



**UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
MAESTRÍA EN TRIBUTACIÓN Y FINANZAS**

**TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN
TRIBUTACION Y FINANZAS**

**“EL DÉFICIT PRESUPUESTARIO, EL INCREMENTO DE LA
DEUDA Y SU EFECTO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO
ECUATORIANO: 2010-2014”**

AUTORA:

MIRIAN ALEXANDRA VERA GALLO

TUTORA:

ING.JESSICA GARCIA NOBOA, MBA.

Guayaquil – Ecuador

Diciembre 2015



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA		
FICHA DE REGISTRO DE TESIS		
TÍTULO: “El déficit presupuestario, el incremento de la deuda y su efecto en el crecimiento económico ecuatoriano: 2010-2014”		
AUTOR/ES: Ing. Mirian Alexandra Vera Gallo	REVISORES: Ing. Jessica García Noboa, MBA	
INSTITUCIÓN: Universidad de Guayaquil	FACULTAD: Ciencias Económicas	
CARRERA: MAESTRÍA EN TRIBUTACIÓN Y FINANZAS		
FECHA DE PUBLICACIÓN: Diciembre del 2015	Nº DE PÁG: 91	
ÁREA TEMÁTICA: Política Tributaria, Gasto Público y crecimiento económico		
PALABRAS CLAVES: Política fiscal; Déficit fiscal, Deuda pública, Crecimiento económico, Sostenibilidad		
RESUMEN: Se procederá analizar la alta intervención del Estado en la economía. En este escenario, el estudio del nivel recaudatorio tanto de los ingresos tributarios y petroleros, para establecer una política de gastos, es una tarea ineludible. Analizar el presupuesto en el período 2007-2014, existe un desequilibrio en las finanzas públicas, principalmente en los últimos tres años que ha traído como consecuencia un endeudamiento agresivo por parte del gobierno que ha incidido en el crecimiento económico.		
Nº DE REGISTRO (en base de datos):		Nº DE CLASIFICACIÓN:
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):		
ADJUNTO PDF:	SI X	NO
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: 0989098557	Mail: alexandraveragallo@hotmail.com
CONTACTO EN LA INSTITUCIÓN:	Nombre: Econ. Natalia Andrade Moreira	
	Teléfono: 2293052	
	Mail: nandramo@hotmail.com	

Quito: Av. Whympner E7-37 y Alpallana, edificio Delfos, teléfonos (593-2) 2505660/1; y en la Av.9 de octubre 642 y Carrión edificio Prometeo, teléfonos 2569898/9. Fax: (593-2) 250-9054

INFORME DEL TUTOR

AGRADECIMIENTOS

Al principal motor de mi vida, DIOS, sobre todas las cosas, por darme ese soplo de vida, por permitirme mirar la naturaleza en todo su esplendor, por proveer el amor de mi familia.

A mí querido esposo e hijo, por su apoyo incondicional, por la paciencia y comprensión. Por ser parte importante de mi existencia.

A mí querido padre y hermanos, por ese impulso que me brindan para que continúe por el camino del éxito.

A la Ing. Jessica García, por su asesoría profesional, sentido de compromiso y permanente predisposición, aportes significativos para la elaboración de esta tesis.

A la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil, a los profesores de la maestría por impartir sus conocimientos y sus experiencias que me sirvieron para continuar en el crecimiento profesional

A todos ustedes, muchas gracias.

ING. MIRIAN VERA GALLO

DEDICATORIA

Este trabajo de investigación está dedicado a mi madre **Blanca Leonor Gallo L.**, que aunque ya no está en esta vida terrenal, siempre está conmigo, me cuida y guía mis pasos.

A ti madre querida, por enseñarme a perseverar, a esforzarme, a luchar por cumplir mis objetivos. Por instruirme, que con la bendición de Dios, la confianza inmensa en Él y su amor se pueden alcanzar las metas propuestas.

Gracias madre mía Eres mi Ángel de Luz.

ING. MIRIAN VERA GALLO

ÍNDICE

INFORME DEL TUTOR.....	iii
AGRADECIMIENTOS	iv
DEDICATORIA.....	v
ÍNDICE DE CUADROS.....	viii
ÍNDICE GRAFICO	ix
INTRODUCCION.....	1
CAPÍTULO I	5
1.2- MUSGRAWE Y LAS FUNCIONES DE UN PRESUPUESTO: ASIGNACIÓN, DISTRIBUCIÓN Y ESTABILIZACIÓN	8
1.3.- LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA	13
CAPÍTULO II	21
2.1.- ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO	21
2.1.1.- INGRESOS: PETROLEROS Y NO PETROLEROS	24
2.1.2.- GASTOS: CORRIENTE Y DE CAPITAL	28
2.2.- RESULTADOS FISCALES: 2010, 2011, 2012, 2013 Y 2014.....	32
2.3.- EL GASTO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO.....	33
CAPÍTULO III	36
3.1.- DEUDA PÚBLICA: INTERNA Y EXTERNA.....	37
3.2.- DEUDA CHINA Y LA FACILIDAD PETROLERA.....	45
CAPÍTULO IV.....	55
4,1.- GASTO CORRIENTE: BUROCRACIA Y SUBSIDIOS	55
4.2.- MODELO ECONÓMICO DE DESARROLLO	59
4.2.1.- APERTURA ECONÓMICA.....	62

4.2.2.- INVERSIÓN PRIVADA NACIONAL Y EXTRANJERA	64
4.2.3.- POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD	68
4.2.4.- GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA E INSTITUCIONALIDAD	71
4.3.- REVISIÓN DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA.....	73
CONCLUSIONES.....	75
RECOMENDACIONES.....	79
BIBLIOGRAFÍA.....	82

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO N° 1	18
CUADRO N° 2.....	22
CUADRO N° 3.....	44
CUADRO N° 4.....	48
CUADRO N° 5.....	49

ÍNDICE GRAFICO

GRÁFICO N° 1	12
GRÁFICO N° 2	15
GRÁFICO N° 3.....	19
GRÁFICO N° 4	25
GRÁFICO N° 5.....	26
GRÁFICO N° 6	28
GRÁFICO N° 7	30
GRÁFICO N° 8	31
GRÁFICO N° 9.....	32
GRÁFICO N° 10	37
GRÁFICO N° 11	39
GRÁFICO N° 12	40
GRÁFICO N° 13	41
GRÁFICO N° 14	54
GRÁFICO N° 15	55
GRÁFICO N° 16	57
GRÁFICO N° 17	65
GRÁFICO N° 18.....	66
GRÁFICO N° 19.....	75

INTRODUCCION

El gran economista inglés John Maynard Keynes, creía firmemente que el Estado debía invertir para hacer frente a las depresiones económicas. Además, no era partidario de una anarquía en el gasto fiscal. La arbitrariedad de la autoridad fiscal tiene efectos perversos en la sostenibilidad del crecimiento.

En cuanto al gasto, el gobierno nacional debe ser prudente, si bien es cierto en el período de análisis, el actual gobierno ha recibido fuertes ingresos, no obstante el endeudamiento también ha crecido. Los déficits fiscales generados, ha obligado al régimen buscar crédito externo, sobre todo con China.

Por lo señalado, si nos referimos a excesos en el gasto, estamos hablando de generación de déficits presupuestarios, que indica un desequilibrio entre gastos e ingresos. En tal sentido, en esta investigación se busca efectuar un análisis económico que a futuro les sea de utilidad y les sirva de ayuda a las personas interesadas en este tema para que tengan una idea clara, directa y sencilla de la economía ecuatoriana.

La hipótesis del presente trabajo es: El incremento significativo del gasto público produce déficit fiscal, aumenta el endeudamiento, compromete el bienestar de las futuras generaciones y no es sostenible en el largo plazo.

El objetivo general de la investigación es: Analizar el déficit presupuestario, el incremento de la deuda y su efecto en el crecimiento económico ecuatoriano: 2010-2014.

Los objetivos específicos son: Estudiar la intervención del Estado y su política fiscal (ingresos y gastos en el presupuesto) desde una visión del Plan Nacional del Buen Vivir; analizar cuantitativa y cualitativamente la estructura del presupuesto y su efecto en el crecimiento económico; evaluar cuantitativa y cualitativamente el monto de la deuda externa e interna, los préstamos de garantía petrolera con la República de China y la del IESS; Proponer desde la doctrina económica una sostenibilidad fiscal acorde a la economía ecuatoriana y el gasto necesario.

La Investigación se la realizó mediante la recopilación de información bibliográfica. El tipo de estudio utilizado para expresar los contenidos cuantitativos y cualitativos fue el Descriptivo.

El método que se empleo en la investigación fue el Inductivo-Deductivo; estos dos métodos de conocimiento complementario permiten establecer un orden investigativo basado en la información que se obtenga. Esta combinación nos conducirá a realizar el análisis de muestra y la observación de fenómenos o situaciones particulares, para posteriormente generalizar en patrones seguida de la formulación de conclusiones.

Esta investigación está compuesta de cuatro capítulos, que se resumen a continuación:

En el I Capítulo, se revisa la teoría de John Maynard, el mismo que pregonaba una mayor intervención del Estado en la economía mediante la aplicación de la política fiscal. El concepto de Keynes derivó en un Estado de economía mixta cuya expresión fue el Estado de Bienestar aplicado en los países europeos, este consistía en garantizar a la población servicios públicos como educación, salud, provisión de la seguridad social, etc.

En el Capítulo II, analizamos la estructura del Presupuesto General del Estado, que no es más que una planificación de los ingresos que percibe el gobierno dentro de un año y así mismo, de cómo se gasta ese ingreso. Dentro de estos ingresos tenemos a los ingresos petroleros, que es uno de los principales indicadores de la proforma presupuestaria, y los no petroleros que está compuesto por los ingresos tributarios. Además de los ingresos, también analizamos los gastos y tenemos gastos corriente y de capital. El gasto corriente es aquel destinado a la adquisición de bienes y servicios y a la transferencia de recursos sin contraprestación, los primeros contribuyen al desarrollo de las actividades gubernamentales, mientras que los otros pueden ser subsidios. El gasto de capital es aquellos gastos destinados a la adquisición de bienes de larga duración para uso institucional a nivel operativo y productivo.

En el Capítulo III, se analiza el endeudamiento como mecanismo para cubrir el déficit fiscal, tanto interno como externo. El gobierno nacional ha implementado los preceptos y principios económicos del keynesianismo de una alta inversión estatal como motor de la economía, y para ello no ha escatimado elevar el gasto muy por encima del tamaño de la economía. Además, se examinó las deudas contraídas con China, contabilizadas como operaciones comerciales de venta de petróleo. En este punto, es necesario aclarar que las deudas contraídas con China a cambio de petróleo, no se las puede considerar solo como ventas anticipadas de petróleo, ya que conllevan pagar intereses, es decir deben ser registradas como deuda.

En el Capítulo IV, hablaremos de las propuestas para controlar el gasto en aras de lograr un mayor y mejor crecimiento de mediano y largo plazo. Hoy más que nunca se requiere de transparencia por parte del gobierno, la sociedad ecuatoriana debe saber cuáles son las medidas que se prevén; que sectores de la población serán los afectados del recorte fiscal; como se

distribuirán los costos de la contracción que precisa el sector externo y sobre todo, si está la dolarización en el menú de opciones. Más allá de la coyuntura del precio del petróleo, el gasto público no puede crecer de manera desproporcionada, por lo tanto se debe imponer: a) Límite al déficit fiscal (entendido como ingresos totales menos gastos totales, sin considerar desembolsos ni amortizaciones); b) Límite al crecimiento del gasto público a un nivel no mayor a la inflación anual; c) Tener un fondo de ahorro.

Finalmente se concluye que el incremento significativo del gasto público generó déficit fiscal y un alto nivel de endeudamiento, durante el período 2010-2014.

Con lo expuesto se podría presumir que la deuda pública total representó cerca del 36% del PIB, muy cerca del límite de endeudamiento del país que no debe pasar el 40% del PIB, tal como lo señala el Código Orgánico de Planificación y Finanzas en su artículo 124.

CAPÍTULO I

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA FISCAL

1.1.- LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA Y LA TEORÍA DE JOHN MAYNARD KEYNES

Después de la crisis del capitalismo ocurrida en 1929, emerge una nueva corriente del pensamiento económico denominada teoría keynesiana, cuyo autor fue John Maynard Keynes, el mismo que preconizaba una mayor intervención del Estado en la economía, mediante la aplicación de la política fiscal (impuestos y gastos). Al respecto Samuelson señala:

“En la actualidad, gracias a la contribución intelectual de John Maynard Keynes y sus seguidores, sabemos cómo controlar los peores excesos del ciclo económico. Con un uso cuidadoso de la política fiscal los gobiernos pueden afectar el producto, el empleo y la inflación, la política fiscal del Estado implica el poder de aplicar impuestos y el poder gastar. Mediante el uso de esta herramienta fundamental de política macroeconómica, los gobiernos pueden influir en el nivel de gasto total, en la tasa de crecimiento y el nivel del producto, en los niveles de empleo y desempleo y en el nivel de precios y la tasa de inflación en una economía”(Samuelson, 2005)

Para Keynes, el mecanismo para mantener elevada la demanda agregada, es a través de la inversión pública, solamente así se lograba el empleo pleno. Este enfoque revolucionó la macroeconomía sobre todo en el caso de aquellas economías que vivieron la gran depresión y pensaban que algo estaba mal en el modelo clásico¹.

El concepto de Keynes derivó en un Estado de economía mixta cuya expresión fue el Estado de Bienestar aplicado en los países europeos, este consistía en garantizar a la población servicios públicos como educación, salud, provisión de la seguridad social, etc., todo bajo un esquema de gasto fiscal sostenible, tal como lo indica el autor José Sevilla en su libro “Políticas y técnicas tributarias”:

“Que el factor de redistribución no tiene que ser ciego”(Sevilla, 2004)

Por lo señalado, Keynes sostenía que el problema político de la humanidad consistía en combinar tres cosas: la eficiencia económica, la justicia social y la libertad política. Y es precisamente de la justicia y la calidad de esa combinación de lo que depende el bienestar social en sentido amplio. Bienestar social que a su vez se vincula, según Keynes, a la visión e impacto de las políticas públicas para concretar el progreso, en el marco de economías de mercado, no de economías que funcionarían bajo control estatal o cualquier otra modalidad. La política keynesiana funciona en ese contexto, no en otro: extraer sus cualidades, supuestas bajo un esquema preciso, para adaptarlas eventualmente a otro modelo, con distintas connotaciones, no es lógico ni consistente.

¹Modelo defendido por Adam Smith, en su obra “La Riqueza de las naciones” escrita en 1776, sostenía que el Estado debía desempeñar un papel limitado y que los mercados se autorregulaban solos, a través de las fuerzas del mercado, oferta y demanda. Defendía la idea de que la oferta crea su propia demanda. Entre los principales pensadores clásicos de aquella época, tenemos a: D. Ricardo (1817), J.S. Mill (1848) Alfred Marshall (1890), Friedman (1990).

Para Keynes y para el keynesianismo en su conjunto, la intervención resulta de todo punto necesaria porque de esa intervención depende el nivel de demanda efectiva del sistema, contrariando a los clásicos en el que sostenían que la oferta es la fuerza motriz del sistema. Keynes sostenía que para lograr esta demanda efectiva el Estado lo conseguiría a través de la política fiscal. Las ideas de Keynes producirían un vuelco espectacular en la política económica de los países de economías de mercado.

No obstante el pensamiento Keynesiano influyó en todos los gobiernos hasta la década de los 70, cuando las economías comenzaron a desacelerarse y la inflación a crecer a niveles superiores.

Ahora nuevamente, las economías comienzan a recordar a Keynes y sus postulados de una mayor intervención del Estado a través de la aplicación de una política fiscal. En lo que respecta a nuestro país, en los últimos años ha generado una política de gastos, destinados a cumplir con una redistribución del ingreso, justamente para tratar de mitigar los niveles de pobreza muy altos, pero en este punto podríamos sostener que el gasto fiscal para que tenga efectos positivos en la economía y reducción de la pobreza debe ser sostenible en el tiempo, responder a un tamaño del sector público acorde con la capacidad económica del país y no desalentar la actividad privada.

Actualmente nuestro país, cuenta con una amplia presencia en la actividad económica y desempeña, a través de su política presupuestaria, una triple función: asignación, redistribución y estabilización. En este contexto, se procederá analizar las funciones a las que se debe someter un presupuesto.

1.2- MUSGRAWE Y LAS FUNCIONES DE UN PRESUPUESTO: ASIGNACIÓN, DISTRIBUCIÓN Y ESTABILIZACIÓN

Los economistas clásicos creían que la distribución del ingreso era inalterable, es decir que el sistema de libre mercado era un óptimo asignador de recursos. Por el contrario, los keynesianos, tal como se lo señaló en líneas anteriores, apuestan por la intervención del Estado en la economía a través de la recaudación de impuestos y establecer una política de gastos, la misma que se la canaliza por medio de un presupuesto, que debe cumplir con tres funciones: asignación, distribución (redistribución) y estabilización. Además, en lo que nos atañe, el estudio del manejo y de los principios presupuestarios se convierte en un requisito indispensable para el análisis posterior del incremento de la deuda y el crecimiento económico, por lo tanto es indispensable conocer las funciones de un presupuesto.

La función de asignación tiene que ver por parte del Estado, con la provisión de bienes y servicios, por ejemplo la provisión de bienes sociales, se tiene a la educación y salud. En lo que respecta a la provisión de servicios, son los que están a cargo de los diferentes ministerios con su estructura administrativa para servir a la sociedad en materia de seguridad, comercio exterior, tramitología, etc. el sistema de mercado no podrá asignar de manera eficiente los bienes y servicios, por tal motivo el Estado es el llamado a proveerlos.

Por otro lado, **la redistribución** equitativa de la riqueza en la sociedad es uno de los fundamentos teóricos básicos de la recaudación tributaria; en la medida en que los alcances de esa redistribución son planteados con una perspectiva técnica, la exigencia de los impuestos irá de la mano con el desarrollo de la sociedad y obviamente, con el beneplácito de sus miembros.

Esta función, busca mantener los equilibrios sociales y se asientan en el principio de equidad. El mercado es, en ocasiones un multiplicador de desigualdades y corresponde a los gobiernos velar porque las capas más débiles de la sociedad se vean libres de pobreza y cuenten con posibilidades suficientes de mejorar su estilo de vida. La educación gratuita, la salud y los sistemas de jubilación, son expresiones bien conocidas de la actividad redistribuidora mediante la que se pretende llevar a cabo un reparto de renta y riqueza que dependa menos de la herencia, la capacidad o la suerte, y que resulte aceptable para amplias franjas sociales. Es decir, que además de suministrar, determinados bienes y servicios, los estados en general, llevan a cabo acciones puramente redistributivas a través de sus **políticas sociales y de bienestar**.

En este punto es importante anotar, la opinión del tratadista R. Fenochietto, en su obra Economía del Sector Público, en la cual manifiesta que:

“Es importante destacar que, la intervención del Estado por sí misma no garantiza el cumplimiento del objetivo inicial propuesto, el bienestar de la sociedad, en otras palabras así como existen las fallas del mercado, también existen las fallas del Estado, sobre todo cuando su intervención se produce sin justificación”.(Fenochietto, 2006)

Asimismo, para mantener los procesos de distribución es necesario cobrar tributos, para esto es necesario los criterios de igualdad, justicia y progresividad. Se puede decir que ésta función del presupuesto es la más importante de las tres funciones, punto de controversia en el debate, puesto que es clave en la determinación de la política tributaria que adopte un Estado. Si un gobierno tiene una ideología de izquierda o socialista o en todo caso keynesiano, lo imperativo será siempre la redistribución del ingreso a través de una alta recaudación tributaria. Sobre este punto, es necesario

señalar que las personas deberían pagar sus impuestos de acuerdo con su capacidad de pago, los que más tienen más paguen, de ésta manera se estaría cumpliendo el principio de justicia tributaria que debe caracterizar a toda estructura impositiva, ahora bien, si toda recaudación entraña una redistribución, esta también deberá estar determinada por su eficiencia, tal como lo señala Musgrawe:

“Las políticas de redistribución pueden suponer un coste de eficiencia que debe ser tenido en cuenta cuando se ha de decidir la medida en que se deben perseguir los objetivos de equidad”(Musgrawe, 1996)

Es menester señalar, que si la pretendida redistribución queda a merced del discurso político, su legitimidad pierde objetividad. Por ejemplo, la discusión planteada en los últimos días en el Ecuador, respecto al impuesto a las herencias y a la plusvalía pone en evidencia el desfase que sugiere la politización del concepto de la redistribución, el cual provocó un caos antes que equidad, estupor antes que estímulo. Para ello, se debe aportar impuestos razonables para mejorar las condiciones de los que tienen menos oportunidades. En todo caso es el Estado el que tiene la responsabilidad de manejar la estrategia adecuada para la redistribución de la riqueza con políticas savias y adecuadas.

La función de estabilización expresa la preocupación de los gobiernos por lograr crecimientos sostenidos de la producción y la renta que permite mantener un nivel elevado de empleo. Se trata por tanto de evitar caídas bruscas de la actividad económica, asociadas al ciclo y de paliar los efectos de los choques externos. Para esto, política la fiscal, constituye una herramienta fundamental de la intervención estabilizadora, pero no es la única, también existe la política monetaria pero es un tema de otro análisis.

Las políticas tributarias y del gasto afectan a la demanda agregada y al nivel de la actividad económica. Constituyen igualmente un importante instrumento para el mantenimiento de la estabilidad económica, incluyendo el alto nivel de empleo y el control de la inflación. De aquí que la función de estabilización se introduzca como tercera función presupuestaria. A decir de Musgrawe, la función de estabilización del presupuesto, también tiene que ver con los efectos sobre el comercio exterior y la balanza de pagos.

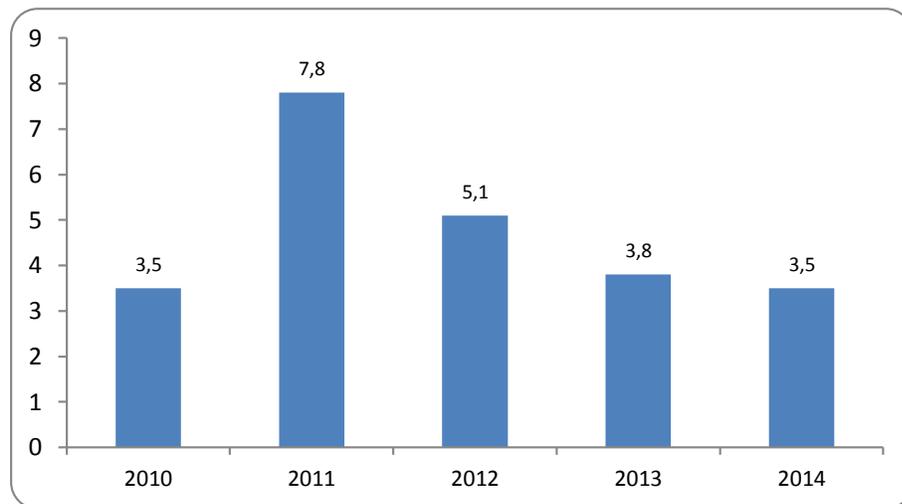
Por otro lado, aunque el mecanismo de mercado constituye una forma admirable de producir y asignar bienes, en ocasiones las fallas del mercado producen deficiencias en los resultados económicos. El Estado puede intervenir para corregir estas fallas. Su papel en la economía moderna es garantizar la eficiencia, corregir la distribución injusta del ingreso y promover el crecimiento y la estabilidad económica.

Sin ésta función, o la incorrecta aplicación de la misma, la economía tiende a desestabilizarse o a generar períodos sostenidos de desempleo o inflación. Tal como se lo ha mencionado en líneas anteriores, el nivel general de empleo y precios de la economía depende del nivel de la demanda agregada, y en un período cualquiera, si el nivel de gasto es insuficiente no asegura el pleno empleo del trabajo y de los demás recursos, por el contrario si el gasto es exagerado y sobrepasa al ingreso se compensará con deuda. De todas maneras, de cualquiera de las dos formas, la estabilidad se distorsiona y acarreará consecuencias para la economía, por tal motivo es importante que un país cuente con un sector productivo fuerte y dinámico para contrarrestar dichos fenómenos. En este sentido, si bien el Estado cumple con la función de asignación y redistribución, tiene que también generar estabilidad en el sistema, y esto no parece que sucede en el Ecuador, el gasto público ha tenido un fuerte impacto en la balanza comercial, las importaciones se han incrementado desde el 2007 al 2014,

según fuentes del Banco Central en un 99,7% y el crecimiento se ha desacelerado en los últimos años (ver gráfico N° 1).

GRÁFICO N° 1

CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL ECUADOR 2010-2014 (En porcentaje)



Fuente: Banco Central del Ecuador, información estadística anual 2010-2014

Elaborado por: Mirian Vera Gallo

En resumen, la actuación en el ámbito de ésta política presupuestaria, no se atiende al financiamiento a través de los ingresos tributarios, sino que ésta trasciende a la esfera de la economía penetrando dimensiones como la preocupación de la distribución de la renta, la asignación de bienes y servicios y la estabilidad económica. En este marco, es necesario un sector público que estimula la inversión, la producción y el empleo, en un marco de libertad individual y de justicia. El manejo presupuestario es más de índole técnico que político. El Estado tiene que corregir y complementar al mercado. En otras palabras, la función intrínseca del presupuesto es coadyuvar a la preservación de la estabilidad macroeconómica en el mediano y largo plazo, a la vez que se constituye en un instrumento para

redistribuir el ingreso hacia los pobres, postulado a concretarse en un contexto de responsabilidad fiscal, pues, esta es la principal labor social de los gobiernos.

1.3.- LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

La Economía Popular y Solidaria EPS, permite generar nuevas formas de organización social, asociativas, comunitarias y solidarias, tal como lo contempla la Constitución en su artículo 300:

“El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza y tiene por objetivo garantizar la producción, reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada.....la EPS se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”.

A diferencia de la economía de mercado, que pretende tener leyes propias, autónomas de la sociedad, se pretende ahora con la Economía Popular y Solidaria (EPS) que la economía sea subsumida por la sociedad a través de los principios de integración social de los procesos económicos. Lejos de experimentar los impactos del devenir económico, la sociedad controla, regula, organiza la producción, la distribución, la circulación y el consumo de los medios materiales necesarios para sustentar un régimen de desarrollo orientado no por el crecimiento cuantitativo de la riqueza per se, sino por el Buen Vivir, como indica la Constitución del Ecuador en su Art. 275:

“El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumakkawsay*”.

En este marco, el autor J. L. Coraggio en el libro Economía Social y Solidaria señala que:

“El diseño de las políticas públicas de Economía Social y Solidaria no puede basarse solamente en indicadores cuantitativos herederos o extrapolados del Estado neoliberal ni en el éxito del cumplimiento de metas parciales, pues el objetivo es construir una sociedad compatibles con el Buen Vivir”.(CORAGGIO, 2010)

Las prácticas de la EPS deben no solo producir y distribuir responsablemente bienes y servicios, sino reconocer y desarrollar una diversidad de formas de organización económica (empresarial, asociativa, comunitaria, familiar, doméstica, autónoma) de acuerdo a varios principios de integración social, en lo que hace a la circulación: redistribución, reciprocidad, mercado o comercio (dando lugar a una economía plural, frente al absolutismo del principio de mercado).

En referencia a este punto, la Constitución indica:

Art. 319.- Se conocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras la comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas.

Es decir que el Estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza, alentará la producción que satisfaga la demanda interna y garantice una activa participación del Estado en el contexto internacional.

Asimismo el artículo 320 de la Carta Magna señala:

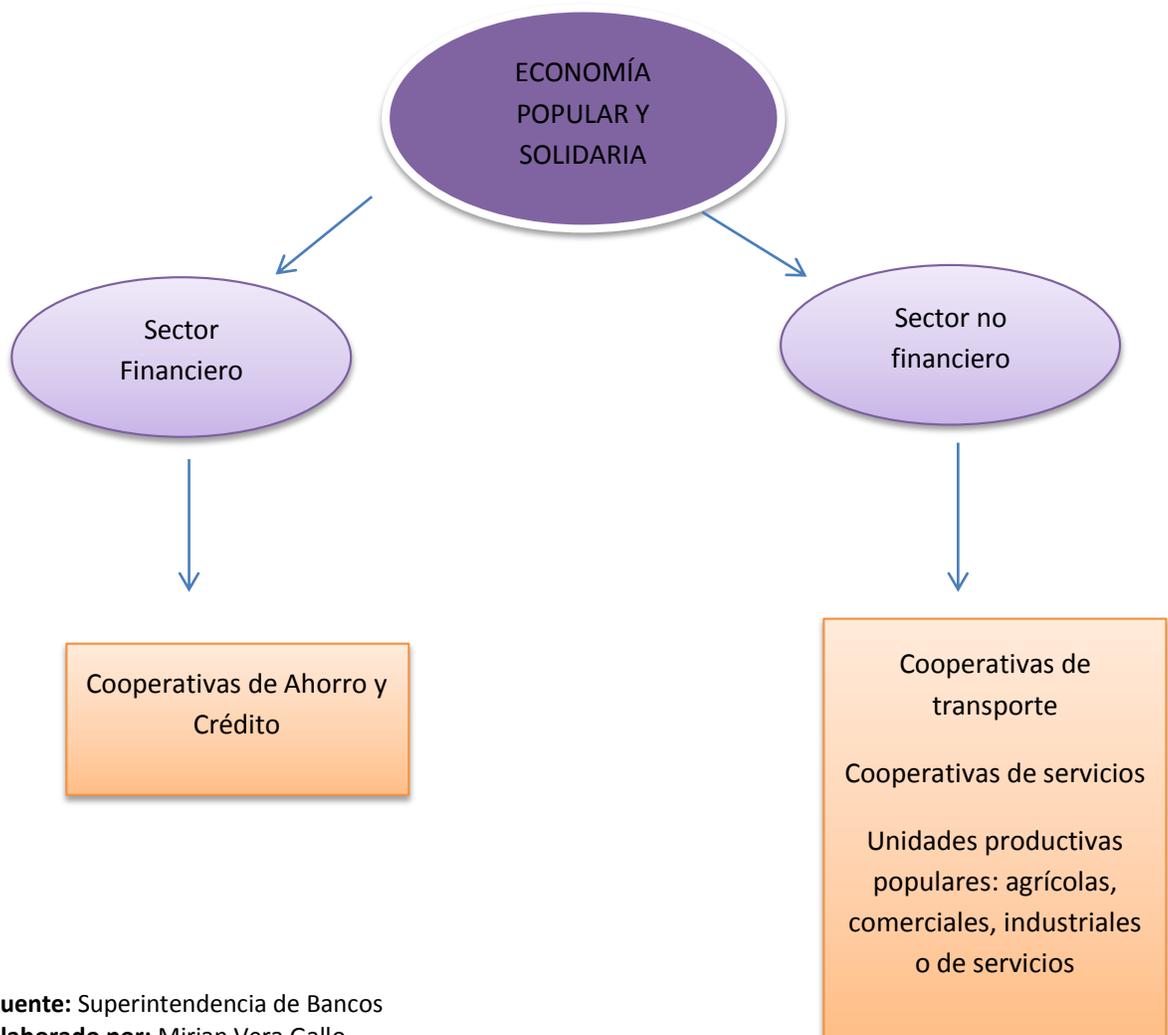
“En las diversas formas de organización de los procesos de producción se estimulará una gestión participativa, transparente y eficiente”

Lo señalado nos indica que a producción, en cualquiera de sus formas, se sujetará a principios y normas de calidad, sostenibilidad, productividad sistémica, valoración del trabajo y eficiencia económica y social.

Según la Ley de la Economía Popular LEPS, el sector Económico y Solidario, está conformado por el sector financiero y el no financiero:

GRÁFICO N° 2

LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA



Fuente: Superintendencia de Bancos

Elaborado por: Mirian Vera Gallo

1.4.- LA CONSTITUCIÓN Y EL PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR

Si el mercado fuese un dispositivo autorregulable, como lo asume el neoliberalismo en sus versiones más recalcitrantes, todo sería oferta, demanda y precios, no habría necesidad de administradores, menos de abogados; las Constituciones no existirían y la historia habría llegado a su fin, como pregonaba hace dos décadas uno de sus ideólogos. La realidad es diferente: operan entre instituciones que marcan reglas de juego del intercambio. Pero la sociedad es más que intercambio, también es reciprocidad y redistribución. Las instituciones son elementos claves porque determinan el rendimiento del mercado y sus costos (de producción y transacción). Resulta que esas instituciones están “anidadas” en una institución fundamental llamada Estado, donde se practica el intercambio, la reciprocidad y la redistribución. Y por lo general los Estados se rigen por constituciones.

En el caso ecuatoriano, la Constitución puesta en vigencia desde el 2008, donde se plasma un Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social, se inspira en el Plan Nacional del Buen Vivir, tal como señala el artículo 280 de la Constitución:

“El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”.

Precisamente el Plan Nacional de Desarrollo (PND) o Plan Nacional del Buen Vivir, destaca que la idea de desarrollo, que se mantuvo desde mediados del

siglo pasado fue consecuencia de las políticas de estabilización y ajuste estructural de la década de los noventa, que se enfocaron más en el crecimiento económico, por medio de una inserción indiscriminada de la economía ecuatoriana en el mercado global. Ahora, dice el documento, en un intento de redefinir el desarrollo, éste se entiende como el “Buen Vivir” de la ciudadanía, en paz y armonía con la naturaleza y con la prolongación indefinida de las culturas humanas.

En este marco, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, autor de este plan de desarrollo, busca construir un país orientado a reducir las desigualdades existentes y que procure el pleno desarrollo de las capacidades humanas, por tales motivos, la Constitución de Montecristi aprobada en 2008, no tiende a generar sino más bien a redistribuir, tiene como pilar fundamental la política fiscal encaminada a lograr una mayor recaudación, formas progresivas de obtención de los recursos y políticas redistributivas². La redistribución de la riqueza es el fundamento del actual modelo económico, el mismo que se contempla en la Constitución en sus artículos 275 (anteriormente citado) y numeral 1 del artículo 276.

Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

- 1. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.**

Para cumplir los preceptos constitucionales y los postulados del PND, el SENPLADES propone la recuperación del papel del Estado en la

² Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2009, pág. 83

planificación, regulación y distribución, con un ingrediente adicional: la participación ciudadana, tendrá un papel central.

Como resultado del marco conceptual y jurídico, un punto queda claro, es que la intervención del Estado, de la que hemos hecho referencia en líneas anteriores, en el Ecuador es mayor, el Estado se ha convertido en eje y motor del crecimiento económico a través de una alta intervención pública, actualmente el gasto público, según fuentes del Banco Central representa al 2014 un 44% del PIB, mientras que al 2007 este llegaba al 24% del PIB. Por lo visto, el nuevo rol del Estado en la economía ecuatoriana ha ido en contra de lo que se habría propugnado en los años anteriores de este gobierno, calificado por El Presidente R. Correa y sus colaboradores como la “larga noche neoliberal”.

Para cumplir con estas iniciativas, el SENPLADES diseñó los siguientes objetivos:

CUADRO N° 1

OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2007-2009

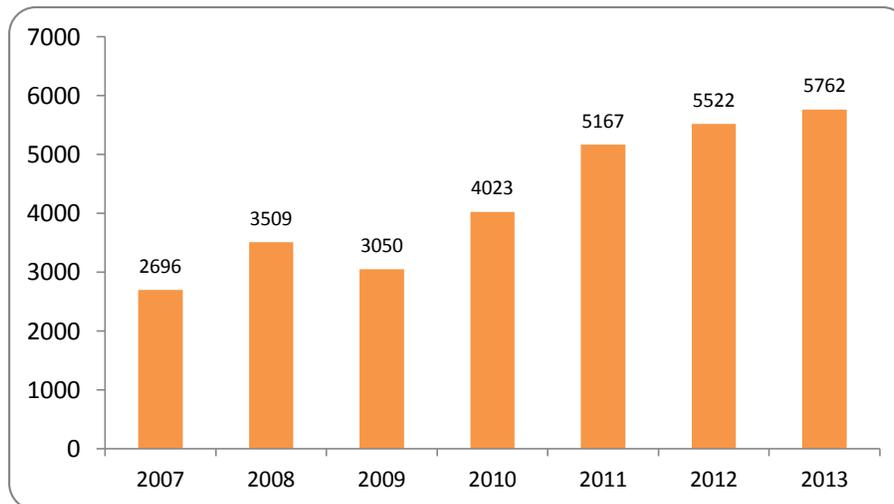
- | |
|---|
| Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial. |
| Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía. |
| Objetivo 3. Aumentar esperanza y calidad de vida de la población. |
| Objetivo 4. Promover un medio ambiente sano y sostenible, y garantizar el Acceso a agua, suelo y aire seguro. |
| Objetivo 5. Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración Latinoamericana. |
| Objetivo 6. Un trabajo estable, justo y digno. |
| Objetivo 7. Recuperar y ampliar el espacio público y de encuentro común. |
| Objetivo 8. Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas Y la interculturalidad. |
| Objetivo 9. Fomentar el acceso a la justicia. |
| Objetivo 10. Garantizar el acceso a participación pública y política. |
| Objetivo 11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible. |
| Objetivo 12. Construir un Estado para el Buen Vivir. |

Fuente: Superintendencia de Bancos

Elaborado por: Mirian Vera Gallo

Es importante mencionar que en este escenario, el Estado se convierte en regulador del mercado y un Estado regulador es redistribuidor, tal como ha sucedido estos años, tema que se analizará más adelante. Asimismo, un Estado regulador necesita ser eficiente, tal como lo planteaba Keynes y Musgrawe, pero tal como lo plantean las actuales políticas públicas, parece que este concepto dista mucho de cumplirse, se gasta mucho en subsidios (gráfico N° 3), sean a los combustibles, al Bono de Desarrollo Humano, Bonos de vivienda, créditos del Banco Nacional de Fomento, urea, además, se han realizado obras de infraestructura como la refinería del pacífico, exceso de aeropuertos, publicidad y la sede de UNASUR, puntos sobre los cuales se realizarán los análisis correspondientes en los próximos capítulos.

GRÁFICO N° 3
SUBSIDIOS: 2010-2013
(En millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Observatorio de la Política Fiscal 2007-2013

Elaborado por: Mirian Vera Gallo

Si se analiza el gráfico precedente, se observa que el incremento de los subsidios en general ha representado un aumento del 113%, el mismo que se lo puede considerar muy elevado puesto que la economía ecuatoriana es muy pequeña, y además presenta estos últimos años una desaceleración, por lo que es necesario ser más eficientes en el uso de los recursos tal como lo plantea la doctrina y la teoría económica.

CAPÍTULO II

LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO Y SU INCIDENCIA EN LA ECONOMÍA

2.1.- ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

El Presupuesto General del Estado no es más que una planificación de los ingresos que percibirá el gobierno y de cómo gastará esa plata, así como una familia definirá cuales eran sus gastos en un mes, el gobierno hace una planificación de sus gastos pero en un año. Buena parte del presupuesto se alimenta de los impuestos que pagan los ciudadanos y las empresas, a la espera de que el Estado utilice esos recursos en mejorar el acceso a servicios en su ciudad o barrio, en educación, etc. El gobierno también recurre a la venta del petróleo para financiar sus gastos, son ingresos extraordinarios y que no son permanentes, pues algún día el petróleo se agotará. En forma esquemática se ilustra en el cuadro N° 2, la clasificación del Presupuesto General del Estado.

Además, se debe recordar que el presupuesto de un Estado tiene una relación causa-efecto con la economía, la gobernabilidad democrática y las actitudes colectivas. Referente a este último punto, R. Musgrave indica: **“Que a través del presupuesto se debe diseñar el ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado equitativo o justo de distribución”** (pág. 7). (Musgrawe, 1992)

El uso que se hace del presupuesto en relación al gasto va a determinar la magnitud del Estado en la economía y es medida en su relación con el PIB.

**CUADRO N° 2
COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO**

CLASIFICACIÓN BCE	CLASIFICACION TRIBUTARIA
PETROLEROS	
Por exportaciones	Petroleros
Por venta de derivados	Petroleros
NO PETROLEROS	
IVA	Tributarios
ICE	Tributarios
A la Renta	Tributarios
A la circulación de capitales	Tributarios
Arancelarios	Tributarios
A la Salida del país	Tributarios
A la compra venta de divisas	Tributarios
A las operaciones de crédito	Tributarios
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	No Tributarios
Otros (Otros impuestos-ISD, tierras rurales, RISE	Tributarios
Otros Impuestos Municipios y Gobiernos provinciales.	Tributarios
Otros	No Tributarios
Superávit operacional de empresas públicas no financieras	No Tributarios

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaborado por: Mirian Vera Gallo

El presupuesto es importante, por el enorme peso que hoy tiene el gasto público en la economía, si el Estado gasta más allá de los ingresos, que le da la sociedad hay tres opciones: aumentar impuestos, bajar subsidios o endeudarse.

Subsidios

Los ecuatorianos pagan menos de la mitad de lo que realmente cuestan, por ejemplo las gasolineras, dejan al Estado que pague la diferencia.

Déficit

Cuando los ingresos no son suficientes para cubrir gastos del gobierno se genera un déficit. Para cubrir ese faltante de dinero se puede recurrir a varias opciones. La una es bajar el gasto público, aunque esto puede reducir el dinamismo de la economía. Otra opción es cubrir esa brecha con más impuestos, lo que significará menos ingresos para las familias. El gobierno puede revisar los subsidios o recurrir al endeudamiento. En ambos casos el dinero sale de la sociedad, para 2015 se proyectó un déficit de más de \$ 8.000 millones.

Deuda

El Estado puede recurrir a deuda para invertir en obra pública. Sin embargo, se debe tener en cuenta que los créditos o cualquier otro tipo de financiamiento que obtenga el gobierno lo tendrán que pagar los ciudadanos. De ahí que es importante que se transparente como se está endeudando al país, cuanto le cuesta ese financiamiento, en qué plazos y sobre todo a que se destina esos recursos. A 2014, según datos del Banco Central del Ecuador, la deuda llega al 32% del PIB, tema que se analizará más adelante.

Amortización

El Estado también debe cumplir cada año con el pago de interés y capital de deuda adquirida en años anteriores a los acreedores locales y extranjeros. Si la deuda que se adquiere es a muy corto plazo y altas tasas significará que los montos por cancelar serán también altos. El gobierno ha recurrido a nueva deuda para pagar estas obligaciones. Las amortizaciones y el déficit fiscal juntos son lo que el gobierno llama necesidades de financiamiento. En 2014, se pagaron, según el Observatorio de Política Fiscal, por servicio total de la deuda \$ 2.481 millones.

En resumen, después de lo descrito, se puede inferir que en la implementación de la política fiscal que se la efectúa a través del presupuesto influye en los diferentes indicadores económicos, y tiene una doble función: la de asignación y redistribución. Los presupuestos públicos en las economías modernas, se constituyen en factor importante de redistribución del ingreso y atención a los sectores más pobres, pero al mismo tiempo deben generar las condiciones e incentivos para que la empresa privada cree empleos y oportunidades.

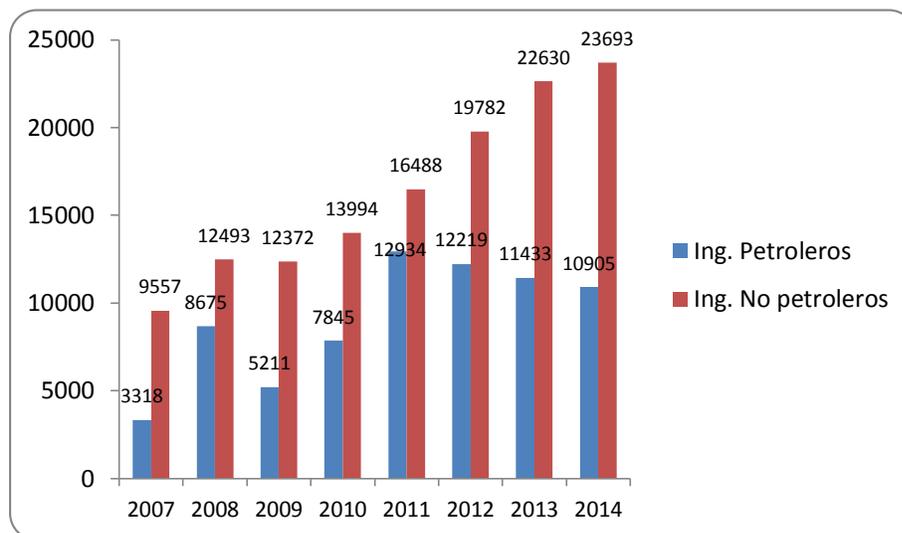
2.1.1.- INGRESOS: PETROLEROS Y NO PETROLEROS

Tal como se lo ilustra en el cuadro anterior, el PGE se nutre de los ingresos petroleros y no petroleros. En el caso ecuatoriano, el precio del petróleo es uno de los indicadores principales de la proforma presupuestaria. El monto que se use depende de cómo evolucione el precio del petróleo durante el año. Si el gobierno hace una proyección demasiado optimista del precio puede que a mediados de año se vea obligado a realizar ajustes o recortes.

En el caso de los no petroleros, que están compuestos en su mayoría por los ingresos tributarios, estos al igual con los no petroleros se han incrementado

significativamente en estos últimos años, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

GRÁFICO N° 4
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO
(En millones de dólares)

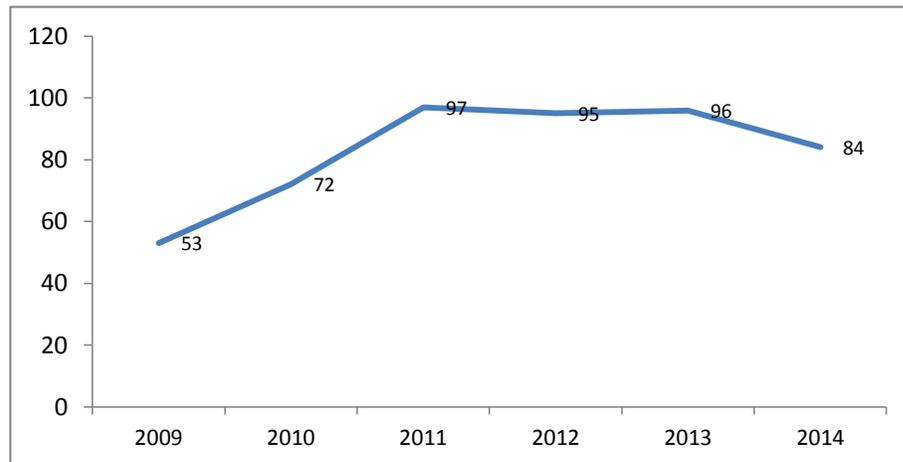


Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaborado por: Mirian Vera Gallo

Si se analiza el gráfico, en los dos primeros años, es decir del 2007 al 2008, estos se incrementan en un 161,4%. En 2009, los precios del crudo cayeron y los ingresos por este concepto disminuyeron. Los ingresos petroleros están sujetos a los precios del barril (gráfico N° 5).

GRÁFICO N° 5

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DEL BARRIL DE PETRÓLEO (En dólares)



Fuente: Observatorio de la Política Fiscal

Elaborado por: Mirian Vera Gallo

A partir de 2010 se observa un aumento sostenido de este tipo de ingresos, donde su pico más alto fue en 2012, ya que el precio del crudo en promedio del año llegó a \$ 98. En los años posteriores a 2012, los ingresos petroleros sufrieron una disminución, principalmente en 2014, ya que en los últimos 4 meses de este año el precio del barril cayó a niveles muy bajos, es así que en diciembre se cotizó, según medios de prensa a \$ 57 el WTI (precio referencial del crudo ecuatoriano)³, pero Petroecuador en este mes lo vendió en promedio a \$ 45.

En todo caso, los mayores ingresos petroleros permitieron simultáneamente incrementar el gasto y reducir las necesidades financieras. En el año 2014, el régimen programó sus gastos considerando un precio de \$ 79,7, pero en los

³ El Comercio, 12/diciembre/2014

últimos meses disminuyó notablemente, hasta llegar a \$ 45. Este tipo de situaciones, vinieron a complicar las finanzas públicas, tal como se lo analizará posteriormente.

Los recursos existentes por los altos precios del petróleo (y por fuentes de financiamiento que antes no se utilizaban como China) permitieron la ejecución de varias obras de infraestructura, la diferencia es que actualmente, en relación a los últimos seis años, hubo los recursos y las condiciones de entorno que permitieron ejecutarlos, ahora la bonanza petrolera se acabó con consecuencias impredecibles.

No se puede predecir el comportamiento del precio del petróleo, ni siquiera en un futuro cercano, pero analistas internacionales consideran que el aumento de la producción del petróleo se debe al uso de nuevas tecnologías de extracción de esquistos y el menor crecimiento del consumo por la desaceleración económica de Europa y China y que tales circunstancias no variará en los próximos meses. Lo lamentable de este escenario es que el gobierno no haya hecho provisiones de fondos para utilizarlos cuando los precios bajaran.

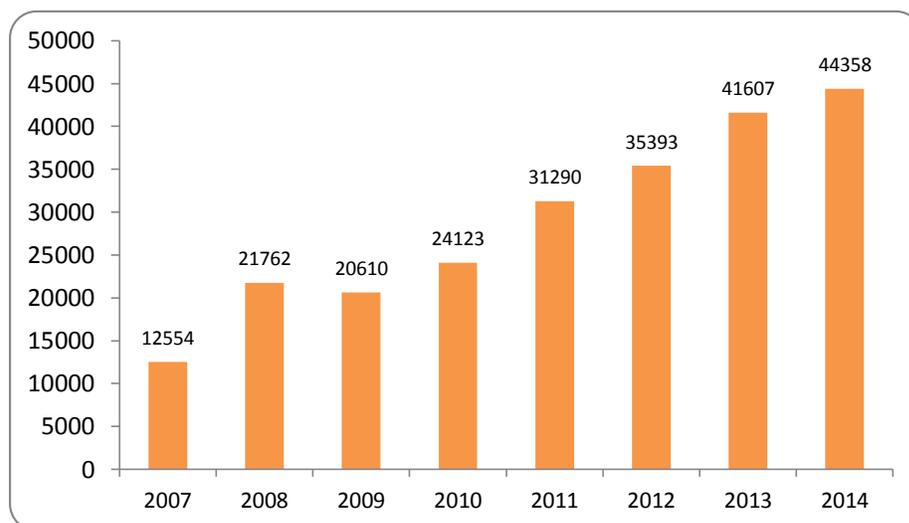
Por otro lado los ingresos no petroleros, han tenido un crecimiento sostenido desde el 2007 al 2014, este aumento represento 147,9%, debido principalmente al incremento de las recaudaciones tributarias, producto de 11 reformas tributarias que el régimen ha puesto en vigencia en este período de análisis.

En resumen, la política medianamente exitosa del gobierno del Presidente R. Correa se explica en gran parte por el alto precio del barril de petróleo, que le ha permitido sostener excepcionales niveles de inversión y gasto público, con sus efectos sobre el consumo, tal como se los analiza en el próximo numeral.

2.1.2.- GASTOS: CORRIENTE Y DE CAPITAL

El Gobierno ha insistido en los beneficios de su política económica de fomento de la economía a través de una mayor participación estatal. El sector público, medido a través del total de gasto, ahora representa casi 4 veces de lo que fue en 2007.

GRÁFICO N° 6
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO
(En millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Observatorio de la Política Fiscal 2007-2014

Elaborado por: Mirian Vera Gallo

Si se analiza el gráfico, este representa un incremento de 253,3%, en el período de análisis, y en su relación con el PIB, de lo que registraba un 24% del PIB en 2007, actualmente su relación llega al 44%.

Por lo visto, el Estado ha captado para sí mayor responsabilidad en la economía a nivel de gestión e inversión. Y para realizar ésta política de

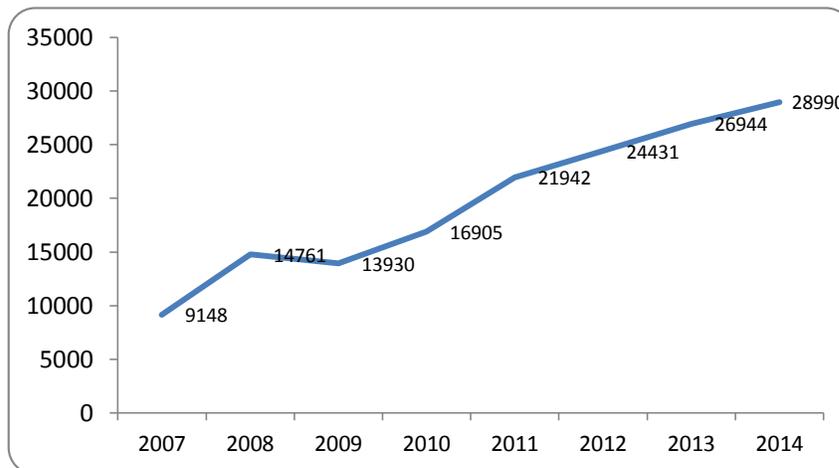
gastos, el gobierno ha hecho uso de dos tipos de gastos: el corriente y el de capital.

Antes de entrar a analizar estos tipos de gastos es importante su conceptualización. El gasto corriente es aquel destinado a la adquisición de bienes y servicios y a la transferencia de recursos sin contraprestación, los primeros contribuyen al desarrollo de las actividades gubernamentales, mientras que los otros pueden ser subsidios.

El gasto de capital, son todos aquellos gastos destinados a la adquisición de bienes de larga duración para uso institucional a nivel operativo y productivo, además, tiene que ver con la Formación Bruta de Capital Fijo, que no son más que la inversión realizada por el gobierno en las empresas públicas e incluyéndose la que realizan los Gobierno Autónomos Descentralizados GAD's.

La demanda interna, cuyo principal motor es el fuerte gasto público ha liderado el crecimiento del país. Este ha estado dirigida a los sectores estratégicos, construcción privada, salarios, subsidios gasolina, gas y BDH, ampliación de la burocracia, etc. En cuanto al gasto corriente (sueldos y salarios, subsidios, etc.) se ha incrementado de manera sostenida tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

GRÁFICO N° 7
EVOLUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE
(En millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Observatorio de la Política Fiscal 2007-2014
Elaborado por: Mirian Vera Gallo

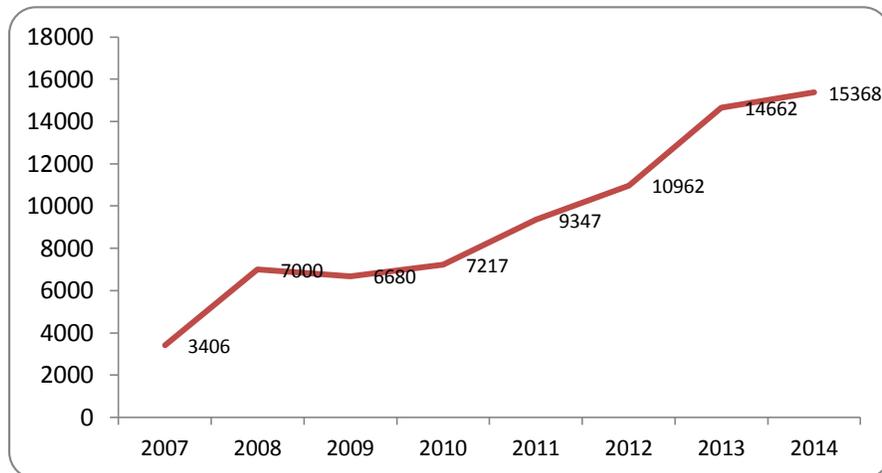
Es oportuno señalar que existe una regla macrofiscal contemplada en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas⁴, que ordena que los ingresos permanentes financiaran gastos permanentes; si se analiza el monto de los gastos corrientes que son gastos permanentes y se compara con los ingresos permanentes que son los impuestos (gráfico N° 4) da como resultado que se inobserva esta disposición. Los ingresos se muestran insuficientes para sostener un gasto elevado, lo que ha obligado al Estado a plantear aumento de tributos e incurrir en nuevas deudas internas.

Desde el 2008, el gasto corriente ha sido superior a los ingresos no petroleros. Esto significa que el gobierno debe recurrir a los ingresos petroleros para cumplir con sus compromisos corrientes, con lo que se torna más vulnerable a una caída en el precio del petróleo, tal como sucede en la actualidad.

⁴ Art. 81.- Egresos permanentes se financiarán únicamente con ingresos permanentes

Ahora bien, si se analiza el gasto de capital, este aumenta en el período de análisis, tal como se ilustra en el gráfico N° 8.

GRÁFICO N° 8
EVOLUCIÓN DEL GASTO DE CAPITAL
(En millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Observatorio de la Política Fiscal 2007-2014

Elaborado por: Mirian Vera Gallo

El gasto de capital se incrementa 5 veces en el período analizado. Este gasto ha permitido realizar una gran obra de infraestructura que se ve reflejado en hidroeléctricas, carreteras, hospitales, etc.

Por lo visto, bajo el Presidente R. Correa, la participación del Estado en la economía crece inexorablemente.

2.2.- RESULTADOS FISCALES: 2010, 2011, 2012, 2013 Y 2014

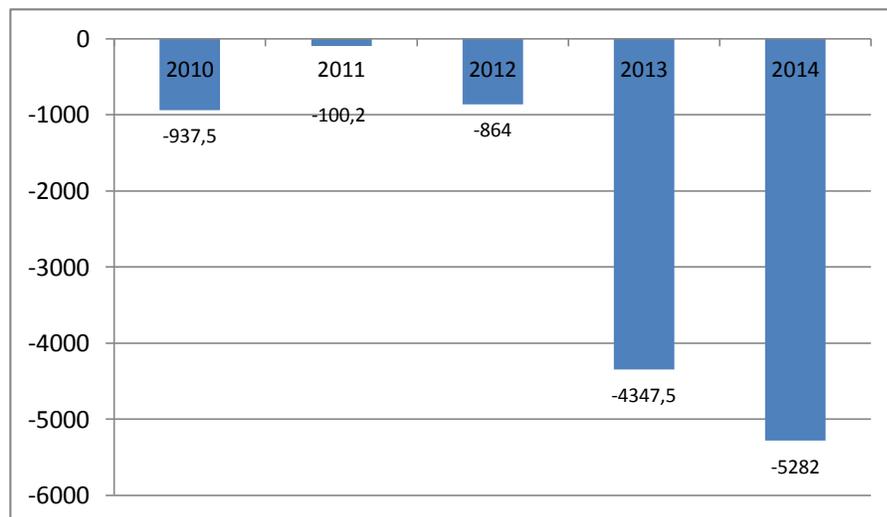
En la actualidad, ningún aspecto macroeconómico despierta más controversia que el efecto de los grandes déficits públicos en la economía. Algunos sostienen que los déficits representan una carga muy pesada para las generaciones futuras. La política fiscal tiende a expandir la economía en el corto plazo, pero en el largo plazo se puede convertir en una gran deuda.

El Estado ha captado para sí mayor responsabilidad en la economía a nivel de gestión e inversión, este tipo de modelo ha traído como consecuencia marcados déficits fiscales en los últimos años, tal como se ilustra a continuación.

GRÁFICO N° 9

DEFICITS FISCALES GLOBALES: 2010-2014

(En millones de dólares)



Fuente: Observatorio de la Política Fiscal, 2009-2014

Elaborado por: Mirian Vera Gallo

Los marcados déficits fiscales en una economía exigen buscar financiamiento, en el caso de nuestro país este se observa en mayor volumen en los años 2013 y 2014 que representaron el 4,6% y el 5,2% del PIB⁵ respectivamente.

La pregunta es si este modelo ¿Es sostenible en el tiempo y si nos permitirá entrar en un sendero de crecimiento y desarrollo? pues la respuesta es no, simple y sencillamente porque los abultados déficits trae como consecuencia mayor endeudamiento y esto es lo que ha pasado en el país el mismo que se ha traducido deudas con preventa de petróleo a China a costos onerosos, además de preñar el oro a organismo de crédito, etc., los mismos que se analizarán de manera detallada en el próximo capítulo.

El objetivo es armar una visión de futuro, basada en una estrategia de crecimiento y desarrollo creíble. Nuestro país pasa continuamente por una montaña rusa en su crecimiento, que refleja el valor del barril de petróleo. Muchas decisiones de política económica no responden a una estrategia de largo plazo, sino a conveniencias coyunturales.

2.3.- EL GASTO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO.

Durante los últimos 8 años, el Ecuador ha basado su política económica en el impulso de la demanda doméstica por medio de la alta inversión pública, el gasto social y los subsidios. Es un crecimiento liderado por el Estado, tal como se lo ha venido analizando.

Si se analiza el crecimiento del país, el mismo ha estado atado al gasto público. Si nos remitimos al análisis que corresponde detallar, se puede decir que desde el año 2010, el gasto del sector público fue de \$ 24.123 millones,

⁵ PIB al 2013 representó \$ 94.473 millones y el 2014 se registró \$ 100.543 millones

equivalente al 34,7% del PIB, esto es 2,3 puntos porcentuales del PIB más que en 2009.

La lección de las finanzas en 2010, se puede decir que nos dejó las siguientes percepciones:

- El gobierno ha creído en una economía dominada por el sector público y ésta tendencia ha continuado
- Dado el alto precio del petróleo, la expansión la ha financiado la renta petrolera
- Si bien el gobierno ha impulsado la inversión del sector público, el crecimiento es más pronunciado en el gasto corriente, al punto que se abre la brecha entre el gasto corriente y los ingresos no petroleros.
- Si decae el ingreso petrolero, el gobierno ha recurrido a otras fuentes de financiamiento disponibles, internas o externas, para mantener la expansión del sector público, caso concreto más deuda, tema que se lo analizará en el próximo capítulo

En la medida que la tendencia se mantiene que se incremente el gasto corriente en exceso, cada vez más ingresos petroleros deben aplicarse para cubrir el gasto corriente. Y las finanzas públicas se tornan más vulnerables a una caída en el precio del petróleo, tal como aconteció ya en septiembre de 2009.

Luego del extraordinario crecimiento de 8% anual en 2011(ver gráfico N° 1) de la mano de la inversión pública, 2012 cerró con claras señales de desaceleración de la economía ecuatoriana. En este año se redujeron los ingresos petroleros del Sector Público No Financiero, en un 4%, tal como se puede observar en el gráfico N° 4 y el gobierno busco la manera de cubrir esos ingresos, por medio de deuda.

En el año 2013, a pesar de mantener un alto gasto público (ver gráfico N° 6), la economía no crece, más bien se desacelera 2 puntos porcentuales, llegando al 3,8% del PIB.

2013 abrió con la campaña electoral y las elecciones presidenciales y legislativas. El manejo económico siguió la misma línea: un modelo económico basado en una gran presencia estatal, respaldado principalmente en el precio del petróleo y financiado con recursos de la seguridad social, créditos chinos y organismos multilaterales para proyectos específicos.

La teoría de las autoridades, en Ecuador, es que no hay costo mayor que el del crédito que no se tiene y que lo importante no es el déficit sino su financiamiento; lo importante serían los recursos para hacer obras con alta rentabilidad económica y social y no el costo financiero elevado que paga el país. El problema es que esa política no tiene sostenibilidad en el tiempo, lleva al endeudamiento y a saldar el desequilibrio en el futuro con crisis severas cuando ya el gobierno ejecutor de dicha política no esté en escena. Solo es cuestión de mirarse al espejo, en el propio Ecuador, a la política de “endeudamiento agresivo” de los militares de los 70 que llevó a la crisis que tuvieron que capear los civiles de los ochenta.

En el 2014, tampoco fue un buen año para el gobierno y la economía se estanca, con el acompañamiento de la caída de los precios del petróleo, en el 2015 no se avizora una mejor perspectiva, tal es así que al escribir el presente trabajo de investigación, para este año se debe cubrir un déficit fiscal que supera los \$ 8.000 millones, según las autoridades fiscales del gobierno, tema que se lo desagregará en el próximo capítulo.

La economía ecuatoriana ha crecido sostenidamente, sobre el promedio de la región y cerca de países líderes. ¿Cuál es la diferencia táctica comparada

con las estrategias de crecimiento de otros países? La diferencia radica en que el crecimiento de otros países, como Colombia y Perú, según datos de la CEPAL⁶, estuvo centrado en la acción del sector privado, mientras que el crecimiento del Ecuador se centró en el gasto y la inversión pública.

CAPÍTULO III

EL ENDEUDAMIENTO COMO MECANISMO PARA CUBRIR EL DÉFICIT PRESUPUESTARIO

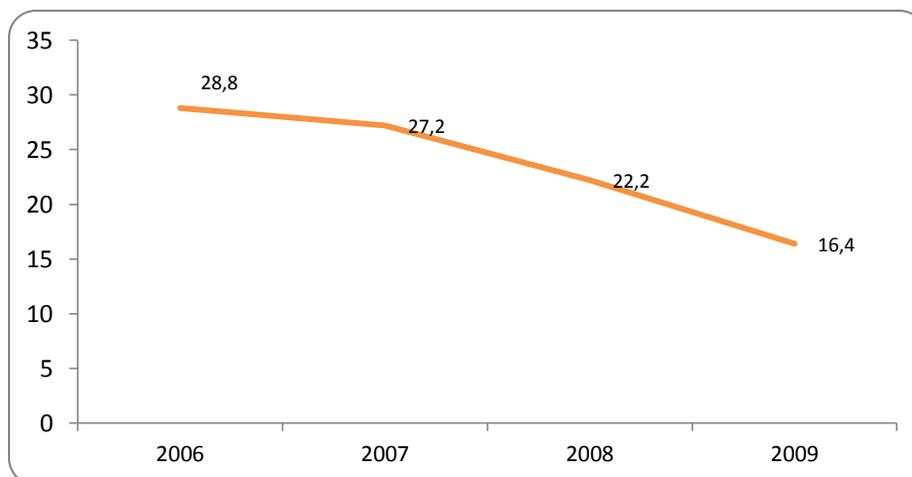
⁶ En Colombia el gasto público ,representó por ejemplo en el año 2012, 18,6%; y Perú tuvo un gasto público del 17,6%, mientras que Ecuador registró un gasto estatal del 30,5%

3.1.- DEUDA PÚBLICA: INTERNA Y EXTERNA

El manejo de la deuda en el gobierno del Presidente R. Correa ha tenido una trayectoria variable. En el año 2007 cuando asume el poder, la deuda representaba el 28,8% en relación al PIB. Para el año 2009, el régimen logra una reducción importante de la deuda (ver gráfico N° 10) con la recompra de los bonos global declarados en moratoria en 2008 por considerarlos ideológicamente como deuda ilegítima.

GRÁFICO N° 10

DEUDA PÚBLICA TOTAL DEL ECUADOR EN RELACIÓN AL PIB: 2006-2009
(En porcentajes)



Fuente: Observatorio de la Política Fiscal
Elaborado por: Mirian Vera Gallo

Si se analiza el gráfico anterior, la deuda pública del Ecuador disminuye al año 2009, debido a que el Presidente Correa forzó la restructuración de la deuda externa porque consideró que los bonos globales eran la reencarnación final de una deuda contratada ilegítimamente.

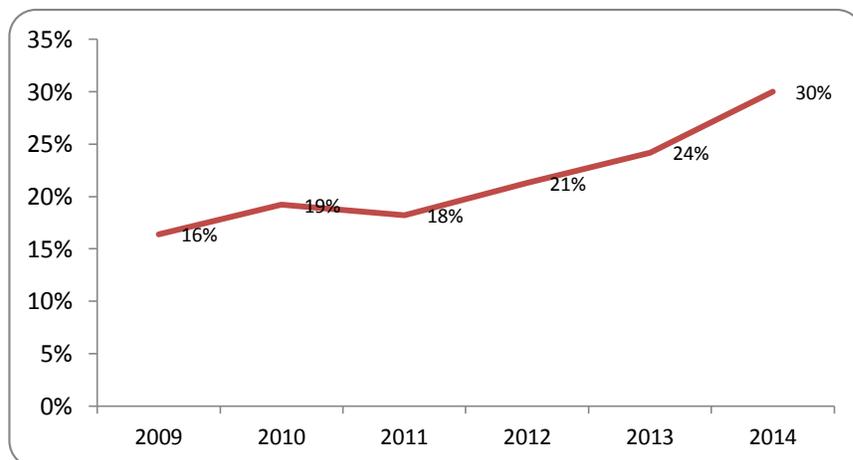
En marzo de 2009, el gobierno declaró oficialmente que el Ecuador no pagaría los bonos Global 2030. En abril, el gobierno presentó a los tenedores de deuda ecuatoriana su plan para recomprar esos papeles con un descuento del 70%. El porcentaje que reconoció el gobierno para canjear los bonos Global 2012 y 2030 fue de 29,5%, más 50 puntos básicos. Lo anterior significó que, por cada \$ 1.000 de deuda, el gobierno reconocería \$ 300. El proceso de recompra se inició en mayo y en los meses siguientes se retiraron del mercado títulos por \$ 2.920,2 millones, 91% de su deuda considerada ilegítima (que sumo \$ 3.210 millones por los bonos 2012 y 2030). La operación le costó al país unos \$ 900 millones, por el descuento aplicado. Con esta operación, el nivel de deuda en el 2009 se redujo, al representar 16,4% en relación al PIB, tal como se ilustra en el gráfico precedente.

A partir de 2010, el gobierno ha tenido una política de “agresivo endeudamiento” según datos del Ministerio de Finanzas, la deuda pública del país al año 2014 llegó casi a los mismos niveles de 2007, o sea, 30% del PIB (ver gráfico N° 11), no obstante, las cifras oficiales que se presentan a

continuación no constan los valores por venta anticipada de petróleo a China, cuyo saldo por pagar, según cifras oficiales, y presentados por una investigación de diario El Universo, a fines de 2014, la deuda con China registró un valor de \$ 2.327 millones, con estos valores, el endeudamiento fácilmente hubiese llegado representar el 32,5% del PIB en 2014. En todo caso el endeudamiento del Ecuador con la República Popular China se tratará en el próximo numeral.

GRÁFICO N° 11

DEUDA PÚBLICA TOTAL DEL ECUADOR EN RELACIÓN AL PIB: 2009-2014 (En porcentajes)



Fuente: Observatorio de la Política Fiscal

Elaborado por: Mirian Vera Gallo

Por lo visto, desde hace cinco años, el endeudamiento público en plena bonanza petrolera está creciendo a nuevos niveles históricos para sustentar el modelo de crecimiento de la Revolución Ciudadana, que considera que el Estado debe movilizar los recursos para el crecimiento del PIB.

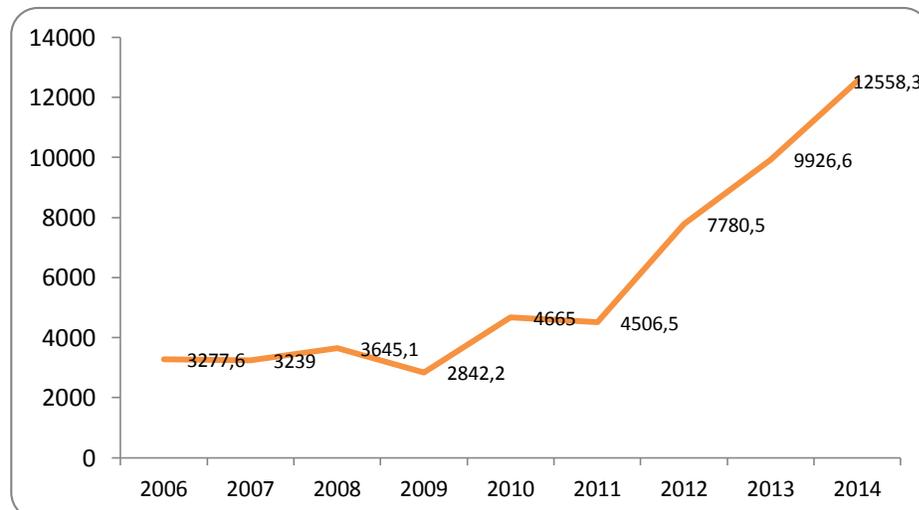
En estas situaciones en las que los volúmenes de deuda crecen regularmente, tiene sentido plantearse su “sostenibilidad”, esto es la

capacidad financiera de las arcas fiscales para, en condiciones normales, atender el servicio de esa deuda. Si esta proporción creciente de la deuda con relación al PIB se mantiene constante en el tiempo o incluso se reduce, es fácil entender que el servicio de la deuda no plantea problemas. En cambio, si la proporción que representa la deuda sobre el PIB aumenta año tras año, tal como se lo evidencia en el caso de nuestro país, la idea de su sostenibilidad se debilita pues tal tendencia podría evidenciar que un gobierno no dispone de márgenes para atender los intereses de la deuda y, en consecuencia, necesita emitir nueva deuda para pagarlos.

Es evidente que la calidad del gasto no se mide en este gobierno, la *deuda interna* ha alcanzado un record histórico de todos los tiempos, al sobrepasar los \$ 12.000 millones (ver gráfico N° 12), y representar el 12,5% del PIB al 2014.

GRÁFICO N° 12

DEUDA INTERNA DEL ECUADOR (En millones de dólares)



Fuente: Observatorio de la Política Fiscal

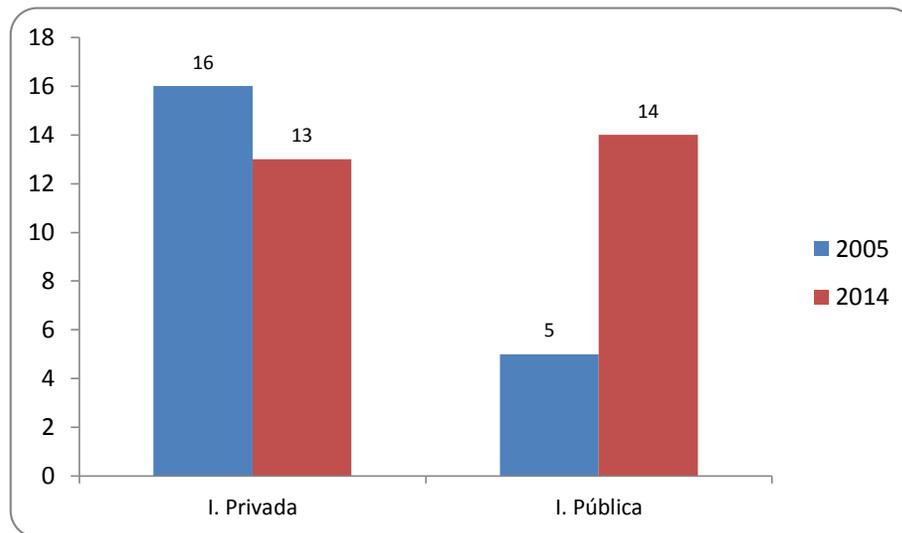
Elaborado por: Mirian Vera Gallo

Si se analiza el gráfico, se evidencia que la deuda interna se incrementa en un 283,1% en el período contemplado. Según fuentes oficiales, alrededor de \$ 6.000 millones de la deuda interna corresponden al IESS. Por lo expuesto, bajo Correa, se privilegió la inversión estatal por sobre la privada y extranjera, y de ahí la gran necesidad de endeudamiento externo.

GRÁFICO N° 13

DESPLAZAMIENTO DE LA INVERSIÓN ESTATAL SOBRE LA INVERSIÓN PRIVADA

(En porcentajes relación al PIB)



Fuente: BCE

Elaborado por: Mirian Vera Gallo

Si se analiza el gráfico precedente, se evidencia que la inversión privada en relación al PIB en el año 2005 representó el 16% y al 2014 su presencia disminuyó al 13%. Por otro lado la inversión pública del 5% que representaba en 2005 subió a un 14% en 2014, lo que se puede inferir que la inversión privada disminuye para dar lugar a la inversión pública.

Por lo visto, el gobierno nacional ha implementado los preceptos y principios económicos del keynesianismo de una alta inversión estatal como motor de la economía, y para ello no ha escatimado elevar el gasto muy por encima del tamaño de la economía. Ahora en un nuevo escenario de bajos ingresos petroleros (el precio del barril de petróleo a diciembre de 2014 se vendió en promedio a \$ 45, mientras que el precio promedio del 2013 fue de \$ 90) se vuelve ineludible optimizar el gasto público que conlleve a una reducción del mismo, para no contratar más deuda, ya que en una economía tan pequeña y de baja productividad como la nuestra no es sostenible una deuda

sobredimensionada. Incluso el Código Orgánico de Planificación y Finanzas aprobado en 2010 señala en su artículo 124:

“Límite al endeudamiento público.- El monto total del saldo de la deuda pública realizada por el conjunto de las entidades y organismos del sector público, en ningún caso podrá sobrepasar el cuarenta por ciento (40%) del PIB. En casos excepcionales, cuando se requiera endeudamiento para programas y/o proyectos de inversión pública de interés nacional, y dicho endeudamiento supere el límite establecido en este artículo, se requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional con la mayoría absoluta de sus miembros” (Asamblea, 2010)

Por otro lado, cuando en el 2009 se declaró una parte de la deuda externa ilegítima, una razón eran las elevadas tasas de interés, pero la nueva deuda externa, que ha pasado desde entonces de \$ 13.000 en 2006 a 30.000 millones al 2014, es peor. A la China le pagamos desde el 2009 un 7% por operaciones a 2 años y con garantía 100% petrolera.

Se dijo que contratar deuda para pagar deuda era vergonzoso, y ahora lo seguimos haciendo, por eso el enorme pago anual no nos afecta tanto, porque lo pagamos con más deuda. Y así en el 2015 y 2016 la deuda pública se acercará al 40% del PIB...Incluso con algunas deudas que no estarán registradas: lo que debemos a las compañías de servicios petroleros, y las obligaciones que tiene el gobierno con el IESS al cual ya no se le pagará el 40% correspondiente al subsidio a la seguridad social.

Se dijo que gobiernos anteriores, de la larga noche neoliberal, destinaban montos inaceptables al servicio anual de deuda (amortizaciones más intereses). En el 2014, entre deuda externa e interna, se pagaron \$ 5.158

millones, 5% del PIB, una cantidad enorme, y en los años próximos será aún peor (cuadro N° 3)

CUADRO N° 3
PAGO DE AMORTIZACIÓN E INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA
(En millones de dólares)

	Amortizaciones	Intereses	Total
2010	1062.5	549.2	1611.7
2011	1800.7	588.1	2388.8
2012	1649.2	917.1	2566.3
2013	2099	1155.9	3254.9
2014	3729.2	1429.3	5158.5

Fuente: Observatorio de la Política Fiscal

Elaborado por: Mirian Vera Gallo

Además, pocos países tienen condiciones de deuda tan malas como el Ecuador, plazos muy cortos y tasa muy altas (nuestros “emblemas” son la deuda petrolera china a 2 años plazo y 7% de interés y la reciente emisión internacional a 5 años y el 10,5%⁷). De ahí que el servicio anual (intereses y amortización) será mucho mayor en los años 2015 y 2016 ¡Más que lo que se gastaría en educación y salud! todos sabemos que cuando se cae en el pozo de más y más deuda, luego es muy difícil salir. Cuidado, experiencia de toda la vida es que, cuando se cae en la tentación de crecimientos enormes de deuda, tasas de interés muy altas, plazos cortos, pagos de deuda con más deuda (de hecho lo estamos haciendo), salir de ese laberinto es muy complicado. La obsesión ciega de consolidar un modelo de Estado fundado

⁷ Colocación de bonos \$ 2.000 millones en diciembre de 2014, con una tasa de interés del 10,5%

en un gasto público ilimitado ha profundizado los desequilibrios económicos y fiscales.

En este contexto, hay que lamentar que la incertidumbre sea el norte fiscal, con los peligros en ciernes sobre el sistema monetario y la estabilidad económica, cuando se agoten las costosas opciones para financiar el gasto público. Mientras más se prolongue la incertidumbre será más costosa para el país. Muy pronto superaremos el 40% del PIB, incluso sin contar los atrasos que tiene el Gobierno con sus proveedores y contratistas. Pero con manipulaciones como no contabilizar la deuda china del petróleo o desconocer la deuda con el IESS, este límite no será alcanzado (ficticiamente).

El Gobierno cumple su visión: pasemos el bache con endeudamiento masivo... es extremadamente peligroso porque los baches pueden durar mucho tiempo y las deudas excesivas luego hay que pagarlas.

3.2.- DEUDA CHINA Y LA FACILIDAD PETROLERA

Tal como se ha venido detallando, a partir de 2010 el endeudamiento externo vuelve a subir hasta llegar al 30% del PIB sin considerar los créditos con China contabilizados como operaciones comerciales de venta de petróleo, y cuyo saldo solo conoce el Gobierno. En este punto, es necesario aclarar que las deudas contraídas con China a cambio de petróleo, no se las puede considerar solo como ventas anticipadas de petróleo, ya que conllevan pagar intereses, es decir deben ser registradas como deuda. Es importante recordar que ni la venta anticipada de petróleo ni el crédito externo con pago

en petróleo están autorizados en la Constitución o en las leyes, sin pasar por el Comité de Deuda (Art.289)⁸, requisito que no cumple la operación.

Entonces, ¿por qué llamar a este proceso “venta anticipada” y no tratarlo simplemente como un proceso de endeudamiento común? Una razón es evidente, el número 3 del Art. 290 de la Constitución actual dispone que la deuda sirva para financiar proyectos de inversión para infraestructura. Ya que, al parecer, la caja fiscal tiene poca liquidez, el destino evidente de estas operaciones (como ha sido informado por Petroecuador y el Gobierno) es sostener el ritmo de gasto actual.

Según un artículo de opinión de *Reuters*⁹, el Ecuador ha contraído deudas con la República Popular de China desde el año 2009 hasta el 2011 por un valor de \$ 7.253 millones (ver cuadro N° 4), los mismos que han sido respaldados por entregas de petróleo, creando una nueva dependencia del país hacia una potencia en auge, que se aparta del ideal de soberanía promulgado por este Gobierno.

Los préstamos chinos, han tenido diferentes características, por ejemplo, el primer préstamo Chino, que contrato nuestro país, se dio en julio de 2009 y se lo calificó de libre disponibilidad, Hay que considerar el artículo 290 de la Carta Política obliga a que el endeudamiento público financie “exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura y que tengan capacidad financiera de pago”. Los créditos contratados como de “libre disponibilidad”, ¿se utilizaron solamente en inversión? De hecho, la categoría libre disponibilidad implica el uso en gasto corriente.

⁸ “Art. 289.- La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por el Comité de Deuda y Financiamiento de acuerdo con la ley...”

⁹ Reuters, ¿Cómo Ecuador se vendió a China? Blog Reuters, tomado de Revista Gestión # 206, agosto/2011

Han existido también, otros en los que el objetivo ha sido financiar proyectos hidroeléctricos como el del *Crédito de \$ 1.682 millones con el Eximbank para el proyecto Coca Codo Sinclair*: En junio de 2010 se firmó una operación de endeudamiento público entre el MF y el Eximbank de China. El primer cálculo de financiamiento requerido para el proyecto hidroeléctrico Coca Codo Sinclair a construirse por la empresa china Sinohydro era unos \$ 1.900 millones, pero terminó valorado en más de \$ 2.200 millones. En ese proyecto, 30% es la contraparte que debe poner el Ecuador, lo que dejó el monto de crédito del banco chino en \$ 1.682 millones. Según fuentes *Reuters*, el crédito se concedió a 15 años plazo, incluyendo un período de gracia de 5,5 años, con un interés de 6,9% y desembolsos anuales de \$ 370 millones, de acuerdo al cronograma de ejecución de obras.

En agosto de 2010 se realizó una operación entre MF y el Banco de Desarrollo de China (BDC) por otros \$ 1.000 millones. Esa fue una operación en dos tramos: el primero en septiembre de 2010 por \$ 800 millones y el segundo en febrero de 2011 por \$ 200 millones para proyectos. La tasa de interés fue de 6,5 % a un plazo de cuatro años con seis meses de gracia. Según el MF, el primer tramo estaba destinado a financiar el Plan Anual de Inversiones de 2010 y el segundo tramo a financiar proyectos del sector petrolero. En todo caso, para tener una mejor perspectiva y conocimiento que China entregó a Ecuador, se ilustra el siguiente cuadro.

CUADRO N° 4
LOS PRÉSTAMOS CHINOS: 2009-2011

Fecha	Prestamista	Plazo	Tasa de Interés	Monto (\$millones)	Desembolsos Realizados (\$ millones)	Desembolsos	Forma de registro
23-jul-09	PetroChina*	2 años	7,25%	1.000	1.000	Completos	Venta anticipada
02-jun-10	Eximbank (Coca Codo S)	15 años con 5,5 de gracia	6,90%	1.682		Pendientes los primeros \$ 370 millones	Crédito Externo
12-jun-10	CDB y PetroChina	4 años plazo y 6 meses de gracia	6,50%	1.000	800 (en ago-2010) 200 (en ene-2011)	Completos	Crédito externo y "Acuerdo de cuatro partes"
22-ene-11	PetroChina*	2 años	7,08%	1.000	1.000	Completos	Venta Anticipada
27_jun-11	CBD	8 años plazo y 2 de gracia	6,90%	2.000	n.d.	Pendientes dos tramos de: \$1400 y \$600 millones	Crédito externo
Agosto**	Eximbank (Sopladora)	15 años plazo y 4 de gracia	6,35%	571	n.d.	n.d	Crédito externo
	Total			7.253	3.000		

FUENTE:gallagher k., irwin A. y Koleski "¿Un mejor trato? análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina".

Elaborado por: Mirian Vera Gallo

Si se observa el cuadro anterior, se evidencia que los préstamos realizados a nuestro país tienen altas tasas de interés. A nivel de gobiernos, los préstamos a Perú y Bolivia, poseen tasas del 2%, tal como se ilustra en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 5

PRÉSTAMOS CHINOS CON BAJAS TASAS DE INTERÉS OTORGADOS A PAÍSES COMO PERÚ, BOLIVIA Y JAMAICA

Prestamista	País prestatario	Año	Prestatario	Tasa de interés	Tasa menos la prima de riesgo de la OCDE	Monto (\$ millones)	Periodo de pago (años)	Proyectos
Exim China	Jamaica	2007	Gobierno	2	-0,31	45	20	Centro de convenciones Montego Bay
	Bolivia	2009	YPFB	2	-0,31	60	20	Instalaciones de gas domicil., perforaciones petr.
	Ecuador	2010	Gobierno	6,9	4,39	1683	15	Represa hidroeléctrica
	Jamaica	2010	Gobierno	3	0,69	340	5	Construcción vial

Fuente: Gallagher k., irwin A. y Koleski “¿Un mejor trato? análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina”.

Elaborado por: Mirian Vera Gallo

El problema que se le presenta a Ecuador con la venta anticipada de petróleo, es que la negociación está condicionada a la entrega de barriles, por lo que Ecuador en la actual coyuntura de los precios bajos del petróleo, tendrá que entregar más producción por una misma deuda. Hasta el primer trimestre de 2015, según informaciones del Instituto CATO, la deuda por cancelar representaba unos \$ 876 millones¹⁰.

Venezuela y el Ecuador vieron en China su tabla de salvación, en términos del monto de los créditos –aunque no necesariamente en términos del costo y condicionamiento-, para sostener la gran expansión del gasto público en un contexto de acceso limitado al mercado de capitales y la negativa de los gobernantes de acudir al Banco Mundial o al FMI por un tema ideológico. Así, China es ahora el segundo acreedor de la deuda pública ecuatoriana, luego del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

¹⁰<http://www.libremente.org/sobre-las-preventas-petroleras-de-ecuador-a-china/>

Por otro lado, vale preguntarse: ¿qué hizo el Ecuador para que le resultase caro financiarse en el mercado internacional? La respuesta es obvia: declarar el *default* de la deuda externa en 2008-2009 (no por carecer de capacidad de pago sino por voluntad política), entre otras medidas. No obstante, el financiamiento chino fue uno de los factores que en 2012 contribuyó a elevar las calificaciones de deuda soberana del país, aunque estas aún están por debajo de otros países de la región (incluyendo sus vecinos).

Vale mencionar, que el acceso limitado al mercado internacional de capitales no es exógeno, es consecuencia de las políticas internas de los países. Políticas o anuncios adversos a la inversión privada y el no pago de deudas, entre otros, debilitan la credibilidad del país en la comunidad internacional. Esto se manifiesta en mayores costos de financiamiento (EMBI + riesgo país y riesgo soberano), lo que contradice la tesis que en algún momento sostuvieron ciertos analistas cercanos al Gobierno sobre que “el riesgo país no importa”. Como se ve, en la práctica, importa, y se refleja no solo en la tasa de interés a la que se colocan bonos soberanos en el mercado internacional, sino también, al parecer, en la tasa a negociar con China, a mayor riesgo país, aumenta el tipo de interés

China es, hoy en día, el principal socio financiero del Ecuador y la tasa de interés de los créditos concedidos a este país indica que se trata de un asunto de negocios y no de un vínculo de amistad: la voluntad financiera tiene su precio.

Pero ¿El Gobierno ha transparentado el monto total y las condiciones de la deuda pública? Esa obligación no la está cumpliendo con las opacas operaciones de preventa de petróleo que el Estado viene realizando con China desde 2009. Para empezar, deberían ser incluidas en el total de la deuda pública. En la actualidad, la relación de la deuda externa respecto al PIB no refleja el verdadero monto de crédito del país contratados con el

resto, puesto que hay deudas y obligaciones que no se contabilizan como endeudamiento público.

Para el gobierno, las obligaciones contraídas con China, no son más que procesos de endeudamiento, solo que en vez de que el Ministerio de Finanzas participe, lo hace Petroecuador, empresa que justifica la operación en la necesidad de fortalecer la reserva de liquidez en la cuenta corriente del Gobierno central, reconociendo que el objetivo es hacer frente a las apremiantes necesidades de financiamiento del Gobierno.

China ha sido la alternativa que le queda al gobierno, para afrontar graves dificultades de financiamiento en el mercado global, en tanto “China Inc.” busca asegurar recursos naturales para su desarrollo.

El flujo abundante de ingresos petroleros, sumado a la disponibilidad de financiamiento chino, posibilitó un importante incremento en el gasto e inversión fiscal. En apenas cinco años, el sector público incrementó su participación en la economía en 10 puntos porcentuales hasta alcanzar 44 por ciento del PIB en 2014. La ideología que prima en el gobierno en esta materia es: más es mejor.

Con arcas fiscales rebosantes, el gobierno se enfocó en políticas redistributivas que impulsaron el consumo, particularmente de la población de menores ingresos. Los índices de pobreza continuaron descendiendo en este período al tiempo que el respaldo electoral al gobierno aumentaba.

Otra prioridad gubernamental fue la construcción de importantes obras de infraestructura, en particular en el sector de generación eléctrica y de carreteras. La construcción pasó a ser uno de los sectores más dinámicos de la economía.

En medio de esta bonanza que se pensó duraría mucho tiempo, se olvidó la necesidad de una transformación productiva. En la última década los

cambios en la estructura productiva han sido casi nulos. Perdieron participación en la economía: la agricultura, la refinación de petróleo y el comercio. Ganaron participación: la generación eléctrica, la construcción, las telecomunicaciones y los servicios financieros.

Se supuso que una economía pequeña y abierta al mundo como la ecuatoriana podía desarrollarse aplicando una política de cierre de fronteras para enfocarse en producir para el mercado interno. Se retomó la sustitución de importaciones que ya se aplicó infructuosamente en el país hace tres décadas.

Para los próximos dos años la visión oficial es la de continuar con su modelo de fuerte intervencionismo estatal y no reducir el nivel actual de gasto e inversión. ¿Cómo lograrlo cuando los ingresos fiscales disminuyen? En el corto plazo, la respuesta es más endeudamiento particularmente externo. El escenario considera que la elevada necesidad de endeudamiento le permitirá al gobierno sobrellevar dos años fiscalmente complicados hasta que en 2017 comience a producir el nuevo campo petrolero en la zona del Yasuní ITT. Las reservas estimadas son de 920 millones de barriles o un equivalente a la sexta parte de las reservas totales del Ecuador.

A diciembre de 2014, el precio del crudo ecuatoriano descendió en alrededor de 30 por ciento frente a los 97 dólares por barril recibidos en promedio en 2013. Las perspectivas para 2015 apuntan a que el precio del crudo se mantendrá deprimido. Este nuevo escenario requiere de un cambio en la conducción económica. Por lo visto, luego de ocho años de una bonanza sin precedentes, el Gobierno enfrenta una caída de los ingresos de divisas por el comercio petrolero (exportaciones – importaciones), en la actualidad, se predice que al 2015 el gobierno dejará de recibir alrededor de \$ 7.000 millones. El deterioro que esto significa por un lado que los inversionistas

financieros se muestren renuentes a comprar bonos ecuatorianos y por otro que aumente la brecha fiscal.

Para cerrar la brecha fiscal, hay acciones de dos tipos a seguir, y se requiere de todas para superarla. La una es financiamiento externo, de ahí el viaje a Pekin del Presidente en enero de 2015. Hay la esperanza de poder colocar más bonos, pero esto dependerá del precio del petróleo.

La segunda y más deseable opción es atraer más divisas que no sean endeudamiento público. Una manera es con mayores exportaciones y atraer inversión extranjera. Pero con la falta de acuerdos comerciales y el fortalecimiento del dólar, no habría gran expansión de las exportaciones privadas y de inversión.

En el gasto si bien han existido aspectos económicos y sociales positivos como educación, salud, también se han dado aspectos negativos que tienen que ver con: la vigencia real de la democracia, la falta de seguridad ciudadana y el escaso y ningún control del gasto público.

En todo caso, no será fácil para el gobierno justificar la existencia de un hueco fiscal de alrededor de \$ 9.000 millones, casi el 30% del PGE para el 2015¹¹, después de años de prosperidad ¿dónde quedarán las promesas de mantener los avances revolucionarios con las cuales han justificado su deseo de eternizarse en el poder? Saltará finalmente a la luz pública el derroche con el que han manejado los recursos del Estado y su falta de previsibilidad. El gobierno tendrá que ajustar el gasto público, el sector externo e intentará extraer mayores recursos al sector privado. Un triple ajuste que dejará a la economía sin fuentes para sustentar el crecimiento.

Quizá el punto más polémico de cualquier modelo de populismo es el manejo de la política fiscal. En el Ecuador se ha planteado un modelo fiscal similar al

¹¹ El Universo, Déficit en el Presupuesto 2015

de los países con las mayores crisis; gastos muy superiores al de los ingresos –inadmisible en un contexto de bonanza petrolera- que obliga a un endeudamiento persistente y costoso –debido al elevado riesgo país-. Además, el precio del crudo ha llegado a niveles insospechados (ver gráfico N° 14), por lo que ha agravado la crisis fiscal y al sector externo que golpea la economía desde hace algunos años.

Los ingresos extraordinarios no alcanzaron a cubrir las inversiones realizadas y el aumento del gasto corriente se expandió, puesto que la deuda pública creció en estos años de bonanza, ahora, se vuelve necesario ser austeros y pragmáticos, se puede prever que el ingreso petrolero se mantenga bajo por algunos años, como ya sucedió en el pasado.

GRÁFICO N° 14
PRECIO PROMEDIO BARRIL DE PETRÓLEO: ULTIMOS MESES DE 2014
Y COMIENZOS DE 2015
(En USD)



Fuente: Observatorio de la Política Fiscal
Elaborado por: Mirian Vera Gallo

CAPÍTULO IV

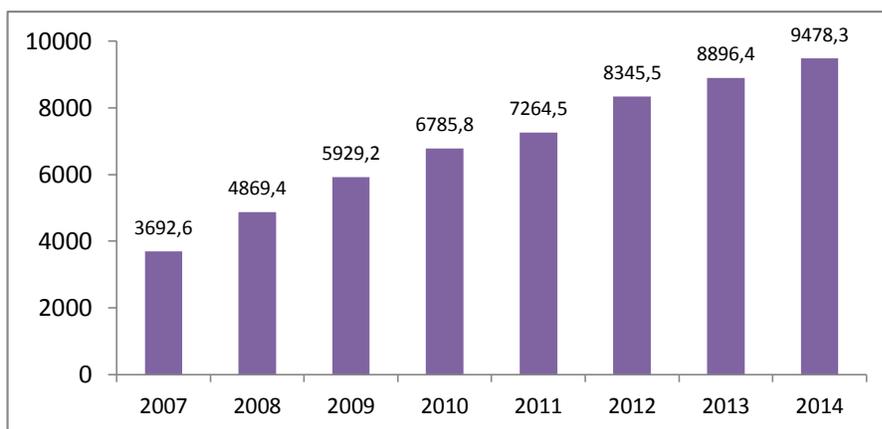
PROPUESTAS PARA CONTROLAR EL GASTO EN ARAS DE LOGRAR UN MAYOR Y MEJOR CRECIMIENTO

4,1.- GASTO CORRIENTE: BUROCRACIA Y SUBSIDIOS

Para lograr un crecimiento de mediano y largo plazo y equiparar las disparidades sociales, es ineludible una mayor eficiencia del gasto público, pero lo que presenta el actual presupuesto del Estado no parece cumplir estos preceptos, tal como se puede apreciar en los siguientes gráficos.

GRÁFICO N° 15

GASTOS EN SUELDOS Y SALARIOS: BUROCRACIA PERÍODO: 2007-2014 (En millones de dólares)



Fuente: Observatorio de la Política Fiscal
Elaborado por: Mirian Vera Gallo

Si se analiza el gráfico se evidencia que al pago en sueldos y salarios para la burocracia se ha incrementado en un 156,7% desde el año 2007 al 2014, es decir que representa 2,5 veces más. Esta situación se debió principalmente al incremento de empleados públicos que el 2007 según datos del INEC, eran 405.190 empleados¹² y al 2014 registraban aproximadamente 500.000 servidores¹³, divididos en 37 ministerios y secretarías, mucho más que Brasil y otras naciones¹⁴. Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo, Ecuador es el país de América latina que más recursos destina al pago de la burocracia (9% del PIB)¹⁵ y además posee bajas calificaciones en cuanto a su nivel de eficiencia.

Todo el trabajo de la sociedad que subyace en el pago del IR y el IVA, apenas alcanza para cubrir los sueldos de 3% de la población que son los servidores públicos que cobran del presupuesto.

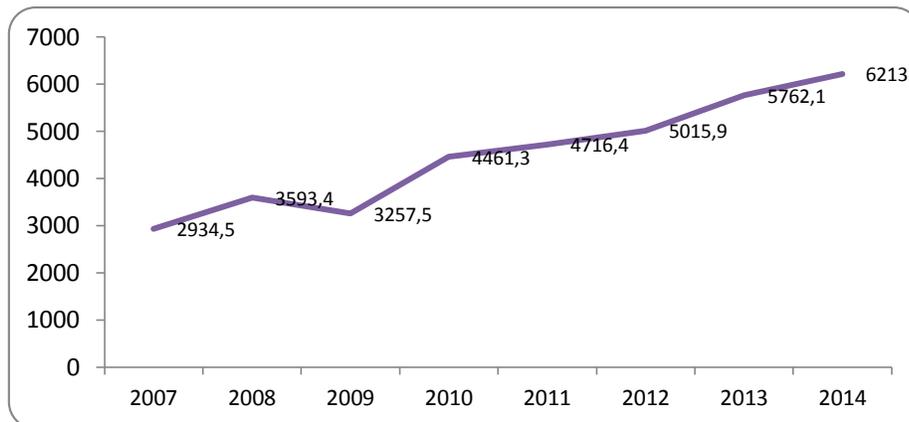
¹² El Universo, El Estado y el Gasto, septiembre de 2012.

¹³ Ecuavisa, Programa Visión 360, julio/2015

¹⁴ El Comercio, Ecuador tiene más ministros y secretarios de Estado que Brasil, 31/agosto/2015

¹⁵ Expreso, Burocracia alto costo y baja calidad, 12/octubre/2015

GRÁFICO N° 16
EVOLUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS
PERÍODO 2007-2014
(En millones de dólares)



Fuente: (NNUU, 2014), OPF
Elaborado por: Mirian Vera Gallo

Tal como se ilustra en el cuadro los subsidios aumentaron ostensiblemente en el período 2007-2013, este incremento fue del orden de un 96%, y en relación al PIB estos representaron el 6% en 2013. En este rubro, los combustibles representan el monto mayor, seguido de los subsidios a la seguridad social y en tercer lugar el Bono de Desarrollo Humano.

El subsidio a los combustibles. Ciertamente es parte de las acciones de mala calidad: se desperdicia el producto, hay contrabando que favorece a países vecinos, está en parte concentrado en estratos de altos recursos, etcétera. Pero debemos estar conscientes de que al eliminar el subsidio, el Gobierno recibe más recursos, por ello es necesario eliminar los subsidios.

La convicción de convertir al Estado en el gran hacedor del bienestar colectivo, en menosprecio de las libertades para crear y producir, se refleja en la gestión de las finanzas públicas. En un mar de carencias fiscales, el

petróleo se esfuma en ineficiencias estatales y dilapidación de la renta petrolera.

En la actualidad, se recurre al endeudamiento externo para financiar las cuentas públicas, mientras se han destinado ingentes recursos fiscales al subsidio de los combustibles, cambiar esta política sería clave para el futuro del país. El ahorro no solo sería para el Estado, ya que, sin subsidios los consumidores ecuatorianos tomarían más conciencia sobre el uso excesivo de combustibles derivados del petróleo. El medio ambiente también sería favorecido, gracias a un consumo más responsable de combustibles altamente contaminantes.

Prueba de lo que se está afirmando, el mismo Presidente R. Correa en una sabatina de abril 24 de 2010 señaló:

“Que era de desmontar el subsidio al gas y a la gasolina, puesto que el Estado subsidia a los ricos en montos de \$ 300 millones anuales, casi un 60% en gasolina y el resto en gas”.

Agregó además, ya en 2013 que:

“El que más se beneficia de los subsidios a los combustibles es el sector privado, en especial los ricos con vehículo 4x4” (Telégrafo, 2013)

En todo caso, el problema que se presenta en los subsidios, es que creció más del doble de lo que aumento el PIB. Lo cual es muy peligroso, ya que da a entender que la economía ecuatoriana no presenta un cuadro favorable en cuanto a su sostenibilidad, de ahí surge la interrogante ¿Cómo se podrán cubrir subsidios en la actual coyuntura económica de bajos ingresos petroleros y de bajo crecimiento? Pues solo eliminándolos. Se debe recordar

que Ecuador y Venezuela son los países de la región que mayor monto destinan a los subsidios en función del gasto total de la economía¹⁶.

Para el 2016, según notas de prensa, el plan del gobierno es quitar el subsidio al gas y que se utilice la electricidad para cocinar, de la gasolina y el diesel no se ha resuelto nada hasta junio de 2015.

4.2.- MODELO ECONÓMICO DE DESARROLLO

Por lo analizado hasta aquí, en los últimos 8 años hemos vivido un populismo que navegó por la autopista de la prosperidad. Aquella que no construyó, sino que heredó –como toda América Latina- derivada de los precios de los *comodities* y sus consecuencias políticas. Se estructuró un modelo de control de la sociedad dirigido hacia un orden dócil para la manipulación de los mercados con base en los recursos públicos, particularmente en el consumo salarial, subsidios e inversión en infraestructura.

Pero la tozuda realidad se hizo presente. El ciclo económico de la prosperidad se cierra. En el horizonte se avizora que un pueblo disgustado puede suspender el pago del “cheque en blanco”.

¿Cómo hacer populismo con recursos escasos? He allí la cuestión y la disyuntiva de fondo. La fórmula más fácil es una combinación entre conseguir todos los recursos financieros posibles, de cualquier lado y a cualquier costo, por ello el alto endeudamiento a partir de 2010, tal como se lo analizo en capítulos anteriores.

¹⁶ CEPAL, Panorama preliminar de subsidios e impuestos.

En definitiva, la economía ecuatoriana ha crecido en base a la inversión pública y habría que realizar las mediciones correspondientes si ha crecido en base a las políticas públicas, de todas formas el crecimiento en el Ecuador no ha tenido como soporte la producción (Acosta, 2013).

El objetivo de toda política económica es crear producción y empleo productivo, pero en el caso de nuestro país parece ser que esto no se estaría cumpliendo, el crecimiento de la industria, según datos del Banco Central, no supera el 6% y la aportación de la misma no ha aumentado en los últimos años, ésta registra un porcentaje no mayor al 12%.

La demanda de los recursos naturales, selló la década 2003-2013, acarrió una subida sorprendente de nuestro principal recurso natural el petróleo, pero, esto es, ya cosa del pasado. El futuro será distinto. El dilema actual será como conseguir un mayor crecimiento a basa de producción y como obtener financiamiento para proseguir la política social.

Cuando un país depende considerablemente de materias primas, como en nuestro caso, la caída del precio de su principal exportación perjudica significativamente a la economía sin importar que moneda tenga. No es una verdad evidente que el Presidente diga: “en estos tiempos difíciles veremos lo importante que es tener una moneda nacional....Nosotros no tenemos una moneda nacional por lo que es mucho más grave”.

Quienes añoran tener moneda nacional, creen que la solución de los problemas va por reemplazar el sistema monetario, pero la realidad es otra. En el momento que se lo hace viene la devaluación y la inflación. Por ejemplo, en Rusia, país que le ha afectado la caída del precio del petróleo, si una empresa debía \$ 100 en agosto, pero equivalía a 3.700 rublos. Ahora

equivale a 7.4000 rublos, es decir, el doble. Lo mismo ocurre con la deuda del sector público.

De no ser por la dolarización, la población estaría en un estado de shock. La moneda nacional se derrumbaría, los capitales huirían. Eso pasa en Rusia, Venezuela. La facultad de devaluar de la moneda que reclama el actual presidente¹⁷, creando una moneda propia, debe tomar en cuenta las realidades históricas del pasado reciente. Nadie quiere retornar al pasado. La economía no es una ciencia como las naturales porque no puede anticipar el porvenir con la certeza propia de las ciencias exactas. Los gobiernos no pueden controlar los mercados porque en el fondo está la libertad del ser humano que no se deja maniatar y siempre encuentra un resquicio donde escapar.

De no ser por la dolarización, el gobierno estaría sufriendo un enorme desgaste político. Debería dar gracias por la dolarización, en lugar de hablar mal de ella y de contratar en conjunto con otros países del ALBA los servicios de un directivo de PODEMOS, partido contestatario español, por poco más de medio millón de dólares para que elabore un estudio para una moneda común, imagínense moneda común con Venezuela.

Pero tras este blindaje hay un problema real, y es que nuestros costos de producción y su gasto público son muy altos para las nuevas realidades, y como no podemos devaluar, debemos de alguna manera reducir ambos. Los ajustes son inevitables. Pero ¿Cuáles son los impulsores del desarrollo? Las economías que mejor desempeño han tenido en las últimas décadas han estimulado la productividad, la apertura y la inversión, pero también aplicaron medidas para proteger el salario real y estimular la demanda agregada por medio del uso racional del gasto público, con una intervención positiva del Estado

¹⁷www.ecuadorenvivo.com, 11/septiembre/2015

4.2.1.- APERTURA ECONÓMICA

Una economía abierta expuesta a la competencia es competitiva y eso la hace sólida, mientras que una economía cerrada con un comercio administrado desde el Estado con toda certeza es ineficiente, el sector productivo no es expuesto a la competencia.

Los altos precios del crudo, hacen que las exportaciones de petróleo generen un superávit de la balanza comercial, demostrando que la economía ecuatoriana es altamente dependiente de este recurso natural, por lo tanto es necesario generar un esquema más favorable a las exportaciones. Para ello el mejor mecanismo para favorecer las exportaciones, son los acuerdos comerciales con otros países, de esta manera se pueden aprovechar los beneficios de la integración comercial en aras de ampliar los mercados.

Los países que han otorgado por políticas de desarrollo con apertura comercial han aumentado sus ingresos reduciendo la pobreza, e incrementando la calidad de vida de sus habitantes, prueba de ello son los países asiáticos, donde en las últimas dos décadas, después de liberalizar sus economías, se han convertido en grandes exportadores de bienes con valor agregado.

Sobre este último aspecto, en nuestro país, se debe definir un Plan Estratégico de Exportaciones a Largo Plazo, efectuando una investigación urgente y detallada de la demanda de los mercados internacionales más importantes para productos que el Ecuador podría abastecer en el corto y el mediano plazo, teniendo como referencia básica la intención de cambiar la estructura productiva del país pregonada por el Gobierno y un mejoramiento consistente de la tecnología utilizable. De allí va a salir una lista de estudios de mercado que dé como resultado algunos estudios de factibilidad y el montaje de importantes empresas productoras para la exportación.

Otra acción necesaria es definir un conjunto de incentivos de orden fiscal, financiero, monetario e institucional, que permita premiar los esfuerzos de los inversionistas, los empresarios, los trabajadores e incluso de los funcionarios, en orden a aumentar las exportaciones. Para ir en ese sentido, solo cabe revisar las políticas de los países vecinos y de otros que han entendido que el desarrollo nacional y la generación de empleo permanente y bien remunerado, requiere del incremento y la diversificación de las exportaciones.

Entre los incentivos de orden fiscal están los que permitan ingresar maquinarias y equipos de alta tecnología sin trabas de ninguna especie; los que reduzcan la tasa del impuesto a la renta a las empresas que superen un cierto valor de exportaciones anuales o superen las ya efectuadas por un valor mínimo significativo, en un cierto porcentaje; las que induzcan a la apertura del capital accionario de las empresas o den ocupación a un número mínimo de trabajadores.

Entre los incentivos de orden financiero, medidas que hagan posibles créditos con tasas de interés, plazos y otras condiciones favorables al productor de bienes y servicios exportables; el funcionamiento del seguro de crédito al exportador, el apoyo a los bancos nacionales que tiene sus propias sucursales en el exterior; el crédito inmediato y en condiciones satisfactorias para los medios de transporte que lleven productos nacionales al exterior a partir de determinados volúmenes; el financiamiento parcial mayoritario de misiones comerciales y la cobertura total o calificada de los gastos de asistencia de exportadores nacionales grandes y pequeños a ferias internacionales; el premio a la innovación exportadora.

Mención especial exige la suscripción de acuerdos comerciales (o como se los quiera llamar) con todos los países que interese desde el punto de vista comercial, especialmente con los grandes mercados del mundo. El

pensamiento retrógrado de soberanía vigente hasta el siglo XIX no cabe en el siglo XXI, en el que la interdependencia es la clave del progreso nacional y mundial.

El Gobierno debería llamar a los empresarios de los diversos sectores, a los trabajadores y a los centros de educación superior, para que, con su coordinación, no con su imposición, se revise la política comercial vigente y se diseñe en conjunto un Plan de Desarrollo de las Exportaciones de Largo Plazo, uno de cuyos más importantes capítulos proponga las líneas de acción para la producción de nueva oferta exportable, que debe ir en una parte por la senda del aprovechamiento industrial de la producción primaria nacional, pero que tiene que enfatizar en el cambio de la estructura productiva para la exportación, generando líneas de servicios y capacidades de desarrollo tecnológico trascendentes en el tiempo y en el mundo.

Ecuador es un país que no puede depender únicamente del “desarrollo endógeno” y que necesita del comercio exterior (en el amplio concepto de la OMC: comercio de bienes, comercio de servicios y comercio de propiedad intelectual) para acelerar su desarrollo, y que no puede ni debe ignorar la importancia y el peso político mundial de sus principales socios.

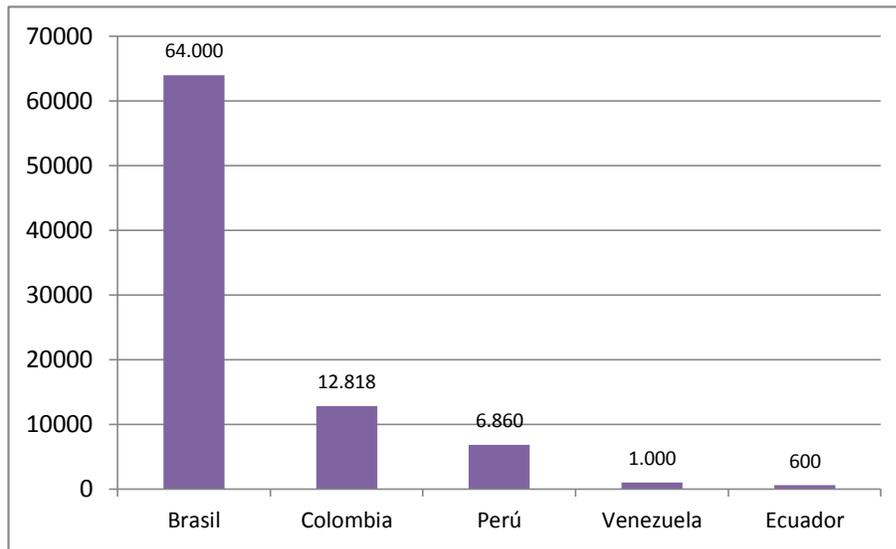
En todo caso una política de apertura comercial requiere de medidas complementarias como atraer inversión extranjera para que se traduzca en mayor crecimiento económico y desarrollo económico, tal como se lo analizará en el siguiente numeral

4.2.2.- INVERSIÓN PRIVADA NACIONAL Y EXTRANJERA

Es obvio que al atraer inversiones, hay un aumento directo en la producción, hay más bienes y servicios, lo que genera empleo de calidad. Empleo permanente. Mantener la dolarización no se sustenta en el discurso público ni en un voto de fe, se basa en acciones que resguardan los dólares y atraen nuevos. La fortaleza del sistema se basa en finanzas públicas ordenadas, o sea, en que se optimice el gasto, que se mantenga abundante inversión privada sea nacional o extranjera y el financiamiento externo sea en condiciones adecuadas.

La inversión se puede decir que es el corazón de la dinámica económica, no se puede pensar siquiera en aumentos de productividad, absorción de tecnología y diversificación productiva si no se materializa incrementos en las tasas de inversión, al respecto, nuestro país se ubica entre las naciones que menos inversión extranjera directa neta recibe en Latinoamérica, tal como se puede observar en el siguiente gráfico.

GRÁFICO N° 17
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA NETA (IED) EN
AMÉRICA LATINA 2014: PAÍSES SELECCIONADOS
(En millones de dólares)

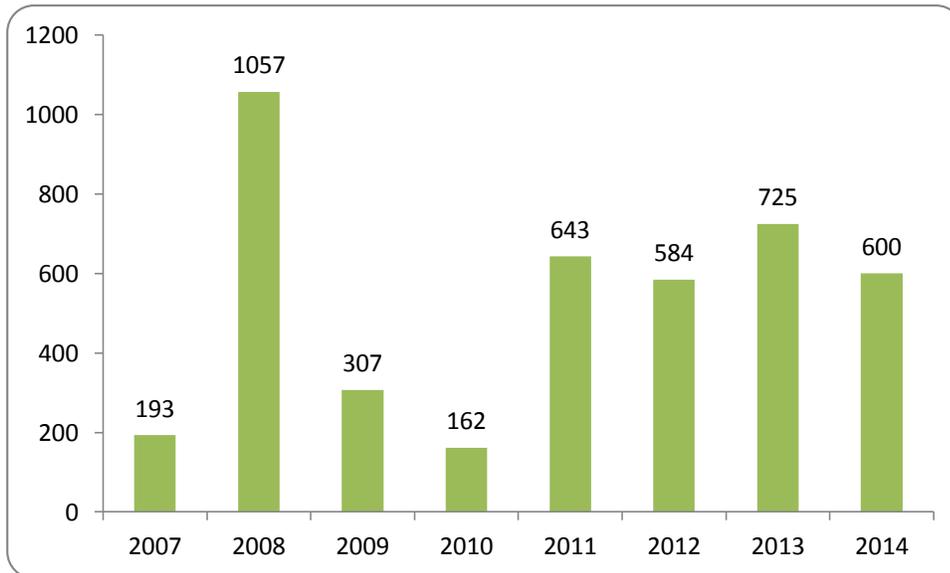


Fuente: Balance Preliminar de economías de América Latina 2014, página 65.

Elaborado por: Mirian Vera Gallo

Si se analiza el gráfico, la IED en el Ecuador disminuye (en 2013 la IED fue de \$ 725 millones, ver gráfico N° 18), los bajos niveles de IED en un país limitan el crecimiento y la sostenibilidad en el mediano plazo, el Estado no lo puede hacer todo, más aun cuando los recursos escasean como ahora, donde los precios del petróleo han disminuido ostensiblemente, si bien la IED no es indispensable, si es necesaria. Países vecinos como Perú y Colombia han mantenido en estos últimos años montos similares al presentado en el gráfico anterior. Ecuador junto con Venezuela, son los países que menos inversión reciben en América Latina.

GRÁFICO N° 18
IED EN ECUADOR: 2007-2014
(En millones de dólares)



Fuente: Banco Mundial
Elaborado por: Mirian Vera Gallo

En Ecuador no se practica lo que hacen nuestros países vecinos, a la falta de ingresos petroleros las autoridades responden sustituyéndolas con mayor endeudamiento. Pero eso tiene límites. Una manera de sustituir esa falta de dólares en la economía es favoreciendo la IED.

Es importante acotar que la IED no solo debe entenderse como la llegada de recursos, sino también como la localización de grandes empresas que con su “knowhow” da lugar a una internacionalización de estas empresas en los países de destino con un gran alcance de tecnología. Así pues, el know-how, ya solo, ya como elemento de acompañamiento de una determinada tecnología, constituye un cuerpo de conocimientos y habilidades que conforman una unidad coherente y finalista, para la cual cumple ciertas dimensiones como:

1. Coadyuvar decisivamente a la consecución de unos resultados manifiestos y cuantificables.
2. Facilitan la emersión de ventajas competitivas.

Adicionalmente, sin acuerdos comerciales con los socios de siempre y con nuevos socios, el comercio exterior ecuatoriano se encarecerá e irá a la deriva. ¿Con qué condiciones se puede entonces atraer inversión extranjera? El resultado del difícil clima de inversiones creado para el sector privado y la ausencia de acuerdos comerciales de largo plazo, hace que la IED escoja destinos cercanos con políticas más claras y ventajosas para llegar, tal como se lo demostró en el gráfico anterior.

Ni las reformas tributarias, que han permitido que el Estado asuma un papel más preponderante en la asignación de recursos, ni la alta deuda que ha contraído el gobierno en los últimos años, han dado lugar a un aumento significativo de la inversión. Por el contrario, estos factores han desincentivado la inversión productiva necesaria para la transformación estructural y al mismo tiempo han desviado estos recursos hacia el consumo. Al mismo tiempo, los cambios estructurales que podrían haber ayudado a la economía a una mayor capacidad de recuperación frente a las factores exógenos y adicionalmente, permitirían un crecimiento sostenido a largo plazo, han sido demasiado lentos, por ejemplo en el ámbito de la política comercial, el acuerdo que se firmó con la UE, duró casi 6 años.

4.2.3.- POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD

A pesar de los avances en infraestructura (competitividad sistémica dice el gobierno: carreteras, puentes, hidroeléctricas, etc.) y progresos sociales, el país está lejos de alcanzar el desarrollo, al cual han llegado otros países. Basta no más analizar el crecimiento que han tenido nuestros vecinos Perú y Colombia, y que no decir de países como China y Corea. Si la inversión en

infraestructura no puede ser aprovechada en toda su dimensión se convierte en un gasto improductivo, ahí está, como muestra la inversión de \$ 1.200 millones solamente en estudios y un terreno preparado para edificar algo, que hasta ahora no se sabe cómo llegaron los recursos para edificar la Refinería del Pacífico. Otro ejemplo de este tipo de gastos son la construcción de algunos aeropuertos en el país, que no se utilizan en toda su dimensión.

En 2012, el SENPLADES planteó al país un cambio de la Matriz Productiva para ser más competitivos, Se ha dicho que lo que se busca es formar profesionales para cambiar la matriz productiva y la dependencia tecnológica del país. Eso está muy bien. Por ahora es primaria, derivada de los hidrocarburos y de la agricultura.

¿Se piensa acaso hacerla secundaria, instalando una refinería de petróleo productora de combustibles o de petroquímica? ¿Se desea generar agroindustrias que eleven el valor agregado de los productos que son la base de la exportación nacional? ¿Se aspira dar el gran salto hacia la producción de servicios modernos?

Y si se piensa en ello, ¿Acaso que la base necesaria para tenerlos no parte de la producción de bienes industriales complejos que posibiliten disponer de esos servicios? ¿Será posible solo cambiar la actual matriz primaria por otra igualmente primaria en la que lo esencial sería la minería? ¿Se podrá explotar las minas e industrializar los minerales? En el mercado mundial ¿se comprarán los minerales o los productos industriales a obtener? El 26 de septiembre de 2012, en el diario EXPRESO consta que el esquema sería: petroquímica, siderúrgica, metalurgia y astilleros, a un costo de 50 mil millones de dólares. ¿En cuántos años tendremos las materias primas? ¿Las vamos a importar? ¿Vamos a ser competitivos con los países y

empresas que tienen las materias primas y han desarrollado esas industrias?

Y entonces las preguntas principales son: ¿cuándo? y ¿cómo? se va a formar y luego contar con los profesionales que contribuyan a cambiar la matriz productiva. Y ese cambio de matriz ¿va a estar acorde con los requerimientos nacionales en el entorno internacional en el que se va a desenvolver el país?

Porque puede pasar lo que ya sucedió. El Ecuador llegó tarde a la época en la que se sustituyeron importaciones en América Latina; y, esta Región llegó muy tarde a la época en la que el mundo se abrió a la competencia; con los resultados que ya conocemos en el país. Con honrosas excepciones, no hemos pasado de las industrias tradicionales (alimentos procesados, textiles y productos de la madera). América Latina se quedó muy rezagada respecto a los países del Asia, los famosos “tigres”, en la competencia por el mercado mundial. Resultados: la gente vive mal en este continente subdesarrollado, mientras en Asia las condiciones han cambiado mucho para bien; lo de China e India; Singapur y Malasia es conocido mundialmente.

No somos víctimas de las circunstancias. Hay que asumir las consecuencias de los actos. El Gobierno aprovechó la prolongada debilidad del dólar para subir los costos internos en dólares, pero no en relación con los de los vecinos. En relación con diciembre de 2006, a diciembre de 2014 nuestros precios han subido 22% más que los de EEUU. Si hubiéramos mantenido una inflación igual a la estadounidense, o en su defecto hubiéramos procurado mejorar nuestra productividad, la caída del precio del petróleo no nos habría afectado tanto. Podríamos vender otros productos competitivamente.

Nos esperan medidas fuertes, puesto que el endeudamiento no puede continuar indefinidamente. Qué hacer ante la situación sabrá el Gobierno, pero en líneas generales tiene que reducir los costos de producción y dar apoyo a la exportación.

Debe poner fin a las políticas que están tras la inflación, entre ellas el gasto no productivo. Han proliferado los entes públicos y los muy bien remunerados cargos en la administración central.

El principal reto que enfrenta la clase empresarial ecuatoriana en los próximos años es desenvolverse en un mercado altamente regulado y con una economía de pobre crecimiento.

4.2.4.- GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA E INSTITUCIONALIDAD

Los países difieren su éxito económico porque tienen diferentes instituciones y, por lo tanto, difieren las reglas que definen el funcionamiento de la economía y los incentivos que motivan a la gente.

Algunas generaciones de políticos ecuatorianos consideraron que acrecentar la intervención del Estado en la economía no tendría consecuencias negativas sobre la institucionalidad y el desarrollo económico a largo plazo del país. O tal vez lo sabían y no les importo. Así que los que nos gobiernan ahora le digan “El pasado no volverá” a las generaciones de políticos que les pusieron la mesa. Ese pasado nunca se fue, está en cada acto que concentra más poder en el Estado.

Tanto es así, que se observa continuas reformas tributarias, reformas laborales (estatización de las utilidades por encima de 24 salarios mínimos un impuesto nuevo para este grupo de trabajadores), eliminación de la obligación del Estado de aportar el 40% a las pensiones del IESS,

estatización del Fondo de Cesantía del Magisterio Ecuatoriano (FCME), no contabilizar los préstamos chinos como deuda y los arrebatos de pretender aumentar marcadamente los impuestos a la plusvalía y a la herencia.

Todo esto viene después de más de 8 años en que nos vendieron un sinnúmero de cambios en las reglas del juego como la divina pomada. Si tan efectivos eran, ¿Por qué seguimos 8 años después necesitando “urgentemente” nuevas leyes y regulaciones? Por otro lado, estos nuevos requisitos de más dinero de otros, así como también un crecimiento acelerado de la deuda pública viene luego de que el Estado ecuatoriano llegó a consumir casi la mitad de lo que produjeron todos los ecuatorianos en 2014 (44,1% del PIB). ¿Consumir casi la mitad de lo que todos producimos en un año no ha sido suficiente?

Analizar la coevolución entre institucionalidad y Estado, es fundamental para entender por qué algunas sociedades se mueven hacia mayores niveles de productividad, igualdad y bienestar, avanzando hacia grados más altos de desarrollo, mientras otras quedan atrapadas en equilibrios de menor productividad, menor bienestar y mayor desigualdad.

Pero ¿Quién nos defiende del Estado? al igual que todas las fuerzas en la sociedad, el Estado debe ser limitado y sometido al derecho. Su intervención es necesaria para mejorar la eficiencia en ciertos mercados, para instaurar el orden. Pero no es aceptable que afecte las libertades y provoque la asfixia de la iniciativa individual, fuente generadora de riqueza.

El Estado es solo un medio que debe estar al servicio de los ciudadanos, quienes debemos poder elegir a qué destinar el fruto de nuestro trabajo, como vivir y que consumir. Con restricciones a las libertades y a la iniciativa individual, la sociedad no podrá prosperar.

En ésta nueva crisis, que atraviesa el Ecuador, significará ganancias y pérdidas para distintos sectores de la sociedad. Hoy más que nunca se requiere de transparencia por parte del gobierno, la sociedad ecuatoriana debe saber cuáles son las medidas que se prevén; que sectores de la población serán los afectados del recorte fiscal; como se distribuirán los costos de la contracción que precisa el sector externo y sobre todo, si está la dolarización en el menú de opciones. El ajuste que necesariamente debe plantear el gobierno no puede mantenerse en secreto ni decidirse sin un acuerdo mínimo con la sociedad política, económica y civil del país. No hacerlo, el persistir con un estilo de gobierno vertical, tendrá costos irreparables, el régimen debe entender que el ciclo de bonanza acabó.

4.3.- REVISIÓN DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA

El Código de Finanzas Públicas tiene una clara orientación a no fijar un límite al crecimiento del gasto público y a facilitar el endeudamiento. Más allá de la coyuntura del precio del petróleo, el gasto público no puede crecer de manera desproporcionada como ha ocurrido en este Gobierno, por lo tanto se debe imponer:

1. Límite al déficit fiscal (entendido como ingresos totales menos gastos totales, sin considerar desembolsos ni amortizaciones);
2. Límite al crecimiento del gasto público a un nivel no mayor a la inflación anual;
3. Tener un fondo de ahorro

Además, por lo detallado en el numeral que se refiere a IED, es fácil inferir que el exceso de reformas tributarias y sobre todo el aumento del Impuesto a la Salida de Divisas ISD, se han convertido en una gran barrera para el

ingreso de IED, por lo tanto es importante eliminar o exonerar del pago del ISD los retornos por concepto de IED.

Además, exoneración del ISD, para compra de maquinaria y materias primas que, aunque se ha dicho que regresa en crédito tributario, en la práctica no es así y se termina trasladando el costo al cliente final, aparte de causar problemas de flujo en las empresas.

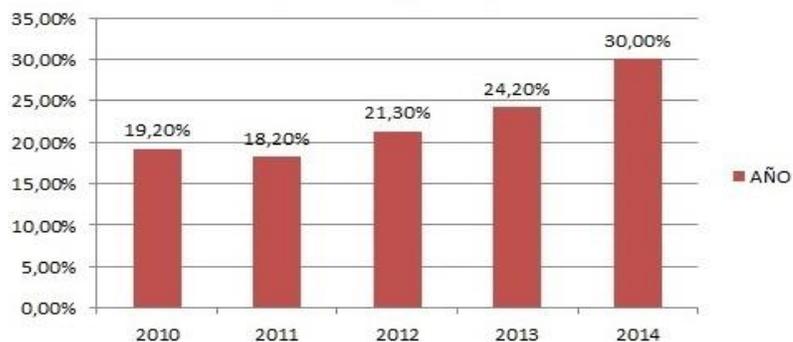
Para las empresas, el cálculo del anticipo que se convierte en un impuesto a la renta mínimo, resta el flujo de recursos a las empresas, a más que es ilegítimo. El cobro del impuesto a la renta se calcula en base a las ganancias, mientras que el cálculo del anticipo contempla una fórmula en la que se encuentra un 0,4 a los activos y el 0,2 al patrimonio. Este anticipo debe ser derogado.

CONCLUSIONES

- Basados en el estudio realizado, se acepta la hipótesis planteada: El incremento significativo del gasto público generó déficit fiscal y un alto nivel de endeudamiento, durante el período 2010-2014; Es así, que a partir de 2010, se evidencia un alto incremento de la deuda producto del alto déficit fiscal que se inicia en este año (gráfico N° 9 del Capítulo 2), hasta registrar un elevado nivel de deuda que al 2014 registro un 30% del PIB (gráfico N° 11 del Capítulo 3).

GRÁFICO N° 19
DEUDA PÚBLICA Y DEFICIT FISCAL: 2010-2014
(En porcentajes)

DEUDA PUBLICA



- En este punto se debe señalar que en este valor no están registradas los valores de deuda correspondientes a los préstamos con la República Popular China, la misma que a abril de 2014 este monto llegaba a más de \$ 6.000 millones, según el Ministerio de Finanzas y publicado por diario El Universo. Con lo expuesto se podría presumir que la deuda pública total representó cerca del 36% del PIB, muy cerca del límite de endeudamiento del país que no debe pasar el 40% del PIB, tal como lo señala el Código Orgánico de Planificación y Finanzas en su artículo 124.
- Lo que se observa es una combinación de la extensión del Estado Social con los principios económicos keynesianos. Con este tipo de política el gobierno nacional piensa que ha encontrado un modo de

equilibrar el desarrollo económico y el desarrollo social en una sociedad de crecimiento. Mecanismo que se desmorona con la caída del precio del barril de petróleo.

- El presupuesto se alimenta de impuestos que pagan los ciudadanos o empresas. Esto significa menos recursos para las familias o una menor cantidad de recursos para invertir en el caso de las empresas. Los ciudadanos deben exigir al gobierno que gaste adecuadamente esos recursos que le devuelvan a la sociedad ese dinero en mejores servicios, en mejor educación, mayor y mejor acceso a salud.
- La acumulación de déficits fiscales es la razón de fondo del endeudamiento. Dicho de otra forma, el Gobierno se endeuda porque gasta más de lo que recibe. El sector público que se ha transformado en la maquinaria que impulsa el crecimiento, va a bregar para continuar dando soporte al crecimiento a la luz de los crecientes déficits fiscales y los limitados recursos de financiamiento. La inversión privada por otra parte ha quedado deprimida. Los altos déficits fiscales han continuado a pesar del boom petrolero.
- En el 2009 se forzó una recompra en el mercado internacional: con 1.000 millones se recompraron 3.00 millones, “ganamos” 2.000 y “festejábamos” semejante estrategia. Pero desde entonces, hemos pagado al menos 3 puntos más por nuestra deuda, los préstamos chinos cuestan al país un alto interés que es del 7%. El problema de la deuda se seguirá agravando con la estrategia de endeudarse a cualquier precio, en lugar de ajustar un Estado tremendamente bajo en productividad. Cada vez más, la Revolución Ciudadana repite el primer *boom* petrolero de los años 70 e inicios de los 80, sus excesos

y sus deudas, que desembocó en al menos diez años posteriores de ajustes drásticos en la economía.

La forma más fácil pero más peligrosa de intentar sobreponerse a los problemas es el endeudamiento. Solo se empuja el problema hacia el futuro y nada se resuelve.

Aunque el gobierno de la Revolución Ciudadana se envanece por su decisión de no pago de la deuda externa, realizada en 2009, el costo de esa decisión para el país ha sido muy alto, debido a que con ello cerró sus posibilidades de financiamiento en los mercados de capitales internacionales y acentuó su dependencia del actual y único financista: China, cuyas tasas de interés para el Ecuador son más altas que para otros países de AL.

Para los chinos, respaldar los préstamos con envíos de petróleo mantiene los riesgos a nivel mínimo. Pero se puede inferir que para el Ecuador no ha sido tan buen negocio, ya que al bajar el precio del petróleo en un 56% hasta finales de 2014, actualmente se destina el doble del crudo para pagar las deudas pendientes. En este marco, el gigante asiático, ha situado al país en una subordinación financiera permitiéndole asegurarse, en condiciones anticompetitivas, un gran porcentaje de las exportaciones anuales de petróleo, no obstante la deuda con los chinos ha sido cara y a corto plazo, y muchas veces para cubrir déficits presupuestarios de un Estado obeso.

- Una política de disminución de la pobreza basada principalmente en el gasto fiscal no es sostenible en el tiempo. Provocará un alivio

inmediato, bonitas estadísticas y muchos votos es verdad. Pero será flor de un día.

- El gobierno ha gozado del festín petrolero que le ha permitido aparentar buena salud, aprovechar de las repletas arcas abiertas del Estado para realizar gastos faraónicos, que finalmente dieron la falsa impresión de que todo era una maravilla, pero detrás se esconden verdaderos problemas estructurales sin resolver y recubiertos con un capa de aparente bonanza y prosperidad.

RECOMENDACIONES

- El gasto público financiado con altas tasas de interés en un contexto de bajo crecimiento debería evitarse.
- La estabilidad de las finanzas públicas es condición sine qua non para el desarrollo. Conseguirla exigirá un riguroso programa fiscal de mediano y largo plazo, capaz de armonizar una severa contención del gasto público, con un alto crecimiento económico y bajas tasas de

inflación, hasta que el gasto se ubique en un tamaño compatible con la economía y evolucione conforme al crecimiento de la producción, sustentado en avances crecientes de competitividad y productividad. Perseguir equilibrio y superávit fiscal consolidará una posición de solvencia necesaria para adquirir el grado de inversión que debe anhelarse como valor nacional.

- Hay que aprender que no se puede vivir solo del petróleo, que no controlamos y que el Estado no debe ni puede hacerlo todo. Hay que generar, con urgencia, coherencia y sin contradicciones, credibilidad y confianza. Hay que incentivar y no matar la creatividad para progresar. Solo así habrá inversión, producción, crecimiento y empleo. De hecho el gobierno actualmente está incentivando el Desarrollo de la Matriz Productiva y otros proyectos que pueden generar ingresos a nuestro país como es por ejemplo los Ingresos de los proyectos de las hidroeléctricas.
- En el caso de las políticas de subsidios de combustibles, las mayores ventajas las obtienen los sectores más acomodados de la población y una cadena de contrabando extendida por todo el país, en perjuicio de la mayoría. Se requiere abordar la focalización de subsidios y los precios, para poner término a los lujos de importar combustibles que se fugan por las fronteras. Si se decide eliminar los subsidios, tal vez de forma paulatina, deberá estar acompañado de un programa serio e integral de aumento de la productividad. Caso contrario, la economía pasaría por una fase cuyo final sería difícil de predecir.

- Para mantener la dolarización, se debe impulsar el aumento de la producción y diversificación de las exportaciones no petroleras, pero hay que crear condiciones para incentivar la producción, trabajo e ingresos.
- En este marco es importante revisar la política tributaria para desarrollar una economía productiva, para ello se debería eliminar ciertos impuestos y regulaciones legales, por ejemplo se debería eliminar el Impuesto a la Salida de Divisas para la importación de materias primas y bienes de capital; asimismo se debería eliminar este impuesto para los retornos de capital de los inversionistas. En cuanto a regulaciones legales se debería eliminar el anticipo del impuesto a la renta que se convierte en un impuesto mínimo. En este punto es oportuno señalar que el impuesto a la renta en doctrina es un impuesto a las ganancias y no a algún activo.
- La estructura impositiva ecuatoriana debe ser transparentada y la recaudación no solo debe ejercerla desde la perspectiva coercitiva, sino desde un punto de vista de la cultura tributaria, el SRI debería trabajar en este detalle, para ello el presupuesto del Estado donde se ejecuta la política de gastos debe ser eficiente y transparente, de esta manera podría mejorar la percepción de la ciudadanía respecto al gasto y así se aumentaría la recaudación, en materia de Política Fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, A. (2013). *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito: CEN.

Asamblea, N. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas*. Quito: Registro oficial.

Asamblea Constituyente, Constitución de la República 2008

CEPAL, Balance Preliminar de las economías de América Latina 2012

CEPAL, Panorama Preliminar de Subsidios e Impuestos

CORAGGIO, j. (2010). *Economía Social y Solidaria*. Quito-Ecuador.

Diario Expreso, septiembre de 2012

Diario El Comercio, diciembre de 2014

Diario, El Universo, septiembre de 2012

Fenochietto, R. (2006). *Economía del sector público*. Buenos Aires-Argentina: La Ley.

Musgrawe, R. (1992). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Madrid: McGraw Hill.

NNUU. (2014). *Sistemas de Protección Social de América Latina*. Santiago de Chile.

Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2009

Samuelson. (2005). *Economía*. España: McGraw Hill.

SENPLADES, Cambio de la Matriz Productiva

Sevilla, J. (2004). *Políticas y técnicas tributarias*. Madrid-España: MARCAR.

Telégrafo, E. (Agosto de 2013). Un subsidio es bueno siempre y cuando cumpla su cometido.

www.sri.gob.ec

www.finanzas.gob.ec

www.observatoriodelapoliticafiscal.com

www.libremente.org/sobre-las-preventas-petroleras-de-ecuador-a-china/