupuesto del 2001 constan 1,742 millones de dólares como gasto del Gobierno Central, no obstante hemos reajustado los 509 millones a recursos que ya constan en el resto de los rubros con el fin de evitar duplicaciones.

Cabe señalar que el principal rubro del Gobierno central son los egresos por gasto corriente, específicamente, en personal administrativo del PGE.^{xxvii} Sin embargo, a pesar de que el número de servidores público en el Gobierno Central representa apenas un 4.1% de la población económicamente activa (PEA), no se incluye el personal del sector público no financiero (empresas públicas, IESS, Banco Central, gobiernos provinciales y municipales, etc.), los puestos de trabajo resultantes de la búsqueda de rentas y actividades tipo *pork barrel* y los profesionales liberales dedicados a las actividades de *enforcement* de las regulaciones (i.e. contadores y asesores tributarios), que en general no corresponden a actividades productivas propiamente dichas.

^{xxv} De acuerdo a Mauricio Pozo, actual Ministro de Economía y Finanzas, el Presupuesto para el año 2003 es de 6,700 millones de dólares. Citado de Diario El Telégrafo, 30 de enero de 2003.

^{xxvi} Estos gastos son financiados únicamente con recursos fiscales de libre disposición, es decir, sin destino específico.

^{xxvii} El Presupuesto del Gobierno Central del 2002 sufrió un incremento del 46% en gastos de personal respecto al año anterior, alrededor de 471 millones de dólares (27% de los gastos totales).

Cuadro No. 5.09

Servidores públicos del país – PGE 2002

Régimen Laboral	Gobierno Central	Entidades Descentralizadas	IESS	Total
Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	40,885	5,000	7,989	53,874
Código del Trabajo	19,482	81	4,294	23,857
Magisterio	112,789	0	0	112,789
Profesionales Escalafonados	7,243	99	2,785	10,127
Fuerzas Armadas	56,196	1,244	0	57,440
Policía Nacional	26,008	0	0	26,008
Ley de Servicio Exterior	611	0	0	611
Función Legislativa	319	0	0	319
Función Judicial	4,901	0	0	4,901
Ley de Servicio Profesional por Contrato	2,538	0	0	2,538
Otros	8,329	26,801	0	35,130
Total	279,301	33,225	15,068	327,594

Fuente y Elaboración: Diario Expreso (02/02/2003).

- c) **Asignaciones para el desarrollo seccional:** El tercer rubro de rigidez presupuestaria corresponde a las transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos seccionales en base a la Ley Especial de Distribución del 15% a los Gobiernos Seccionales^{xxviii} que regula la disposición constitucional^{xxix} de entregar asignaciones no inferiores al 15% de los ingresos corrientes totales del Presupuesto del Gobierno Central.

Este tipo de preasignaciones presupuestarias se pueden clasificar en dos grupos: constitucionales y legales. En las primeras están los sectores de educación (30% de los ingresos del PGE) y salud (con la norma de que se incrementarán en la misma proporción en que aumenten los ingresos) y los gobiernos seccionales en el porcentaje descrito anteriormente.

Para el 2001, se ejecutaron 510 millones de dólares (10.3% del PGE) al Programa de Desarrollo Seccional.^{xxx} Según Gallardo Zavala (2001) estos dos tipos de preasignaciones se encuentran en más de 50 piezas legales distintas que pueden apreciarse en el siguiente anexo. Para su modificación o eliminación, las preasignaciones constitucionales requieren de una reforma a la Constitución Política de la República del Ecuador, mientras que las legales, se las puede derogar

^{xxviii} Publicada en el Registro Oficial No. 27 del 20 de marzo de 1997.

^{xxix} Constitución Política, artículo 232.

^{xxx} Vega y Mancero (2001).

mediante decretos ejecutivos.

Leyes que preasignan recursos a los gobiernos seccionales

Aparte de la ley del 15%, existen otras leyes que asignan recursos presupuestario y, también mediante créditos directos a los gobiernos seccionales.

El programa de Vialidad Rural de Manabí que se creó mediante ley No. 75; el Fondo de Desarrollo Provincial (FODEPRO) creado en 1990 (ley No. 60); el 2% del Presupuesto para capitales de provincia; Decreto 47 que establece aportaciones para las provincias de Cañar, Azuay, Morona Santiago y Tungurahua, por participación en la venta de energía de Paute Agoyán y Pucará. Además existen: el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) constituido con rentas fiscales que se distribuye entre todas las provincias y cantones del país; el Fondo de salvamento (DONSAL) que recibe un 6% del impuesto a la renta; y, fondos provinciales (para Bolívar, Chimborazo, El Oro, Cotopaxi, Pichincha y Carchi) con participaciones en el Impuesto a las Operaciones de Crédito. En el grupo de fondos que se originan en el sector petrolero también son partícipes los consejos provinciales y municipios del país.

A nivel público, el Gobierno central sostiene que la disposición del 15% incluye las transferencias creadas en algunas leyes mencionadas mientras que AME y CONCOPE discrepan y consideran que dichas asignaciones son independientes del 15%.

Fuente y Elaboración: Vega y Mancero (2001)

Adicionalmente, esta rigidez en el manejo del presupuesto se extiende a la repartición de los ingresos tributarios pues gran parte de los principales tributos como son el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a la renta, (IR) y el impuesto a los consumos especiales (ICE) se encuentran preasignados.

Según un estudio elaborado por Diario El Universo, “el 47% del Impuesto a la Renta se destina al Gobierno y el 53% se reparte entre: universidades (11%), Fondo de Desarrollo Seccional (10%), Servicio de Rentas Internas -SRI- (7%), así como al Fondo de Salvamento del Municipio de Quito, a la Comisión de Tránsito del Guayas (CTG), al Centro de Rehabilitación de Manabí y otros. Un contribuyente puede donar hasta el 25% de su pago de este tributo a los gobiernos seccionales. Solo el 88,5% de las recaudaciones del IVA ingresan al fisco; el 10,5% va a las universidades y el 1% al SRI. De los ingresos por el pago del Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), el 84% se destina al Gobierno; el 10% a equipamiento hospitalario y el 6% a planes de maternidad gratis.”^{xxx}

Respecto a los ingresos petroleros, el 50% se destina al Gobierno Central mientras el 35% va a Petroecuador para recuperación de costos. El 15% restante se distribuye entre diferentes partícipes como: la Junta de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Banco Central, Banco del Estado, Banco de

^{xxx} Diario El Universo (01/01/2003).

la Vivienda, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo, Instituto Nacional del Niño y la Familia, organismos seccionales, entre otras.

El pasado 22 de noviembre del 2002, el Presidente Gustavo Noboa sancionó la Ley que otorga el 25% del Impuesto a la Renta a los municipios y consejos provinciales del país mediante donaciones. Este cuerpo legal permite la entrega de ese porcentaje del tributo para obras en todo el país, no solo en Guayaquil y Quito, que ya tenían ese beneficio para proyectos concretos; además prevé que el 35% de ese dinero se destine a la formación de un fondo común obligatorio, el cual se repartirá entre las provincias de acuerdo al número de cantones.

Adicionalmente, el mismo 22 de noviembre el Presidente Noboa firmó un decreto ejecutivo que dispone la transferencia inmediata de los recursos de las áreas de salud, educación, Fuerzas Armadas y Policía. No obstante, cabe destacar que las preasignaciones presupuestarias no garantizan *per se* la transferencia directa de recursos. El pasado 17 de enero de 2003, los trabajadores de la salud concluyeron una huelga de actividades por el atraso de sus sueldos y salarios correspondientes al mes de diciembre.^{xxxii}

^{xxxii} Diario El Universo (18/01/2003).

BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, Alberto; Hausmann, Ricardo; Hommes, Rudolf; Stein, Ernesto: *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*. 1999. Banco Interamericano de Desarrollo, Working Paper Series 394.
- Ampuero, Enrique: *Monilia Pod Rot of Cocoa*. 1967. Cocoa Grower's Bulletin.
- Argandoña, Antonio; Gámez, Consuelo; y Mochón, Francisco: *Macroeconomía Avanzada I, modelos dinámicos y teoría de la política económica*. 1996. Madrid: McGraw Hill Banco Central del Ecuador: Estadísticas Mensuales.
- Arosemena Arosemena, Guillermo: *Ecuador: Evolución y Búsqueda del Despegue Económico 1830-1938*. 1990. Guayaquil: Banco Central del Ecuador.
- Arosemena Arosemena, Guillermo: *Ecuador: Nuestros Males Crónicos: Las crisis económicas en el Ecuador*. 1994.
- Banco Central del Ecuador: *Crisis y cambios de la Economía Ecuatoriana en los Años Veinte*. 1987. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Banco Central del Ecuador: *Boletín de Estadísticas Mensuales*. Versión electrónica [<http://www.bce.fin.ec>].
- Barnett, Steven; Ossowski, Rolando: *Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries*. Octubre 2002. Fondo Monetario Internacional, Working Paper WP/02/177.
- Bauer, P.T.; Yamey, Basil: *The Economics of Underdeveloped Countries*. 1957. Cambridge University Press.
- Benalcázar R., René: *Análisis del Desarrollo Económico del Ecuador*. 1989. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Brennan, Geoffrey; y Buchanan, James M.: *El Poder Fiscal*. 1997. Barcelona, España. Ediciones Folio.
- Brennan, Geoffrey; y Buchanan, James M.: *La Razón de las Normas*. 1997. Barcelona, España. Ediciones Folio.
- Buchanan, James; Rowley, Charles K.; y Tollison, Robert D.: *Deficits*. 1986. Oxford: Basil Blackwell.
- Buchanan, James; y Wagner, Richard: *Déficit del Sector Público y Democracia*. 1983.
- Buchanan, James M.: *What Should Economists Do?* 1979. Indianapolis: Liberty Press.
- Cashin, Paul; McDermott, C. John; Scott, Alasdair: *Booms and Slumps in World Commodity Prices*. Noviembre 1999. Fondo Monetario Internacional, Working Paper WP/99/155.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): *El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos*. 1998. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chalk, Nigel: *Fiscal Sustainability with Non-Renewable Resources*. Marzo 1998. Fondo Monetario Internacional, Working Paper WP/98/26.
- Chang W., Fabián: *Competitividad y Gasto Público*. Marzo, 2003. El Financiero.
- Chang W., Fabián: *La Función de las Instituciones en el Crecimiento Económico: el Estado de Derecho*. 2002. Instituto Ecuatoriano de Economía Política. Ideas de Libertad No. 78.
- Chang W., Fabián. Varios artículos de opinión. 2000-2002. Diario El Telégrafo.
- Concha, Pablo; e Yturalde, Luis: *Aspectos Conceptuales de los Impuestos. El Régimen Tributario Ecuatoriano*. 2001. Guayaquil: Instituto Ecuatoriano de Economía Política. Ideas de Libertad No. 72.
- Congdon, Tim ; y McWilliams, Douglas: *Diccionario de Economía*. 1992. Editorial Grijalbo.

- Constitución Política de la República del Ecuador.
- Contraloría General del Estado: *Informe a la Nación 2001*.
- Cumbicos, Johnny; y Rosero, Christian: *El Ciclo Económico y la Recaudación Tributaria: Un análisis para el caso Ecuatoriano*. 2001. ICHE- ESPOL. Tesis de Grado.
- Davis, Jeffrey; Ossowski, Rolando; Daniel, James; Barnett, Steven: *Oil Funds: Problems Posing as Solutions?* Fondo Monetario Internacional, Finance & Development Magazine. Diciembre 2001, Volumen 38, No. 4.
- Davis, Jeffrey; Ossowski, Rolando; Daniel, James; Barnett, Steven: *Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications*. Fondo Monetario Internacional. Abril 2001. Ocasional Paper 205.
- De Soto, Hernando: *El Otro Sendero. La Revolución Informal*. 1986. 5ª . Edición. Editorial Oveja Negra.
- De Soto, Hernando: *El Misterio del Capital. ¿Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo?* 2000. Editorial Diana.
- Diario El Universo. Versión electrónica [<http://www.eluniverso.com>].
- Diario El Comercio. Versión electrónica [<http://www.telegrafo.com.ec>].
- Diario El Telégrafo. Versión electrónica [<http://www.elcomercio.com>].
- Diario Expreso. Versión electrónica [<http://www.diario-expreso.com.ec>].
- Djankov, Simeon; La Porta, Rafael; López-de-Silanes, Florencio; y Shleifer, Andrei: *Regulations of Entry*. 2001. Harvard University.
- Drake, Paul W.: *Kemmerer en los Andes*. 1995. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Easterly, William: *When is fiscal adjustment an illusion?* World Bank. 1998.
- Eifert, Benn; Gelb, Alan; Tallroth; y Nils, Borje: *The Political Economy Of Fiscal Policy And Economic Management In Oil Exporting Countries*. Octubre 2002. World Bank, Policy Research Working Paper 2899.
- Engel, Eduardo; y Valdés, Rodrigo: *Optimal Fiscal Strategy for Oil Exporting Countries*. Junio 2000. Fondo Monetario Internacional, Working Paper WP/00/118.
- Fondo Monetario Internacional. Carta de Intención del 10 de febrero del 2003.
- Friedman, Milton y Rose: *Libertad de Elegir: Hacia un Nuevo Liberalismo Económico*. 1980. Barcelona, España. Ediciones Grijalbo.
- Gavin, Michael; Hausmann, Ricardo; Perotti, Roberto; y Talvi, Ernesto: *Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness*. 1996. Banco Interamericano de Desarrollo, Working Paper 326.
- Glaeser, Edward L.; y Shleifer, Andrei: *Legal Origins*. 2001. Harvard University.
- Gray, Cheryl; Kaufmann, Daniel: *Corrupción y Desarrollo*. Revista Finanzas & Desarrollo. Marzo de 1998. The World Bank.
- Hayek, Friedrich August von: *Precios y Producción*. Madrid, España. 1931. Unión Editorial.
- Hayek, Friedrich: *Derecho, Legislación y Libertad*. 3 Volúmenes. Madrid, 1979. Unión Editorial.
- Hayek, Friedrich August von: *El Camino de Servidumbre*. 1944. Tercera reimpresión 1995. Alianza Editorial.
- Hayek, Friedrich August von: *Fundamentos de Libertad*. Madrid, España. 1991. Unión Editorial.
- Hausmann, Ricardo: *Managing Terms of Trade Volatility*. Banco Interamericano de Desarrollo. Febrero 1999. Prem Notes Economic Policy, No. 18.
- Hellman, Joel; Jones, Geraint; y Kaufmann, Daniel: *Capture al Estado, Capture el Día. Captura del Estado, Corrupción e Influencia en la Transición*. 2000. The World Bank.

- Hellman, Joel; y Kaufmann, Daniel: *La Captura del Estado en las Economías en Transición*. 2001. Revista Finanzas & Desarrollo. The World Bank.
- Heritage Foundation y The Wall Street Journal: *Índice de Libertad Económica. 2000-2001-2002*.
- Hidalgo López, Luis: *La Responsabilidad Civil de los Empleados Públicos*. 1996. Quito: Pudeleco Editores S.A.
- Hidalgo López, Luis: *La Telaraña Legal*. 1999. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador.
- Hombres, Rudolph: *Evolution and Rationality of Budget Institutions in Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo, Working Paper 317.
- Huerta de Soto, Jesús: *Socialismo, Cálculo Económico y Función Empresarial*. 1992. Madrid, España. Unión Editorial.
- Huerta de Soto, Jesús: *Dinero, Crédito Bancario y Ciclos Económicos*. 1998. Madrid, España. Unión Editorial.
- Hurtado, Osvaldo: *El Poder Político en el Ecuador*. 1977. Quito. Centro de Publicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Hurtado, Osvaldo: *Deuda y Desarrollo en el Ecuador Contemporáneo*. 2002. Planeta.
- Infantino, Lorenzo: *El Orden Sin Plan. Las Razones del Individualismo Metodológico*. 2000. Unión Editorial.
- Iturralde, Roberto: *Elementos para una Reforma Tributaria Global*. 2001. Documento No Publicado.
- Kaufmann, Daniel: *Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance. Empirical Findings, Practical Lessons, and Strategies for Action based on International Experience*. 2002. The World Bank.
- Keynes, John Maynard: *The General Theory of Employment, Interest and Money*. 1936. HBJ Publishers (1964).
- Kirzner, Israel M.: *Creatividad, Capitalismo, y Justicia Distributiva*. 1997. Barcelona, España. Editorial Folio.
- Kirzner, Israel M.: *Competencia y Empresarialidad*. 1998. Nueva Biblioteca de la Libertad No. 22. Madrid, España. Unión Editorial. Segunda Edición.
- Larrea Stacey, Eduardo: *Evolución de la Política del Banco Central del Ecuador: 1927-1987*. 1990. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Ley de Contratación Pública*. Codificación No. 000. Registro Oficial No. 272 / 22 de Febrero del 2001.
- Ley de Presupuestos del Sector Público*. Ley No. 18. Registro Oficial, Suplemento 76 / 30 de Noviembre de 1992.
- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control*. Decreto Supremo No. 1429. Registro Oficial No. 337 / 16 de Mayo de 1977.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Ley No. 73. Registro Oficial, Suplemento 595 / 12 de Junio del 2002.
- Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal*. Ley No. 2002 – 72. Registro Oficial No. 589 / Martes 4 de Junio del 2002.
- Lindauer, David L.: *The Size and Growth of Government Spending*. 1988. World Bank. WPS-0044.
- López Buenaño, Franklin; y Martínez, Antonio H.: *Economía al Alcance de Todos. Ejercicios para el sentido común*. 1991.
- López Buenaño, Franklin: *Los Costos del Sistema Tributario Ecuatoriano*. 2001. IEEP.
- Lucio Paredes, Pablo: Ponencia presentada en el Seminario “*Costos y Beneficios de los Programas de Ajuste Estructural en América Latina*”. 1993. IEEP.
- Lucio Paredes, Pablo: *Cimas, Abismos y Tempestades*. Mayo de 1999.
- Macón, Jorge: *Economía de Sector Público*. 2002. Mc Graw Hill.

- Medium Term Expenditure Framework: *Linking Policy, Planning and Linking Policy, Planning and Budgeting*. World Bank PEAM course, Washington, DC, Charles Humphreys, MNSD.
- Ministerio de Economía y Finanzas: *La Dolarización: Dos Años Después*. Enero 2002. República del Ecuador.
- Ministerio de Economía y Finanzas: *Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF)*. [<http://www.sigef.gov.ec>].
- Mises, Ludwig von: *Human Action. A Treatise on Economics*. 1949. Revised Edition 1963. Yale University.
- Mitchell, William C.; Simmons, Randy: *Beyond Politics, Markets, Welfare, and the Failure of Bureaucracy*. 1994. The Independent Institute.
- Molina Gavilanes, Carlos: *El Mercado y la Educación en el Ecuador: Estructura de Incentivos que Mejora la Calidad Educativa*. 2001. Guayaquil: ESPOL – ICHE, Tesis de Grado.
- Morgenstern, Oskar: *Sobre la Exactitud de las Observaciones Económicas*. 1970.
- Mostajo Guardia, Rossana: *El sistema presupuestario en el Perú*. Marzo 2002. Santiago de Chile: CEPAL – ILPES, Serie Gestión Pública
- Musgrave, Richard; y Musgrave, Peggy: *Hacienda Pública: Teórica y Aplicada*. 1992. McGraw Hill. Quinta Edición.
- Naciones Unidas: *Human Development Report 2002*.
- Normas de Restricción y Austeridad en el Gasto Público*. Registro Oficial No. 265 / Martes 13 de Febrero del 2001.
- Normativa del Sistema de Administración Financiera*. Acuerdo Ministerial 182 publicado en el Registro Oficial – Suplemento No. 265 del 22 de Enero del 2001.
- Normas Técnicas de Control, Evaluación y Liquidación Presupuestaria*. Acuerdo Ministerial No. 64 publicado en Registro Oficial No. 373 del 3 de Febrero de 1994.
- Ortega y Gasset, José: *La Rebelión de las Masas*. 1937. 1983. Editorial Orbis S.A.
- Panizza, Ugo: *Why do lazy people make more money? The Strange Case of the public Sector Wage Premium*. Agosto de 1999. Inter-American Development Bank.
- Petrei, Emilio. *Presupuestos y Control. Pautas para la Reforma en América Latina*. 1997. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Puvianni, Amilcare: *Teoría de la Ilusión Financiera*. 1903. Palermo: Editorial Remo Sandron. Versión española traducida por el Instituto de Estudios Fiscales.
- Revista Vistazo.
- Revista América Economía.
- Revista The Economist. Suscripción Electrónica.
- Riechel, Klaus-Walter: *Public Financial Management: Principal Issues in Small Pacific Island Countries*. Febrero 2002. Fondo Monetario Internacional, Policy Discussion Paper PDP/02/1.
- Rodríguez, Linda Alexander: *Las Finanzas Públicas en el Ecuador (1830-1940)*. 1992. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Romero Alemán, Pedro: *Banco Central del Ecuador: La Historia que Aún No Aprendemos*. Febrero del 2002. Instituto Ecuatoriano de Economía Política.
- Rojas, Mauricio: *Beyond the Welfare State: Sweden and the quest for a post-industrial welfare model*. 2001. Timbro.
- Sala i Martín, Xavier: *Economía Liberal para no economistas y no liberales*. 2002. Barcelona: Plaza & Janés Editores S.A.
- Sistema Gerencial de Operación y Balances. Portal electrónico SIGOB: [www.sigov.gov.ec].

- Shleifer, Andrei; y Vishny, Robert: *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. 1999. Harvard University Press.
- Smith, Adam: *La Riqueza de las Naciones*. (1776). 3 Volúmenes. 1997. Ediciones Folio.
- Stein, Ernesto; Talvi, Ernesto; y Grisanti, Alejandro: *Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience*. Febrero 1998. Banco Interamericano de Desarrollo, Working Paper 367.
- Stiglitz, Joseph: *La Economía del Sector Público 2da. Edición*. 1988. Barcelona: Antoni Bosch.
- Tobin, E.; y Wylie, M.: *Ecuador: Economic and Political characteristics. (Late 19th century-1914)*. 1999.
- Ter-Minassian, Teresa; y Schwartz, Gerd: *The Role of Fiscal Policy in Sustainable Stabilization: Evidence from Latin America*. Agosto 1997. Fondo Monetario Internacional, Working Paper WP/97/94.
- Vega, Esteban; y Mancero, Piedad: *La Sostenibilidad Fiscal*. Cuadernos de Apunte. 2001. CORDES.
- Vela, María de la Paz: *De cara a la incertidumbre 2003*. Enero de 2003, No. 103. Revista Gestión.
- Yturralde, Luis. *El régimen tributario ecuatoriano*. 2000. Ideas de Libertad No. 72. Instituto Ecuatoriano de Economía Política.