

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA**

Disertación previa a la obtención del título de Economista

***“El Nuevo Código de Planificación y Finanzas Públicas, resultados
macrofiscales 2000-2011”***

Marcela Sofía Cevallos Herrera

marce.cevallos@hotmail.com

Director: Mtr. Juan Pablo Erraez T

jperraez@puce.edu.ec

Quito, diciembre de 2012

Resumen

El objetivo de la disertación se basa en la estimación de la sostenibilidad fiscal por medio de indicadores tradicionales, y específicos como el indicador de Blanchard; para esto se realizó un acercamiento del panorama económico 2000-2011, y un posterior análisis a partir de la programación cuatrienal 2012-2016. Los resultados que se obtuvieron para el primer período, corresponden a una mejora tanto de los indicadores tradicionales de sostenibilidad como del indicador de Blanchard al oscilar en la banda de sostenibilidad, a excepción del año 2009, producto de la crisis derivada del precio de petróleo. Con respecto a la programación cuatrienal, los indicadores mostraron un comportamiento reflejo del primer período debido al valle presentado en el año 2013, con la diferencia que la banda de sostenibilidad no se ve comprometida. Es importante mencionar que los resultados de Blanchard, si bien es cierto arrojan resultados *sostenibles*, estos son considerados no óptimos teóricamente dado a su distancia con el eje 0. Esta particularidad se explica a partir de las constantes reformas jurídicas y tributarias, que a pesar de propender a mayores ingresos, no lo hacen apoyados en las directrices presupuestarias.

Palabras clave: Sostenibilidad, finanzas públicas, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, programación cuatrienal.

A mis amigos, por haber creído en mí aún cuando se me hacía difícil creer en mí misma, por conocerme tal como soy, por apoyarme en todos esos momentos de debilidad y también en mis triunfos, por celebrar mis alegrías y acompañarme en mis tristezas, por siempre estar a mi lado, y cada día hacer de mí, una mejor mujer. Porque una vida sin amistades es como estar en una isla desierta. A todos y cada uno de ellos va dedicado esta tesis, a todos aquellos ángeles permanentes o que simplemente cruzaron por mi vida. A todos ellos, muchísimas gracias!

A mis padres, por brindarme la oportunidad de comenzar un nuevo viaje, el profesional.

A mi tutor de tesis, Máster Juan Pablo Erraez, por haberme abierto las puertas al mundo laboral, por ser amigo, por tomarme en cuenta para que se abran ventanas con rumbos tan lejanos como Taiwán. Muchísimas gracias!

“El Nuevo Código de Planificación y Finanzas Públicas, resultados macrofiscales 2000-2011”

Introducción.....	7
Metodología del trabajo.....	9
1. Antecedentes	9
2. Planteamiento del Problema.....	9
3. Preguntas de Investigación.....	10
5. Justificación.....	11
6. Delimitación de la disertación	12
7. Planteamiento de la hipótesis	12
8. Metodología de investigación	12
9. Fuentes de información	13
10. Tratamiento de la información	13
Capítulo I: Fundamentación teórica.....	14
1. La participación del Estado en la economía según la visión de las escuelas de pensamiento económico.....	14
1.1. Escuela clásica y la escuela neo-clásica	15
1.2. Escuela keynesiana y neo-keynesiana	17
1.3. La eficiencia en el sentido de Pareto	19
1.4. Defensa del eje principal y secundario del capítulo	21
1.5. El Estado.....	23
1.6. Desagregación de la estructura orgánica del Sector Público ecuatoriano	25
1.7. Sistema económico del Estado ecuatoriano.....	40
1.8. Indicador de sostenibilidad fiscal Blanchard (1990)	41
1.9. Indicador “verdadero” de la sostenibilidad fiscal.....	45
Capítulo II: Las finanzas públicas.....	47
2. Manual de estadísticas de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional 2001	47
2.1. Estructura del Sector Público	47
2.2. Contraste de la Estructura del Sector Público consolidado según los lineamientos internacionales frente a los lineamientos nacionales.....	52
2.3. El Sistema de Estadísticas de las Finanzas (EFP)	55
2.4. Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Ecuador.....	56
2.5. Contraste de los sistemas de estadísticas de finanzas públicas entre los lineamientos internacionales y nacionales	58
2.6. Tipos de Transacciones	62

2.7.	Contraste de los ingresos conforme al Manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI y el documento “Metodología de la Información Estadística Mensual” del BCE, 3ra. edición.....	66
2.8.	Contraste de los gastos conforme al Manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI y el documento “Metodología de la Información Estadística Mensual” del BCE, 3ra. edición.....	74
2.9.	Contraste de las formas de financiamiento entre el Manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI y los lineamientos nacionales.	77
Capítulo III: El Presupuesto General del Estado ecuatoriano.....		81
3.	El Presupuesto General del Estado.....	81
3.1.	El Presupuesto General del Estado ecuatoriano	81
3.2.	Marco jurídico del Presupuesto General del Estado.....	83
3.3.	La sostenibilidad fiscal	84
3.4.	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP)	86
3.5.	El COPYFP y el bajo la línea	88
3.6.	Contraste del COPYFP con las cinco leyes derogadas.....	90
3.7.	Presupuestos Generales del Estado años 2010 y 2011	93
3.8.	Principales resultados fiscales 2000-2011	100
Capítulo IV: Indicadores de sostenibilidad fiscal.....		109
4.	Indicadores tradicionales de sostenibilidad fiscal	109
4.1.	Indicador de presión e iliquidez del Gobierno Central.....	111
4.2.	Indicador “verdadero” de la sostenibilidad fiscal.....	113
4.3.	Previsión cuatrienal 2012- 2016.....	118
4.4.	Escenario 1: Escenario probable	121
4.5.	Escenario Bajo y Escenario Proforma	133
Conclusiones		134
Recomendaciones		137
Notas aclaratorias.....		138
Referencias bibliográficas.....		139
Leyes		141
Referencias de URL.....		¡Error! Marcador no definido.
Anexos		142
	Anexo A.- Construcción del indicador de sostenibilidad fiscal Blanchard 2000- 2011	142
	Anexo B.- Construcción del indicador de sostenibilidad fiscal Blanchard 2000- 2016; escenario probable.....	145
	Anexo C.- Construcción del indicador de sostenibilidad fiscal Blanchard 2000- 2016; escenario bajo	148
	Anexo D.- Construcción del indicador de sostenibilidad fiscal Blanchard 2000- 2016; escenario proforma	151

Introducción

Históricamente Ecuador ha sido una economía caracterizada por arrastrar déficits presupuestarios y grandes deudas tanto internas como externas, en los últimos años se ha tratado de romper la tendencia, específicamente en el período a estudiarse 2000-2011. Dentro de este período y coyuntura, un nuevo Código De Planificación y Finanzas Públicas se expide mediante Registro Oficial N° 306, específicamente el viernes 22 de Octubre del 2010.

Dicho Código presenta una serie de implicaciones como la centralización mediante el manejo de una sola regla fiscal; derogaciones de cinco leyes de control de endeudamiento fiscal; incrementos el techo del endeudamiento con relación al PIB (40% endeudamiento/PIB); la posibilidad de modificar el Presupuesto General del Estado hasta en un 15% por medio del representante de la cartera de Estado a cargo de las finanzas públicas; y reformas en cuanto al financiamientos público interno se refiere, además el Código de Planificación y Finanzas Públicas faculta al Ministerio de Finanzas emitir CETES y la emisión de bonos y otros títulos, excluyendo los títulos valores de deuda menores a 360 días; del mismo modo, el cambio de metodología en la elaboración de las cuentas nacionales, incide en la comparabilidad de cifras en cortes de tiempo y podría obligar a llevar una doble contabilidad para presentar las finanzas públicas conforme a los parámetros internacionales emitidos por el Fondo Monetario Internacional.

Mediante esta disertación se pretende clarificar el impacto de los cambios previamente mencionados y la sostenibilidad del endeudamiento público a partir de la incorporación de las normas y parámetros estipulados en el Nuevo Código de Planificación y Finanzas Públicas.

La sostenibilidad en términos simplificados, es la capacidad que tiene el gobierno para cumplir con las obligaciones adquiridas. Un análisis de la misma es importante porque permite evaluar si los niveles de deuda se pueden incrementar, si la economía presenta una posición financiera solvente, y si es recomendable que las políticas aplicadas continúen.

Para cumplir con este propósito, este trabajo se divide en cuatro capítulos. El primer capítulo corresponde al marco teórico, dentro de este se hace una recopilación de los planteamientos teóricos en torno a la participación del Estado en la economía según las principales corrientes económicas, y se concatena estos conceptos con la sostenibilidad de la economía, y concretamente la fiscal. A seguir se definen y desagrega el Estado ecuatoriano y se expone el modelo económico establecido.

El segundo capítulo resume y desagrega los niveles y subniveles del Estado según el Manual de estadísticas de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional; subsiguientemente, se los contrasta con la desagregación de los subniveles del Estado ecuatoriano. A seguir, se define a los ingresos, gastos, y financiamiento con sus respectivas clasificaciones según los lineamientos internacionales, en aras de facilitar el lector la comprensión de los elementos a utilizarse dentro de las finanzas públicas. De igual manera, se procederá a contrastar estos conceptos con los lineamientos contables utilizados en la elaboración de las finanzas públicas nacionales.

El tercer capítulo abarca las definiciones que giran en torno al Presupuesto General del Estado, las reformas derivadas del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y sus respectivos contrastes. En el primer caso se realizará un primer acercamiento en cuanto a las diferencias estructurales entre los Presupuestos Generales 2010 y 2011; y para el segundo caso, se desagregará la temática en contraposición con las leyes derogadas a partir de la expedición del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, al igual que el desarrollo de la temática de sostenibilidad como antecedente a los indicadores.

El cuarto capítulo corresponde al tema central de esta disertación, en el cual se desarrollan los principales indicadores de sostenibilidad tradicionales, y el desarrollo del indicador de sostenibilidad Blanchard. En este capítulo se explica los principales picos y valles atípicos dentro de las series utilizadas para el análisis de la sostenibilidad fiscal.

Finalmente, se resume los resultados obtenidos, establece conclusiones y recomendaciones a partir del contraste de los diferentes escenarios fiscales.

Metodología del trabajo

1. Antecedentes

Desde enero de 2007, con el inicio del período presidencial de Rafael Correa Delgado, el Ecuador ha desarrollado sus políticas bajo los lineamientos del llamado “sumak kawsay” o buen vivir, a partir de esta ideología se ha desarrollado un régimen completo de desarrollo que busca garantizar una mejor calidad de vida a nivel nacional.

Uno de los pilares básicos del mencionado “sumak kawsay” es la planificación y la revalorización de los indicadores de calidad de vida por encima de los indicadores macroeconómicos de crecimiento. Es por ello, y bajo esta línea de pensamiento que en octubre del año 2010 se aprueba el Nuevo Código de Planificación y Finanzas Públicas.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas busca vincular la planificación con las finanzas del Estado y alcanzar un desarrollo nacional que a su vez permita cumplir las metas del buen vivir. El Ecuador si bien contaba con planes de desarrollo, no se daba la importancia necesaria a un esquema de planificación que permitiera a la actividad financiera responder. A partir de su expedición, se derogaron cinco leyes de control de endeudamiento fiscal sosteniendo que las mismas no propiciaban un ordenamiento de las finanzas públicas, complicaban la coordinación de ordenanzas, propiciaban la interferencia de leyes entre sí, y poseían un carácter caduco.

El presente trabajo se enfocará principalmente en un análisis de los resultados macroeconómicos para evaluar el grado de eficiencia del mencionado Código, así como en una evaluación de la sostenibilidad fiscal de 10 años comenzando en el 2000, pero concentrándose en el período 2005-2011, con el fin de establecer el nivel de estabilidad financiera intertemporal, y establecer si la misma permite el cumplimiento del buen vivir como política de desarrollo sostenible.

2. Planteamiento del Problema

La problemática derivada de la sostenibilidad fiscal, y la aprobación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, gira principalmente en torno a la derogación de las cinco leyes expuestas a continuación:

- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.
- Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.
- Ley de Presupuestos del Sector Público y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento y Racionalización Administrativa de los Procesos y Endeudamiento.
- Ley de Recuperación del Uso de Recursos Petroleros del Estado.
- Ley de Regulación Económica y Control de Gasto Público.

Las derogaciones efectuadas se sustentaron en la temporalidad de las mismas debido a que la ley de las Finanzas Públicas era del año 1977. Uno de los problemas a consecuencia de las derogaciones, es que además de concentrar las leyes de control de gasto en un solo artículo, este también abre excepciones. El magno artículo 90, en el que se resumen las cinco leyes derogadas, establece que egresos permanentes sólo podrán ser financiados mediante ingresos permanentes, pero según el artículo 126 del Código, de calificarse como situación excepcional, los egresos permanentes en salud, educación y justicia también se podrán financiar con ingresos no permanentes (exportaciones de petróleo e incluso deuda pública). Esto sin duda abre brechas jurídicas que podrían alterar la sostenibilidad fiscal debido a que la centralización de las leyes en un artículo genera una estructura vertical apoyada en el Ejecutivo.

El Ecuador, al ser una economía dolarizada y carecer de una maniobrabilidad cambiaria, debe velar por una consistencia macrofiscal que involucre un control responsable principalmente sobre gasto y endeudamiento, y que a su vez mejore la sostenibilidad al término de los años fiscales, es por ello y conforme a la problemática planteada que la derogación de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal genera un vacío en cuanto a planificación de metas que permitan la mejora de los escenarios fiscales a futuro, lo cual sin duda estaría en contraposición con los lineamientos del Plan Nacional para el Buen Vivir.

Conforme a lo establecido, la mencionada ley derogada abandona metas y restricciones nacionales que coadyuvarían a evitar un gasto desmedido, por ejemplo: el tope real de crecimiento del gasto era de (3,5%) anual, el cual debía ir acompañado de una reducción anual de (0,2%) del PIB en el déficit no petrolero; esto no sólo permitía reducir la dependencia presupuestaria de los ingresos por petróleo, si no también mejorar los niveles de déficit globales.

Finalmente, las modificaciones en torno a la estructura de las cuentas nacionales, no sólo obliga a llevar una doble contabilidad frente a los parámetros establecidos por el Fondo Monetario Internacional si no que también genera inconvenientes a nivel regional en lo que refiere a negociaciones en bloque y compromete la comparabilidad de datos.

3. Preguntas de Investigación

3.1. Pregunta General

¿En qué medida los cambios generados a partir de la expedición del Nuevo Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, constituyen una herramienta que propenda al desarrollo económico sostenido?

3.2. Preguntas Específicas

- ¿Qué lineamientos define el Nuevo Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas para el manejo del endeudamiento público interno y externo en contraposición con las cinco leyes derogadas?¹

¹ Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, Ley Orgánica para la Recuperación del uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos y Endeudamiento, Ley de Gasto Público.

- ¿Qué resultados se obtienen mediante el contraste estructural y analítico de los Presupuestos Generales 2010 y 2011?
- ¿Qué derivaciones sobre sostenibilidad del endeudamiento público, se consiguen de la construcción del indicador de sostenibilidad fiscal de Blanchard (1990) en el mediano y largo plazo?

4. Objetivos

4.1. Objetivo General

Comprobar si los cambios generados a partir de la expedición del Nuevo Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, son una herramienta que propenda a un desarrollo económico sostenido.

4.2. Objetivos Específicos

- Establecer los lineamientos que el Nuevo Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas precisa sobre el endeudamiento público, en discrepancia con las cinco leyes previamente derogadas.
- Determinar los cambios estructurales derivados de la implementación del Nuevo Código de Planificación y Finanzas Públicas, desde el punto de vista analítico y gráfico, en cuanto al registro y presentación del Presupuesto General del Estado 2010 y Presupuesto General del Estado 2011.
- Estimar la sostenibilidad en el mediano y largo plazo del endeudamiento público a partir del indicador de Blanchard, y las relaciones de los principales indicadores macroeconómicos, período 2000-2011.

5. Justificación

El análisis del Nuevo Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, justifica su análisis dado el entorno económico actual y la coyuntura; dentro del entorno económico se toma en consideración las múltiples reformas tributarias y fiscales; y como coyuntura se analiza la volatilidad de los ingresos petroleros, y la dependencia de la economía hacia este. Sus derivaciones e implicaciones en las finanzas públicas reflejadas en el Presupuesto General del Estado, y en las derogaciones de las leyes mencionadas son de vital importancia para el monitoreo de la sostenibilidad fiscal.

La motivación que propició esta investigación, son los cambios estructurales en cuanto al manejo de las finanzas públicas, y la importancia del sector fiscal, al cual le aquejan varios problemas, como la necesidad de financiamiento, déficit presupuestario, y políticas empleadas en su mayoría de carácter pro cíclico que a su vez termina agravando el escenario fiscal llevando a un sobreendeudamiento y un mal manejo de los bienes públicos.

En sí la importancia pareciera implícita, ya que las finanzas públicas y los lineamientos bajo que la misma operan, deben propender a un desarrollo económico sostenido y deben coadyuvar a una mejor redistribución de la riqueza; a esto se denomina, política fiscal, marco bajo el cual el Nuevo Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas se publicó.

Esta disertación pretende de igual modo, determinar las implicaciones del cambio de metodología en la elaboración del Presupuesto General del Estado, que incide en problemas para la comparabilidad de cifras en cortes de tiempo y una doble contabilidad a la que el Estado se vería obligado a recurrir para presentar sus finanzas en los modelos de esquemas internacionales, en lo que se refiere al registro de la deuda y la exclusión de ciertas partidas en esta sección.

El alcance de la disertación incluye al ejecutivo como agente implementador de la reforma, a las entidades públicas como ejecutoras de la misma, y a la población en general como agentes receptores de la nueva estructura y política fiscal.

La presente disertación sería de potencial ayuda para el Ministerio de Finanzas y para analistas económicos que buscasen recoger los resultados de la contrastación de los diferentes marcos jurídicos vigentes comprendidos entre los años 2000 y 2011.

6. Delimitación de la disertación

El tema de la disertación estará limitado al Gobierno Central dentro del Presupuesto General del Estado ecuatoriano con cortes temporales 2010-2011, a excepción en la construcción del índice de Blanchard para lo que se tomará un rango de tiempo mayor de diez años, enfocados en el período 2000-2011.

Finalmente el sector al que se delimitará la investigación será el sector público no financiero, mediante el cual se realizará la construcción de escenarios que permitan determinar los niveles de sostenibilidad requeridos bajo las condiciones macroeconómicas de la economía nacional actual.

7. Planteamiento de la hipótesis

Los cambios generados a partir de la expedición del Nuevo Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, constituyen una herramienta que propende el desarrollo económico sostenido así como un mejor desembolso de los recursos económicos.

8. Metodología de investigación

8.1. Tipo de investigación

La investigación será de tipo aplicada, ya que se fundamentará en el marco jurídico disponible “Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas” y las leyes derogadas (Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, Ley Orgánica para la Recuperación del uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos y Endeudamiento, Ley de Gasto Público; y se las contrastará con las normas internacionales de contabilidad de las finanzas públicas establecidas por el FMI.

Además el carácter de la investigación aplicada se verá reflejado en los resultados macrofiscales, los escenarios fiscales y los índices de sostenibilidad, provenientes de de fuentes secundarias de información.

8.2. Técnicas de investigación

La investigación a desarrollarse dependerá del contraste de datos, mediante los escenarios y cifras con respecto al Gobierno Central de los Presupuestos Generales del Estado 2010 y 2011; y el contraste de documentos entre el Nuevo Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y las cinco leyes derogadas. Así mismo se recurrirá a la aplicación de índices de sostenibilidad tradicionales empleados a nivel mundial, y específicos como el caso del índice de sostenibilidad de Blanchard (1990), que a diferencia de los convencionales, como en la razón deuda/PIB muestra la presión a la que está sometida la caja fiscal por el pago de la deuda.

9. Fuentes de información

Para la presente investigación, la información principalmente provendrá de fuentes de información secundaria del Ministerio de Finanzas, en lo que refiere a la información presupuestaria, emisión de CETES, papeles de deuda, y con respecto a los indicadores macroeconómicos, los datos serán obtenidos del Banco Central del Ecuador mediante su página web (www.bce.fin.ec).

En cuanto al marco jurídico a emplearse, este provendrá de las leyes publicadas en el Registro Oficial, en aras de garantizar la oficialidad de las mismas.

10. Tratamiento de la información

La información recolectada será tratada en base a la estadística descriptiva con el fin de elaborar índices de sostenibilidad fiscales tanto tradicionales, como específicos.

El tratamiento del marco jurídico se manejará a través de la observación científica de las leyes expedidas por el Registro Oficial, para un posterior contraste que evidencie los cambios estructurales.

Capítulo I

Fundamentación teórica

1. La participación del Estado en la economía según la visión de las escuelas de pensamiento económico.

Desde sus inicios en la Grecia antigua, la economía ha presentado fuertes cambios en la tendencia y forma de establecer las abstracciones de la realidad. Para fines prácticos y en honor a la precisión, se procede a realizar un breve recuento histórico de los enfoques económicos que han aportado en identificar y desarrollar el marco teórico actual dentro de dos ejes. El eje principal versa en torno a participación del Estado y cómo este opera mediante las finanzas públicas, y el secundario concatena las escuelas de pensamiento económico con la sostenibilidad, específicamente con la sostenibilidad fiscal. Para ello, y dependiendo de la relevancia de las escuelas de pensamiento, se las define brevemente en un esbozo, o detalla más a fondo en los siguientes numerales.

- **Mercantilismo**

Conforme lo expone Stiglitz, Joseph (2000: 13), en el siglo XVII y predominantemente por los altos niveles de comercio de la época, se desarrolló el mercantilismo, el cual fue principalmente persuasivo para los franceses. Esta corriente proponía una serie de autoregulaciones que defendían a la burguesía naciente, debido a que consideraban al comercio exterior como la clave para el desarrollo de la riqueza a través de una balanza comercial siempre positiva. A la época, las preocupaciones de sostenibilidad, eran prácticamente inexistentes debido a que las rutas comerciales y los mercados no se encontraban completamente desarrollados, esto impulsó a los representantes de esta escuela a centrar su atención en la expansión del comercio como plataforma para lograr un crecimiento que garantice un crecimiento sostenido en el tiempo.

- **Fisiocracia**

Posteriormente, y desplazando su plano de análisis hacia la esfera de producción, se desarrolla la doctrina fisiocrática, que en un principio, y según Yoandris Sierra (2010: 9), centró su atención en la producción que provenía únicamente de la agricultura. Esta escuela, instaurada por François Quesnay, Anne Robert Jacques Turgot y Pierre Samuel du Pont de Nemours en Francia en el siglo XVIII, constituye las bases para que posteriormente se desarrolle el liberalismo.

En contraposición al mercantilismo, los fisiócratas promulgaban el no intervencionismo del Estado, sustentaban dicha aseveración en la perfección de las leyes naturales y del orden esencial desprendido de estas. La presencia del Estado a partir de estos preceptos sólo entorpecería dicho orden y comprometería el buen funcionamiento del sistema económico.

El orden natural establecía que sólo las actividades agrícolas son generadoras de riqueza, ya que únicamente por medio de la naturaleza es factible que los productos obtenidos, sean mayores a los insumos utilizados. La plusvalía generada por la naturaleza era denominada producto neto, la cual derivaba en flujos materiales, que constituye la primera idea de sostenibilidad en la economía, en la cual, se debe analizar y tomar en cuenta las restricciones físicas para poder asegurar una producción futura. En cuanto al comercio y a la industria, estas no se consideraban como sectores creadores de riqueza debido a que sólo permitían su distribución. Es por ello, que ninguno de los dos sectores debía estar amparado bajo leyes proteccionistas que velen por su desarrollo, o políticas de comercio internacional.

De estas afirmaciones se establece el famoso postulado de “laissez faire, laissez passer” (dejar hacer, dejar pasar). A partir de estos postulados, se desarrolla la escuela clásica, la cual será la primera a desarrollarse con mayor detenimiento, ya que a pesar de no compartir los lineamientos con esta disertación, establece las primeras funciones del Estado a partir de la publicación de la obra “An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations” en 1776, por Adam Smith.

1.1. Escuela clásica y la escuela neo-clásica

De acuerdo con Stiglitz (2000: 20), “La Riqueza de las Naciones” nace como una respuesta a los mercantilistas quienes buscaban una mayor asistencia del Estado que permitiese un continuo impulso al comercio mediante un grado de proteccionismo que afiance las bases de dicha actividad.

En su obra, Smith pretendía demostrar que la competencia y el ánimo de lucro llevan a los individuos en la búsqueda de sus intereses a servir al interés público. De esta manera, sólo perdurarían las empresas que respondían a las preferencias de los consumidores en cuanto al bien y a la disponibilidad del mismo al menor precio posible.

Adam Smith, sostiene así mismo que la mejor manera de llegar al bienestar público es vía el propio beneficio, dado que *la mano invisible*, concepto que sugiere que intrínsecamente, se produce lo deseado de la mejor forma posible, este concepto es el mejor regulador del mercado, ya que los consumidores determinan si están dispuestos a pagar por el bien ofertado un precio mayor al de sus costes de producción.

Lo que se pretende rescatar de esta obra no es su línea de pensamiento principal, que versa en torno a la responsabilidad que tiene el Estado por los errores en la economía, si no el reconocimiento de que éste no puede deslindarse totalmente de la política y economía de un país. De este precepto se derivan las primeras funciones del Estado, y aunque específicas, necesarias e imprescindibles para los habitantes de un país o nación.

Entre las funciones a las cuales el Estado debería limitarse, de acuerdo a Stiglitz, (2000: 20-23), se recogen las siguientes:

- La protección de la propiedad individual
- La protección de la libertad individual.
- La realización de obras públicas que no sean de provecho para intereses particulares como la seguridad nacional o la educación.

De acuerdo a Lucas Pacheco Prado (2009: 14), para la teoría clásica, el Estado a través de su entidad histórica, el gobierno, es considerado como el *sujeto* de la política económica, tomando el papel de guardián que permite garantizar la libre disposición de la propiedad y el libre funcionamiento de mercado en el ámbito económico; y la libertad individual de los individuos en el ámbito político.

A partir de estas funciones limitadas y específicas a las cuales el Estado fue confinado, es que éste comienza a desarrollar una mayor injerencia y participación en el resto de esferas. Este salto fue producto de una participación activa en la defensa de los derechos básicos e individuales de los ciudadanos, y en respuesta a la demanda creciente por obras públicas y necesidades básicas que sostengan el crecimiento de las economías. La sostenibilidad dentro del pensamiento clásico se deriva de la limitación de los factores de producción, Adam Smith consideraba que el crecimiento económico demográfico, así como la demanda de la agricultura, derivaban en una ampliación de mercado que permitiría garantizar la sostenibilidad. Por otro lado, David Ricardo centra su atención no en el crecimiento de la riqueza, si no en la distribución de la renta. De este precepto, más adelante se desarrolla la Ley de rendimientos decrecientes, que obligaban a los principales actores de la economía a tomar medidas en el largo plazo para asegurar una sostenibilidad verdadera. Ricardo, por su parte expresaba una gran confianza en el avance de la ciencia como plataforma para garantizar esta sostenibilidad intertemporal, que enmarcaba el cuadro de la llamada sostenibilidad débil, la cual plantea la posibilidad de sustitución entre los recursos naturales y la tecnología.

- **Escuela neo-clásica**

Lucas Pacheco Prado (2009: 230), en su libro, “Política Económica” sostiene que a partir de la publicación de 1890 de Alfred Marshall, “Principios de Economía”, el pilar fundamental de estudio deja de ser la economía de la nación, y pasa a ser el estudio de la economía de la empresa. Si bien es cierto, continúa con las premisas de la escuela clásica en torno a los mercados capitalistas y sus mecanismos autoreguladores, promulga de la misma forma cambios en su estructura. El objetivo específico de análisis de la ciencia económica se establece como el estudio de las necesidades múltiples de los individuos frente a los medios escasos que disponen para satisfacerlas, premisa que brinda las primeras luces acerca de la sostenibilidad, sin embargo, los representantes de esta escuela compensaban esta restricción mediante la movilidad perfecta de factores, por lo que impulsaban la eliminación de barreras y la implementación de incentivos financieros o fiscales que les permitiesen alcanzar el pleno empleo de los recursos mediante el equilibrio de la renta y de la producción.

Los lineamientos básicos bajo los cuales esta escuela se desarrolla son la libertad, a nivel micro y macro. A nivel micro, fomenta la libertad individual, y a nivel macro, fomenta la libertad de empresa, que garantizaría la propiedad privada y el desarrollo económico óptimo a través del funcionamiento del mercado.

Tanto en la escuela clásica como en la neo-clásica se promulga intensivamente la libertad. En la primera, es la plataforma que permite que la “mano invisible” ejerza su influencia; y en la presente escuela, permite sustentar el buen funcionamiento de los intereses individuales, y estos a su vez permiten el buen funcionamiento del interés social.

Los neo-clásicos definen al Estado como la autoridad social que debe tener funciones políticas:

- Seguridad interna,
- Defensa social, y
- Mecanismos que regulen las relaciones jurídicas de igualdad de los individuos.

El objetivo específico de análisis, es el estudio de las necesidades múltiples de los individuos y de los medios escasos que se disponen para satisfacerlas, pero sostienen que de existir desocupación, esta sería voluntaria. Es importante mencionar, que tanto la escuela clásica como la neo-clásica, comparten la concepción de progreso evolutivo, mediante el cual se culmina inevitablemente con una etapa de abundancia y bienestar general basada en la aplicación intencional o no de las leyes económicas. Por ejemplo, la sostenibilidad, se garantizaría por la ley de mercados, en la cual la riqueza depende de la producción; cuantos más bienes se produzcan, más bienes existirán, y se constituirá una demanda para otros bienes que llevará a la economía a un *Estado progresivo*, donde todos los recursos se emplean al máximo, y en beneficio general.

A partir de estas atribuciones, el rol del Estado comienza a ganar más peso e injerencia, es así que en 1930, y a partir de la Gran Depresión, la representatividad del Estado en la economía toma un giro inclusivo desarrollando la escuela de pensamiento keynesiana, fundamentada por el reconocimiento del capitalismo como un sistema económico con fallas estructurales y desequilibrios inherentes.

1.2. Escuela keynesiana y neo-keynesiana

En 1936, producto de La Gran Depresión, y de los fallos de mercado del capitalismo, se publica la “*Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*” de John Maynard Keynes, esta obra sienta los preceptos y las bases para un nuevo modelo económico, que conforme a lo expuesto por Lucas Pacheco Prado (2009: 253), comienza por el estudio de la producción, circulación, distribución y consumo. Es decir, esta obra abraza y agrega con su propia óptica las esferas antes mencionadas por las escuelas anteriores.

A partir del keynesianismo, se presenta una teoría basada en la noción de la demanda agregada, y lineamientos de política que sostienen que en una situación de desempleo y capacidad productiva no utilizada, solamente puede aumentar el empleo y el ingreso total incrementando primero los gastos, ya sea por consumo o inversión.

La intervención del Estado en esta escuela de pensamiento se faculta como premisa para garantizar la sostenibilidad de la economía, dado que se reconoce la incapacidad de la misma para solucionar las fallas estructurales y los desequilibrios internos. De acuerdo a lo mencionado por Argandoña (1996: 356), la

concepción keynesiana sostiene que la política fiscal es eficaz y probablemente más eficaz que la política monetaria para conseguir la estabilización, por tanto la intervención del Estado a través de impuestos y del gasto no es neutral. Los gastos públicos tienen un efecto multiplicador sobre el ingreso, esto significa un mayor estímulo del crecimiento económico, que podría reducir el desempleo y sacar a la economía de una recesión.

Conforme a lo expuesto por Yoandris Sierra (2010: 63), el keynesianismo delega al Estado la misión de llenar la brecha abierta entre la oferta total y la demanda total, por lo que importa del gasto es el monto y no su destino, es decir, lo primordial es que este sea capaz de cerrar la brecha de superproducción. El riesgo de esta política, es la inflación, ya que un déficit no cubierto en la balanza fiscal provoca inflación. Del mismo modo, y conforme a lo expuesto por el autor en su obra *“Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero”*, el Estado es una fuerza externa que regula el mecanismo económico, y es el centro de las políticas macroeconómicas. Dentro de lo macroeconómico, existen cuatro instrumentos esenciales de política económica: la Política Fiscal, la Política Monetaria, la Política de Rentas y las Políticas asociadas al Sector Externo de la economía. Las dos primeras son las principales, y el campo de acción de esta disertación abarcará la Política Fiscal.

El keynesianismo, marca la primera escuela relacionada con el ámbito de esta disertación, ya que no sólo faculta la intervención del Estado, y reconoce las ineficiencias implícitas en la economía, sino que también diferencia las políticas públicas, y pondera a la política fiscal como uno de los ejes de mayor importancia. En el siguiente numeral (1.2.1), se detalla a mayor profundidad cómo los fallos de mercado facultan una intervención activa del Estado bajo la óptica de Joseph Stiglitz, considerado un neo-keynesiano.

1.2.1 Neo-keynesianismo, Joseph Stiglitz

De acuerdo a lo expuesto, existen dos posturas claras: el intervencionismo, y el no intervencionismo. A continuación se analizará la postura de Joseph Stiglitz en su obra: *“La economía y el sector público”* en la cual, detalla el porqué de una participación activa del Estado y cómo nuestra vida se encuentra estrechamente relacionada con el Estado.

Un recorrido rápido de los principales acontecimientos en nuestras vidas puede ilustrar de mejor manera la cercana dependencia que tenemos con el Estado, por ejemplo: nacemos en hospitales subvencionados por el Estado, los papeles de ciudadanía y la partida de nacimiento, así como todos los papeles legales que nos abalan como ecuatorianos son otorgados por oficinas públicas que son parte del Estado, la educación a la que accede gran parte de la población, al igual que la salud son brindadas por el Estado, los bonos de desarrollo humano, los cuales tienen como propósito potenciar la mejora de la calidad de vida provienen de igual manera del Estado, el lugar donde erigimos nuestras viviendas y los caminos y carreteras por donde nos movilizamos son proporcionados por el Estado así como los beneficios que obtenemos de los municipios y los servicios de recolección de basura. Dependemos así mismo del Estado para garantizar nuestra libertad individual y garantizar soberanía y protección a la población.

A pesar de identificar una presencia constante y homogénea del Estado en la vida de todos los habitantes, Stiglitz identifica cuatro fallos que le impedirían al Estado cumplir los objetivos que se plantease:

- **Información limitada**

Las consecuencias desprendidas de una medida adoptada, y cómo esta afectaría al sector privado son difíciles de prever y no estarían bajo el control inmediato del Estado.

- **Control limitado de las empresas privadas**

El Estado no controla totalmente las consecuencias de sus intervenciones, ya que en un sistema donde se paga por los servicios obtenidos, los prestadores y los compradores de servicios deciden al final cuántos y qué tipo de servicios se prestan.

- **Control limitado de la burocracia**

El Estado como tal, no posee un control total sobre sus empleados, esto quiere decir que una ley propuesta por el ejecutivo puede ser rechazada en la Asamblea Nacional o modificada perdiéndose el propósito inicial de la creación de la misma.

- **Limitaciones impuestas por los procesos políticos**

Los procesos políticos a través de las cuales se toman las decisiones presentan dificultades debido a que cada grupo representa un interés distinto político.

1.3. La eficiencia en el sentido de Pareto

El primer fallo de mercado desarrollado por Stiglitz, se relaciona estrechamente con la eficiencia en el sentido de Pareto; bautizada así por el economista italiano Vilfredo Pareto, refiere a “Pareto” como las asignaciones de recursos que tienen la propiedad de no mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra. Según Roger Le Roy Miller y Roger E. Meiners (1990: 604-605), la eficiencia en el sentido de Pareto se encuentra dentro del campo de análisis de la economía del bienestar que gira en torno al estudio de la economía con las mejores soluciones factibles para la asignación, y distribución de los recursos dados.

Dentro del campo de estudio de la economía del bienestar, se consideran tres supuestos principales y dos secundarios que complementan a los tres primeros.

1. El individuo es el mejor juez de su propio bienestar.
2. Si el individuo prefiere “a” a “b”, su bienestar es mayor con la situación “a” que con la de “b”.
3. El individuo actúa siguiendo sus propias preferencias, y por lo mismo, escogerá lo que le genere mayor bienestar.²

² Microeconomía (1990 : 604-605)

Adicionalmente, se complementa estos tres supuestos con dos aclaraciones: la primera sostiene que el supuesto número uno no es aplicable para niños de poca edad, ya que no siempre eligen la mejor opción para aumentar su bienestar, y la segunda aclaración plantea que el Estado busca siempre el beneficio colectivo, es decir, éste siempre persigue el mejor interés del conjunto social.

Del mismo modo, y conforme a lo mencionado por dichos autores en su obra “Microeconomía”, la condición de Pareto, originalmente planteada por el economista italiano Vilfredo Pareto en su obra “Cours d’Economie Politique (Lausana Suiza, F, Rouge, 1897); establece que una asignación óptima o eficiente de recursos, es una asignación de recursos tal que, comparada con cualquiera otra, las partes involucradas están por lo menos en iguales condiciones de lo que estaban antes, y, por lo menos una de ellas está mejor de lo que inicialmente estaba.

El óptimo de Pareto, es el núcleo fundamental dentro del estudio de las funciones de bienestar, sin embargo de acuerdo a Call y Holahan, el concepto, entendido como cualquier acción que beneficie a alguien sin perjudicar a otro, no es una visión completa. Esta, sólo realiza un descarte de opciones hasta llegar a agotar las combinaciones, antes que se llegue al escenario de beneficio, en el que alguien perjudique a otro. Por el contrario, la eficiencia de Bentham estipula que el beneficio se presenta en “el máximo bien para el mayor número”, es decir, realiza un análisis a nivel agregado de las diferentes combinaciones y opciones, mientras que el óptimo de Pareto evita tales comparaciones de utilidad interpersonales.

Conforme a lo expuesto por Le Roy Miller y Roger E. Meiners, la condición de Pareto puede aplicarse únicamente a una economía que conste de por lo menos dos individuos, mientras que la noción de eficiencia económica puede aplicarse a una economía que esté conformada por sólo un individuo y en la cual no existan derechos de propiedad y problemas de interacción. Sin embargo, estos dos conceptos tienden a asociarse en la realidad dado que si no se logra la condición de Pareto, usualmente esto implica la existencia de alguna ineficiencia económica.

- **Participación del Estado en los fallos de mercado**

- **Fallo de la competencia**

Sostiene que para que los mercados sean eficientes en el sentido de Pareto, debe haber competencia perfecta, para ello, el Estado debe procurar que en cada sector de la economía haya varias empresas, y que cada una de ellas no tenga una injerencia significativa en el precio del bien que se produce.

- **Bienes públicos**

El Estado debe garantizar que se cumplan dos de sus características, es decir, que los bienes públicos sean no excluyentes y con coste marginal cero. Stiglitz sostiene que la provisión de bienes públicos es escasa, y por lo tanto, requiere del Estado para garantizar una mayor dotación.

- **Externalidades**

La asignación de los recursos puede ser no eficiente, es por ello, que el Estado debe fungir como regulador de las externalidades. En cuanto a las externalidades negativas, el Estado debe procurar que el coste de remediación de las mismas recaiga sobre los iniciadores de dicha actividad, por el contrario, en lo que respecta a externalidades positivas, este debe procurar que los beneficios recaigan sobre los individuos que la efectuaron.

- **Mercados incompletos**

Se requiere de la presencia del Estado, cuando los mercados privados suministran un bien cuyo costo es menor al que están dispuestos a pagar los consumidores, por lo que el mercado no habría podido atender debidamente a todos los usuarios.

- **Fallos de la información**

La asimetría de información, faculta la intervención del Estado debido a la carencia de información completa de los consumidores en cuanto a calidad y precio. Este es el caso de los prestamistas, por ello, el Estado debe exigir que los prestatarios informen claramente sobre las tasas de interés a las cuales los prestamistas ofertan los créditos.

- **Paros, la inflación y el desequilibrio**

El Estado debe tener una política clara que permita la estabilidad macroeconómica y frene los paros, la inflación y los desequilibrios de mercado. Del mismo modo, debe velar por los trabajadores desplazados producto de la tendencia a desocupar la mano de obra dentro de una economía privada (sustitución personas/máquinas).

1.4. Defensa del eje principal y secundario del capítulo

En los siguientes numerales, se exponen los argumentos que permiten justificar el eje principal que corresponde a la intervención del Estado en la economía; y la justificación del eje secundario, que apoya la intervención del Estado como la plataforma para garantizar la sostenibilidad, y más específicamente la sostenibilidad fiscal.

1.4.1. Eje principal: Justificación de la intervención del Estado

La presente disertación se basa en la visión keynesiana, y concretamente a partir del reconocimiento de que la economía cuenta con fallos intrínsecos. Estos fallos permiten justificar la intervención del Estado con el fin de dar solución a los fallos, y mejorar el desempeño de las herramientas del Estado, como el Presupuesto General del Estado, definido en el capítulo tercero.

Los fallos mencionados no son los únicos que validan la presencia e intervención del Estado. El hecho que una economía sea eficiente en el sentido de Pareto, no abarca el problema de la distribución de renta, aún los mercados más competitivos, pueden generar una distribución de la renta muy desigual, y dejar a un grupo de personas con recursos insuficientes para vivir. En la misma línea de pensamiento, la intervención del Estado está justificada por el temor que un individuo no actúe conforme a su propio interés; la intervención del Estado en estos casos no debe limitarse únicamente en proporcionar la información, sino también en obligar a consumir bienes preferentes como la educación primaria.

Adicional a los fallos de mercado, y según lo recogido en el libro de “La economía del sector público” de Stiglitz (2000: 28); Richard Musgrave, economista del siglo XX sostiene que, el Estado tiene tres brazos económicos en los cuales es mandataria su participación, y bajo los cuales la óptica de la disertación cuerda y son:

- **La estabilización:** Con el fin de mantener a la economía en niveles del pleno empleo, con precios estables.
- **La asignación:** Mediante la cual, el Estado debía intervenir en la asignación de recursos para: defensa, educación, salud, etc. Incentivar ciertas actividades mediante subvenciones y frenar el desarrollo de otras por medio de impuestos.
- **La distribución:** Sugiere en la mejor forma en que los bienes producidos por la sociedad se distribuyan entre sus miembros, es mediante las proposiciones equidad-efectividad.

1.4.2. Eje secundario: Sostenibilidad

En cuanto a la sostenibilidad, la cual corresponde al eje secundario del presente capítulo, se debe partir de los fallos de mercado expuestos por Stiglitz y del Estado como solucionador de los mismos. La sostenibilidad a partir de la Gran Depresión y concretamente desde el keynesianismo toma una ponderación mucho más importante que la presentada en las escuelas precedentes, esto se debe fundamentalmente a la evolución de la economía en el transcurso del tiempo, así como del pensamiento económico.

Al principio del capítulo, se explicó a mayor detalle que tanto en el mercantilismo, como la fisiocracia, se desarrollaron en un escenario económico con un océano inmenso de posibilidades de expansión, donde la sostenibilidad de la economía no representaba un problema concreto. A las preguntas de sostenibilidad, se respondía mediante un aumento de las rutas comerciales para los mercantilistas, como un aumento en la producción de la tierra para los fisiócratas; siendo el lema *laissez faire laissez passer*, uno de las razones por las cuales la sostenibilidad no llegó a desarrollarse en estas escuelas. La intervención del Estado en este escenario, sólo facilitó y propendió a una sostenibilidad débil que sustituía los recursos naturales por la tecnología, esta última, constituye el justificativo principal de una economía sostenible para las nuevas escuelas clásicas y neo-clásicas.

Con respecto a la escuela clásica, y neo-clásica, la sostenibilidad entra en escena debido a la Ley de rendimientos decrecientes, y las limitaciones de los factores de producción. Sin embargo, Adam Smith justifica la sostenibilidad de la economía en el crecimiento económico demográfico, y en el crecimiento de

la demanda, lo cual devenía en una ampliación general de mercado. Mientras que David Ricardo la justificaba a través de la tecnología.

Finalmente, la sostenibilidad de la economía toma un rol importante a raíz de la Gran Depresión, ya que posterior a esta, se desarrolla la escuela keynesiana, en donde la intervención del Estado se justifica tal y como se detalló en el numeral (4.1.1). A seguir, y conforme a la línea de tendencia, el neo-keynesianismo busca la sostenibilidad de las políticas públicas en general, a través de los fallos de mercado, donde un monitoreo de la sostenibilidad es esencial para determinar qué políticas deben continuar, y cuales se deben ajustar.

La medición de la sostenibilidad, concretamente la fiscal, ayuda a monitorear y ajustar los fallos de las externalidades que pudiesen suscitarse en una economía, dado que tanto los indicadores tradicionales de sostenibilidad, como los específicos, ayudan a determinar qué sector está contribuyendo a la presentación de fallos de mercado. Lo que se pretende del monitoreo de la sostenibilidad, es evitar que el Estado, y por ende la caja fiscal incurra en grandes cantidades de dinero para ajustar los fallos de mercado explicados anteriormente. Adicionalmente, contar con una sostenibilidad fiscal en el espacio intertemporal evita que se susciten paros, inflación y desequilibrio, que incidan directamente en la producción y empleo; mediante lo cual se evitaría de igual manera que el Estado vele por los trabajadores desplazados, lo que representaría un coste menos.

1.5. El Estado

El Estado de acuerdo a José Zafra Valverde (1900: 74), es un grupo territorial duradero, radicalmente comunitario, estrictamente delimitado, moderadamente soberano frente a otros, que se manifiesta como máximamente comprensivo en el plano temporal y en cuyo seno, sobre una población, con creciente homogeneidad y sentido de auto pertenencia, desarrolla una compleja gobernación guiada conjuntamente por las ideas de seguridad y prosperidad.

Es así, que el Estado es finalmente un conjunto de instituciones perennes, que prestan servicios públicos y poseen dos características básicas tal como lo detalla Lucas Pacheco Prado (2009: 236):

- Las personas que las dirigen son elegidas o son nombradas por quienes sufragan.
- Dispone de la atribución de coerción sobre las instituciones privadas, esto es, condicionar los comportamientos del sector privado vía sanciones, multas, leyes, o impuestos.

Siendo así que, el Estado puede presentarse de tres maneras diferentes:

- **El Estado con autonomía absoluta**

Concibe a la sociedad como la sumatoria de individuos iguales e indistintos, frente a los cuales el Estado con plena autonomía los representa a todos y a cada uno de ellos. Entre las funciones básicas del Estado

está, asegurar la libertad individual, la libre disposición de la propiedad y el libre funcionamiento del mercado.

- **El Estado de autonomía mínima**

De acuerdo a esta concepción, el Estado es un comité que administra los intereses de los poseedores de los medios de producción, y plantea que las clases sociales son las que se apropian del poder efectivo que lo ejercen a través del control del Estado. Este poder estaría limitado por la lucha de clases, pero establece que en último término, prevalecerán los intereses de los propietarios de los grupos hegemónicos. Bajo esta óptica, la política económica es un espacio de negociación de intereses económicos entre las clases y las fracciones de clases sociales.

- **El Estado de autonomía relativa**

Dentro de este punto de vista, el Estado presenta grupos sociales identificados según su situación frente a diversas problemáticas (económicas, sociales, culturales), cuyos intereses, se procura conciliar por medio de consensos.

A través de este papel conciliador, el Estado es el representante de todas las clases sociales, pero libre de asumir una posición neutral, que lo acercaría a un Estado de autonomía absoluta, o una posición no neutral y favorecer unilateralmente a un grupo social, pero siempre en aras de un conjunto. En esta concepción, el Estado con el mercado debe formar un sistema conjunto denominado “economía mixta”, donde las políticas económicas se apoyen en el mercado para generar un crecimiento económico.

1.5.1. El Estado ecuatoriano

El Estado ecuatoriano según el Art. 1 de la Constitución, es un estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. En cuanto a la forma de gobierno, esta es descentralizada, es decir, se procura una mayor participación y autonomía de los gobiernos seccionales; esta última característica se refleja en la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual propende a la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados.

El COOTAD, expedido el día martes 19 de octubre de 2010, y publicado en el Registro Oficial 303, es un esfuerzo por dar respuesta a un sistema de exclusión heredado de gobierno a gobierno, disparidad e inequidad en la presencia del Estado en los territorios del Ecuador, atraso, regionalismo, y el impedimento de la construcción de un proyecto nacional de desarrollo tal y como lo manifiesta Virgilio Hernández, Presidente de la Comisión Especializada de Gobiernos Autónomos Descentralización en su escrito, COOTAD: “Un paso en la construcción de la equidad”.

Para visualizar de mejor manera la estructura del Estado ecuatoriano, a continuación se presenta una desagregación de los diferentes niveles, de acuerdo a lo establecido por la Constitución y por el documento “Estructura Orgánica del Sector Público Ecuatoriano”.

1.6. Desagregación de la estructura orgánica del Sector Público ecuatoriano

Conforme al documento proporcionado por el Ministerio de Relaciones Laborales, el Sector Público Ecuatoriano, tiene su primer nivel de desagregación de acuerdo a las funciones estipuladas en la Constitución. Es así que, el primer nivel presenta 6 subniveles: la Función Legislativa, la Función Ejecutiva, la Función de Transparencia y Control Social, la Función Judicial y Justicia Indígena, y la Corte Constitucional. De estos subniveles, profundizaremos en honor a la precisión los dos primeros, es decir, la Función Legislativa, dado que a ella se debe el marco jurídico del presupuesto, endeudamiento y las reformas consideradas en la presente; y la Función Ejecutiva, de la cual se desprende los subniveles a considerarse para el análisis de los balances y presupuestos.

1.6.1. Función Legislativa

Gráfico No.1



Fuente: Normatividad Nacional actualizado a febrero de 2012.

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

En el Art. 118 de la Constitución, se define a la Función Legislativa, como el poder ejercido por la Asamblea Nacional, que se integra por asambleístas elegidos por un período de cuatro años. La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito, y se integrará por quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional, dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil de acuerdo al censo de la población. Entre las atribuciones y deberes que le corresponden a esta Función, se encuentran 13 descritas en el Art. 120 de la Constitución.

- a) Posesionar a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República proclamados electos por el Consejo Nacional Electoral. La posesión tendrá lugar el veinticuatro de mayo del año de su elección.
- b) Declarar la incapacidad física o mental inhabilitante para ejercer el cargo de Presidenta o Presidente de la República y resolver el cese de sus funciones de acuerdo con lo previsto en la Constitución.
- c) Elegir a la Vicepresidenta o Vicepresidente, en caso de su falta definitiva, de una terna propuesta por la Presidenta o Presidente de la República.
- d) Conocer los informes anuales que debe presentar la Presidenta o Presidente de la República y pronunciarse al respecto.

- e) Participar en el proceso de reforma constitucional.
- f) Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.
- g) Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados.
- h) Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda.
- i) Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.
- j) Autorizar con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, el enjuiciamiento penal de la Presidenta o Presidente o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, cuando la autoridad competente lo solicite fundadamente.
- k) Posesionar a la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
- l) Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución.
- m) Conceder amnistías por delitos políticos e indultos por motivos humanitarios, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. No se concederán por delitos cometidos contra la administración pública ni por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia.

1.6.2. Función Ejecutiva

La Función Ejecutiva, de particular interés para el desarrollo de la disertación, está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, nacionales, y planes que se creen para ejecutarlas. Esta Función es ejercida por la Presidenta o Presidente de la República, el o la cual es responsable de la administración pública acorde al Art. 141 de la Constitución. Del mismo modo, la Función Ejecutiva presenta ciertas atribuciones y deberes contenidos en el Art. 147 de la Carta Magna, entre las que se estipulan:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y las demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia.
- b) Presentar al momento de su posesión ante la Asamblea Nacional los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio.
- c) Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva.
- d) Presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación.
- e) Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.
- f) Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación.

- g) Presentar anualmente a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente.
- h) Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, para su aprobación.
- i) Nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda.
- j) Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión.
- k) Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes.
- l) Sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial.
- m) Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.
- n) Convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución.
- o) Convocar a la Asamblea Nacional a períodos extraordinarios de sesiones, con determinación de los asuntos específicos que se conocerán.
- p) Ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y designar a los integrantes del alto mando militar y policial.
- q) Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.
- r) Indultar, rebajar o conmutar las penas, de acuerdo con la ley.

Adicionalmente a las 18 atribuciones expuestas previamente, la Función Ejecutiva presenta 8 deberes, sin contar los trabajos conjuntos y representaciones que desempeñará con las demás instituciones del sector público.

El Art. 294 de la Constitución, describe el proceso de aprobación de la proforma presupuestaria que versa lo siguiente: La Función Ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual, la Asamblea Nacional, controlará que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará u observará. La proforma presupuestaria, deberá ser presentada en los primeros noventa días de su gestión, y en los años subsiguientes, en los primeros sesenta días antes del año fiscal respectivo, conforme al Art. 295. Posteriormente la Asamblea Nacional aprobará u observará, en los treinta días siguientes, y en un solo debate, la proforma anual y la programación cuatrianual. Si transcurrido este plazo la Asamblea Nacional no se pronuncia, entrarán en vigencia la proforma y la programación elaboradas por la Función Ejecutiva. Las observaciones que la Asamblea Nacional pudiese efectuar, serían sólo por sectores de ingresos y gastos, sin alterar el monto global de la proforma.

En caso de que existiese observaciones tanto a la proforma o a la programación por parte de la Asamblea Nacional, la Función Ejecutiva, tendrá un plazo de diez días, para aceptar dichas observaciones y enviar una nueva propuesta a la Asamblea Nacional, o ratificarse en su propuesta original. La Asamblea Nacional, en los diez días siguientes, podrá ratificar sus observaciones, en un solo debate, con el voto de dos tercios de sus integrantes. De lo contrario, entrarán en vigencia la programación o proforma enviadas

en segunda instancia por la Función Ejecutiva. Cabe recalcar que hasta que se apruebe el presupuesto del año en que se posesiona la o el Presidente de la República, regirá el presupuesto anterior.

Adicionalmente a las atribuciones descritas, el Art. 296, estipula que es deber de la Función Ejecutiva presentar cada semestre a la Asamblea Nacional, un informe sobre la ejecución presupuestaria, al igual que los gobiernos autónomos descentralizados presentarán informes, a sus correspondientes órganos de fiscalización, sobre la ejecución de los presupuestos.

Con respecto a la creación de nuevas preasignaciones, establecimientos, modificaciones, exoneraciones o eliminación de impuestos. Se establece en el Art. 298 que, solamente preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación, podrán ser creados en los términos previstos por la ley. En el área tributaria, el Art. 301, detalla que es función exclusiva del Poder Ejecutivo y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional realizar cualquier modificación en esta materia, es decir, sólo por acto normativo de un órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones.

Finalmente, se reconoce en la Constitución, como deberes y atribuciones únicas de la Función Ejecutiva, la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera (Art. 303), al igual que la fijación de sus niveles (Art. 305).

1.6.3. Estructura de la Función Ejecutiva

Definidas las atribuciones y deberes exclusivos de ésta función, a continuación se presenta la desagregación de la misma, analizada conjuntamente con la Dirección Nacional de Programación Fiscal del Ministerio de Finanzas, en aras de establecer una delimitación y un acercamiento correcto en la forma, y registro de las finanzas públicas conforme a lo establecido en la Constitución.

1.6.3.1. Estado Central

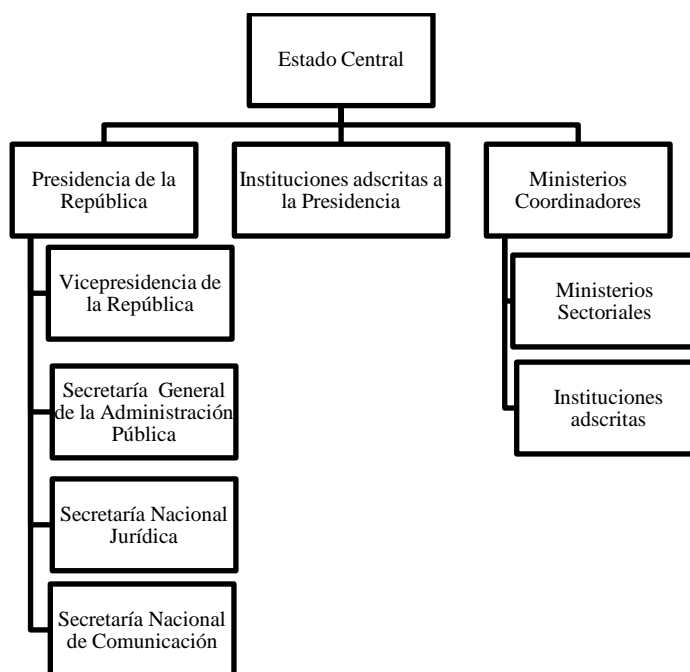
Este es un nuevo término implementado en la Constitución de 2008, para denominar al primer subnivel, en el que no se incluyen a los gobiernos autónomos descentralizados. Este nivel agrupa todas las unidades institucionales (entidades y fondos) cuya función principal es la de prestar servicios colectivos y efectuar operaciones de redistribución del ingreso, es por ello que en la Constitución, el Estado Central, presenta 12 competencias exclusivas, descritas en el Art. 26, tal y como se las enumera a continuación:

- a) La defensa nacional, protección interna y orden público.
- b) Las relaciones internacionales.
- c) El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.
- d) La planificación nacional.
- e) Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
- f) Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.
- g) Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
- h) El manejo de desastres naturales.

- i) Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.
- j) El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.
- k) Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
- l) El control y administración de las empresas públicas nacionales.

Según lo expuesto en “Estadísticas de las finanzas públicas en el Ecuador: 1971-1999” (2001: 10), este nivel, equivalente al de Gobierno Central en su estructura, incluye a las instituciones que prestan servicios no mercantes en campos específicos de la administración pública. Sus ingresos provienen principalmente de transferencias del Presupuesto del Estado, es decir, ministerios, entidades dependientes, entidades adscritas, empresas adscritas y fondos especiales que ejercen funciones de control, planificación, etc, o unidades de apoyo en áreas de competencia pública, así como de los pagos obligatorios (impuestos, tasas, contribuciones sociales, etc.) realizados por otros sectores económicos.

Gráfico No. 2



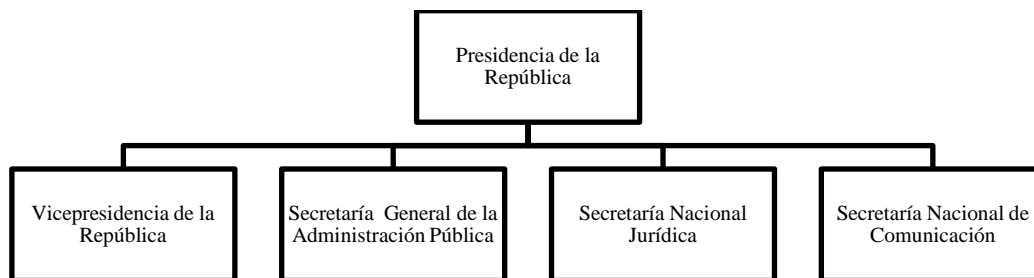
Fuente: Estructura Orgánica del Sector Público Ecuatoriano a febrero 2012

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

Cabe recalcar, que a este subnivel, se encuentran todos los organismos que disponen de contabilidad completa y/o gozan de personería jurídica. Del mismo modo, de acuerdo a lo expuesto por las Notas Metodológicas del Banco Central del Ecuador en “Estadísticas de las finanzas públicas en el Ecuador: 1971-1999” (2001,10), las entidades dependientes, adscritas, son organismos que actúan bajo la autoridad central, con cierto grado de independencia en cuanto a su condición jurídica y responsabilidades en el cumplimiento de funciones gubernamentales. Sus ingresos provienen en gran medida del Estado, aunque poseen además ingresos propios.

a) Presidencia de la República

Gráfico No. 3



Fuente: Estructura Orgánica del Sector Público Ecuatoriano a febrero 2012

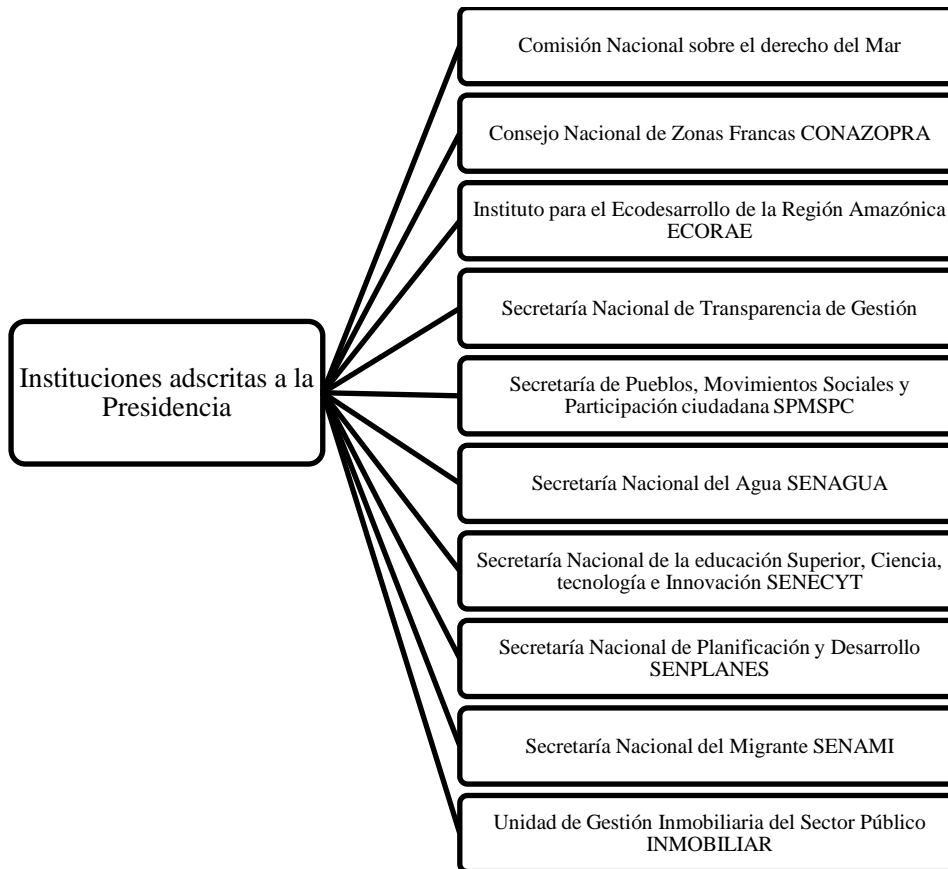
Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

De acuerdo a la página web de La Presidencia de la República, las cuatro entidades presentadas se relacionan a la misma por adscripción, y se encargan principalmente de asesorar y asistir al Presidente de la República en la adopción, y ejecución de las políticas generales del estado, para lo cual, coordinan y realizan las gestiones que se requiera con los ministros de Estado, y demás funcionarios del sector público. Así mismo se les atribuye el despacho de los asuntos administrativos de la Presidencia de la República.

La Secretaría General de la Administración Pública es responsable de la Subsecretaría General de la Administración Pública, la Casa Militar, y la oficina de Coordinación de Asuntos Diplomáticos mientras que la Secretaría Nacional Jurídica se encarga de proporcionar seguridad a la Presidencia, mediante el asesoramiento legal permanente e integral. Finalmente la Secretaría Nacional de Comunicación, es la encargada de asesorar y asistir al Presidente de la República en materia de comunicación pública, ejerciendo la rectoría de la política nacional de comunicación e información del Estado, con el fin de aportar efectiva y eficientemente al cumplimiento de los objetivos nacionales y del Plan Nacional para el Buen Vivir, en el proceso de desarrollo nacional.

b) Instituciones adscritas a la Presidencia

Gráfico No. 4



Fuente: Estructura Orgánica del Sector Público Ecuatoriano a febrero 2012

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

Del subnivel de las instituciones adscritas a la Presidencia de la República, la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación ciudadana (SPMSPC), y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), presentan a su vez, otro subnivel entre los cuales se encuentran comisiones, corporaciones, institutos, consejos, y una secretaría tal como se puede apreciar a continuación:

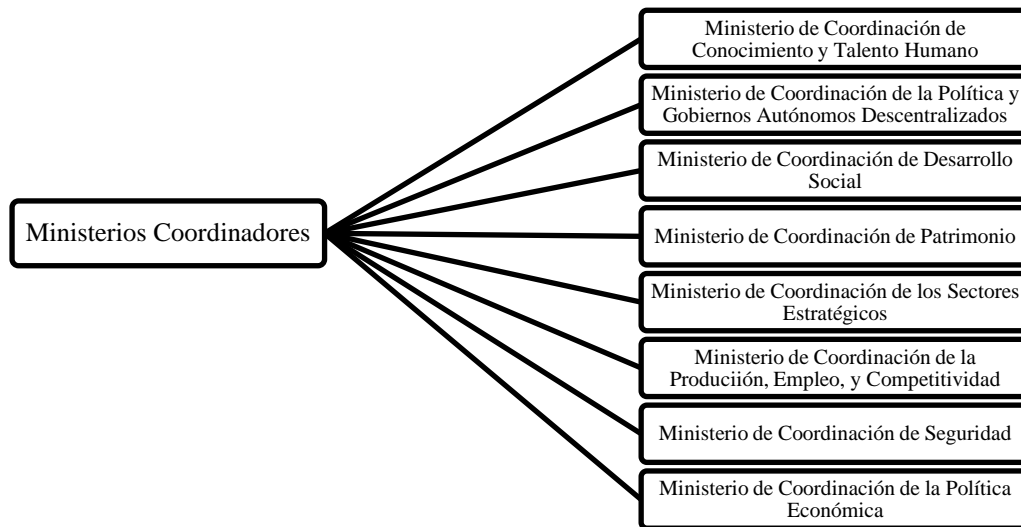
La Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación ciudadana (SPMSPC) coordina a: la Comisión de Transición, Consejo Nacional de Igualdad de Género, Corporación de Desarrollo Afro ecuatoriano (CODAE), y el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y de las zonas subtropicales de la región litoral (CODEPMOC).

Estos tres subniveles, creados mediante Decreto Ejecutivo, perciben sus ingresos del Presupuesto General del Estado, de asistencia técnica y donaciones. Por el contrario, los subniveles de la SENPLADES se relacionan a ella por adscripción, y estas son: el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, y el Instituto Nacional de Preinversión (INP).

c) Ministerios Coordinadores

Los Ministerios de Coordinación se encuentran un nivel más arriba que los Ministerios normales y su función es coordinar los esfuerzos y accionar de estos. El Ecuador cuenta con 8 ministerios coordinadores, cada uno con sus ministerios correspondientes, tal como se presenta en el siguiente acápite.

Gráfico No. 5



Fuente: Estructura Orgánica del Sector Público Ecuatoriano a febrero 2012

Elaboración: Marcela Soffa Cevallos Herrera

Estos Ministerios Coordinadores, a su vez, presentan subniveles correspondientes a los Ministerios Sectoriales y a las Instituciones adscritas, que coadyuvan a los Planes de Desarrollo de cada Ministerio Coordinador, conforme al Plan Nacional del Buen Vivir y la Constitución de la República. El primer Ministerio Coordinador, el de Talento Humano, no presenta a la fecha subniveles dado que se creó en 2011, y aún se encuentra en implementación, del mismo modo, el Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados lo desagregaremos en el numeral 1.6.3.2, ya que las entidades autónomas se deben al Gobierno General.

A continuación, se presenta la desagregación del Ministerio Coordinador de la Política Económica, que por relacionarse de manera más estrecha, al ámbito de esta disertación, se analiza a mayor profundidad.

- **Ministerio de Coordinación de la Política Económica (MCPE)**

Gráfico No. 6



Fuente: Estructura Orgánica del Sector Público Ecuatoriano a febrero 2012

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

Bajo el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas en torno a la creación de los Ministerios Coordinadores y sus respectivas Secretarías Técnicas³, se crea al el Ministerio Coordinador de la Política Económica el 5 de marzo de 2007.

Este Ministerio Coordinador, se establece con la misión de formular y coordinar una gestión económica integral, articulada y transparente, a través de políticas en los ámbitos: fiscal, financiero, externo y del sector real, que coadyuven a la consolidación del sistema económico, integrado por la economía pública, privada, mixta, popular y solidaria, que privilegie al ser humano y genere las condiciones para el buen vivir, administrando adecuadamente los flujos de ahorro-inversión, conforme a lo detallado en el Plan Anual de Inversiones (PAI) 2012 de este Ministerio. En cuanto a su misión, el MCPE, desarrolla procesos encaminados a generar productos y servicios para los procesos gobernantes, agregadores de valor, viabilizando la gestión institucional. De esta forma, el Ministerio dirige sus esfuerzos hacia la consolidación de un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, que se base en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo y de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable, en concordancia con la Constitución de la República del Ecuador.

En el ámbito institucional el MCPE, coordina las políticas y acciones en el área económica del sector fiscal, externo, y financiero, tal y como se presenta a continuación:

³ Decreto Ejecutivo No. 117-a 06-2007

Figura No. 1



Fuente y elaboración: Ministerio Coordinador de la Política Económica

Conjuntamente, y de acuerdo al Decreto Ejecutivo No. 726, las entidades presentadas en la figura No. 1, forman parte del Consejo Sectorial de Política Económica, en el cual, todos sus miembros participan permanentemente y obligatoriamente en la concertación de políticas y acciones necesarias para el ámbito a cargo de este Consejo. Las empresas públicas se deben a este Consejo en calidad de instituciones asociadas, en tanto que la presidencia del Consejo Sectorial está a cargo del Ministerio Coordinador.

Es así que, el Consejo Sectorial de Política Económica está conformado por:

- **Miembros plenos:**
 - Ministerio de Finanzas
 - Banco Central del Ecuador
 - Banco Ecuatoriano de la Vivienda
 - Banco Nacional de Fomento
 - Banco del Pacífico
 - Banco del Estado
 - Banco Instituto de Seguridad Social
 - Corporación Financiera Nacional
 - Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas
 - Corporación Aduanera Ecuatoriana
 - Servicio de Rentas Internas; y,
 - Corporación de Seguro de Depósitos

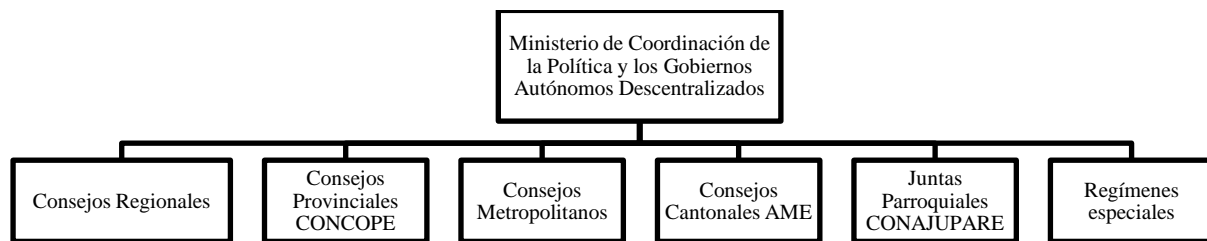
- **Miembros asociados:**
 - Instituto de Economía Popular y Solidaria
 - Programa Nacional de Microfinanzas; y,
 - Viceministerio de Comercio Exterior
- **Miembros invitados permanentes:**
 - Unidad de Inteligencia Financiera
 - Superintendencia de Bancos y Seguros; y,
 - Superintendencia de Compañías

1.6.3.2. Gobierno General

El presente subnivel está conformado por el Estado Central (1.6.3.1), y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD'S). Al haber definido previamente el Estado Central, a continuación se procede a definir, y desagregar a los gobiernos descentralizados.

El Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, es la entidad que coordina a los GAD'S, conjuntamente con el Ejecutivo. De acuerdo a lo descrito en la página web de la Presidencia de la República, este Ministerio Coordinador tiene como funciones generar política y acciones que garanticen una correcta articulación con los diferentes niveles de gobierno, y con los diversos actores políticos y sociales, en el ámbito nacional e internacional, para construir una conciencia social que lleve a prácticas participativas, democráticas, incluyentes, justas y eficientes. Del mismo modo, busca el ejercicio pleno de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de la población para consolidar la democracia participativa, la gestión pública eficiente, descentralizada y territorialmente desconcentrada y la integración regional.

Gráfico No. 7



Fuente: Estructura Orgánica del Sector Público Ecuatoriano a febrero 2012

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

Este Ministerio Coordinador, es el encargado de coordinar a los consejos, juntas, y regímenes especiales, en tanto que estos asesoran a las personas jurídicas creadas por el Régimen Autónomo Descentralizado, las cuales incluyen a las instituciones, empresas, organismos varios y a las empresas públicas de servicios creadas en este subnivel.

- **Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD'S)**

Los GAD'S o Gobiernos Autónomos Descentralizados están conformados por los gobiernos provinciales, municipalidades, juntas parroquiales, y regímenes especiales como los distritos metropolitanos autónomos, las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, y la provincia de Galápagos, constituidas por razones de población étnico culturales, o de conservación ambiental. Su conformación tendrá lugar en el marco de la organización político administrativa del Estado, conforme a lo establecido en la Constitución y el COOTAD.

De conformidad, con lo estipulado en el COOTAD, en el Art. 5, los GAD'S gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, que comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria; y en ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado, o permitirá la secesión del territorio nacional.

- **Autonomía Política**

En el Art. 5 del COOTAD, se define a la autonomía política como la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.

- **Autonomía administrativa**

La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales, para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley.

- **Autonomía Financiera**

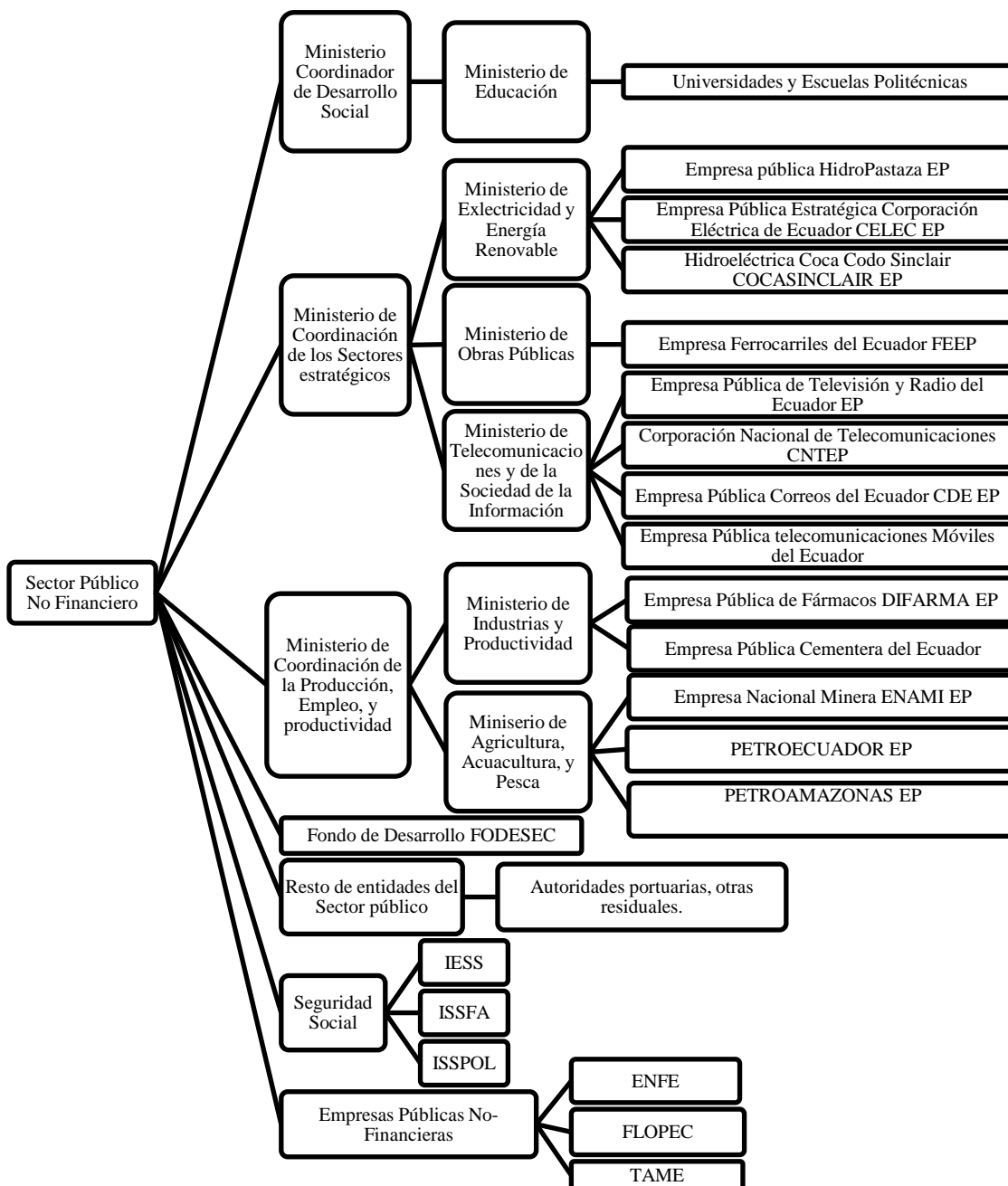
La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

1.6.3.3. Sector Público No-Financiero

El siguiente numeral a desagregarse es el Sector Público No- Financiero, el cual está constituido por el Gobierno General (1.6.3.2.), más las empresas públicas no financieras, las empresas municipales, las universidades y escuelas politécnicas y la seguridad social.

De acuerdo a lo descrito en las Notas Metodológicas del Banco Central del Ecuador en “Estadísticas de las finanzas públicas en el Ecuador: 1971-1999” (2001: 12-13), este nivel incluye a las empresas públicas no financieras, las cuales son unidades constituidas en sociedades de capital, de propiedad del gobierno o controladas por éste, y empresas municipales, cuya producción de bienes y servicios se realizan en gran escala y se destinan al mercado; ejerciendo sus actividades empresariales y comerciales en varios ámbitos como: servicios portuarios, postales, agua potable y alcantarillado, eléctricas, telefonía, etc.

Gráfico No. 8



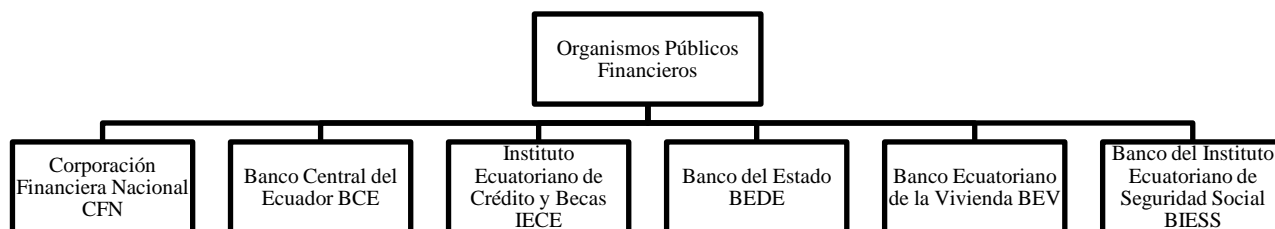
Fuente: Estructura Orgánica del Sector Público Ecuatoriano a febrero 2012

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

1.6.3.4. Sector Público Financiero

El Sector Público Financiero, agrega todos los subniveles anteriores más los Organismos Públicos Financieros dedicados principalmente a emitir pasivos, adquirir activos financieros en el mercado, y aceptaciones de depósito a la vista a plazos o de ahorro. Su función principal es ser intermediarios en la movilización y distribución del ahorro, de acuerdo a lo descrito en las Notas Metodológicas del Banco Central del Ecuador en “Estadísticas de las finanzas públicas en el Ecuador: 1971-1999” (2001: 13), y se desagrega conforme a lo siguiente:

Gráfico No. 9

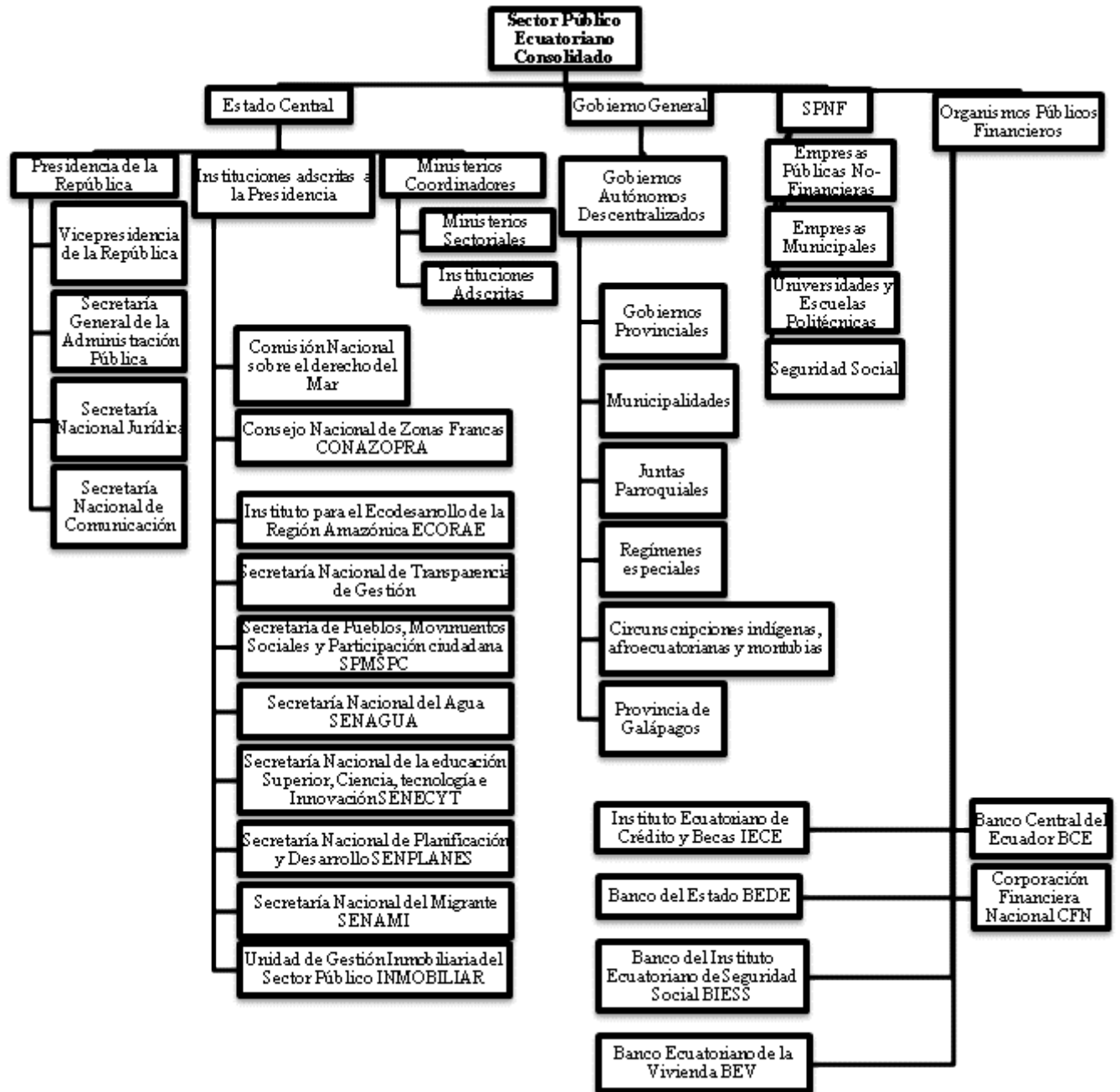


Fuente: Estructura Orgánica del Sector Público Ecuatoriano a febrero 2012

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

Por lo tanto, y conforme a lo descrito previamente en los numerales 1.6.3.1.; 1.6.3.2; 1.6.3.3; 1.6.3.4, la estructura del sector público consolidado ecuatoriano se visualizaría de la siguiente manera:

Gráfico No. 10



Fuente: Estructura Orgánica del Sector Público Ecuatoriano a febrero 2012

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

1.7. Sistema económico del Estado ecuatoriano

La precedente desagregación del Estado ecuatoriano, y su actual estructura, responde principalmente a una serie de reformas plasmadas a través de modificaciones institucionales y jurídicas, que a su vez responden a un sistema económico en concreto denominado como el *socialismo del siglo XXI*. Este sistema no sólo emite lineamientos de la estructura estatal, sino que también constituye el marco bajo el cual el Estado emite políticas públicas, y expide el actual Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

El sistema económico, definido en el Art. 283 de la Constitución de la República como social y solidario, sigue una tendencia que apoya el intervencionismo del Estado en la economía; definida como, *Socialismo del Buen Vivir*, o *Socialismo del Siglo XXI*. Según Heinz Dieterich Steffan (2010), este es un socialismo revolucionario que se debe directamente de la filosofía y a la economía marxista, que al que recoger los conceptos de la dinámica social, y la lucha de las clases sociales, incorpora adicionalmente los avances del conocimiento, y fusiona las experiencias de los intentos socialistas con la participación democrática ciudadana. De igual manera, Dieterich sostiene que es necesario un reforzamiento radical del poder estatal democráticamente controlado por la sociedad para avanzar al desarrollo.

El *socialismo del siglo XXI* recoge varios elementos del marxismo, en su obra “Das Kapital” (1975), Marx desarrolla principalmente las relaciones sociales producto del proceso de producción y la concentración de la riqueza en los diferentes grupos sociales, así como las relaciones sociales de producción y la situación de las clases sociales en el proceso de autoregulación. En la misma línea de pensamiento, Lucas Pacheco Prado (2009: 187), resume el pensamiento marxista como el análisis de:

- Las formas de circulación y distribución del producto social,
- Las leyes del valor, de la plusvalía y de la acumulación y el consiguiente proceso de explotación de los trabajadores por parte de la burguesía,
- La competencia, el desarrollo de la concentración y centralización capitalista y los procesos de desocupación, subocupación y pauperismo de los trabajadores.

Para Marx, y de acuerdo a lo plasmado por Herrería Armando (1972: 736), el Estado es un administrador de los intereses burgueses, por ello únicamente se logra intensificar la explotación y la concentración de la riqueza en un grupo selecto de personas. En lo referente a la provisión de bienes y servicios públicos, Marx afirma que es el Estado, en primera instancia, quien debe proveerlos sin exclusión ni rivalidad, y financiados por un tipo de tributación progresiva, bajo el criterio de “a cada uno de acuerdo a sus habilidades”.

De esta manera la provisión de bienes y servicios públicos se constituye como un proceso de construcción del comunismo y dado que los bienes y servicios públicos remueven algunas restricciones presupuestarias del individuo, resultan ser además un proceso de expansión de la libertad individual. Es por ello que Bobbio, Norberto (1999:135), sugiere que a pesar de que los bienes públicos permiten a que las personas puedan disfrutar plenamente las libertades constitucionales y derechos sociales, la provisión de bienes y servicios públicos es afectada por la evolución de la lucha de clases, ya que la clase alta tiende a oponerse a cualquier medida que incremente los impuestos, mientras las clases más pobres desean ampliar sus libertades. La propuesta derivada de la obra se centra en un modelo económico que no se base en el precio

de mercado al considerar los fundamentos del capitalismo y de la sobre explotación de los recursos naturales. Lo que busca en sí este modelo, es un sistema económico basado en el valor del trabajo y no en las leyes de oferta y demanda.

El origen de esta corriente en Latinoamérica se puede explicar por lo expuesto por Carlos Barros (2010: 4-7), el cual sugiere que el retraso en la difusión en América Latina del marxismo fundado en el siglo XIX por los alemanes Marx y Engels, junto con unas condiciones económico-sociales marcadas por la dependencia, el subdesarrollo y una sangrante desigualdad social, facilitaron la recepción de un marxismo esquemático, estructuralista y mecanicista que más tarde evolucionó para transformarse en lo que se conoce como socialismo del siglo XXI. En Ecuador, el presidente Rafael Correa, define al socialismo del siglo XXI como “un concepto en constante construcción y adaptación a cada país y región”, donde “la supremacía del trabajo humano prima sobre el capital”.⁴

Las tendencias así como los sistemas económicos aplicados en una economía, inciden directamente sobre las políticas públicas que se tomen, y concretamente sobre la política fiscal. Sin discriminar el sistema económico, en la presente disertación se evalúan los resultados macrofiscales 2000-2011, período en el cual, a partir de enero de 2007, se diferencia un sistema económico común en la región, y por lo tanto medible y comparable. Esta medición de sostenibilidad de política fiscal concretamente, se apoya en el indicador definido en el numeral (1.10), el cual proporciona resultados claves para responder las preguntas de la presente disertación, así como para visualizar el panorama de la programación cuatrienal 2012-2016 siguiendo el actual sistema económico.

1.8. Indicador de sostenibilidad fiscal Blanchard (1990)

El indicador de sostenibilidad de la política fiscal “Blanchard”, es un indicador planteado por el economista Olivier Blanchard y desarrollado por los autores Ernesto Talvi y Carlos Végh en su obra “¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad”. Este indicador pretende dar respuesta al abstracto en la página uno de este informe de sostenibilidad. Para esto, y en concordancia con la bibliografía mencionada, a continuación se presenta un esbozo de contabilidad fiscal básica, que permitirá llegar al indicador a partir de la restricción presupuestaria del Gobierno en términos nominales:

$$(1) \quad B_t = (1 + i)B_{t-1} + M_{t-1} - M_t + G_t - Z_t$$

Donde:

i : Es la tasa de interés nominal constante entre el período $t-1$ y t .

B_{t-1} : Es la deuda pública acumulada al final del período $t-1$.

⁴ Declaraciones emitidas por el Presidente Rafael Correa, en la visita oficial que sostuvo en Chile en el año 2008.

M_{t-1} : Es la base monetaria al final del período $t-1$.

M_t : Es la base monetaria en el período t .

G_t : Es el gasto de gobierno durante el período t y;

Z_t : Son los ingresos totales en el período t .

Deflactando por el nivel de precios P_t , se obtiene:

$$(1) \quad \frac{B_t}{P_t} = \frac{(1+i)B_{t-1}}{P_t} + \frac{M_{t-1}}{P_t} - \frac{M_t}{P_t} + \frac{G_t}{P_t} - \frac{Z_t}{P_t}$$
$$bt = \left(\frac{(1+i)B_{t-1}}{P_t} \right) + \left(\frac{M_{t-1}}{P_t} \right) + m_t + g_t - z_t$$

En donde el primer paréntesis se resuelve reemplazando la identidad que relaciona el nivel de precios con la inflación constante y definida por: $\pi = \frac{P_t}{P_{t-1}} - 1$

$$\frac{(1+i)B_{t-1}}{P_t} = 1$$

$$\frac{(1+i)B_{t-1}}{(1+\pi)P_{t-1}} = 1$$

$$\frac{(1+i)b_{t-1}}{(1+\pi)} = 1$$

A continuación reemplazo la tasa de interés real $r = \frac{(1+i)}{(1+\pi)} - 1$ en el paréntesis para obtener:

$$a) \quad (r+1)(b_{t-1})$$

El segundo paréntesis se resuelve con la ecuación de la inflación reemplazada en P_t

$$\frac{M_{t-1}}{P_t}$$

$$\frac{M_{t-1}}{(1+\pi)P_{t-1}}$$

$$b) \quad \frac{m_{t-1}}{(1+\pi)}$$

A partir de “a” y “b”, y reemplazándolos en el primer y segundo paréntesis, se obtiene la ecuación (2)

$$(2) \quad b_t = (1+r)b_{t-1} + g_t - z_t + \frac{m_{t-1}}{1+\pi} - m_t$$

Ahora, si consideramos los ingresos por la creación de dinero z_t^m como:

$$z_t^m = m_t - \frac{m_{t-1}}{1+\pi}$$

Y asumimos que los balances reales son constantes a través del tiempo e iguales a m , entonces:

$$z_t^m = m_t - \frac{m_t}{1+\pi}$$

$$z_t^m = m_t - \frac{m_t}{1+\pi}$$

$$z_t^m = \frac{(1+\pi)m_t - m_t}{(1+\pi)}$$

$$z_t^m = \frac{m_t + \pi * m_t - m_t}{(1+\pi)}$$

$$z_t^m = \frac{\pi * m_t}{(1+\pi)}$$

$$c) \quad z_t^m = m \frac{\pi}{1+\pi}$$

De esta ecuación, se abstrae que los ingresos por la creación de dinero son el producto de la base impositiva m , y la tasa del impuesto inflacionario $\frac{\pi}{1+\pi}$.

Para expresar (2) en términos del PIB, dividimos todos los términos para el PIB real en el período t (Y_t), para obtener la ecuación (3):

$$(2) \quad \frac{b_t}{Y_t} = \frac{(1+r)b_{t-1}}{Y_t} + \frac{g_t}{Y_t} - \frac{z_t}{Y_t} + \frac{\frac{m_{t-1}}{1+\pi} - m_t}{Y_t}$$

A seguir, reemplazamos “c” en el último término para obtener

$$\frac{b_t}{Y_t} = \frac{(1+r)b_{t-1}}{Y_t} + \frac{g_t}{Y_t} - \frac{z_t}{Y_t} + \frac{z_t}{Y_t}$$

$$\tilde{b}_t = \frac{(1+r)b_{t-1}}{Y_t} + \tilde{g}_t - \tilde{z}_t - \tilde{z}_t^m$$

$$\tilde{b}_t = \frac{(1+r)b_{t-1}}{Y_t} \cdot \frac{Y_{t-1}}{Y_{t-1}} + \tilde{g}_t - \tilde{z}_t - \tilde{z}_t^m$$

$$\tilde{b}_t = \frac{(1+r)\tilde{b}_{t-1}}{Y_t} \cdot \frac{Y_{t-1}}{Y_t} + \tilde{g}_t - \tilde{z}_t - \tilde{z}_t^m$$

Considerando que $\frac{Y_{t-1}}{Y_t} = (1 + \theta)$; entonces se obtiene (3):

$$\tilde{b}_t = \frac{(1+r)\tilde{b}_{t-1}}{(1+\theta)} + \tilde{g}_t - \tilde{z}_t - \tilde{z}_t^m$$

$$(3) \quad \tilde{b}_t = \frac{(1+r)}{(1+\theta)}\tilde{b}_{t-1} + \tilde{g}_t - \tilde{z}_t - \tilde{z}_t^m$$

El símbolo “~”, indica que se trata de variables expresadas como porcentaje del PIB, y θ representa a la tasa de crecimiento (constante) del PIB.

Presentada, la introducción de contabilidad fiscal, a continuación se realiza un acercamiento al déficit primario real en proporción al PIB, definido como:

$$(4) \quad \tilde{d}_t \equiv \tilde{g}_t - \tilde{z}_t$$

Considerando que la deuda de gobierno debe ser cero en el valor presente, y que la misma no puede crecer a una tasa mayor que la tasa de interés real se presenta (d):

$$\tilde{b}_t = \frac{(1+r)}{(1+\theta)} - 1, \text{ o lo que es lo mismo:}$$

$$\tilde{b}_t = \frac{(1+r) - (1+\theta)}{(1+\theta)}$$

$$\tilde{b}_t = \frac{(r-\theta)}{(1+\theta)}$$

Replanteando (4), como una proporción del déficit operacional sobre el PIB, que comprende el déficit primario más los pagos reales de interés sobre la deuda pública igualmente como proporción del PIB, e incorporando “d” se obtiene (5)

$$(5) \quad \tilde{d}_t^o = \frac{(r-\theta)}{(1+\theta)}\tilde{b}_{t-1} + \tilde{d}_t$$

El monto neto de deuda como porcentaje del PIB, crecerá a través del tiempo si el déficit operacional es mayor que los ingresos por la creación de dinero. Es por ello que la medida adecuada para este análisis corresponde al déficit operacional y no al déficit fiscal.

1.9. Indicador “verdadero” de la sostenibilidad fiscal

En esta sección, se busca transformar los conceptos introducidos en operacionales, para ello, se computa la restricción presupuestaria intertemporal para el Gobierno, partiendo de la ecuación (3) para el período $t+1$, resolviéndolo para b_t y suponiendo que el período actual es t .

$$(3) \quad \tilde{b}_t = \frac{(1+r)}{(1+\theta)} \tilde{b}_{t-1} + \tilde{g}_t - \tilde{z}_t - \tilde{z}_t^m$$

Donde $\tilde{g}_t - \tilde{z}_t$, se puede reescribir como \tilde{d}_t , entendido como el déficit primario real. Partimos de (3) e iteramos un período adelante para obtener:

$$(4) \quad \tilde{b}_{t+1} = \frac{(1+r)}{(1+\theta)} \tilde{b}_t + \tilde{d}_{t+1} - \tilde{z}_{t+1}^m$$

Resuelta para \tilde{b}_t , obtenemos:

$$(5) \quad \tilde{b}_t = \frac{(1+\theta)}{(1+r)} [\tilde{b}_{t+1} - \tilde{d}_{t+1} + \tilde{z}_{t+1}^m]$$

Si igualamos 4 con 5, obtenemos:

$$(6) \quad \frac{(1+\theta)}{(1+r)} \tilde{b}_{t+1} = \frac{(1+r)}{(1+\theta)} \tilde{b}_{t-1} + \sum_{s=0}^1 \left[\frac{(1+\theta)}{(1+r)} \right]^s [\tilde{d}_{t+s} - \tilde{z}_{t+s}^m]$$

Ahora, si iteramos 6 para “n” número de períodos, se obtiene:

$$(7) \quad \left[\frac{(1+\theta)}{(1+r)} \right]^n \tilde{b}_{t+1} = \frac{(1+r)}{(1+\theta)} \tilde{b}_{t-1} + \sum_{s=0}^n \left[\frac{(1+\theta)}{(1+r)} \right]^s [\tilde{d}_{t+s} - \tilde{z}_{t+s}^m]$$

Hay que considerar que, para un “n” muy grande, la solvencia intertemporal requiere que:

$$(8) \quad \left[\frac{(1+\theta)}{(1+r)} \right]^n \tilde{b}_{t+n} = 0$$

Suponiendo que $r > \theta$, que permite al factor de descuento ser menor que uno. La deuda de Gobierno será cero en el valor presente. Esto implica que la deuda de Gobierno como proporción del Pavono puede crecer a una tasa mayor que la tasa de interés real efectiva sobre la deuda de Gobierno dada por: $\frac{(1+r)}{(1+\theta)} - 1$.

Dadas las definiciones, y tomando la ecuación (7) y (8) obtenemos:

$$(9) \quad \tilde{b}_{t-1} = \sum_{s=0}^{\infty} \left[\frac{(1+\theta)}{(1+r)} \right]^{s+1} [\tilde{z}_{t+s}^m - \tilde{d}_{t+s}]$$

La ecuación presentada, indica que el valor presente descontado de los ingresos netos dado por la parte derecha de la ecuación, debe ser igual al monto inicial de la deuda de Gobierno. Una política sostenible, es

entonces trayectoria de $\{ \tilde{g}_t, \tilde{z}_t \text{ y } \tilde{z}_t^m \}$ que satisface la ecuación 9. Para derivar un indicador que convierta esta definición en operacional, primero definimos al nivel de déficit primario constante como el su valor presente descontado el período t como la trayectoria de los déficits primarios actuales:

$$(10) \quad \sum_{s=0}^{\infty} \left[\frac{(1+\theta)}{(1+r)} \right]^s [\tilde{d}_t^*] = \sum_{s=0}^{\infty} \left[\frac{(1+\theta)}{(1+r)} \right]^s$$

Donde, si resolvemos (10) para \tilde{d}_t^* , obtenemos:

$$(11) \quad \tilde{d}_t^* = \left[\frac{(1+\theta)}{(1+r)} \right] \sum_{s=0}^{\infty} \left[\frac{(1+\theta)}{(1+r)} \right]^{s+1} \tilde{d}_{t+s}$$

Si combinamos 11 y 9, se obtiene:

$$(12) \quad \tilde{d}_t^* = \left[\frac{(r-\theta)}{(1+\theta)} \right] \tilde{b}_{t-1},$$

Lo cual indica que, si la política fiscal es sostenible, el superávit primario permanente $-\tilde{d}_t^*$, debe ser igual a los pagos por interés real efectivo sobre el monto de la deuda inicial de Gobierno. El indicador verdadero de sostenibilidad fiscal se puede definir entonces como:

$$I_t^* = \frac{(r-\theta)}{(1+\theta)} \tilde{b}_{t-1} + \tilde{d}_t^*$$

Es importante mencionar que este modelo desarrollado para el mediano plazo, se desarrolla apartar de un indicador de Blanchard teórico verdadero, I^* , que por ser teórico, requeriría de información completa en cuanto a la trayectoria de gastos e ingresos futuros de Gobierno. Esta información es difícil de estimar, y no está disponible para las autoridades responsables. Es por ello, que Blanchard propone tratar de suplir esta asimetría de información mediante la implementación del déficit primario permanente. Sin embargo, la implementación del déficit primario permanente como del déficit primario actual derivan en imprecisiones en los resultados de política fiscal, aún cuando la política sea sostenible, el indicador podría arrojar resultados de insostenibilidad. Es por ello que en aras de obtener un resultado confiable, que elimine la oscilación de las series frente a shocks de oferta o de demanda, se propone desarrollar al indicador a partir del “balance estructural” o lo que en la bibliografía se refiere a “balance macroajustado”. El balance estructural a plantearse, no es más que la desagregación de los componentes del indicador de Blanchard con el fin de eliminar la vulnerabilidad de las cifras a las fluctuaciones del precio de petróleo. Para esto se calculan individualmente los ingresos, se relacionan sus variaciones frente a las del PIB, y se calcula su elasticidad frente a la producción total de la economía nominal para obtener los resultados estructurales. Este proceso se repite para los ingresos petroleros, y para los gastos. Posteriormente se procede a calcular el componente de endeudamiento, para esto, se analiza por separado el stock de deuda interna y el stock de deuda externa, así como los intereses derivados del endeudamiento. A partir de estas series de datos, se calcula una tasa de interés real implícita del endeudamiento del Gobierno Central, calculada en función de la inflación de Estados Unidos para el componente de deuda externa, y en función de la inflación nacional para el componente de deuda interna.

Capítulo II

Las finanzas públicas

2. Manual de estadísticas de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional 2001

El Manual de estadísticas y finanzas públicas es parte de un esfuerzo mundial liderado por el Fondo Monetario Internacional, en el cual se elabora una descripción de la metodología para compilar las estadísticas económicas y financieras, con el fin de mejorar la contabilidad pública y la transparencia en las operaciones. Además, proporciona un marco conceptual y contable integral para el análisis y posterior evaluación de la política fiscal⁵ según lo menciona el mismo Manual. (2001: Prólogo vii).

El estudio del Manual es de alta importancia no sólo porque recae sobre el marco teórico de la presente disertación, sino también porque permite el contraste y la fijación de un estándar en lo referente a las finanzas públicas y sus componentes. Adicionalmente, es aplicable a cualquier economía independientemente de su estructura jurídica, la cobertura se centra en el Gobierno General, y al usar base devengado, registra los flujos en el momento en el que el valor económico se crea, transforma, intercambia o extingue. La valoración se da en precios corrientes de mercado pero incluye los títulos de deuda como informativos.

2.1. Estructura del Sector Público

De acuerdo al Manual de estadísticas de finanzas públicas, el sector público presenta dos grandes subdivisiones: el Gobierno General, y las Corporaciones Públicas conforme a lo presentado a continuación:

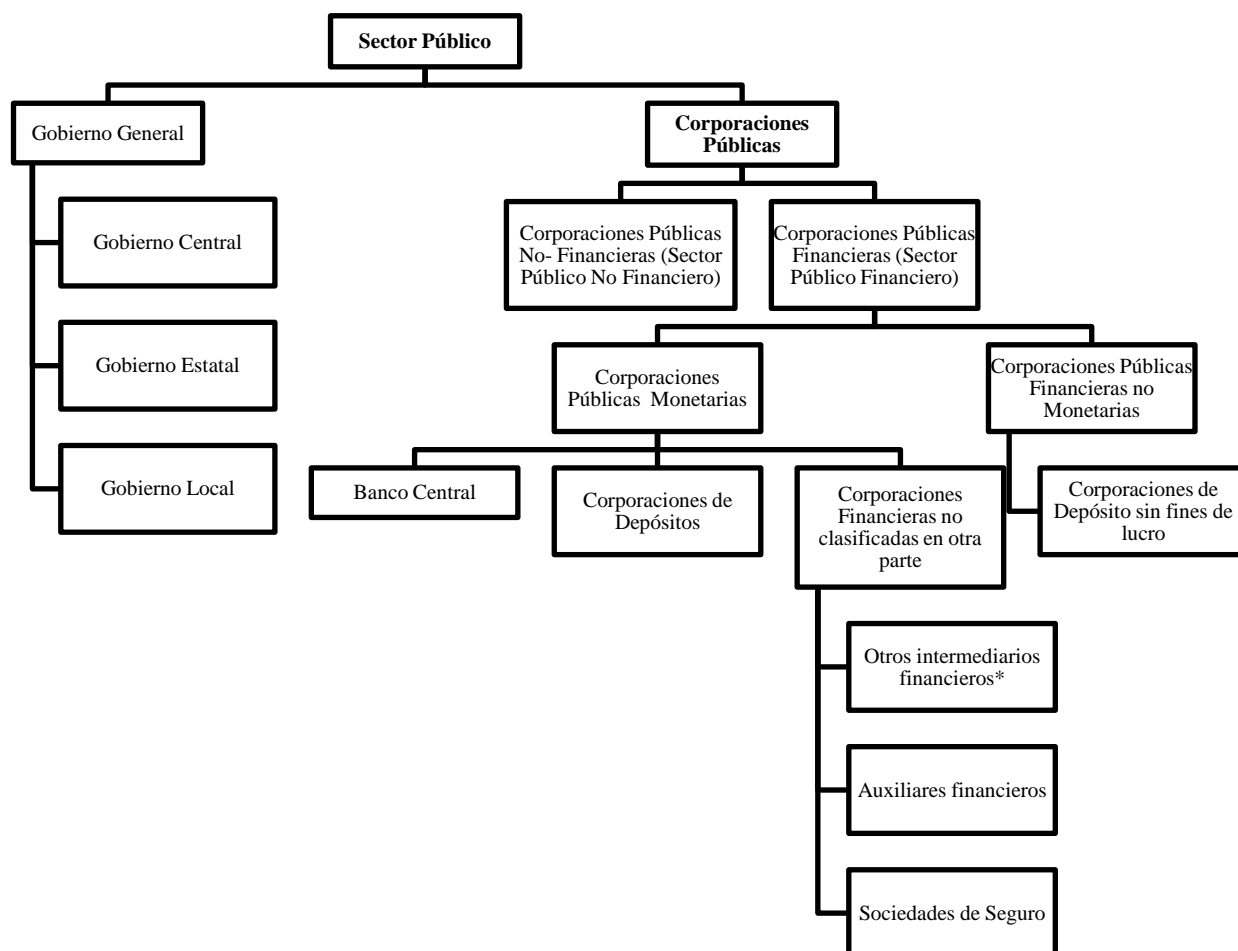
2.1.1. Gobierno General

Comprende todas las entidades ejecutoras de política pública, así como las unidades gubernamentales y las instituciones sin fines de lucro⁶ no de mercado, que son controladas o financiadas por las unidades gubernamentales (Ministerios, secretarías y departamentos) y tres subsectores de acuerdo al mencionado Manual (2001:14-16): el Gobierno Central, El Gobierno Estatal, y los Gobiernos Locales, aunque pueden existir otros subniveles derivados de los presentados en el siguiente gráfico:

⁵ Información Fiscal del Sector Público 2000-2006 (2006: 6): La política fiscal, es el único mecanismo del que dispone el sector público para modificar el comportamiento de la economía en su conjunto.

⁶ Manual de estadísticas de finanzas públicas (2001: 14-16): Las Instituciones sin fines de lucro (ISFL) son aquellas que proporcionan bienes y servicios no de mercado a los hogares. Desde un punto de vista jurídico son entidades no gubernamentales, pero al llevar adelante políticas gubernamentales son efectivamente parte del gobierno.

Gráfico No. 11



Fuente: Estructura Orgánica del Sector Público Ecuatoriano a febrero 2012

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

a) **Gobierno Central**

El Gobierno Central, es el primer subnivel del numeral 2.1.1, en el cual la autoridad pública se extiende a todo el territorio nacional, es decir tiene la facultad de aplicar impuestos a todas las unidades⁷.

Este subnivel suele encargarse de prestar servicios colectivos como defensa nacional, seguridad, orden público, y funcionamiento eficiente del sistema socioeconómico del país.⁸

Por lo general, suele ser amplio y presenta un grupo central de ministerios, secretarías o departamentos que a su vez conforman una sola unidad constitucional. El Gobierno Central puede incluir los fondos de

⁷ Manual de estadísticas de finanzas públicas (2001: 7): Se define a una unidad institucional, a aquella que tiene capacidad de poseer activos, incurrir en pasivos y realizar actividades económicas.

⁸ Manual de estadísticas y finanzas públicas (2001: 15)

seguridad social o a su vez, estos fondos pueden ocupar un subsector separado cuando dichos fondos estén ligados a las necesidades de corto o mediano plazo de la política económica del gobierno.

Al igual que en el subnivel precedente, este subnivel tiene la potestad de realizar transferencias a otras unidades institucionales incluidas las que se explican en los literales b y c.

b) Gobierno Estatal, Provincial, Regional

Abarca las divisiones políticas administrativas de un país. Tienen jurisdicción dentro de las provincias, cantones, parroquias, y demás subniveles. A diferencia del literal a donde la autoridad se extiende a todo el país, en este subnivel se extiende a todas las unidades institucionales que son residentes o que realizan actividades económicas en el ámbito de su competencia.⁹

c) Gobierno Local, Municipal

Este literal, depende de gran parte de las transferencias de los niveles de gobiernos superiores para su funcionamiento. Sus atribuciones abarcan la recolección de basura, el mantenimiento de cementerios, jardines, parques, y demás atribuciones propias del municipio, y puede que tengan o no la facultad de aplicar impuestos sobre las unidades institucionales o actividades económicas que se llevan a cabo en el ámbito de su territorio, es por ello que la autoridad ejecutiva, legislativa y judicial se limita a las zonas geográficas más pequeñas en las que puede dividirse un país con fines políticos o administrativos¹⁰, como los condados, municipios, delegaciones, distritos escolares y distritos de suministro de agua o alcantarillado.

El segundo gran subnivel que detalla el Manual de estadísticas y finanzas públicas (2001: 8; 17), son las corporaciones públicas, que se clasifican de acuerdo a la naturaleza de los bienes y servicios que ofrecen. De la misma manera, la agrupación de los distintos subniveles de estas corporaciones, conforman al sector público no financiero (SPNF), al sector público monetario y al sector público consolidado, conforme a lo siguiente:

2.1.2. Corporaciones¹¹ Públicas

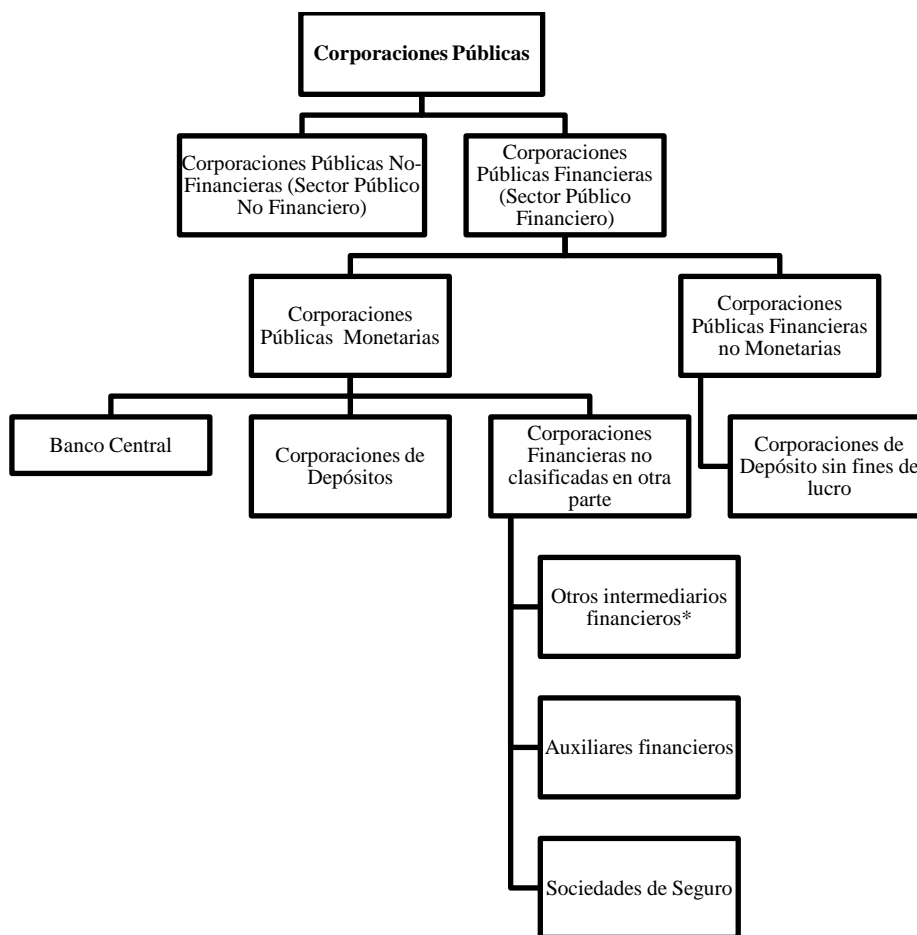
Son unidades institucionales de propiedad y control del gobierno, cuya función principal es la de realizar actividades comerciales. Se clasifican de acuerdo a la actividad primaria que realicen, y presentan dos subniveles: el Sector Público No-Financiero que agrega a las Corporaciones Públicas No-Financieras y al nivel de Gobierno General, y el Sector Público Financiero que abarca a las Corporaciones Públicas Financieras más el Gobierno General. Además de estos dos subsectores, y de acuerdo al Manual de estadísticas y finanzas públicas, se agrupan en el Sector Público No-Monetario las corporaciones públicas no financieras, las corporaciones públicas financieras no-monetarias y el sector Gobierno General.

⁹ Manual de estadísticas y finanzas públicas (2001: 15)

¹⁰ Manual de estadísticas y finanzas públicas (2001: 16)

¹¹ Manual de estadísticas y finanzas públicas (2001: 9): Las corporaciones son entidades jurídicas creadas con el fin de producir bienes y servicios a precios y para el mercado.

Gráfico No. 12



Fuente: Estructura Orgánica del Sector Público Ecuatoriano a febrero 2012

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

a) Corporaciones Públicas No- Financieras

Este subnivel está constituido por todas las corporaciones residentes controladas por unidades de Gobierno General que ofertan bienes y servicios no monetarios y no financieros, es decir, a este subnivel se deben todas las empresas del gobierno que realicen actividades de mercado (Empresas Públicas).

b) Corporaciones Públicas Financieras

Las Corporaciones Públicas Financieras comprenden a todas las entidades cuya actividad principal es la intermediación financiera; la mayoría de ellas pertenece a la categoría de “Corporaciones Públicas Monetarias”. Con respecto a las Instituciones sin fines de lucro, que si bien es cierto se pueden dedicar a la misma actividad o a actividades financieras auxiliares muy relacionadas con la intermediación financiera, por diferir su actividad primaria, se clasifican dentro de la categoría de “Corporaciones Públicas Financieras No- Monetarias”.

- **Corporaciones Públicas Monetarias**

Son todas las corporaciones de depósito residentes controlados por las unidades del Gobierno General. Estas corporaciones están constituidas por corporaciones financieras, y cuasicorporaciones cuya actividad principal es la intermediación financiera. Sus pasivos se presentan como depósitos o como instrumentos financieros que sean sustitutos cercanos de estos, e incluyen:

- **El Banco Central**

Consiste en las juntas monetarias o las autoridades monetarias independientes que emiten moneda nacional plenamente respaldada por reservas de divisas, y otros organismos vinculados al gobierno que constituyen unidades institucionales separadas y realizan principalmente actividades en el ámbito de un banco central.

- **Corporaciones de Depósito**

Comprende a corporaciones y cuasicorporaciones que centren su actividad en conceder una plataforma para los depósitos, es por ello que sus pasivos tienen forma de depósitos.

- **Corporaciones Financieras no clasificadas en otra parte**

Su principal diferencia con las corporaciones de depósito es que sus pasivos no se presentan como depósitos, sino como otros intermediarios financieros, auxiliares financieros, y sociedades de depósito.

- **Corporaciones Públicas Financieras No-Monetarias**

Las corporaciones públicas financieras no-monetarias son aquellas que agrupan a las corporaciones financieras de depósito sin fines de lucro que se dedican principalmente a la intermediación financiera, como se explicó en el literal “a”. Estas al igual que las corporaciones públicas monetarias, presentan pasivos en forma de depósitos o instrumentos similares.

La agregación de los literales “a” y “b” conjuntamente con sus subniveles, y el Gobierno General del numeral (3.1.1.) conforman a la totalidad del Sector Público. El análisis del punto 2, ayudará a esclarecer que tan acorde con los lineamientos planteados por el Fondo Monetario Internacional se encuentra la estructura orgánica del sector público ecuatoriano.

2.2. Contraste de la Estructura del Sector Público consolidado según los lineamientos internacionales frente a los lineamientos nacionales.

El propósito de este análisis es comparar y contrastar los lineamientos expuestos en el capítulo 2, y el presente, para lo cual la siguiente tabla recoge las diferencias y similitudes encontradas a nivel estructural de la totalidad del sector público conforme con la procedencia de los dos lineamientos. Es importante mencionar, que la estructura planteada por el Manual de estadísticas de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional es una plantilla más compacta que el desarrollado en el capítulo 2, debido a que el propósito del Manual, es establecer lineamientos comunes para el análisis internacional sin llegar a ser un planteamiento rígido que no admita clasificaciones distintas en cuanto a los subniveles. (En varias partes del Manual se reitera que es potestad del gobierno clasificar ciertos subniveles de acuerdo a la política económica que se esté desarrollando).

Tabla No. 1

Nivel/ Subnivel	Manual de estadísticas y finanzas públicas (FMI)	Estructura Orgánica del Sector Público ecuatoriano.
1	Gobierno General	Estado Central
2	Corporaciones Públicas No- Financieras (Sector Público No- Financiero)	Gobierno General
3	Corporaciones Públicas Financieras (Sector Público Financiero)	Sector Público No-Financiero (SPNF)
4	Corporaciones Públicas No-Monetarias (Sector Público No-Monetario)	Organismos Públicos Financieros (Sector Público Financiero)

Fuente: Manual de estadísticas y finanzas públicas del FMI; Estructura Orgánica del Sector Público Ecuatoriano a febrero 2012.

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

A pesar de presentar igual número de subniveles los lineamientos internacionales y los nacionales difieren tanto en forma como en fondo; sin embargo las mayores diferencias se presentan en la forma de las estructuras y subniveles planteados.

2.2.1. Análisis de Forma

- **Subnivel Gobierno General**

De acuerdo al Manual de estadísticas de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional, el primer subnivel de gobierno, es el Gobierno General que agrupa a todas las entidades que ejecutan la política pública. Incluye a ministerios, secretarías, gobiernos estatales, provinciales, municipales y locales; conforme a lo desarrollado en el numeral (1.6.3.2.).

La diferencia que se evidencia al contrastar con los lineamientos nacionales, es que en lugar de presentar un solo subnivel, la estructura orgánica del sector público ecuatoriano divide en dos partes a lo que los lineamientos del Fondo Monetario Internacional agrupa como Gobierno General; los lineamientos nacionales los denomina como Estado Central y Gobierno General respectivamente.

- **Subnivel Sector Público No-Financiero (SPNF)**

A pesar de coincidir en cuanto a la denominación de este subnivel, tanto los lineamientos internacionales como los lineamientos nacionales, la estructura y su forma difieren en gran medida. Por ejemplo: El subnivel del SPNF de acuerdo al FMI, forma parte del nivel Corporaciones Públicas, nivel que no se presenta en la estructura del sector público ecuatoriano. Adicionalmente, la desagregación del Manual de estadísticas de finanzas públicas, no detalla de manera precisa los subniveles que se derivarían del SPNF, sin embargo recalca que las actividades que las unidades realicen, deberán ser de mercado no-monetarias y no-financieras; precepto que comparte con los lineamientos nacionales.

- **Subnivel Sector Público Financiero**

Al igual que en el subnivel precedente, el Sector Público Financiero pertenece al nivel Corporaciones Públicas. Este nivel no se presenta en la estructura orgánica del sector público ecuatoriano. Por otro lado, el subnivel sector público financiero conforme a los lineamientos internacionales, desagrega un subnivel denominado Corporaciones Públicas Monetarias para referirse a las entidades financieras que se dedican a la intermediación, y cuyos pasivos se presentan como depósitos; este subnivel tampoco se detalla dentro de los lineamientos nacionales.

- **Subnivel Sector Público Consolidado**

Al comparar y contrastar el agregado de los niveles y subniveles comprendidos en los diferentes sectores de cada una de las estructuras planteadas, en cuanto a forma; se puede observar que existen grandes diferencias principalmente en las categorías de Gobierno General, Sector Público No-Financiero (Corporaciones Públicas) y la categoría denominada como Corporaciones Monetarias y No-Monetarias que detallaremos en el análisis de fondo a seguir:

2.2.2. Análisis de Fondo

- **Subnivel Estado Central y Gobierno General**

En cuanto al fondo, tanto los lineamientos internacionales como nacionales coinciden que el Gobierno General es aquel nivel que recoge a todas las entidades ejecutoras de política pública, y a los gobiernos seccionales. La diferencia radica en que los lineamientos nacionales consideran al Estado Central que equivaldría al Gobierno Central en los lineamientos internacionales, como un subnivel que precede al Gobierno General.

Por otro lado, tanto el Gobierno Estatal, como los Gobiernos Locales en los lineamientos nacionales se desagregan a un mayor nivel incluyendo a gobiernos provinciales, municipalidades, juntas parroquiales, regímenes especiales, circunscripciones indígenas, afroecuatorianas, montubias y la provincia de

Galápagos; todos estos con autonomía política, administrativa y financiera explicadas en el capítulo dos previamente, a diferencia de los lineamientos internacionales, que por respetar el tipo de estructura territorial que tenga en el país, no desagrega a mayor detalle.

- **Subnivel Sector Público No-Financiero**

De acuerdo a los análisis del capítulo 2, dentro de este subnivel se evidencian las mayores diferencias estructurales. En primer lugar, el Manual sugiere que todo lo que corresponde a fondos de seguridad social podrían constituirse como un subsector separado del Gobierno General, sin embargo, y de acuerdo a los lineamientos nacionales, los fondos de seguridad social son subniveles dentro del Sector Público No-Financiero, al igual que ciertos fondos como el Fondo de Desarrollo (FODESEC).

- **Subnivel Sector Público Financiero**

Los lineamientos internacionales difieren de los lineamientos nacionales en la clasificación de las entidades públicas financieras. De acuerdo a los lineamientos internacionales, estas entidades deben agruparse en subniveles como corporaciones monetarias o no- monetarias.

En los lineamientos nacionales, el subnivel de los organismos públicos financieros es el subsector que agrega las entidades como el Banco Central del Ecuador y el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS). Así mismo, las corporaciones sin fines de lucro se agrupan en los lineamientos internacionales como corporaciones públicas financieras no-monetarias, mientras que en los lineamientos nacionales, se agrupan a partir de la naturaleza de sus actividades.

A diferencia del SPNF, el subnivel que comprende a las entidades financieras presenta una mayor desagregación que los lineamientos nacionales, sin embargo si se compara el fondo del Manual, se puede observar que las mismas entidades que constan en este subnivel en los lineamientos internacionales, constan en los nacionales.

Con lo que respecta al subnivel monetario y no monetario presentado en los lineamientos internacionales, y a pesar de no constar en la desagregación orgánica ecuatoriana del sector público, hay que destacar que estos sectores se incluyen dentro del análisis de los sectores de la economía ecuatoriana, siendo estos, y según el documento publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas, “Información Fiscal del Sector Público 2000-2006” (2006: 8):

- a) El Sector Real, conformado por las cuentas nacionales,
- b) El Sector externo, que corresponde al análisis de la Balanza de Pagos,
- c) El Sector Fiscal, que recopila las operaciones del SPNF, y
- d) El Sector Monetario Y Bancario, que analiza y compila las estadísticas de este sector.

- **Subnivel Sector Público Consolidado**

En cuanto a fondo; en este subnivel, no se puede apreciar grandes diferencias estructurales, a excepción de lo que respecta a fondos de prestaciones sociales, fondos varios y corporaciones sin fines de lucro. La mayoría de las diferencias se presentan en cuanto a la consideración de los subniveles, es decir, si estos

deberían pertenecer a un subnivel específico o si deben considerarse como un subnivel aparte. Sin embargo si se comparan los sectores y subniveles agregados principales del sector público consolidado de los lineamientos internacionales y nacionales, se observa que todas las entidades subclasificadas se encuentran agregadas al subnivel correcto, lo cual permite comparar a las estadísticas a un nivel macro, y cumplir con los lineamientos de las finanzas públicas internacionales de acuerdo a la política nacional desarrollada.

2.3. El Sistema de Estadísticas de las Finanzas (EFP)

El EFP, o sistema de estadísticas de las finanzas públicas, es la metodología y herramienta cuantitativa utilizada no sólo para presentar los balances sino también para la compilación de las cuentas nacionales. De acuerdo al Manual de estadísticas de finanzas públicas (2001: 2), el sistema de EFP, se refiere al sector Gobierno General y al sector público, en los cuales se propende a una armonización y compatibilidad con otros sistemas estadísticos macroeconómicos para evaluar el desempeño del sector Gobierno General, y en forma más amplia el desempeño del sector público de los diferentes países. Del mismo modo, se pretende evaluar la eficacia del gasto en el alivio de la pobreza, la viabilidad de las políticas fiscales, la deuda neta, la riqueza neta y los pasivos contingentes del gobierno, incluidas las obligaciones por pensiones de seguridad social.

El EFP, es un excelente referente de la contabilidad pública debido a que la adopción de normas reconocidas internacionalmente, permite utilizar estadísticas para realizar análisis comparativos de las operaciones del gobierno entre países, tales como comparaciones de impuestos o gastos como proporción del producto interno bruto.¹² Además, permite recopilar data dura, que brinde alertas tempranas sobre fuentes de vulnerabilidad, y frente a estas, adoptar oportunamente medidas correctivas que rompan con la tendencia de la crisis. En sí, el Manual representa el producto de las tendencias mundiales en torno a transparentar las finanzas públicas y sus operaciones, así como generar una mayor rendición de cuentas.

Antes de iniciar el estudio de los tipos de transacciones, se explicará a continuación el tipo de base en el cual se desarrolla el marco conceptual de las finanzas públicas internacionales, para lo cual, es pertinente mencionar que existen cuatro tipos de base para el registro de las finanzas públicas.

De acuerdo a lo presentado en el Manual (2001:32), la primera base es la base devengado, base en la cual el sistema EFP opera. En este tipo de base, los flujos¹³ se registran en el momento en que el valor económico se crea, transforma, intercambia o extingue; es útil dado que los eventos económicos se registran en el período contable que ocurren, independientemente de que ellos estén pendientes de cobro o pago en efectivo, lo cual permite utilizar esta base cuando se prevé que se va a recibir un beneficio futuro.

¹² Manual de Estadísticas de las finanzas públicas (2001: 2)

¹³ Manual de Estadísticas de las finanzas públicas (2001: 26): Los flujos son expresiones monetarias de acciones económicas que ocurren dentro de un período contable.

Por otro lado, en la base de vencimiento de pago, los flujos se registran en el último momento en que pueden pagarse sin incurrir en gastos adicionales por sanciones. En el caso de que el pago se realizase antes, el registro se efectúa en el momento en que realiza el pago en efectivo¹⁴.

En la base compromiso, los flujos se registran cuando una unidad de Gobierno General se compromete a una transacción y expide una orden de compra, este tipo de base sólo se utiliza cuando se aplica a compras de activos, bienes y servicios, y remuneraciones de empleados. Finalmente, se debe mencionar que si bien el sistema EFP trabaja en base devengado, admite ciertos registros en base caja, porque generalmente el momento de registro coincide con el momento de flujo efectivo. Puede ser que en algunos casos este tipo de base ofrezca una mejor estimación del impacto macroeconómico de la política fiscal ya que proporciona una información más completa en cuanto al registro de todos los flujos de los recursos debido que incluye transacciones internas, en especie y demás flujos económicos, tal y como se detalla en el mencionado Manual (2001: 33).

El sistema EFP trabaja con flujos y saldos integrados en los que participa el gobierno y las entidades públicas que realizan transacciones. El sistema proporciona un marco analítico que permite controlar las operaciones internas de gobierno y evaluar su repercusión en la economía con la restricción presupuestaria como limitante.

Dentro de este sistema, se utiliza el sistema de partida doble, es decir, se registran dos partidas simultáneas: los créditos y los débitos para luego presentarse en forma de balances, estado de flujos, o cuentas nacionales. La utilización de este tipo de sistema, garantiza que la identidad en la que el valor de los activos es siempre igual al valor total de los pasivos más el patrimonio neto¹⁵, se mantenga correctamente. En cuanto a la forma en que los flujos y saldos deben valorarse, el mencionado Manual (2001: 35), sugiere que la valoración sea conforme a los montos en la que bienes, activos distintos al efectivo, servicios, mano de obra, o provisión de capital se intercambien o podrían intercambiarse por efectivo en el mercado. Estos precios se conocen como precios de mercado corrientes, y son la valoración que las partidas resultado, cuentas nacionales, y balances, deben reflejar.

2.4. Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Ecuador

Para el análisis del Sistema de estadísticas de las finanzas públicas en el Ecuador se cuenta con dos fuentes principales de información. La primera es el documento publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas: “Información Fiscal del Sector Público 2000-2006”, y el segundo, son los lineamientos utilizados por el Banco Central del Ecuador para la preparación, elaboración, y publicación de los datos económicos, que se presentan en la “Metodología de la Información Estadística Mensual” 3ra edición, de abril de 2011, documento que por ser del año 2011 y recoger las principales reformas de su homólogo precedente de 1997, se analizará más a fondo. La Metodología proporcionada por el BCE no es sólo un marco analítico, este documento se constituye como una herramienta al público que contribuye a la mejor

¹⁴ Manual de estadísticas de las finanzas públicas (2001: 32).

¹⁵ El patrimonio neto es la diferencia entre el valor total de todos los activos y el valor total de todos los pasivos.

utilización de las estadísticas, y aumenta considerablemente la credibilidad de los indicadores estadísticos por ser elaborado a partir de estándares internacionales.

En lo que respecta a los lineamientos del Ministerio de Finanzas, el esfuerzo por elaborar un marco analítico de análisis de las cifras correspondientes al sector público se dio a partir del Acuerdo No. 113¹⁶, expedido vía registro oficial No. 605 de 26 de diciembre de 2002. Este acuerdo establece la necesidad de proporcionar a los funcionarios y funcionarias de las entidades de gobierno, organismos, fondos y proyectos del SPNF, un documento de consulta que funja como una guía metodológica de aplicación de los principios y normas técnicas del sistema de contabilidad, para que la rendición y transparentización de las cuentas se lleve a cabo de una manera ordenada y sistematizada.

Por su parte, la Dirección de Estadística Económica del Banco Central del Ecuador realiza lo propio, y presenta la “Metodología de la información estadística mensual”, como marco de las cifras mensuales publicadas en el portal web de la entidad: www.bce.fin.ec. Esta información, opera bajo los requerimientos NEDD (Normas especiales para la Divulgación de Datos) del FMI y es elaborado a partir de lo expuesto del Manual de estadísticas de finanzas públicas 1986 y 2001 del Fondo Monetario Internacional; guardando concordancia con lo expuesto al utilizar la misma bibliografía.

En relación al tipo de base, el documento “Información Fiscal del Sector Público 2000-2006” (2006: 8), es la base mixta. Esta base como su nombre lo indica, registra conjuntamente las estadísticas en dos bases diferentes. La primera base empleada es la base caja, y registra las entradas y salidas de transacciones que afecten el patrimonio neto en el momento en que se recibe o desembolsa el efectivo, es decir, se registran cuando se cobran efectivamente. La base devengado, es la base que complementa a este tipo de registro, y como se ha expuesto anteriormente, registra los flujos en el momento en el que ocurren independientemente de que estén pendientes de cobro o pago; del mismo modo, las erogaciones¹⁷, se registran dentro de base devengado debido al compromiso de pago que las entidades adquieren.

En la misma línea, el documento del Banco Central del Ecuador, “Metodología de la información estadística mensual” (2011: 61), corrobora el tipo de registro en base mixta; y detalla que la base caja permite contabilizar efectivamente los ingresos con los que se cuenta, mientras que la base devengado refleja los egresos que deben cumplirse durante el ejercicio presupuestario aún cuando la ejecución se refiera a períodos anteriores.

¹⁶ El Acuerdo No. 113 del Ministerio de Economía y Finanzas, emite el Manual de Contabilidad Gubernamental el 10 de mayo 2002, vigente desde su publicación en el suplemento del Registro Oficial 605 de 26 Diciembre de 2002.

¹⁷ Manual de estadísticas de las finanzas públicas (2001: 44): Las erogaciones son aquel tipo de gasto que comprende la adquisición de activos no financieros.

2.5. Contraste de los sistemas de estadísticas de finanzas públicas entre los lineamientos internacionales y nacionales

Tabla No. 2

Categoría	Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (FMI)¹⁸	BCE, Ministerio de Economía y Finanzas¹⁹
Definición	Es una metodología y una herramienta de compilación de estadísticas de las finanzas públicas.	Es un marco analítico de análisis en torno a la recopilación y presentación de las estadísticas de las finanzas públicas.
Cobertura	Gobierno General y Sector Público	Sector Público
Elaboración	Departamento de Estadística del FMI.	Dirección de Estadística Económica del BCE; y la Subsecretaría de Consistencia Macrofiscal del Ministerio de Economía y Finanzas (2006).
Sustento Jurídico		-Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, de registro oficial No. 40 del 5 de octubre de 2009 -Acuerdo No. 113 expedido vía registro oficial No. 605 del 26 de diciembre de 2002.
Utilidad	-Es un excelente referente internacional que permite realizar análisis comparativos entre economías. -Amplía la disponibilidad de datos esenciales para un seguimiento de política de gobierno.	- Contribuye en una mejor utilización de las estadísticas en análisis, además aporta con transparencia en la construcción de información estadística. -Permite evaluar los niveles de eficiencia y eficacia de las políticas de gobierno.
Cliente	Servidores y servidoras de gobierno, compiladores y compiladoras de estadísticas de las finanzas públicas, analistas fiscales, usuarios y usuarias de información fiscal y el público en general.	Funcionarios y funcionarias de las entidades de gobierno, organismos, fondos y proyectos del sector público.
Armonización con normas internacionales	Sistema de Cuentas Nacionales (SNC 1993).	-Normas NEDD -Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001.
Tipo de Base de Registro	-Base Caja -Partida Doble	-Base Mixta -Partida Doble

¹⁸ Manual de estadísticas de las finanzas públicas (2001: 37).

¹⁹ Información Fiscal del Sector Público 2000-2006 (2006: 8-9).

Agregados	Se denomina agregados a la suma de elementos dentro de una misma clase de flujos o saldos.	Corresponde a la suma de flujos y saldos al final de un período.
Partidas Resultado	Son resultados obtenidos a partir de la resta de los totales en términos brutos de devoluciones de ingreso, entradas por error, etc. -Resultado Global: Indica las necesidades de financiamiento del gobierno; muestra los cambios en el endeudamiento. -Resultado primario: Corresponde al resultado global, mas el pago de intereses, es una medida de esfuerzo fiscal.	-Resultado Global: Es una partida de resultado que registra las operaciones sobre la línea ²⁰ . Registra la diferencia entre ingresos corrientes y de capital; y, egresos corrientes, de capital e inversión. -Resultado primario: Excluye de los cálculos del resultado del resultado global todo pago de intereses. Se lo utiliza para análisis de sostenibilidad de deuda.
Consolidación	El EFP consolida los datos que corresponden a un grupo de unidades. La consolidación implica la eliminación de todas las transacciones y relaciones entre deudor y acreedor que tengan lugar.	Es la eliminación de cuentas o transacciones realizadas entre las distintas unidades del sector fiscal y se requieren tres.

Fuente: Manual de estadísticas de finanzas públicas, “Metodología de la información estadística mensual” 2011, BCE, e Información Fiscal del Sector Público 2000-2006”, Ministerio de Economía y Finanzas; Estructura Orgánica del Sector Público Ecuatoriano a febrero 2012.

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

A partir de la tabla precedente, se evidencian las similitudes y las diferencias entre las bibliografías analizadas., clasificadas como categorías:

2.5.1. Definición

En cuanto a la definición de los lineamientos, tanto los internacionales como los nacionales, coinciden en que son documentos base para la recopilación de data dura que incremente la confianza de los usuarios, así como permitir un análisis de las políticas empleadas y alertar de ser el caso oportunamente sobre sectores vulnerables ante una crisis potencial.

La bibliografía del FMI, define al EFP como una serie de directrices internacionales sobre metodología estadística para la compilación de cuentas nacionales. Adicionalmente, menciona que el sistema estadístico se constituye como una herramienta cuantitativa para presentar balances, reportes, indicadores, etc; mientras que la bibliografía ecuatoriana define al sistema de estadística desarrollado como un marco analítico y una metodología de recopilación de estadísticas públicas. A partir de estas definiciones, se aprecia que estructuralmente, las definiciones de las bibliografías consideradas, no existen diferencias estructurales que impidan continuar con el análisis de esta disertación.

²⁰ Manual de estadísticas de finanzas públicas (2001: 65): Sobre la línea: Se refiere al registro de todas las operaciones de ingresos y gastos que una unidad institucional ejecuta.

2.5.2. Cobertura

Dentro de lo que corresponde a la cobertura, tanto los lineamientos internacionales como los nacionales coinciden en la focalización del Gobierno General como centro de su análisis. Los lineamientos internacionales por su parte, sostienen que un análisis de este subnivel, permite evaluar la calidad de gasto del Gobierno General, así como sus interrelaciones con los demás subniveles del sector público en general; mientras que los lineamientos nacionales, realizan lo propio por ser el componente fundamental para la agregación del SPNF, SPF y sector público.

2.5.3. Elaboración

En cuanto a la elaboración de dichas metodologías, las bibliografías presentan como autor de los documentos al departamento y a la dirección de estadísticas tanto del FMI como del BCE y Ministerio de Finanzas. Al contemplar la misma unidad como autor de los documentos, se aprecia que se guarda concordancia entre su contenido, y la unidad responsable de su análisis. Del mismo modo, y considerando que la bibliografía del FMI es del año 2001, y la bibliografía de los lineamientos nacionales pertenecen al año 2006, (Ministerio de Economía y Finanzas); y 2011 (Banco Central del Ecuador), se constata que el documento base en la elaboración de la bibliografía nacional, es el Manual de estadísticas de finanzas públicas, lo cual permite homogeneizar las bibliografías y respaldar su contraste y comparación.

2.5.4. Sustento Jurídico

En la presente categoría, se exteriorizan las principales diferencias debido a que el sustento jurídico se rige bajo la normativa de cada país, sin embargo, se debe mencionar que la ausencia de una normativa legal que ampare el documento del FMI, es debido a que el Manual, se desarrolla en aras de una armonización mundial de las estadísticas públicas que permitan comparar diferentes economías. La bibliografía nacional, sí presenta decretos y artículos que responsabilizan tanto al Banco Central del Ecuador como al Ministerio de Economía y Finanzas (2006) del manejo y compilación de las estadísticas de las finanzas públicas. En el primer caso, la “Ley reformativa a la Ley de régimen Monetario y Banco Central del Ecuador”, faculta al BCE compilar y publicar de manera transparente, oportuna y periódica, las estadísticas nacionales, mientras que en el caso del Ministerio de Economía y Finanzas en aquel año, lo faculta el Acuerdo No. 113. De este acuerdo, se emite el Manual de Contabilidad Gubernamental del 10 de mayo 2002, vigente desde su publicación vía Registro Oficial 605 de 26 Diciembre de 2002.

2.5.5. Utilidad

Dentro de esta categoría, la bibliografía de los lineamientos del FMI como los del BCE y los del Ministerio de Economía y Finanzas del año 2006, concuerdan en forma como en fondo. Es así que, las bibliografías citadas suportan la presencia de estas metodologías como medio de desarrollo en el análisis, y credibilidad de sus clientes. Si bien, los lineamientos internacionales enfocan la utilidad de la metodología a nivel macro, concuerdan en los usos y aplicaciones del mismo. Por ejemplo, en el Manual de estadísticas de finanzas públicas de 2001, se menciona que una de las principales aplicaciones de contar con un sistema estadístico, es la posibilidad de transparentar las cuentas públicas, sus operaciones y cumplir con la ciudadanía a partir de la rendición de cuentas; mientras que en los lineamientos nacionales, específicamente en el documento, “Información Fiscal del Sector Público 2000-2006”, se detalla que la

información contenida en el mismo, aporta en la transparencia de rendición de cuentas por medio de la capacitación de funcionarios y funcionarias de entidades de gobierno, organismos, fondos y proyectos del SPNF y del sector público en general.

2.5.6. Clientes

Al igual que en la categoría de utilidad, la presente difiere en su carácter, los lineamientos internacionales se centran en clientes macro, como las economías; mientras que los lineamientos nacionales se centran en la población ecuatoriana. Sin embargo, esta proposición es no excluyente, por lo que, ambos lineamientos consideran a funcionarios de la cartera de estado, analistas, investigadores, y público en general, como sus clientes potenciales principales.

2.5.7. Armonización con normas internacionales

La armonización de los lineamientos internacionales como los nacionales, es de vital importancia debido a que permite sustentar de mejor manera sus metodologías, así como hacerlas compatibles con los diferentes documentos internacionales avalados.

El Manual de estadísticas de finanzas públicas, es una metodología producto de la armonización de varios documentos del FMI, como el Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SNC 1993), por lo que se lo considera como el documento base para la comparación y contraste de las diferentes bibliografías. En el caso ecuatoriano, la bibliografía se encuentra respaldada por los principales documentos y manuales publicados por el FMI; es así que el BCE desde el 27 de marzo de 1998, suscribe con el FMI, las “Normas Especiales para la Divulgación de Datos” NEDD. La suscripción de estas normas, permite respaldar las especificaciones de cobertura, periodicidad y oportunidad para los datos de las NEDD, y brindar una credibilidad internacional. Adicionalmente, la bibliografía de los lineamientos nacionales, se deriva directamente del Manual de estadísticas de finanzas públicas por lo que en fondo, no existen grandes diferencias a excepción de las consideradas en su tipo de base de registro.

2.5.8. Tipo de base de registro

Dentro de la categoría de tipo de base de registro, las principales diferencias se presentan en el fondo, es así que mientras en los lineamientos internacionales, la recopilación de todas las estadísticas se realiza en base devengado, el Ecuador compila las estadísticas en base mixta. Es importante mencionar, que las disposiciones para migrar toda la estadística a base devengado ya se efectuaron, y se encuentran en proceso de implementación, sin embargo al 2012, se sigue recopilando información en base mixta.

Adicionalmente, ambos lineamientos, tanto internacionales como nacionales, comparten el registro de partida doble. Tal y como lo señala en el documento sobre la “Metodología de la información de la estadística mensual” (2011:89), este método, permite comparar las finanzas públicas con las empresariales, y se denomina el término crédito para indicar una reducción de activos o un aumento de pasivos; y, la palabra débito, para designar una disminución de pasivos o un aumento de activos. Secundariamente, al igual que en el Manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI, la totalidad de los activos se vacía con la totalidad de los pasivos.

2.5.9. Agregados y Partidas Resultado

El cuanto a los agregados y partidas resultado, tanto el Manual de estadísticas de finanzas públicas, como la Información Fiscal del Sector Público 2000-2006”, y la “Metodología de la Información Estadística Mensual” del BCE (2011: 62), concuerdan en lo que se refiere a presentación de la información estadística. La agregación y la presentación de indicadores económicos como partidas resultado, no admite diferencias ni en forma ni en fondo debido a que son producto de conceptos estadísticos y económicos ya establecidos.

2.5.10. Consolidación

En la presente categoría, los lineamientos internacionales no desagregan los niveles de consolidación, a diferencia de los nacionales que de acuerdo a lo expuesto en la “Información Fiscal del Sector Público 2000-2006” (2006: 8- 9), del Ministerio de Economía y Finanzas se lleva a cabo en tres niveles:

- **Consolidación dentro de cada una de las unidades de gobierno**

Implica la eliminación de transacciones intergubernamentales para evitar una doble contabilidad en los registros de las operaciones de las distintas unidades de un ministerio.

- **Consolidación de todas las unidades de gobierno a un mismo nivel**

A fin de obtener las operaciones de los gobiernos seccionales, se eliminan las transacciones entre gobiernos provinciales o municipales.

- **Consolidación del gobierno central, los gobiernos seccionales, otras unidades del Gobierno General y las empresas públicas no- financieras en el sector público no financieras en su totalidad**

Implica la cancelación de las transacciones intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno y las empresas.

A partir de la consolidación, agregación, y presentación de partidas resultado, a seguir se realiza un acercamiento teórico de las transacciones que intervienen en ellas, principalmente de los ingresos, gastos y financiamiento, (siguiendo el esquema del sobre y bajo la línea).

2.6. Tipos de Transacciones

Las definiciones y descripciones a presentarse conforme al Manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI, no pretenden ser exhaustivas, únicamente buscan ilustrar al lector en los conceptos y metodologías que son indispensables para el desarrollo de los capítulos subsiguientes.

2.6.1. Ingresos

En el sistema de EFP, los ingresos son todas las transacciones²¹ que incrementan el patrimonio neto del sector Gobierno General como impuestos, contribuciones sociales, otros ingresos, y donaciones. Es importante mencionar que los ingresos, al igual que los gastos, se presentan en términos brutos sin deducir las categorías de gastos correspondientes. De acuerdo al Manual de estadísticas de finanzas públicas, los ingresos se clasifican en tres subniveles, comprendidos en los siguientes numerales, y son:

2.6.1.1. Ingresos Tributarios

Son los ingresos provenientes de impuestos, de transferencias de carácter obligatorio recibidas por el sector Gobierno General, que representan una compensación al gobierno por la relación desproporcionada con respecto al costo de los servicios públicos prestados, y el valor efectivo cancelado por ellos. Generalmente esta categoría constituye la fuente de ingreso más grande de muchas unidades de gobierno, y se clasifica de acuerdo a la base a la cual grava en:

- a) Impuestos sobre el ingreso y las utilidades y ganancias sobre el capital,
- b) Impuestos sobre la nómina y la fuerza de trabajo,
- c) Impuestos sobre la propiedad,
- d) Impuesto sobre los bienes y servicios,
- e) Impuesto sobre el comercio y las transacciones internacionales, y
- f) Otros impuestos, en esta partida se incluye el ingreso procedente de impuestos no identificados y de intereses y sanciones pecuniarias recaudadas por el pago atrasado de los impuestos.

De esta categoría, se excluyen las contribuciones sociales obligatorias, las multas y sanciones pecuniarias, así como las devoluciones y correcciones del ingreso tributario recaudado erróneamente. Este tipo de transacciones se registran como ingresos negativos, a pesar de dar la impresión de aumentar el patrimonio neto.

2.6.1.2. Contribuciones Sociales

El marco teórico sostenido en el Manual (2001: 65), se refiere a las contribuciones sociales como entradas efectivas o imputadas provenientes del empleador en nombre del empleado, o trabajadores por cuenta propia. Estas entradas garantizan el derecho a prestaciones sociales a los/las contribuyentes, dependientes, o supervivientes en función de las remuneraciones, nómina o el número de empleados.

La presente categoría de ingresos, difiere de la expuesta en el numeral 2.6.1.1 (impuestos) en que estas, dan derecho a los y las contribuyentes a prestaciones sociales si ocurren eventos específicos como: vejez, enfermedad, o accidente. Cabe mencionar sin embargo, que los pagos de carácter obligatorio que no se basan en remuneraciones de nómina, o del número de empleados destinados a la seguridad social, se clasifican en la precedente categoría, y serán considerados como impuestos. La clasificación de este numeral, se realiza de acuerdo al origen de la contribución, y comprende a los pagos provenientes de los

²¹ Manual de estadísticas y finanzas públicas (2001: 41): Las transacciones representan variaciones en los saldos que se originan de interacciones entre unidades institucionales, en conjunto, constituyen la mayor parte de la ejecución fiscal. Existen 4 tipos de transacciones: en Ingresos, en Gastos, en activos no financieros, y en activos y pasivos financieros.

empleados, del empleador, de los trabajadores por cuenta propia, y de los pagos no clasificables si su fuente no puede determinarse.

2.6.1.3. Rentas de la Propiedad

Conforme al Manual (2001: 66-67), esta categoría incluye a los ingresos provenientes de la renta de intereses, dividendos y del arriendo de activos no-producidos. El ingreso ocurre cuando las unidades de Gobierno General ponen activos financieros o activos no-producidos a disposición de otras unidades, y en retribución reciben una de las siguientes presentaciones de renta de propiedad:

a) Intereses

Se originan cuando una unidad de gobierno presta fondos a otra unidad, los intereses son recibidos por las unidades de Gobierno General que poseen activos financieros, depósitos, valores distintos de acciones, préstamos y cuentas por cobrar.

b) Dividendos

Las unidades de Gobierno General, al ejercer la capacidad de ser accionistas y propietarios de una corporación²², tienen derecho a recibir dividendos, estos comprenden todas las distribuciones de utilidades por parte de corporaciones a los accionistas u propietarios, incluidas las utilidades de los bancos centrales transferidos a las unidades de gobierno, las utilidades derivadas de las funciones de la autoridad monetaria y las loterías estatales.

c) Retiros de los ingresos de las cuasicorporaciones

Similar a la categoría de dividendos, se diferencia de esta en que son rentas que se producen cuando el propietario retira una parte o la totalidad de los ingresos de una cuasicorporación.

d) Rentas de propiedad atribuidos a los titulares de pólizas de seguros

Este tipo de ingresos son percibidos cuando las corporaciones públicas se constituyen como empresas de seguros por concepto de pólizas de seguro de vida, pagos anticipados de primas y reservas contra indemnizaciones pendientes.

e) Arriendo de activos tangibles no- producidos

Son rentas de capital y provienen del arrendamiento de tierras, terrenos, activos de subsuelo y otros activos de origen natural.

²² Manual de estadísticas de finanzas públicas (2001: 67): Las corporaciones son entidades jurídicas, creadas con el fin de producir bienes o servicios para el mercado. Pueden ser fuente de utilidades o de otra ganancia financiera para sus propietarios. Las unidades institucionales de propiedad o bajo el control del gobierno, que se consideran corporaciones según el criterio aplicado en este manual, se conocen como corporaciones públicas. Todas las corporaciones integran el sector de corporaciones no financieras o el sector de corporaciones financieras, según el carácter de su actividad primaria.

2.6.1.4. Ventas de Bienes y Servicios

De acuerdo a lo expuesto por el Manual (2001: 69), esta categoría recoge los ingresos provenientes de las ventas de bienes y servicios, ventas de establecimientos de mercado, no-mercado, derechos administrativos, y las ventas imputadas de bienes y servicios. Las ventas por estos conceptos se registran como ingresos sin deducir los gastos incurridos al generar dicho ingreso y se clasifican conforme a los siguientes literales:

a) Ventas de establecimientos de mercado

Son ventas de una empresa, o parte de una empresa que tienen como requisito estar situadas en un mismo lugar, y realizar una única actividad.

b) Derechos administrativos

Son ingresos obtenidos por los derechos que se pagan por licencias obligatorias y otros derechos que constituyen ventas de servicios como permisos para conducir, pasaportes, licencias de radio y televisión, etc.

c) Ventas incidentales de establecimientos no de mercado

Comprende las ventas de bienes y servicios por parte de los establecimientos no de mercado de las unidades de Gobierno General, relacionadas con actividades sociales comunitarias de los ministerios, departamentos, como las ventas de semillas experimentales, tarjetas postales, las tasas que se pagan por el uso de hospitales, clínicas del gobierno, matrículas en escuelas públicas, entradas a museos, etc.

d) Ventas imputadas de bienes y servicios

Estos ingresos ocurren cuando se paga en bienes y servicios a los empleados por su trabajo.

2.6.1.5. Donaciones

Las donaciones son los ingresos producto de las transferencias no- obligatorias recibidas de otras fuentes tanto nacionales como internacionales, en forma monetaria o en especie. El Manual de estadísticas de finanzas públicas (2001: 65), categoriza a las donaciones conforme al tipo de fuente del que provienen, y reconoce tres:

- a) Donaciones de gobiernos extranjeros,
- b) Donaciones de organismos internacionales, y
- c) Donaciones de otras unidades de Gobierno General

Así mismo, explica (2001:66), que tanto las donaciones provenientes de gobiernos extranjeros, como las donaciones provenientes de organismos internacionales y de otras unidades de Gobierno General, pueden reclasificarse como donaciones corrientes y de capital. Si son corrientes, implica que las donaciones se efectúan en conexión a gastos corrientes, y no están vinculadas o condicionadas a la adquisición de un

activo por parte del beneficiario. Si son de capital involucran la adquisición de activos por parte del beneficiario, y pueden constituir una transferencia de dinero que se espera sea utilizado para adquirir activos, o para la cancelación de un pasivo por mutuo acuerdo entre el acreedor y el deudor.

2.6.1.6. Otros Ingresos

Finalmente, la categoría de otros ingresos incluye a las transacciones no clasificadas dentro de los numerales anteriores, y son ingresos que provienen principalmente de las siguientes subcategorías de acuerdo a lo explicado en el Manual de estadísticas de finanzas públicas (2001: 69-70).

a) Sanciones pecuniarias

Son transferencias corrientes obligatorias impuestas a las unidades por corte u órganos cuasijudiciales por el incumplimiento de leyes o normas administrativas.

b) Depósitos en caución transferidos

Son montos que se depositan en una unidad de Gobierno General mientras un procedimiento jurídico o administrativo está pendiente, y luego se transfieren a la unidad de Gobierno General, como parte de la resolución de dicho procedimiento.

c) Transferencias distintas a donaciones

Incluye regalos y donaciones particulares de instituciones privadas sin fines de lucro.

d) Ingresos diversos no identificados

Provenientes de las ventas de chatarra, material militar, pagos recibidos por daños a la propiedad pública, primas de seguro (no de vida), etc.

2.7. Contraste de los ingresos conforme al Manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI y el documento “Metodología de la Información Estadística Mensual” del BCE, 3ra. edición

Para el contraste de los ingresos, no se reiterará en la clasificación de los lineamientos nacionales, sin embargo al ser un contraste, se detallarán aquellos ingresos que difieran en forma como fondo, o no se mencionen dentro de los lineamientos internacionales.

2.7.1. Ingresos

A diferencia del Manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI, y como ya se mencionó en el numeral 2.5.8, la base de registro es diferente, siendo esta para el caso ecuatoriano, base caja,

considerando que la mayor parte de ellos se devengan en el momento en que se recaudan. Un importante subnivel que no se profundiza en el Manual del FMI, y propio de la economía ecuatoriana son los ingresos petroleros, definidos a continuación:

2.7.1.1. Ingresos petroleros

La “Metodología de la Información Estadística Mensual” del BCE (2011: 62), define a esta categoría de ingresos como aquellos que provienen de la explotación petrolera, y fruto de las exportaciones, y venta de derivados de petróleo. Los ingresos por este concepto dependen de la producción, de las exportaciones de crudo, de los precios internacionales del petróleo crudo, de sus derivados, de los precios de venta de los derivados del petróleo, y de los costos de producción.

Estos ingresos pueden provenir de dos fuentes principales: las exportaciones directas de petróleo que realiza el país a través de la empresa pública de petróleo EP-PETROECUADOR; y por la venta de derivados, que corresponde a los ingresos generados por la venta de hidrocarburos y sus derivados internamente.

Del mismo modo, y ya que no se definen los ingresos petroleros en dicho Manual, tampoco se define la categoría de ingresos que se obtiene por diferencia de estos. Esta categoría se denomina ingresos no petroleros y corresponde a la categoría de ingresos tributarios, contribuciones sociales, rentas de propiedad, ventas de bienes y servicios, donaciones y otros ingresos del Manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI.

2.7.1.2. Ingresos tributarios

Para fines prácticos y debido a que las demás subclasificaciones de los ingresos son idénticas en ambos lineamientos, sólo se profundizará la categoría de ingresos tributarios, que por ser característicos en cada economía es pertinente definirlos y establecer el gravamen que imponen.

2.7.1.2.1. IVA

Dentro de la categoría de ingresos tributarios, la “Metodología de la Información Estadística Mensual” del BCE (2011: 63), define a este impuesto como el valor agregado que se aplica a las transferencias de dominio o a las importaciones de bienes muebles de naturaleza corporal en todas sus etapas de comercialización, y a la prestación de servicios gravados. La base imponible corresponde al valor total de los bienes muebles de naturaleza corporal, que se comercializan en el país, o de los servicios incluidos impuestos, tasas, y otros legalmente imputables al precio. A partir de enero de 2000, la tarifa del Impuesto al Valor Agregado que rige es del 12%.

2.7.1.2.2. ICE

Conforme a la mencionada metodología, (2011: 64), el ICE es aplicado a los bienes y servicios de procedencia nacional o importados que se clasifiquen como consumo especial. De acuerdo a la normativa impositiva, grava al consumo de cigarrillos, cervezas, bebidas gaseosas, alcohol, productos alcohólicos, vehículos de hasta 3.5 toneladas de procedencia nacional o importada, y a los siguientes bienes suntuarios

que se importen: aviones, avionetas, helicópteros, motos acuáticas, yates y yates de recreo; así como a la prestación de servicios por parte de las empresas de telecomunicaciones y radioeléctricas.

2.7.1.2.3. Impuesto a la renta

Grava los ingresos de fuente ecuatoriana obtenidos a título gratuito u oneroso provenientes del trabajo, del capital o de ambas fuentes, y los ingresos obtenidos en el exterior por personas naturales ecuatorianas domiciliadas en el país, o por sociedades nacionales. La base imponible está constituida por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios gravados con el impuesto menos las devoluciones, descuentos, costos, gastos y demás devoluciones imputables a tales ingresos, conforme lo expuesto la “Metodología de la Información Estadística Mensual” del BCE (2011: 64).

La tarifa para personas naturales varía de acuerdo a su renta anual, y la correspondiente para las sociedades constituidas en el Ecuador; así como las sucursales de sociedades extranjeras domiciliadas en el país, y los establecimientos permanentes de sociedades extranjeras no domiciliadas que obtengan ingresos gravables. Estas, estarán sujetas a la tarifa impositiva del veinte y dos por ciento (22%) sobre su base imponible, según lo detallado en el artículo No.37 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario interno.

2.7.1.2.4. Impuestos arancelarios

Este impuesto se aplica a todas las mercaderías introducidas al país; el porcentaje dependerá de las tarifas impositivas según cada uno de los ítems.

2.7.1.2.5. Impuestos a la salida de divisas (ISD)

Este impuesto no se encontraba propiamente definido en el Manual de estadísticas de finanzas públicas, y al presentarse en los reportes de la “Base Fiscal”, es pertinente aclarar que este ingreso se carga sobre el valor de todas las operaciones y transacciones monetarias que se realicen al exterior, con o sin intervención de las instituciones que integran el sistema financiero; para el año 2012, está fijado en el 5%.

2.7.1.2.6. Impuesto a la contaminación vehicular

De acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Tributario interno, en el capítulo I de impuestos ambientales, el Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular (IACV), es aquel tributo que grava la contaminación del ambiente producida por el uso de vehículos motorizados de transporte terrestre. La base imponible y tarifa de este impuesto, corresponde al cilindraje expresado en centímetros cúbicos, multiplicado por las tarifas específicas para cada clase de vehículo.

2.7.1.2.7. Impuesto redimible de las botellas plásticas no retornables

En el capítulo II de la Ley Orgánica de Régimen Tributario interno, se define al impuesto redimible de las botellas plásticas no retornables como aquel gravamen que tiene la finalidad de disminuir la contaminación ambiental, y estimular el proceso de reciclaje. Se establece una tarifa de dos centavos de dólar por cada botella plástica no retornable; valor que será devuelto en su totalidad a quien recolecte, entregue y retorne las botellas.

2.7.1.3. Contribuciones a la seguridad social

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

Finalmente, es importante mencionar que a partir de la última reforma a la Ley Orgánica de Régimen Tributario interno en diciembre de 2011, se crearon varios impuestos, entre estos, los de índoles ambientales desarrolladas en los siguientes puntos:

2.7.2. Gastos

De acuerdo al Manual de estadísticas de finanzas públicas (2001: 45-85), los gobiernos tienen dos funciones económicas generales en la economía:

- Asumir la responsabilidad de proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad sobre una base no de mercado y,
- Redistribuir el ingreso y la riqueza mediante pagos de transferencia.

Estas funciones se cumplen principalmente mediante transferencias de gasto, e incluyen dos tipos de transacciones que a pesar de que pueden dar la impresión de aumentar el patrimonio neto son gastos:

- **Las devoluciones y recuperación de pagos efectuados en exceso o por error**

Se consideran como gastos negativos ya que son ajustes que permiten corregir la disminución excesiva de patrimonio neto registrado previamente, y

- **Los costos incurridos al producir bienes y servicios**

Los costos derivados de la producción de bienes y servicios, se cuantifican debido a que existe la posibilidad de que estos se vendan a un precio menor al costo de producción, lo que implicaría un aumento en el patrimonio neto.

A partir de estas dos excepciones expuestas, se procede a presentar la categorización de los gastos conforme al tipo de gasto realizado y al tipo de unidad a la cual son transferidos dichos fondos, el primer subnivel corresponde a:

2.7.2.1. Remuneraciones a los empleados

De acuerdo a lo señalado por el Manual de estadísticas de finanzas públicas (2001: 45), las remuneraciones a los empleados son los gastos en los que se incurre tanto en efectivo o en especie pagaderas a un empleado en contraprestación por el trabajo realizado. Se incluye en esta categoría a las contribuciones sociales efectuadas como deducciones de los sueldos y salarios de los empleados, pero se excluyen, los pagos de viáticos, traslados y gastos similares.

Las remuneraciones se clasifican en:

a) **Remuneraciones en efectivo**

Son los pagos realizados en efectivo antes de las deducciones de los impuestos retenidos en la fuente, y las contribuciones de los empleados al sistema de seguro social; incluye los pagos por feriados, los pagos por horas extras, y las remuneraciones complementarias.

b) **Remuneraciones en especie**

Comprende los pagos en forma de alimentos, bebidas, servicios de vivienda, uniformes, servicios de transporte y otros bienes duraderos. Se incluye del mismo modo los bienes y servicios producidos por el empleador tales como las instalaciones deportivas, recreativas o vacacionales, puestas a disposición de los empleados y sus familias, el estacionamiento, las guarderías, y el valor de los intereses no cobrados cuando los empleados reciben préstamos a tasas menores o sin intereses.

Esta categoría incluye las contribuciones sociales: que son pagos en efectivo imputadas por unidades de Gobierno General, o sistemas de seguro social a fin de obtener para sus empleados el derecho a recibir prestaciones sociales.

c) **Contribuciones sociales**

Son los gastos incurridos en forma de deducción en la remuneración de los empleados, y se categoriza conforme a lo siguiente:

- **Contribuciones sociales efectivas**

Se producen cuando se realizan contribuciones pagaderas a empresas de seguridad social, incluyendo las unidades de gobierno que administran las cajas de pensiones no autónomas.

- **Contribuciones sociales imputadas**

Se efectúan cuando los gobiernos proporcionan prestaciones sociales a sus empleados, ex empleados, o sus dependientes con cargo a sus propios recursos sin la intervención de empresas de seguros ni de una caja de pensiones autónoma o no autónoma. En este caso, se debería imputar contribuciones sociales por un importe igual al de las contribuciones sociales que serían necesarias para asegurarse de hecho el derecho correspondiente.

2.7.2.2. Uso de bienes y servicios

Dentro de esta categoría, el Manual (2001: 45), incluye el valor total de los bienes y servicios comprados por el sector de Gobierno General en un proceso de producción, o a su vez, adquiridos en un proceso para reventa. Esta categoría abarca las sumas que deben pagarse a los contratistas, a los trabajadores por cuenta propia, y otros trabajadores que no son empleados de unidades del Gobierno General.

Se incluye de igual manera en este numeral y de acuerdo a los lineamientos del Manual (2001: 75), los materiales utilizados para producir monedas o billetes de la unidad monetaria nacional, la compra de armas, aeropuertos, puertos, universidades, hospitales, y equipos de oficina cuando son para uso militar; si por el contrario es para el uso civil y militar, estos se clasifican como adquisición de activos fijos. Caso similar sucede con los gastos en bienes duraderos poco costosos como las herramientas de mano, estas se clasifican como uso de bienes y servicios cuando se efectúan con regularidad; por el contrario, se excluye de esta categoría transacciones como:

- a) Aquellas en las que los bienes adquiridos son para uso como activos fijos u objetos de valor, o para uso en la formación de capital por cuenta propia. (Estas transacciones se clasifican como adquisiciones de activos fijos u objetos de valor).
- b) Los bienes y servicios utilizados en la formación bruta de capital por cuenta propia del gobierno, ya que estos son tratados como activos no-financieros, y
- c) Los bienes y servicios adquiridos para aumentar las existencias estratégicas o las existencias de materiales y suministros, este tipo de transacciones son tratados como variación de existencias o como adquisición de activos no financieros.

Existe una diferencia en la clasificación de conceptos de mantenimiento, y reparación de activos fijos y activos destinados para la producción. El mantenimiento de equipos se clasifica como adquisición de activos fijos y las reparaciones como uso de bienes y servicios, debido a que las reparaciones son actividades que los propietarios o los usuarios de activos fijos están obligados a realizar periódicamente y, estos no alteran el activo fijo o sus rendimientos; sólo lo mantienen en buen estado, o lo devuelven a su estado previo. Por el contrario, las renovaciones aumentan el rendimiento o prolongan la vida útil por lo que entran en la categoría de adquisición de activos fijos.

2.7.2.3. Consumo de capital fijo

Conforme a la literatura empleada en este capítulo, (2001: 46), el consumo de capital fijo incluye los gastos no-monetarios que representan la declinación del valor de los saldos de activos fijos durante el período contable como resultado del deterioro físico, obsolescencia normal y daños normales accidentales. La valoración viene dado del valor presente, descontado el flujo de alquileres que el propietario esperaría recibir si lo alquilase durante el resto de su vida útil.

a) Gasto en el pago de intereses

Son los gastos incurridos por el deudor por el uso de fondos de otra unidad; pueden ser pagos realizados por depósitos, préstamos, cuentas por pagar, valores de acciones, etc.

b) Gasto en subsidios

Estos gastos son transferencias corrientes que las unidades de gobierno pagan a las empresas sobre la base de niveles de producción o sobre la base de las cantidades o valores de los bienes y servicios que se producen, venden, o importan de acuerdo a lo expuesto en el Manual de estadísticas de finanzas públicas (2001: 46). El gasto en subsidios, puede estar destinados a influir en los niveles de producción, en el precio de venta de los productos o en la remuneración de las empresas.

Esta categoría de gasto, abarca transferencias pagaderas únicamente a los productores ya sea vía transferencias a corporaciones públicas, o empresas, y se clasifican de acuerdo a los siguientes literales. Por el contrario, las transacciones efectuadas a las instituciones sin fines de lucro se consideran prestaciones sociales o gastos diversos.

- **Subsidios políticos**

Este tipo de subsidios se origina cuando las corporaciones o cuasicorporaciones públicas buscan compensar las pérdidas en las que incurren al tener precios más bajos que los precios de producción.

- **Subsidios a la producción**

En este, se incluyen los subsidios que reciben las empresas como consecuencia de su participación en la producción.

2.7.2.4. Donaciones

Las donaciones, según lo planteado por el Manual (2001: 53), son transferencias de carácter no-obligatorio pagadas a otra unidad de Gobierno General, o a un organismo internacional en efectivo o especie. Se clasifican de acuerdo al tipo de unidad que recibe la donación, y según sea corriente o de capital, conforme a lo siguiente:

- a) **Donaciones corrientes**

Son aquellas transferencias que se efectúan en conexión a gastos corrientes, y no están vinculados a la adquisición de un activo por parte del beneficiario.

- b) **Las donaciones de capital**

Involucran la adquisición de activos por parte del beneficiario, la cancelación de un pasivo por acuerdo mutuo entre acreedor y deudor, pero excluye a las existencias.

2.7.2.5. Prestaciones Sociales:

Las prestaciones sociales conforme al Manual de estadísticas de finanzas públicas (2001: 81-82), son transferencias en gastos corrientes que pueden realizarse en efectivo o en especie. Estas transferencias se efectúan a los hogares y tienen por objeto atender necesidades en cuanto a enfermedad, desempleo, jubilación, vivienda, o diversas circunstancias familiares. Del mismo modo pretenden proteger a toda la población o segmentos específicos de la misma frente a ciertos riesgos sociales, por ejemplo: suministro de servicios médicos, indemnización por desempleo y pensiones de seguridad social. Se debe mencionar que todas las prestaciones sociales son transferencias corrientes (no hay transferencias de capital), y se clasifican en:

a) **Prestaciones de seguridad social**

Son aquellas pagaderas en efectivo o en especie a los hogares por los sistemas de seguridad social, ya sea por enfermedad, invalidez, maternidad, desempleo, jubilaciones y pensiones por fallecimiento.

b) **Prestaciones de asistencia social**

Son transferencias pagaderas a los hogares con el fin de atender las mismas necesidades que las prestaciones de los seguros sociales, pero que no se proporcionan en el marco del sistema de seguridad social. Pueden ser pagaderas cuando no existe ningún sistema de seguro social que cubra las circunstancias en cuestión.

c) **Prestaciones sociales del empleador**

Son prestaciones pagaderas en efectivo o en especie por las unidades gubernamentales a sus empleados o a los supervivientes y dependientes de los empleados con derecho a los pagos.

2.7.2.6. Otros gastos

Finalmente la última categoría de gastos recogido en el mencionado Manual de estadísticas de finanzas públicas (2001: 82-83), incluye a todas las transacciones no especificadas dentro de los numerales 2.7.2.1. al 2.7.2.5, y son:

a) **Gastos de la propiedad distintos de intereses**

Son los gastos pagaderos por una unidad de Gobierno General, al propietario de un activo financiero, o un activo tangible no producido; se agrupan de conformidad a lo siguiente:

- **Dividendos**

Abarcan todas las distribuciones de utilidades que las corporaciones públicas hacen entre sus accionistas o propietarios.

- **Retiros de los ingresos de las cuasicorporaciones**

Por concepto, las cuasicorporaciones no pueden distribuir el ingreso en forma de dividendos pero el propietario puede optar por retirar una parte, o la totalidad de los ingresos.

- **Gastos de la propiedad atribuidos a los titulares de pólizas de seguros**

Las corporaciones públicas pueden ser empresas de seguros en cuyo caso se mantienen reservas técnicas para hacer frente a los riesgos pendientes en relación con las pólizas de seguro de vida, los pagos anticipados de primas, y las reservas contra indemnizaciones pendientes.

- **Arriendo de activos tangibles no- producidos**

Es el gasto en el que incurre en relación con determinados arrendamientos de tierras y terrenos, activos de subsuelo, y otros activos de origen natural; este arriendo se devenga continuamente al propietario del activo durante el período del contrato.

Dentro de esta categoría se incluyen los pagos por la extracción de minerales combustibles fósiles que suelen denominarse “regalías”, pero realmente son arriendos que obtienen los propietarios de los activos, a cambio de poner los activos a disposición de las unidades del Gobierno General en un período determinado.

- b) **Otros gastos diversos**

Dentro de esta categoría, se incluye las transferencias que cumplen propósitos verdaderamente diferentes y cualquier otra clasificación de gasto no – clasificado. Los más importantes en esta categoría son los impuestos corrientes y de capital, las tasas obligatorias, y multas impuestas por un nivel de gobierno a otro que posteriormente se eliminarán por consolidación.

- c) **Otros gastos**

Conformada por créditos tributarios netos, multas, sanciones pecuniarias, pagos en compensaciones por lesiones o daños causados por desastres naturales, pagos por compensación por daños a personas o a las propiedades causados por unidades del Gobierno General, becas y otros beneficios educativos.

2.8. Contraste de los gastos conforme al Manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI y el documento “Metodología de la Información Estadística Mensual” del BCE, 3ra. edición

Dentro de lo que corresponde a las transferencias por gastos, los lineamientos nacionales difieren muy poco de los internacionales. La primera diferencia se evidencia en que el documento “Metodología de la Información Estadística Mensual” del Banco Central del Ecuador, clasifica a los gastos como corrientes o de capital conforme a su naturaleza. Es decir, que los numerales comprendidos entre el 2.7.2.1 y el 2.7.2.5, de acuerdo a los nacionales se definen como a continuación:

2.8.1. Gastos corrientes

De acuerdo a la Metodología de la Información Estadística Mensual” del BCE (2011:65), los gastos corrientes son aquellos destinados por las entidades para adquirir bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales de administración y transferir recursos sin contraprestación. Están conformados por gastos en personal, prestaciones de seguridad social, bienes y servicios de

consumo, aporte fiscal, gastos financieros, otros gastos y transferencias corrientes, definidos ya anteriormente en los lineamientos internacionales, por lo que no se los volverá a repetir.

2.8.2. Formación bruta de capital fijo

En cuanto a la formación bruta de capital, los lineamientos nacionales son más detallados, por lo que se detalla la inclusión de los bienes inmuebles de capital fijo, y obras de infraestructura civiles ejecutadas por los sectores que forman parte del SPNF, tal y como lo detalla la Metodología de la Información Estadística Mensual” del BCE (2011: 65). Esta categoría incluye a las obras educacionales, de salud, agua potable y alcantarillado, telefónicas, eléctricas, viales, minas y petróleo, y otros servicios, y obras económicas conexas a las mencionadas.

Finalmente, dentro de la categoría de gastos en los lineamientos nacionales, se presentan los ajustes del tesoro nacional, subcategoría que no se menciona en el Manual de estadísticas de finanzas públicas y corresponde a gastos no ejecutados y reversados al Gobierno Central.

2.8.3. Financiamiento

En concordancia con la bibliografía utilizada para el análisis de los lineamientos internacionales, y con la estructura del contraste, a seguir, se define al financiamiento según el FMI como al aumento o disminución de deuda, y la reducción o aumento de activos financieros. Al conjunto de estas posibles variaciones dentro de los reportes e información, se conoce como el bajo la línea, que no es más que el desglose de todas las transacciones que no pertenecen al sector real de la economía.

$$\textit{Financiamiento} = \Delta \textit{pasivos} - \Delta \textit{activos financieros}$$

Las principales variaciones de pasivos y activos financieros se manifiestan por medio de la adquisición de:

2.8.4. Préstamos

Según lo expresa el Manual de estadísticas de finanzas públicas (2011: 137), los préstamos son un instrumento financiero que se crea cuando un acreedor otorga fondos en préstamo a un deudor, y recibe un instrumento no negociable como evidencia del activo. Dentro de esta categoría se incluyen los préstamos hipotecarios, los préstamos reembolsables a plazos, los préstamos para financiar ventas a plazos, los préstamos para financiar créditos comerciales, anticipos, acuerdos de recompra, activos y pasivos financieros creados implícitamente por los arrendamientos financieros y los derechos o pasivos frente al FMI en forma de préstamos.

2.8.5. Reservas internacionales

Las reservas internacionales conforme al Manual de estadísticas de finanzas públicas (2001: 144) de un país, corresponden a los activos externos que están a disposición inmediata y bajo el control de las autoridades monetarias para financiar directamente desequilibrios en los pagos, regular indirectamente la magnitud de los mismos mediante la intervención en los mercados cambiarios, a fin de influir en el tipo de cambio, y/o para otros fines. Los activos de reserva de un país comprenden: billetes y monedas, los

depósitos y los valores denominados en monedas extranjeras, el oro monetario, los DEG²³ y la posición de reserva en el FMI.

2.8.6. Atrasos

Los atrasos se efectúan cuando el deudor no efectúa un pago en la fecha programada; se considera como un tipo de financiamiento porque al dejar de realizar los pagos, de hecho, se está financiando otro tipo de gasto²⁴. La bibliografía citada, clasifica a las variaciones de activos y pasivos financieros de acuerdo al sector y residencia de la contraparte, conforme a la siguiente tabla:

Tabla No. 3

Activos Financieros		Pasivos	
Internos		Externos	
<ul style="list-style-type: none"> -Gobierno General -Banco Central -Otras Corporaciones de depósito -Corporaciones Financieras no-clasificadas en otra parte -Corporaciones no-financieras. -Hogares e instituciones sin fines de lucro. 		<ul style="list-style-type: none"> -Gobierno General -Banco Central -Otras Corporaciones de depósito -Corporaciones Financieras no-clasificadas en otra parte -Corporaciones no-financieras. -Hogares e instituciones sin fines de lucro. 	
Externos		Externos	
<ul style="list-style-type: none"> -Gobierno General -Organismos Internacionales -Corporaciones financieras distintas de los organismos internacionales -Otros no-residentes 		<ul style="list-style-type: none"> -Gobierno General -Organismos Internacionales -Corporaciones financieras distintas de los organismos internacionales -Otros no-residentes 	
Oro monetario y DEG			

Fuente: Manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

Como se puede observar, no existen diferencias en cuanto a los activos y pasivos de la contraparte de acuerdo al sector, y lugar de residencia. La única diferencia entre activos y pasivos, corresponde a la categoría de “Oro monetario y DEG” que por su naturaleza, no puede pertenecer a otra que no sea activo, dado que es una reserva y constituye una variación positiva del patrimonio neto.

²³ Manual de estadísticas de finanzas públicas (2001: 136): Define a los DEG como activos internacionales de reserva creados por el FMI, que los asigna a sus miembros para complementar sus activos de reserva. Los DEG son mantenidos exclusivamente por las entidades monetarias de los países miembros del FMI y un limitado número de instituciones financieras internacionales.

²⁴ Manual de estadísticas de finanzas públicas (2001: 178).

2.9. Contraste de las formas de financiamiento entre el Manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI y los lineamientos nacionales.

En el contraste de esta categoría del bajo la línea, se observan algunas diferencias en cuanto a forma dado a la individualidad de las economías, es así que, y de acuerdo al documento Estadísticas de las Finanzas Públicas en el Ecuador: 1971-1999 (1999: 27), el financiamiento son todas las transacciones que tienen por objeto describir las fuentes de fondos obtenidos para financiar un déficit de gobierno o, el uso de fondos disponibles provenientes de un superávit. El financiamiento, puede incluir la obtención de crédito de otros gobiernos, organismos internacionales de desarrollo, bancos, proveedores, emisión de papeles (bonos, certificados del tesoro, etc), y el saldo de las transacciones del gobierno realizadas en efectivo durante el período, generalmente depositados en el Banco Central.

Dentro de los lineamientos nacionales y conforme al documento más reciente que corresponde a la “Metodología de la Información estadística Mensual” del BCE, el financiamiento del SPNF consiste en cuantificar todas las prestaciones externas netas y las prestaciones internas en el caso de que el Resultado Global sea deficitario²⁵, y la utilización de los recursos en caso de que el resultado sea superavitario²⁶. Los déficits derivados del resultado global, pueden ser cubiertos mediante la emisión de obligaciones que serán amortizadas en el futuro o a su vez, reduciendo las tenencias de liquidez.

En lo que respecta a la base utilizada en el sector ecuatoriano para el registro del bajo la línea, nuevamente se hace uso de la base mixta; es decir, se incorpora la base caja para contabilizar las transacciones efectivamente transferidas en el Tesoro Nacional y base devengado para representar el valor de deuda del Estado más los atrasos y condonaciones de acuerdo a lo señalado en el “Manual para la Construcción de la Base Fiscal” (2012: 2); y en lo que respecta a la procedencia de sus datos, la Base Fiscal se alimenta en el bajo la línea de información mensual de la Subsecretaría de Financiamiento Público (SFP) y del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS).

2.9.1. Resultado bajo la línea SPNF

Mediante este método, se pretende cuantificar el financiamiento externo neto, y el financiamiento interno en el caso de que el Resultado Global sea deficitario; y la utilización de los recursos en caso de que el resultado sea superavitario. El bajo la línea, tiene por objetivo medir el efecto de las operaciones financieras realizadas por todos los niveles de Gobierno en la economía; de acuerdo a la Metodología de la Información estadística Mensual del BCE (2011: 72), se desagregan por dos fuentes, como sigue:

²⁵ Metodología de la Información estadística Mensual (2011:72): El déficit del SPNF constituye la parte del gasto que excede a las entradas por concepto de ingreso, y se cubre con financiamiento.

²⁶ Metodología de la Información estadística Mensual (2011:72): El superávit del SPNF representa el exceso de las entradas por concepto de ingresos sobre los gastos que el SPNF asigna para reducir sus obligaciones de pagos futuros y aumentar sus tenencias de liquidez, (ahorro).

a) **Financiamiento interno**

El financiamiento interno abarca todas las fuentes de ingreso obtenidas por empréstitos de entes u organismos financieros públicos o privados, residentes en el país. Puede presentarse como Bonos del Estado, que corresponde a los saldos al final del período de títulos representativos de la deuda pública.

- Variación de la deuda interna

Representa a los desembolsos menos las amortizaciones y recompras, y se desagrega como se muestra a continuación:

- Desembolsos

Son las operaciones con recursos financieros recibidos por el SPNF, a través de la colocación de títulos valores en el interior del país tanto en el corto, mediano, como en el largo plazo, ya sea por medio de bonos del Estado²⁷, certificados de tesorería²⁸, u obligaciones que el Gobierno Central tiene con cada una de las entidades financieras como consecuencia de los desembolsos recibidos.

Los desembolsos según el “Manual para la Construcción de la Base Fiscal” (2012: 3) son contabilizados en base caja, y son de dos tipos: estructurales y no estructurales dependiendo si financian proyectos de inversión como aquellos provenientes del Banco del Estado (BEDE), y los Bonos comprados por el sector privado.

- Amortizaciones

Son los recursos financieros que el SPNF destina al pago de las obligaciones por el capital adeudado, producto de préstamos dentro de los límites del territorio nacional. De acuerdo a la bibliografía citada, “Manual para la Construcción de la Base Fiscal” (2012: 3), esta categoría registra en base devengado a diferencia de los desembolsos, pues se toman en cuenta atrasos y amortizaciones.

- Recompras

Es una operación financiera por el que se compra o se vende un activo financiero generalmente un título de deuda pública, a un precio ya acordado previamente.

- Intereses

Esta categoría comprende las asignaciones para cubrir los gastos por concepto de intereses de la deuda pública interna del Estado/Gobierno Central.

²⁷ Metodología de la información Estadística Mensual (2011: 79): Los Bonos del Estado corresponde a los saldos al final de un período el Gobierno Central registra. Los bonos, son títulos representativos de la deuda interna generalmente a mediano plazo, emitidos por el Estado ecuatoriano a través del Ministerio de Finanzas; se los negocian en dólares a través de la Bolsa de Valores y son pagaderos al portador.

²⁸ Metodología de la información Estadística Mensual (2011: 79): Los Certificados de Tesorería son títulos emitidos por el Gobierno Central a través del Ministerio de Finanzas para capturar recursos internos de corto plazo que financien las necesidades cíclicas de la caja fiscal, preferentemente a un año plazo.

- **CETES**

Esta categoría recoge la emisión de Certificados de Tesorería (CETES), los cuales tienen el fin de financiar el Presupuesto General del Estado tanto en ingresos permanentes como no permanentes cuando se presentasen deficiencias temporales en caja, y en aras de optimizar la liquidez de la economía, “Manual para la Construcción de la Base Fiscal” (2012: 7).

- **Bonos internos**

Incluye la emisión de Bonos del Estado que son de libre disponibilidad emitidos por las Actas resolutivas 05 y 010 de la Subsecretaría de Financiamiento Público.

- **Entidades del Estado**

Dentro de lo que es el bajo la línea, se incluye aparte de la emisión de Bonos del Estado y CETES, entidades del Estado como: Banco del Estado, IESS, BIESS, Repos, bonos de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), ISSFA, ISSPOL, etc.

- **Transferencia utilidades BCE de períodos anteriores**

El BCE transfiere recursos al Gobierno, producto de las utilidades que ha generado.

b) Financiamiento externo neto

De acuerdo al documento “Metodología de la Información estadística Mensual” (2011: 72-73), son todos los ingresos obtenidos por empréstitos de entes u organismos internacionales financieros, o de personas naturales o jurídicas no residentes en el país:

- **Variación de la deuda externa**

El financiamiento externo neto corresponde a la suma de los desembolsos, la capitalización de intereses, los atrasos, la venta anticipada de petróleo neto, y la asignación del DEGs, menos las amortizaciones.

- **Desembolsos**

Corresponden a los ingresos de dinero producto de préstamos otorgados por organismos externos u otros prestamistas recibidos por el SPNF, a través de la colocación de títulos valores en el interior del país a corto, mediano, y largo plazo.

- **Capitalización de intereses**

Se constituye como un nuevo saldo de deuda, y se deriva de los intereses de la deuda capitalizados de acuerdo a un proceso de renegociación.

- **Amortizaciones**

Las amortizaciones, se relacionan al pago de dinero proveniente del pago de un préstamo recibido de un organismo externo, u otro prestamista que el SPNF destina al pago de sus obligaciones de capital, en otras palabras es el reembolso gradual de una deuda.

- **Atrasos**

Son los pagos no efectuados dentro de las fechas previstas.

- **Venta anticipada de petróleo neto**

Esta es una figura usada por el Ecuador, para financiar los gastos en el corto plazo, mediante la venta de petróleo a las demás economías por anticipado, como forma de financiamiento.

- **Asignación de DEGs**

Los DEGs son derechos especiales de giro que el Gobierno recibe de un organismo internacional, estos son vendidos y convertidos en dólares para financiar los diferentes gastos.

- **Variación de activos en fondos petroleros**

De acuerdo a la “Metodología de la Información estadística Mensual” (2011: 73), la variación de esta categoría corresponde a los recursos del Gobierno que se mantienen en cuentas correspondientes a fondos petroleros.

- **Contratos de mutuo acuerdo**

Se derivan de la firma de contratos con prestamistas internacionales y gobiernos extranjeros como: Club de París, bancos privados, proveedores y organismos multilaterales: (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Corporación Andina de Fomento (CAF), y Fondo Monetario Internacional (FMI).

Capítulo III

El Presupuesto General del Estado ecuatoriano

3. El Presupuesto General del Estado

El Presupuesto General del Estado es un documento financiero que recoge las cuentas nacionales y responde directamente a las funciones del Estado. Se constituye como uno de los principales apoyos con las que el Estado cuenta para propender al desarrollo, distribución de los recursos, y compensación de los ciclos económicos. Como herramienta administrativa, se desarrolla a partir de la escasez, en la cual se plasman las políticas y reformas que responden a las necesidades de carácter ilimitado, frente a las fuentes de ingreso de carácter limitado.

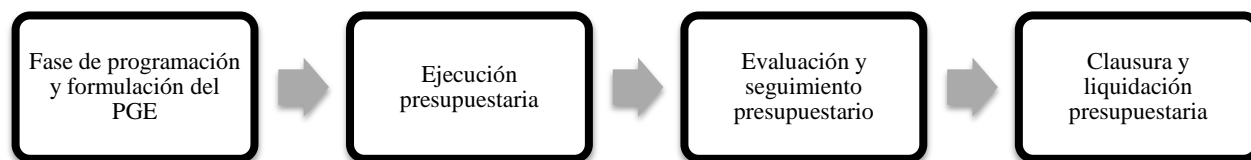
3.1. El Presupuesto General del Estado ecuatoriano

De acuerdo al Art. 292 de la Constitución de la República del Ecuador, el Presupuesto General del Estado es un instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, y las empresas públicas. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la Ley, conforme así lo dispone el Art. 293 de la Constitución.

Con base a lo desarrollado en la disertación “Sostenibilidad del endeudamiento del Gobierno Central en el mediano y largo plazo, a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal” del economista Jaime Gonzalo Velasco, PUCE (2006: 76-77), el Presupuesto General del Estado es la estimación de los posibles ingresos y gastos esperados durante la ejecución de un ejercicio fiscal y constituye el principal instrumento de política fiscal y económica del Gobierno para la administración eficiente y equitativa del Estado. Debido a la dolarización, y a la ausencia de política monetaria, la necesidad de contar con un Presupuesto real como herramienta que propenda a la equidad se intensifica aún más.

Conforme a la bibliografía citada, a continuación se identifican las principales fases de elaboración del Presupuesto General del Estado en concordancia con la normativa y temporalidad actual.

Gráfico No. 13



Fuente: Velasco, Jaime. “Sostenibilidad del endeudamiento del Gobierno Central en el mediano y largo plazo, a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal” (2006: 76-77).

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

3.1.1. Fase de Programación y Formulación (del mes de abril al 30 de agosto)

La primera fase del proceso es una atribución del Ministerio de Finanzas, sin embargo participan instituciones como el BCE, SRI, EP PETROECUADOR, que aportan con pronósticos de las cifras que corresponden a los principales ingresos y gastos del Presupuesto General del Estado. La presente fase, concluye con la presentación de la Proforma a la Asamblea Nacional.

3.1.2. Fase de Aprobación (del 1 de septiembre al 30 de noviembre)

La fase de aprobación concuerda con lo expuesto en el segundo capítulo de la presente disertación. De acuerdo a la Carta Magna, concretamente en el Art. 295, el Ministerio de Finanzas es el responsable de elaborar cada año la Proforma Presupuestaria y la Programación Presupuestaria Cuatrianual que deberá ser presentada en los primeros 90 días de la gestión del Presidente entrante, y en los primeros 60 días de los años subsiguientes al mandato. Posteriormente, la Asamblea aprobará u observará la Proforma Presupuestaria presentada, pero únicamente en los ingresos y gastos por sectores dado que el monto global de la proforma es inalterable. De existir observaciones, la función Ejecutiva dispone 10 días para aceptar o ratificar la proforma presentada. Actualmente, la subsecretaría de Consistencia Presupuestaria, del Ministerio de Finanzas es la responsable de coordinar, integrar y consolidar las proformas sectoriales e institucionales como paso previo a la entrega de la Proforma General del Estado a la Asamblea Nacional.

3.1.3. Ejecución presupuestaria

En conformidad con lo descrito en la sección IV del COPYFP, la fase de ejecución presupuestaria comprende el conjunto de acciones que permitirán el uso de los recursos asignados en el Presupuesto General del Estado en favor de los proyectos y objetivos planeados al inicio del año fiscal. Las disposiciones sobre la programación de la ejecución, modificaciones, establecimiento de compromisos, devengamientos y pago de obligaciones serán atribución del ente rector de las finanzas públicas, y tendrán el carácter de obligatorio para las entidades y organismos del Sector Público no Financiero, conforme lo mencionado en el Art. 114 del COPYFP.

3.1.4. Evaluación y seguimiento presupuestario

La fase de evaluación y seguimiento presupuestario, descrito en el Art. 119 del COPYFP, describe la medición de resultados físicos y financieros, análisis de variaciones, inclusión de recomendaciones como medidas correctivas, y las pertinentes explicaciones de las variaciones presentadas. Dichos informes son de competencia de las instituciones, y deberán ser remitidos al ente rector de las finanzas públicas en coordinación con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo para su posterior difusión a la ciudadanía.

3.1.5. Clausura y liquidación presupuestaria

Finalmente, la fase de clausura y liquidación presupuestaria contenida en el Art. 121 del COPYFP indica que al 31 de diciembre de cada año se clausurarán los presupuestos anuales del sector público. Después de esta fecha no se podrán contraer compromisos ni obligaciones, ni realizar acciones u operaciones de ninguna naturaleza que afecten al presupuesto, del mismo modo, hasta el 31 de marzo del año siguiente, se procederá a la liquidación de los presupuestos públicos bajo responsabilidad del ente rector de las finanzas públicas.

3.2. Marco jurídico del Presupuesto General del Estado

El Presupuesto General del Estado se elabora y responde a un marco jurídico que contiene códigos, leyes, planes, y acuerdos de acuerdo a la tabla siguiente:

Tabla No. 4

Marco Jurídico	Presupuesto General del Estado 2010	Presupuesto General del Estado 2011
Constitución de la República del Ecuador	Art. 289; Art- 290; y Art. 291	Art. 289; Art- 290; y Art. 291
Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV)	Objetivo 11, referente al establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible.	Objetivo 11, referente al establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible.
Sostenibilidad y límites de endeudamiento	Leyes Derogadas: -Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. -Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal. -Ley de Presupuestos del Sector Público y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento. -Ley de Recuperación del Uso de Recursos Petroleros del Estado.	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP).

	-Ley de Regulación Económica y Control de Gasto Público.	
Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información.	Art. 7, referente a la difusión de información pública.	Art. 7, referente a la difusión de información pública.
Gobiernos Autónomos Descentralizados y Regímenes Especiales.	Preasignaciones directas e indirectas a universidades, regímenes especiales y gobiernos seccionales.	COOTAD Se acuerda asignar recursos del PGE a los GAD's, estos participarán del 21% de los ingresos permanentes y 10% de los no permanentes. (Art.192)

Fuente: Constitución de la República, Plan Nacional del Buen Vivir, Ley Orgánica de Administración Financiera y Control; Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal; Ley de Presupuestos del Sector Público y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento; Ley de Recuperación del Uso de Recursos Petroleros del Estado; Ley de Regulación Económica y Control de Gasto Público; Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información; COOTAD.

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

A través del cuadro comparativo, se puede observar que las diferencias entre la normativa vigente del año 2010 y del año 2011, se justifican a partir del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y teóricamente en lo que respecta a Gobiernos Autónomos y Regímenes Especiales a partir de la expedición de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Con respecto a la normativa restante, vigente a la fecha, se puede abstraer que los conceptos transversales en cuanto a transparencia, responsabilidad, solidaridad, lineamientos de conformidad a la Constitución de la República, así como los lineamientos de conformidad al Plan Nacional del Buen Vivir, y al acceso a la información pública, se mantienen bajo la misma normativa.

En cuanto al COPYFP, expedido el 14 de octubre de 2010, es claro que el Nuevo Código aporta con un nuevo marco jurídico que incide directamente en la organización y en la modificación de límites de endeudamiento. Estos cambios en conjunto con la implementación del COOTAD, alteran significativamente la estructura del Presupuesto General del Estado, por lo que en el numeral siguiente, se analiza a mayor detalle la normativa vigente para el año 2011, en contraposición a las cinco leyes derogadas vigentes al año 2010, en torno a la sostenibilidad fiscal.

3.3. La sostenibilidad fiscal

Los objetivos de las políticas fiscales, en sí, recaen exclusivamente sobre la sostenibilidad fiscal, entendida como la capacidad que tiene el gobierno para generar un superávit tal que permita reembolsar la deuda pendiente de pago; esto se traduce en la posibilidad de dar continuidad a las políticas gubernamentales implementadas. Por otro lado, la sostenibilidad de la política fiscal, se alcanza cuando el gobierno asegura una solvencia intertemporal.

De acuerdo a lo sostenido por Michael Borchardt, Isabel Rial, Adolfo Sarmiento, en su obra “Sostenibilidad de la Política Fiscal en Uruguay”, Documento de Trabajo R-320 (1998: 22):

La solvencia es la capacidad de pago para hacer frente a las deudas por parte del gobierno a lo largo del tiempo, es decir, se puede demostrar que la política fiscal es sostenible, si la tasa de deuda real no crece más rápidamente que la diferencia entre la tasa de interés real, y la tasa de crecimiento de la economía.

Para demostrar la premisa anterior se procede a realizar un análisis jurídico del marco de la sostenibilidad fiscal, como antecedente al capítulo quinto.

3.3.1. Constitución de la República del Ecuador (2008), y la sostenibilidad fiscal

La Constitución de la República del Ecuador como cuerpo legal que enmarca al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, propende a la sostenibilidad de las políticas públicas en conformidad con el Art. 85, que define a las mismas como un grupo de garantías constitucionales de derechos, en las que intervienen distintos actores públicos, sociales, y ciudadanos en el ámbito del proceso de formulación, ejecución, evaluación, y control. Los lineamientos a los que responden, y de acuerdo al Art. 280, el Plan Nacional de Desarrollo, será el instrumento al que se sujeten las políticas públicas, los programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la asignación de los recursos públicos; y la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados. Para esto, los objetivos de la política económica, que se detallan en el Art. 284 de la Constitución de la República, incluye el asegurar una adecuada distribución del ingreso, y de la riqueza nacional; incentivar la producción nacional, la productividad, y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial, y las actividades productivas complementarias en la integración regional. Adicionalmente, este artículo propende a la mantención de una estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción, y empleo sostenibles en el tiempo, para esto, reconoce al ser humano como sujeto y fin; y propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza, con el fin de garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.²⁹

En cuanto a la política fiscal, el Art. 285 recoge los objetivos, y establece que deberá: financiar servicios, inversión y bienes públicos; redistribuir el ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados; generar incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía, y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables. En lo que respecta a la sostenibilidad concretamente, el Art. 286, dispone que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se deben conducir de forma sostenible, responsable y transparente, procurando la estabilidad económica. Para ello, la contratación de deuda pública, deberá contar con la autorización de un comité de deuda y financiamiento, la concesión de garantías de deuda por parte del Estado, y estar respaldados por análisis financieros, sociales y ambientales de los órganos competentes para prever el impacto del endeudamiento público, en virtud de esto, se limita el endeudamiento al Art. 290 que versa los siguientes numerales:

²⁹ Art. 283 de la Constitución de la República del Ecuador.

1. Se recurrirá al endeudamiento público, sólo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes.
2. Se velará para que el endeudamiento público no afecte a la soberanía, los derechos, el buen vivir, y la preservación de la naturaleza.
3. Con los recursos provenientes del endeudamiento público, se financiarán exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago. Sólo se podrá refinanciar deuda pública externa, siempre que las nuevas condiciones sean más beneficiosas para el Ecuador.
4. Los convenios de renegociación no contendrán de forma tácita o expresa, ninguna forma de anatocismo o usura.
5. Se procederá a la impugnación de las deudas que se declaren ilegítimas por organismo competente; en caso de ilegalidad declarada, se ejercerá el derecho de repetición.
6. Serán imprescriptibles las acciones por las responsabilidades administrativas o civiles causadas por la adquisición y manejo de deuda pública.
7. Se prohíbe la estatización de deudas privadas.
8. La concesión de garantías de deuda por parte del Estado se regulará por ley.
9. La Función Ejecutiva podrá decidir si asumir o no asumir deudas de los gobiernos autónomos descentralizados.

Los lineamientos planteados, además de guardar concordancia con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, sirven de antesala para el análisis jurídico a desarrollarse en el siguiente numeral.

3.4. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP)

El COPYFP (2010: 3) justifica su expedición en el campo de las finanzas públicas, en aras de permitir una mejor funcionalidad de los recursos del Estado; la normativa derogada según el Código, estaba diseñada para ajustarse al cumplimiento de programas económicos que se enfocaban prioritariamente en la estabilidad fiscal de corto plazo, descuidando los objetivos de desarrollo de mediano, y largo plazo. Adicionalmente, la legislación derogada sobre finanzas públicas, se encontraba repartida en varios cuerpos legales, tanto orgánicos como de inferior jerarquía, esto devenía en una aplicación confusa, sobrepuesta, y fragmentada.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas regula temas como la organización y vinculación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y su funcionamiento en los distintos niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías, y los derechos constitucionales. Adicionalmente, contempla temas como las políticas públicas en todas sus fases, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, la programación presupuestaria cuatrianual del sector público, el Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas, y todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la planificación y finanzas públicas.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, tiene como objeto (Art. 1), el organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en concordancia con el marco de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías, y los derechos constitucionales. En cuanto a los objetivos del sistema, recogidos en el Art. 72 del COPYFP, los cuatro primeros se relacionan más estrechamente con este informe y corresponden a los siguientes:

- a) La sostenibilidad, estabilidad y consistencia de la gestión de las finanzas públicas;
- b) La efectividad de la recaudación de los ingresos públicos;
- c) La efectividad, oportunidad y equidad de la asignación y uso de los recursos públicos; y
- d) La sostenibilidad y legitimidad del endeudamiento público.

En conformidad con estos objetivos, al Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP), se le atribuyen 37 deberes y competencias que serán cumplidos por el Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas, detallados en el Art. 74 del COPYFP, entre los cuales se presentan a continuación los que modifican o norman el endeudamiento, o la sostenibilidad fiscal:

- El deber 9 del Art.74 se refiere a la formulación de la proforma del Presupuesto General del Estado, que debe ser puesta a consideración de la Presidenta o Presidente de la República, al igual que la Programación Presupuestaria Cuatrianual y el límite de endeudamiento.
- El deber 10, se refiere a la potestad de aumentar o rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado, hasta por un total del 15% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional. Sin embargo, esta modificación se debe mantener independiente de los recursos que la Constitución de la República y los que la Ley asigne a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD'S).

3.5. *El COPYFP y el bajo la línea*

Con respecto al “bajo la línea”, o financiamiento, el Código permite utilizar instrumentos financieros del mercado de valores nacional y/o internacional, a fin de optimizar la gestión financiera del Estado, y determinar los mecanismos de financiamiento público de acuerdo a lo descrito en los numerales 22 y 23 de los Arts. 72 y 73. Del mismo modo, el numeral 24. Del Art. 74, establece como un deber del SINFIP, el normar los procesos de negociación y contratación de operaciones de endeudamiento público, así como realizar las negociaciones y contratación concernientes a este, para lo cual, podrá aprobar o rechazar la concesión de garantías de la República del Ecuador para endeudamientos de las entidades, y organismos del sector público, además de efectuar el seguimiento y evaluación de la gestión fiscal del Estado. (Art.28).

Uno de los principales avances del Código, es que se conceptualiza al endeudamiento público además de incluir claras excepciones para lo que será registrado como deuda y que no. En concordancia a esto, según el Art. 123 del Código, el endeudamiento público comprende la deuda pública de todas las entidades, instituciones y organismos del sector público provenientes de contratos de mutuo, colocaciones de bonos, y otros valores incluidos las titularizaciones, y las cuotas de participación. Se excluye cualquier título valor menor a 360 días, así como los contratos de mutuo del tipo de crédito, con proveedores que no requieran garantía soberana para el caso de las empresas públicas; y para la banca y las entidades de intermediación financiera públicas, al igual que todas las operaciones que solventen sus necesidades de liquidez, y aquellas que se destinen a la intermediación financiera y que no provengan de deuda externa multilateral, de proveedores, de gobiernos ni de la banca que requiera garantía soberana del Estado.

En lo que respecta a los límites de endeudamiento, el COPYFP, diferencia dos casos concretos, el primero se describe en el Art. 124, que establece que 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 PIB³⁰. El segundo corresponde al límite de endeudamiento para los GAD's que deberá observar:

1. La relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública, y sus ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al doscientos por ciento (200%); y,
2. El monto total del servicio anual de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el veinte y cinco por ciento (25%) de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento.

³⁰ 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 Art., se requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional con la mayoría absoluta de sus miembros. Cuando se alcance el límite de endeudamiento se deberá implementar un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal. El ente rector de las finanzas públicas, con base en la programación de endeudamiento cuatrienal regulará los límites específicos para las entidades sujetas al ámbito del Código. Con base en la programación presupuestaria cuatrienal, el ente rector de las finanzas públicas podrá suscribir operaciones de endeudamiento público previo al comienzo de los siguientes ejercicios fiscales.

El Art.132 del COPYFP establece que todas las operaciones de endeudamiento, deben registrarse en el ente rector de las finanzas públicas guardando consistencia con los deberes, atribuciones y prohibiciones establecidas por el mencionado Código.

3.5.1. Prohibiciones del COPYFP

En cuanto a las prohibiciones del endeudamiento o bajo la línea, el COPYFP marca claras excepciones en torno a esta materia. La primera prohibición que se menciona en el Código es la expuesta en el Art.129, en el que se prohíbe financiar a entidades del sector privado y usar recursos originados en endeudamiento para financiar gastos permanentes. En otras palabras, se prohíbe a todas las entidades del sector público, excepto a la banca pública y las entidades públicas crediticias la realización de operaciones de crédito a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, salvo anticipos. La banca pública podrá hacerlo únicamente a favor de aquellas empresas en las cuales el Estado tenga acciones mayoritarias. Las excepciones a esta norma, solamente se las podrá realizar previa autorización del Comité de Deuda y Financiamiento³¹, y del Presidente o Presidenta de la República por decreto ejecutivo.

El Art.130, recoge la segunda prohibición que corresponde a la imposibilidad de comprometer rentas, activos o bienes, de carácter específico del sector público para operaciones de deuda; exceptuándose, los proyectos que tienen capacidad financiera de pago, los cuales podrán comprometer los flujos y activos futuros que generen dichos proyectos.

La tercera prohibición se presenta en el Art.131, relativa al pago de obligaciones con recursos de deuda. En ningún caso las entidades del sector público entregarán certificados, bonos y otros títulos de deuda pública en pago de obligaciones por remuneración al trabajo, que no provengan de dictámenes judiciales o las establecidas por ley. Para otro tipo de obligaciones, además del pago en efectivo, se podrán otorgar en dación de pago, activos y títulos valores del Estado con base a justo precio y por acuerdo de las partes.

En lo que respecta al cuerpo del documento del Código, y a partir de lo mencionado previamente, dentro la sección quinta, se describen ciertos instrumentos que sirven para el financiamiento del endeudamiento público, como:

- **Bonos y Otros Títulos**

El COPYFP (2010: 24), en el Art. 142, atribuye al ente rector de las finanzas públicas y al Comité de Deuda y Financiamiento la aprobación previa, los términos y condiciones para la emisión de títulos de mediano o largo plazo y el tipo de títulos de Estado a emitirse, al igual que la emisión de titularizaciones de otras entidades públicas, financieras y no financieras. En el caso de emisiones de títulos valores de la banca pública cuyo monto anual supere el 0.15% del Presupuesto General del Estado, se deberá contar con el análisis y recomendación del ente rector de las finanzas públicas. Concluido el trámite de la emisión de

³¹ El Art. 138 del COPYFP, establece que el Comité de Deuda y Financiamiento estará integrado por el Presidente(a) de la República o su delegado, quien lo presidirá; el Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas o su delegado y el Secretario(a) Nacional de Planificación y Desarrollo o su delegado.

bonos u otros títulos valores, si estos corresponden a los emitidos dentro del Presupuesto General del Estado, serán negociados por el ente rector de las finanzas públicas, y los títulos valores emitidos por otras entidades podrán ser negociados por ellas mismas bajo autorización del ente rector de las finanzas públicas.

Finalmente, en lo que respecta a la forma de la negociación, mediante este artículo, se busca propender a la negociación de la emisión de bonos, ya sea en moneda de curso legal, o extranjera a través de las bolsas de valores, a excepción de las negociaciones que se realicen en forma directa entre entidades y organismos del sector público.

- **Certificados de Tesorería (CETES)**

Los Certificados de Tesorería o CETES, se definen en el Art. 171 del Código, y atribuye al ente rector de las finanzas públicas, la facultad de emitirlos para financiar egresos permanentes o no permanentes, con el fin de mejorar las deficiencias temporales, y para la optimización de la liquidez en la economía. Cabe recalcar que los Certificados de Tesorería, por su naturaleza, no estarán sujetos, para su emisión, al trámite y requisitos previstos para operaciones de endeudamiento público, excepto la escritura pública de emisión cuyo contenido será establecido en las normas técnicas por ser emisiones menores a 360 días.

3.6. *Contraste del COPYFP con las cinco leyes derogadas*

El COPYFP (2010: 3) justifica su expedición en el campo de las finanzas públicas, en aras de permitir una mejor funcionalidad de los recursos del Estado. La normativa derogada según el Código, estaba diseñada para ajustarse al cumplimiento de programas económicos que se enfocaban prioritariamente en la estabilidad fiscal de corto plazo descuidando los objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo. Adicionalmente, la legislación derogada sobre finanzas públicas se encontraba repartida en varios cuerpos legales, tanto orgánicos como de inferior jerarquía, como se explicó en el numeral 4.9. A continuación, se realiza un breve esbozo de las cinco leyes derogadas, comenzando por las reformas más antiguas a las más recientes, destacando los puntos más relevantes a la temática de esta disertación, así como las temáticas comunes que permitan visualizar de mejor manera la evolución temporal de las mismas.

Tabla No. 5

Año de Última Reforma	Leyes Derogadas
1977	Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.
1983	Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público.
1993	Ley de Presupuestos del Sector Público
2006	Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

2008	Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento.
------	--

Fuente: COPFYP

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control expedida en el año 1977, era bastante descriptiva y exhaustiva en cuanto a reformas al Ministerio de Finanzas, normas tributarias, presupuestarias, financieras, de contratación pública, remuneraciones y viáticos. Los objetivos de este cuerpo legal derogado, correspondían a la propensión de una mejor prestación de servicios públicos y un desarrollo socioeconómico eficiente de la época. La principal razón por la cual el COPYFP la deroga, es porque en su composición, se menciona reiteradamente al sucre como moneda de curso legal, así como instituciones que han sido reformadas conjuntamente con la creación de otras. Del mismo modo, esta ley reparte varios de sus artículos en otros cuerpos legales, por lo que no era necesario mantenerla.

La Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público expedida en el año 1983³², contenía disposiciones que pretendían fundamentalmente corregir el anárquico y discriminatorio sistema de remuneraciones de la época, mediante la implementación de leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y disposiciones administrativas.

La Ley de Presupuestos del Sector Público expedida en el año 1992, instituyó normas generales para regular según el Art.1, la programación formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos del sector público. Adicionalmente, estableció un Sistema Nacional de Presupuesto Público con el objetivo, entre otros, de identificar y jerarquizar actividades y proyectos necesarios, para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo de mediano y corto plazo, seleccionando prioridades, niveles, composición y orientación del ingreso, gasto y financiamiento público, dentro de las políticas gubernamentales que se establezcan.

La Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, expedida en el año 2002, contemplaba disposiciones relacionadas con la programación de los planes plurianuales, la cual establece mediante el Art. 1 que al inicio de cada período de gobierno, hasta el 31 de enero, el Presidente de la República presentará al país, ante el Congreso Nacional, un plan plurianual para cuatro años con el fin de orientar las decisiones de gasto e inversión pública con carácter obligatorio.

Adicionalmente, el Art.4, establecía como **regla fiscal** que las asignaciones previstas en la proforma del Gobierno Central para remuneraciones, sueldos, salarios, bienes y servicios de consumo, transferencias corrientes y otros gastos corrientes del Gobierno Central, como: pago de impuestos, tasas, contribuciones, seguros, comisiones y otros originados en las actividades operacionales del Estado, no podrán financiarse con ingresos provenientes de deuda pública ni con ingresos por exportaciones petroleras. Establecía además, que los presupuestos que contienen los gastos operativos corrientes de cada una de las instituciones del sector público financiero, no se incrementarán anualmente en **más del 2.5 %** en términos reales, determinados considerando el deflactor implícito del PIB publicado por el Banco Central del Ecuador.

³² El primer capítulo de este cuerpo legal fue derogado por el COOTAD en octubre de 2010.

Con respecto al endeudamiento público, esta Ley propiciaba la reducción del endeudamiento así como la fijación de techos máximos de deuda. Al respecto en el Art.5, el Ministerio de Economía y Finanzas debía aplicar una política de reducción permanente de deuda pública, tendiente a que la relación entre el saldo de la deuda pública total y el PIB, disminuya como mínimo **en 16 puntos porcentuales durante el período gubernamental de 4 años contados a partir del 15 de enero del año 2003. Igual regla se aplicaría para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda PIB se encuentre en el 40%.**

Una vez alcanzado el 40% en la relación deuda/PIB, el nivel de endeudamiento público no podrá superar este límite o porcentaje.

Para los gobiernos seccionales, el límite de endeudamiento descrito en el Art.7, sostenía que debía responder a la relación porcentual calculada en cada año entre los pasivos totales y los ingresos totales anuales que no podrá ser superior al 100 %, y la relación servicio anual de la deuda contra ingresos totales no debía ser inferior al 40%. Para este cálculo, el servicio de la deuda incluía las respectivas amortizaciones, intereses y deuda flotante.

Esta Ley definía a la deuda pública como la agregación de la deuda externa e interna, que debía incluir la deuda con el IESS y todas las obligaciones que signifiquen endeudamiento, asumidas por el Estado, excepto los pasivos de la AGD, y establecía en el Art.10, los requisitos para la contratación de crédito interno y externo. Los proyectos debían contar con la calificación de viabilidad financiera y económica, emitida por el MF, tratándose del Gobierno Central, y de la propia entidad si se tratase de los Gobiernos Seccionales, así mismo debían ser considerados como prioritarios por la SENPLADES, tratándose del Gobierno Central o de la propia entidad si se trataba de los Gobiernos Seccionales, y cumplir con el plan de reducción de la deuda, si correspondiese.

La Ley Orgánica de Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento expedida en el año 2008, se sustentó en la necesidad de crear una normativa que faculte el uso oportuno y técnico de los recursos petroleros para aumentar la flexibilidad de la política fiscal y consecuentemente de la política económica del país.

Este cuerpo legal establecía como política de Estado, en el Art.1 y Art.2, que todos los recursos públicos de origen petrolero afectados en virtud de la Ley Orgánica de Creación del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífero FEISEH, así como los afectados por el mandato del Título III de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal LOREYTF, debían ingresar al Presupuesto General del Gobierno Central en calidad de ingresos de capital y distribuidos de acuerdo con dicho presupuesto única y exclusivamente con fines de inversión, prohibiéndose su utilización para asignaciones de gasto corriente.

En cuanto a la **regla fiscal**, se establecía que las asignaciones previstas en la proforma del Gobierno Central para remuneraciones, sueldos, salarios, bienes y servicios de consumo, transferencias corrientes y otros gastos corrientes del Gobierno Central, como: pago de impuestos, tasas, contribuciones, seguros, comisiones y otros originados en las actividades operacionales del Estado, no se podrán financiar con ingresos provenientes de deuda pública ni con ingresos por exportaciones petroleras. Los proyectos a los que se destinen los créditos, debían contar con la calificación de viabilidad financiera y económica,

emitida por el MF, tratándose del Gobierno Central, o de la propia entidad si se trata de los gobiernos seccionales.

Para todas las operaciones concernientes al bajo la línea, el Art.13, establecía que toda negociación de reestructuración, canje, colocación, redención o recompra de deuda pública externa y colocación de bonos de deuda pública interna, previo al proceso de negociación, debía ser analizada y aprobada por un Comité de Deuda y Financiamiento, que intervendría cuando el monto a negociarse supere el 0,15% del Presupuesto General del Estado.

El Comité de Deuda y Financiamiento, estaba integrado por los siguientes funcionarios: El Presidente de la República o su delegado, quien lo presidirá; Ministro de Finanzas o su delegado y Secretario de la Secretaría Nacional de Planificación o su delegado; además, contaba con la presencia con voz pero sin voto de un delegado del ministerio a cargo del sector de la producción y el representante de la entidad u organismo correspondiente al sector en el cual se solicitaba el crédito.

En virtud de lo expuesto, a seguir se presenta un breve análisis financiero en torno a los Presupuestos Generales del Estado 2010 y 2011 que permita visualizar el cambio de marco jurídico, y un posterior análisis de los principales resultados del Gobierno/Estado Central en un horizonte intertemporal de 10 años, que evidencie los efectos de las leyes derogadas y analizadas en esta sección.

3.7. Presupuestos Generales del Estado años 2010 y 2011

En este numeral, se pretende observar cómo el COPFYP influyó en la estructura del Presupuesto General del año 2011, en contraposición con su homólogo del año 2010. Para lo cual, a continuación se presentan los Presupuestos Generales de acuerdo a la base fiscal del Ministerio de Finanzas proporcionados por la Dirección Nacional de Programación Fiscal.

Cuadro No. 1

	2010 Ejec.	2011 Ejec.	Variación		Porcentaje del PIB	
			absoluta	relativa	Año 2010	Año 2011
Ingresos	14.948,95	17.197,97	2.249,02	15,04%	25,78%	25,51%
Ingresos Petroleros	4.410,99	5.971,37	1.560,38	35,37%	7,61%	8,86%
Ingresos Tributarios	8.667,03	9.764,92	1.097,89	12,67%	14,95%	14,48%
Impuesto a la Renta	2.353,11	3.030,18	677,07	28,77%	4,06%	4,49%
Impuesto a los vehículos	155,63	174,44	18,81	12,09%	0,27%	0,26%
Impuestos a los bienes y servicios	4.289,61	4.818,22	528,61	12,32%	7,40%	7,15%
IVA	3.759,37	4.200,35	440,98	11,73%	6,48%	6,23%
ICE	530,24	617,87	87,63	16,53%	0,91%	0,92%
Impuestos al Comercio Internacional	1.580,16	1.714,04	133,88	8,47%	2,73%	2,54%
Arancelarios	1.152,44	1.155,63	3,19	0,28%	1,99%	1,71%
Otro Impuestos (salida de divisas/ Tra	427,72	558,41	130,69	30,55%	0,74%	0,83%
Operaciones de Crédito/Impuesto gananc	288,52	28,05	(260,48)	-90,28%	0,50%	0,04%
Ingresos No tributarios	1.511,59	1.209,95	(301,64)	-19,96%	2,61%	1,79%
Transferencias	359,35	251,73	(107,61)	-29,95%	0,62%	0,37%
Gastos	16.215,88	18.434,46	2.218,58	13,68%	27,97%	27,34%
Corrientes	9.661,06	10.399,04	737,98	7,64%	16,66%	15,42%
Sueldos y Salarios	6.017,17	6.466,12	448,94	7,46%	10,38%	9,59%
Bienes y Servicios	1.094,57	1.279,15	184,59	16,86%	1,89%	1,90%
Pago de intereses	552,01	673,03	121,02	21,92%	0,95%	1,00%
Intereses internos	246,43	316,44	70,01	28,41%	0,43%	0,47%
Transferencias Corrientes	1.154,70	997,56	(157,14)	-13,61%	1,99%	1,48%
Otras Transferencias Corrientes	842,60	983,18	140,58	16,68%	1,45%	1,46%
Bono de Desarrollo Humano	546,22	705,99	159,77	29,25%	0,94%	1,05%
Otros	296,38	277,19	(19,19)	-6,47%	0,51%	0,41%
Capital	6.554,82	8.035,42	1.480,59	22,59%	11,31%	11,92%
Formación de Capital	3.920,39	5.173,61	1.253,22	31,97%	6,76%	7,67%
Transferencias de Capital	2.166,36	2.540,07	373,71	17,25%	3,74%	3,77%
Otros	159,22	123,15	(36,07)	-22,65%	0,27%	0,18%
Capitalization of liquidity fund	100,16	85,90	(14,26)	-14,23%	0,17%	0,13%
Transferencia Petroecuador	208,70	112,69	(96,02)	-46,01%	0,36%	0,17%
Ajustes de Tesorería	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
Déficit o Superávit	(1.266,93)	(1.236,49)	30,44	-2,40%	-2,19%	-1,83%

Indicador	2010	2011
PIB en millones de dólares (nominal)	57.978,12	67.426,68

Fuente y elaboración: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

3.7.1. Ingresos Efectivos

El total de los ingresos efectivos del Presupuesto General del Estado, registrados entre enero-diciembre del año 2011 alcanzaron USD 17.197,97 millones, esto es USD 2.249,02 millones superior al monto registrado en el año 2010, el cual fue de USD 14.948,95 millones. Este incremento alcanza un porcentaje de crecimiento de 15,04% frente al período precedente. El incremento de los ingresos efectivos, se debe fundamentalmente al crecimiento respecto al año anterior de los ingresos petroleros en USD 1.560,38 millones equivalente a 35,37%, y a la categoría de los ingresos tributarios, que aumentaron en USD 1.097,89 millones o 12,67%. El comportamiento de los ingresos petroleros responde a la diferencia planteada en proforma del año 2011, valor que fue estimado en USD 73,3 por barril; versus el promedio registrado durante el año 2011, que ascendió a USD 97,15³³ por barril; del mismo modo, el flujo mayor de ingresos en esta categoría se debe a la negociación realizada por el Estado ecuatoriano en la nueva modalidad de los contratos petroleros.

En cuanto al comportamiento de los ingresos no tributarios y de transferencias, estos muestran una contracción de USD 301,64 millones y USD 107,61 millones respectivamente. Dicha rebaja responde a la eliminación de los ingresos de autogestión en los ingresos no tributarios y a la disminución del resultado operacional del BCE.

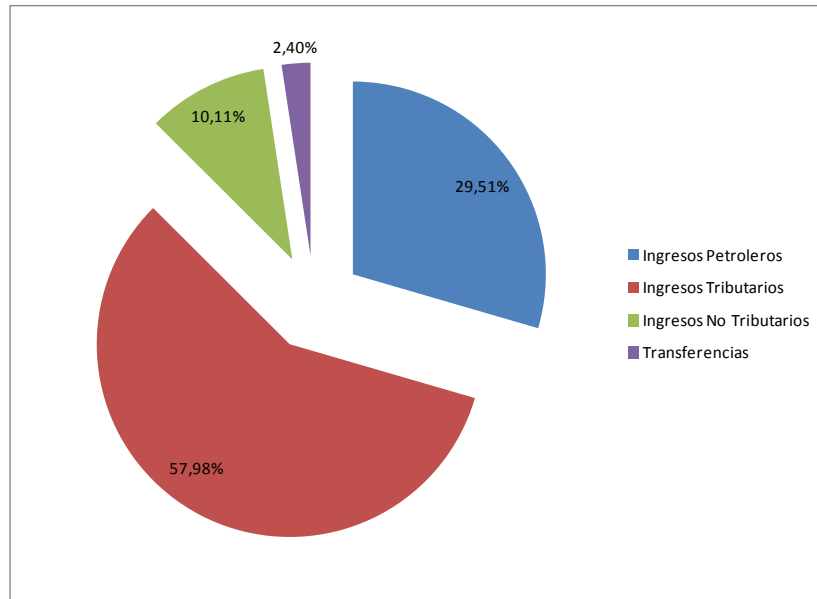
3.7.1.1. Composición de los Ingresos

Del total de ingresos del PGE del año 2011, los principales componentes son: los ingresos tributarios con el 56,78%, esta categoría disminuyó su representatividad en 1,2 puntos porcentuales frente al año 2010. En segundo lugar se encuentran los ingresos petroleros que en el 2011 representaron 34,72%, aumentando del 29,51% registrado en 2010.

En lo referente a los ingresos no tributarios y por transferencias, se aprecia una disminución en su participación, pues pasan de 10,11% y 2,40%, en el año 2010, al 7,04% y 1,46%, en 2011, respectivamente.

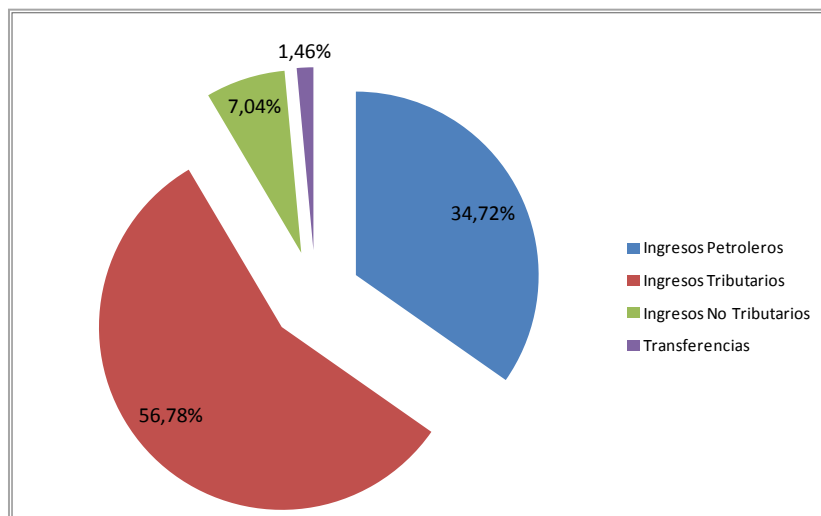
³³ Precio referencial de exportación.

Gráfico No. 14
Composición de los ingresos del PGE año 2010
 (%)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal
Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

Gráfico No. 15
Composición de los ingresos del PGE año 2011
 (%)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal
Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

3.7.2. Gastos Devengados

Los gastos devengados del PGE, en el período enero-diciembre del año 2011, registraron un valor total de USD 18.434,46 millones, lo que representa un incremento de USD 2.218,58 millones frente al valor registrado en similar período del año 2010 (USD 16.215,88 millones). Este aumento equivale a un crecimiento porcentual de 13,68%. De estos, el componente más representativo corresponde a los gastos corrientes que ascienden a USD 10.399,04 millones, con un incremento del 7,64% respecto al valor registrado durante el año 2010 (USD 9.661,06 millones), sin embargo decrece con respecto al PIB, al pasar de 16,66% en el año 2010 a 15,42% en el año 2011.

El rubro más importante de los gastos corrientes son los sueldos y salarios, monto que asciende a USD 6.466,12 millones en el año 2011, esto representa un crecimiento relativo de 7,46%, frente al monto registrado en el año 2010 de USD 6.017,17 millones. Es importante indicar que el crecimiento nominal de los salarios se debe fundamentalmente a la homologación de sueldos para funcionarios del sector salud, educación, policía nacional y fuerzas armadas. Con respecto al PIB, esta categoría decreció de 10,38% en el año 2010, a 9,59% en el año 2011.

Los gastos en bienes y servicios en el año 2011 necesarios para el funcionamiento del Gobierno Nacional llegaron a USD 1.279,15 millones, aumentando en 16,86% (USD 184,59 millones). El siguiente rubro en importancia son las transferencias corrientes que, a diferencia de las demás categorías, se contrajo en 13,61%, al pasar de USD 1.154,70 a USD 997,56 millones entre los años 2010 y 2011.

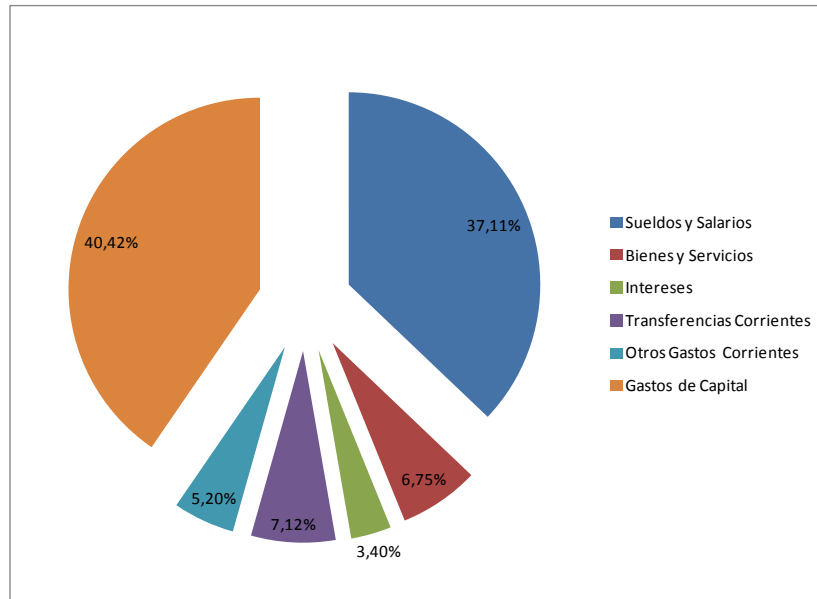
En cuanto a los gastos de capital, esta categoría creció en 22,59%, pasando de USD 6.554,82 millones en el año 2010, a USD 8.035,42 millones en el año 2011. En términos del PIB, se pasó del 11,31% en el 2010 al 11,92% en el 2011. Dentro de este rubro de gastos de capital, las transferencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD'S) son las de mayor importancia, ya que de acuerdo al modelo de equidad territorial, participan con el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado del Estado a partir del año 2011.

3.7.2.1. Composición de los Gastos Devengados

En términos porcentuales la estructura de gastos durante los años 2010 y 2011 es similar, sin embargo se puede observar una mayor proporción registrada en los gastos de capital del en el 2011 (43,59%), con respecto a la registrada en el año 2010 del 40,42%.

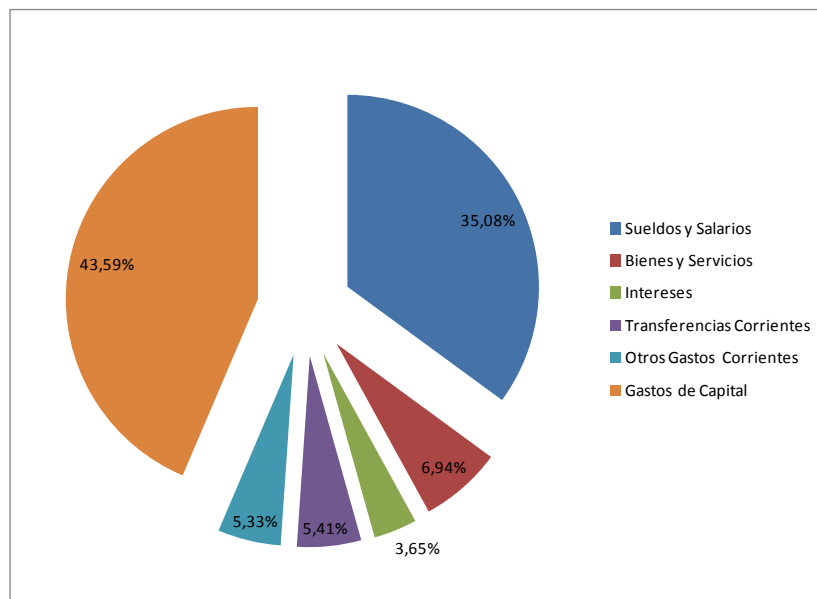
Por otro lado, se contrae la participación de la categoría de sueldos y salarios, que pasó de 37,11% en el 2010 al 35,08% en el 2011, el mismo comportamiento presenta la categoría de transferencias corrientes, que pasó de 7,12% a 5,41%. Por el contrario, las categorías restantes de “otros gastos corrientes”, “pago de intereses”, y “bienes y servicios” aumentan de 5,20%, 3,40%, y 6,75% a 5,33%, 3,65%, y 6,94% respectivamente.

Gráfico No. 16
Composición de los gastos del PGE año 2011
 (%)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal
Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

Gráfico No. 17
Composición de los gastos del PGE año 2012
 (%)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal
Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

3.7.3. Resultado del Presupuesto General del Estado

La proyección del Resultado Global del año 2011, alcanzó los USD 1.236,49 millones, esto es USD 30,44 millones mayor que el déficit presentado en el año 2010 de USD 1.266,93 millones. Este indicador como proporción del PIB, decreció de -2,19% en el año 2010 a -1,83% en el 2011. El decremento del déficit se debe fundamentalmente al incremento de los ingresos totales, en contraposición con los gastos totales. Con respecto al resultado primario, en el cual no se considera el pago de intereses, el año 2011 presentó un déficit de USD 563,46 millones, equivalente a 0,84% del PIB, en contraste con los USD 714,92 millones de déficit primario de 2010, que ascendían a 1,23 puntos porcentuales con respecto al PIB.

Cuadro No. 2

Descripción	ENERO-DICIEMBRE (2010)	ENERO-DICIEMBRE (2011)	Variación		Porcentaje del PIB	
	Total	Total	Absoluta	Relativa	2011	2012
Ingresos Totales	14.948,95	17.197,97	2.249,02	15,04%	25,78%	25,51%
Gastos Totales	16.215,88	18.434,46	2.218,58	13,68%	27,97%	27,34%
Resultado Global	(1.266,93)	(1.236,49)	30,44	-2,40%	-2,19%	-1,83%
Resultado Primario	(714,92)	(563,46)	151,46	-21,19%	-1,23%	-0,84%

Fuente y elaboración: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

3.7.4. Financiamiento

En cuanto al financiamiento que permita cerrar la brecha entre ingresos y egresos, a continuación se presenta un cuadro que resume los requerimientos de financiamiento, así como el financiamiento identificado y excepcional del año 2010 y 2011 del PGE.

Cuadro No. 3

	2010 Ejec.	2011 Ejec.	Variación		Porcentaje del PIB	
			absoluta	relativa	Año 2010	Año 2011
Requerimiento de Financiamiento	2.847,93	4.547,86	1.699,94	59,69%	4,91%	6,74%
Deficit GC	1.266,93	1.236,49	(30,44)	-2,40%	2,19%	1,83%
Amortizaciones	972,56	2.588,51	1.615,95	166,16%	1,68%	3,84%
Domestic	434,97	1.601,63	1.166,66	268,22%	0,75%	2,38%
External	537,59	986,88	449,30	83,58%	0,93%	1,46%
Limpieza de atrasos	1,55	0,55	(1,00)	-64,73%	0,00%	0,00%
Otros	606,89	722,32	115,43	19,02%	1,05%	1,07%
Financiamiento Identificado	1.629,76	2.706,64	1.076,88	66,08%	2,81%	4,01%
Cambio de Depósitos	8,00	(590,00)	(598,00)	-7475,00%	0,01%	-0,88%
Bonos y Cetes	1.874,52	1.252,03	(622,49)	-33,21%	3,23%	1,86%
Atados	237,68	617,93	380,25	159,98%	0,41%	0,92%
Acumulación de Atrasos	(490,44)	677,73	1.168,18	-238,19%	-0,85%	1,01%
Otros	-	748,94	748,94			
Financiamiento Excepcional	1.218,17	1.841,22	623,06	51,15%	2,10%	2,73%

Fuente y elaboración: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

El requerimiento de financiamiento del Presupuesto General del Estado en el período enero-diciembre de 2011 alcanzó un monto de USD 4.547,86 millones, mayor a los USD 2.847,93 millones registrados en similar período del año 2010, lo que se traduce en un crecimiento de 59,69% o USD 1.699,94 millones.

El total del requerimiento de financiamiento del año 2011 se estructura así: USD 1.236,49 millones déficit fiscal; USD 2.588,51 millones pagos de amortizaciones y, de estos, USD 986,88 millones son amortizaciones externas y USD 1.601,63 millones internas, valor en el cual se incluyen los vencimientos de los títulos valores con plazos menores a 365 días; USD 722,32 millones, otros, relacionados principalmente con el devengamiento de los contratos de compra venta de crudo con pago anticipado; y, USD 0,55 millones limpieza de atrasos.

El financiamiento identificado para el Presupuesto General del Estado en 2011, alcanzó USD 2.706,64 millones, esto es 66,08% más que el monto registrado en el año 2010. En cuanto a la categoría de cambio de depósitos, esta registra un monto negativo de USD 590 millones, bonos y CETES USD 1.252,03 millones, préstamos atados USD 617,93 millones, acumulación de atrasos USD 677,73 millones y otros USD 748,94 millones.

3.7.5. Resultados

Los resultados posteriores a la aplicación del Nuevo Código de Planificación y Finanzas Públicas, generan dudas acerca de la sostenibilidad que deberán ser respondidas por el indicador de Blanchard, entre tanto, las diferencias entre el Presupuesto General del Estado del año 2010 y del año 2011, presentan crecimientos en las categorías de ingresos totales y gastos totales. En cuanto al desembolso de los gastos, el cual es uno de los objetivos del Código, se observa que el año 2011, si bien incrementa los gastos, lo hace en porcentajes similares al crecimiento de los ingresos. Sin embargo, en lo que concierne al financiamiento, sí se observa un crecimiento mucho más marcado, ya que todas sus categorías agregadas crecen en porcentajes superiores al 50%. Esto quiere decir, que si bien es cierto el desembolso de gastos no aumentó significativamente, las necesidades de financiamiento sí lo hicieron, por lo que los siguientes resultados son esenciales en este análisis.

3.8. Principales resultados fiscales 2000-2011

El análisis de los ingresos y egresos, así como el resultado global del Gobierno Central (GC), permiten tener un primer acercamiento al comportamiento de la economía, además arroja las primeras luces en cuanto a sostenibilidad se refiere, por ejemplo, si la brecha entre los ingresos y egresos es muy distante una de otro, esto significa que las necesidades de financiamiento son grandes por lo que se recurre a un endeudamiento agresivo y la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo se podría ver comprometida.

Gráfico No. 18
Ingresos, Gastos, y Resultado Global total del GC
(% del PIB)

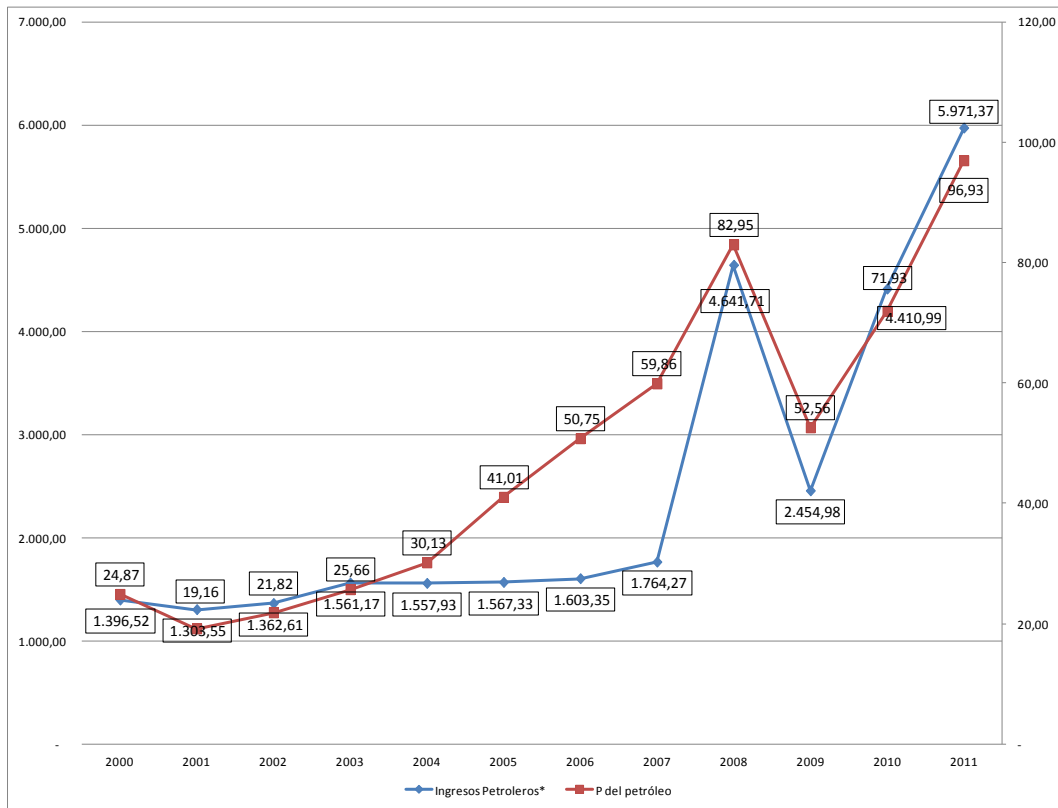


Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal
Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

El gráfico No. 18, evidencia un comportamiento relativamente estable entre la brecha de ingresos y egresos, así como en el resultado global del Gobierno Central entre los años 2000- 2006. En este período el resultado global del GC se mantiene casi cerca del eje 0%, el déficit en promedio alcanzó en los seis primeros años un porcentaje de 0,54%; mientras que en el período subsiguiente 2007-2011, alcanzó 3.5 veces este porcentaje, es decir 1,89%.

Es importante mencionar que a partir del año 2007, la categoría de ingresos de la mano de los egresos comienzan a aumentar su porcentaje con respecto al PIB, es así que en el año 2008 aumenta su representatividad frente al PIB para situarse en la banda de 25% a 30%. Esta tendencia se incrementa aún más y el resultado global pasa a marcarse como déficit. El valle más evidente es el del año 2009, en el cual, el resultado global alcanzó un déficit de 5,07%, tendencia que se contrae a partir del año siguiente para continuar en porcentajes promedio de 1,63 puntos porcentuales del PIB. Este resultado responde principalmente al comportamiento volátil del precio de petróleo ilustrado en el gráfico No.19.

Gráfico No. 19
Ingresos Petroleros
(USD millones)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

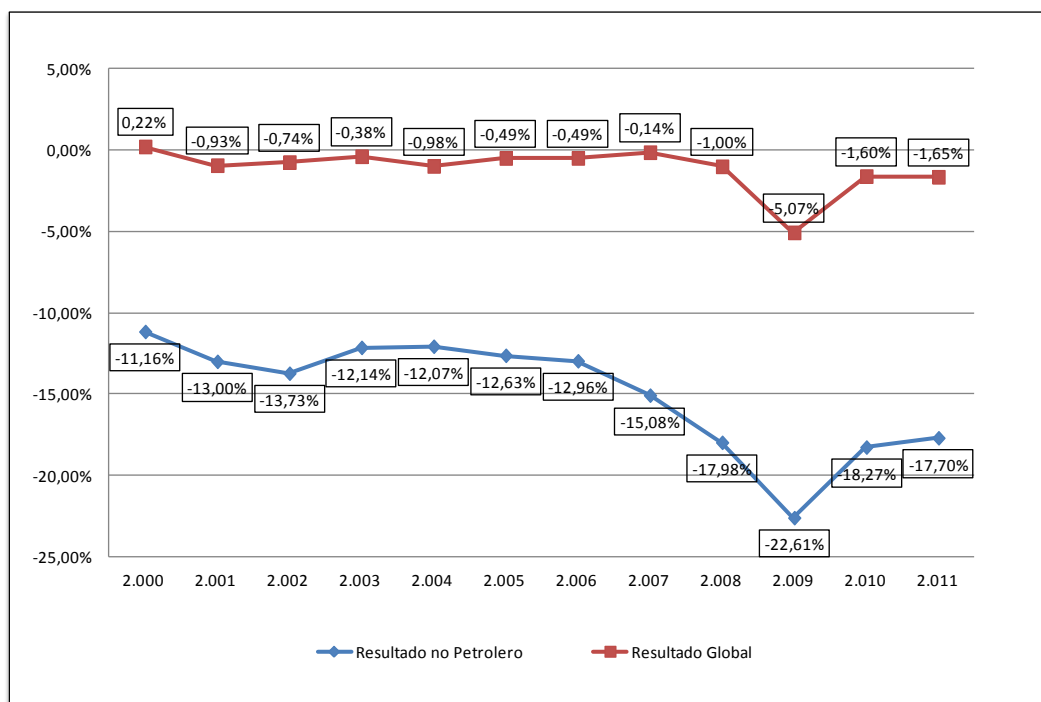
La serie de datos de la cotización de petróleo se muestra volátil; el valle más representativo corresponde al año 2009, donde el precio por barril de petróleo se contrae en 36,64% frente al valor unitario por barril de petróleo registrado en el año 2008. En el año 2008, el barril se cotizó en USD 82,95 comportamiento propio de la pre crisis, mientras que en el año analizado bajó a USD 52,56; esta baja en la cotización del barril de petróleo incidió directamente en los ingresos del Gobierno Central, por lo que la depresión y en sí el comportamiento de las series, responden directamente al comportamiento de la cotización del barril de petróleo. Es importante mencionar, que mientras el precio de petróleo, de la mano de los ingresos petroleros mostraron una tendencia estable, el marco jurídico en torno a estos se mantuvo constante. A partir de 2007, y con el fin de potenciar los ingresos petroleros, se expide el Decreto Ejecutivo No. 662, de 18 de octubre de 2007, reformativo del "Reglamento de Aplicación de la Ley número 42-2006 Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos", en el cual se establece el incremento de la participación del Estado al 99% del porcentaje que le corresponde de los ingresos provenientes de la diferencia entre el precio de venta de mercado del petróleo extraído por las empresas privadas, que han suscrito contratos de participación, y el precio de referencia fijado al firmar esos contratos; anteriormente, le correspondía al Estado un 50% de dichos ingresos.

A partir del año 2010 y en adelante el precio del barril de petróleo tiende a estabilizarse un poco más, por lo que los ingresos y egresos vuelven a la banda que oscila entre el 25% y 30% del PIB. En el año 2011, el precio de barril de petróleo, alcanza un precio récord de USD 96,93, este pico responde a los conflictos bélicos e inestabilidad política de medio oriente, que permitió al mercado especular y disparar el precio del bien.

3.8.1. Resultado Global y Resultado No Petrolero Del Gobierno Central

El gráfico No. 20, ilustra el resultado global y el resultado no petrolero en función del PIB; el cual brinda información acerca de cuál es el grado de dependencia de los ingresos del Gobierno Central frente a los ingresos petroleros. Así, mientras más grande sea la brecha entre el resultado global y el resultado no petrolero, más grande será la dependencia de estos sobre el Gobierno Central. De esto, cuando los ingresos petroleros producto de la baja en la cotización del barril de petróleo bajan, la coyuntura de la dependencia hacia estos incide en la contracción de los ingresos de igual manera.

Gráfico No. 20
Resultado Global y Resultado no Petrolero del GC
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

De acuerdo al gráfico, el déficit no petrolero es superior al déficit global, lo cual demuestra el alto grado de dependencia del sector fiscal respecto de los recursos externos petroleros. Así mismo, muestra que entre más grande sea la brecha entre el resultado global y el resultado no petrolero, más grande es la dependencia ya mencionada. La serie correspondiente al resultado no-petrolero, apoya este concepto dado

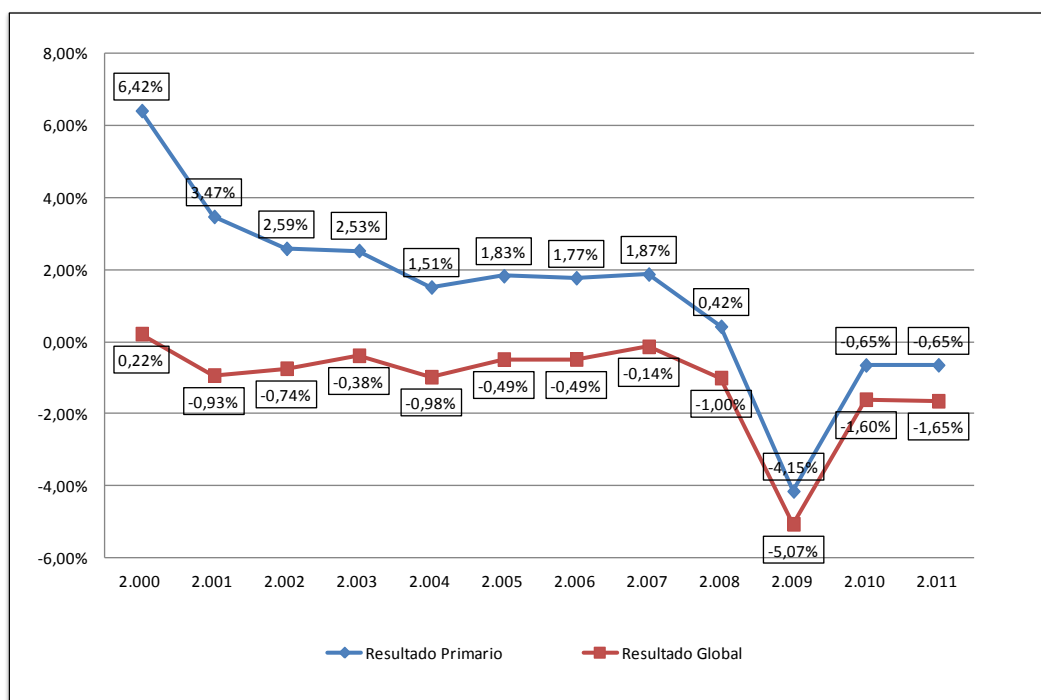
que el déficit no petrolero alcanza porcentajes que oscilan entre el 11,16% y 18,27%, a excepción del año 2009, en el cual el déficit alcanzó un porcentaje récord de 22,61%. El resultado global del Gobierno Central presenta porcentajes inferiores al 5%, y el no petrolero en promedio alcanza déficits de 14,94%; lo cual evidencia la apertura a shocks externos derivados del precio de petróleo.

3.8.2. Resultado Global y Primario del Gobierno Central

El resultado global del Gobierno Central expuesto en el gráfico siguiente, complementa el análisis y refleja la misma tendencia de los gráficos No. 18 y No. 19. La principal diferencia es la incorporación del resultado primario, el cual corresponde al resultado global descontado el pago por intereses. Este resultado presenta un comportamiento más estable que el global debido al descuento del pago de intereses.

A lo largo de los once años, la serie del resultado global se ha mantenido en la banda de déficit de 0% a 2%, a excepción del año 2009 por la volatilidad del precio de barril de petróleo ya explicado anteriormente, mientras que el resultado primario ha oscilado entre la banda del superávit del 4% al 2% hasta el año 2007, para luego contraerse y descender a la banda del 2% al 0%, con la misma excepción explicada en el resultado global.

Gráfico No. 21
Resultado Global y Primario del GC
(% del PIB)

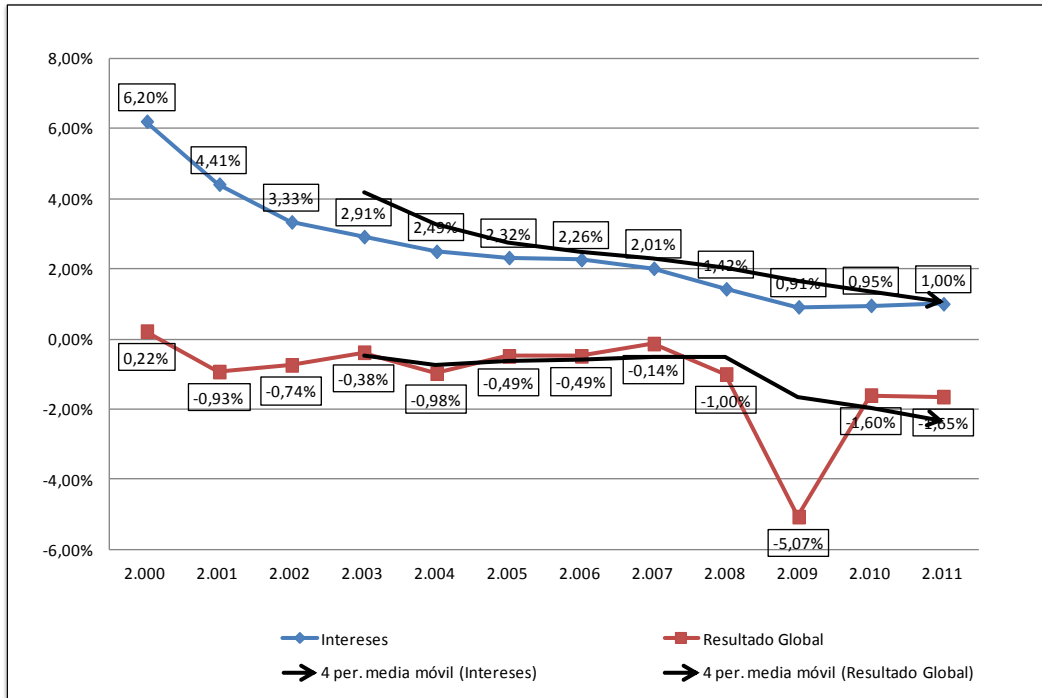


Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

Con el propósito de explicar de mejor manera la relación entre el pago de intereses y el resultado global del Gobierno Central, a continuación se presenta el gráfico No. 22, el cual recoge las dos series de datos, y dos líneas de tendencia adicionales obtenidas mediante media móvil de cuatro períodos.

Gráfico No. 22
Resultado Global y Pago de intereses del GC
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal
Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

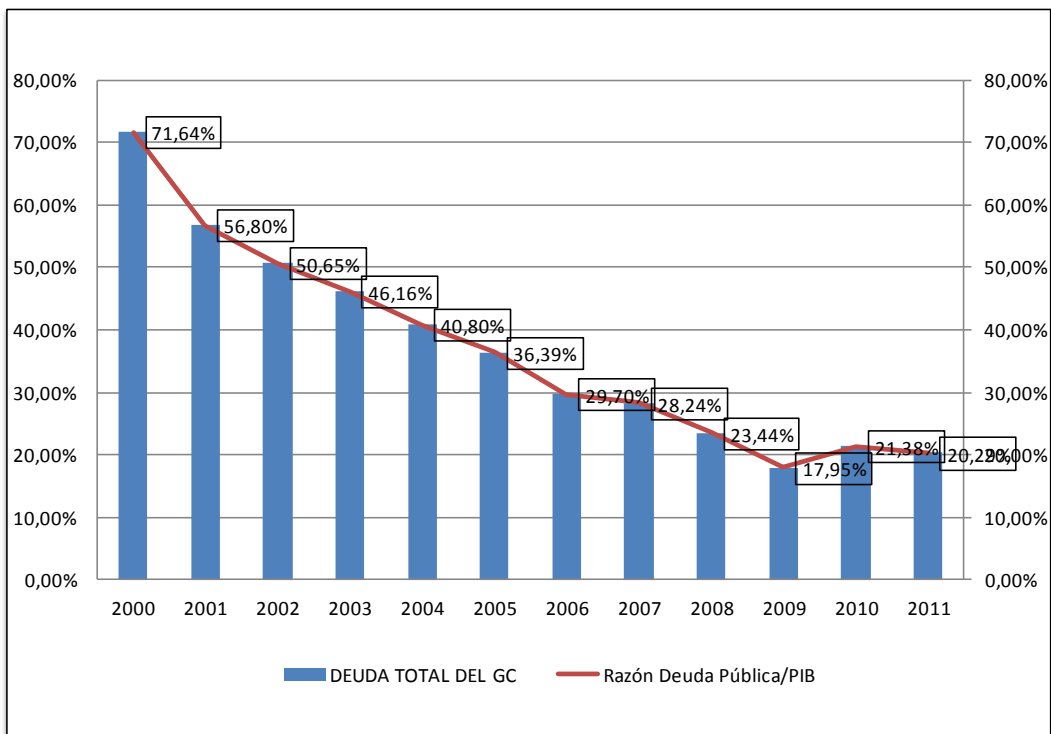
El gráfico representa las relaciones porcentuales con respecto al PIB del resultado global y del pago de intereses. Los resultados de esta abstracción, muestran una clara contracción en la categoría del pago de intereses del Gobierno Central, lo cual ha permitido estabilizar a la política fiscal. En lo que respecta a la tendencia del déficit global, esta serie muestra un crecimiento del déficit, que convendrá analizar más adelante si mediante el indicador de Blanchard en el corto plazo, resulta sostenible, o si requerirá de ajustes.

En el año 2000, el pago por intereses representaba 6,2 puntos porcentuales del PIB, mientras que en los últimos dos años analizados, este porcentaje alcanza niveles de 1% con respecto al PIB, resultado que es explicado principalmente por el marco jurídico expuesto en la normativa derogada. Es así que a partir del año 2002, la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y su posterior Ley Reformatoria, limitan el crecimiento del gasto primario real del Gobierno Central al 3.5% anual, y se crea del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) cuyos recursos se destinaban a la recompra de deuda pública externa a valor de mercado en un

70%, estabilizar los ingresos petroleros en un 20%, y promover el desarrollo humano por medio de la educación y salud en 10%.³⁴

Así mismo, la contracción de la serie en el año 2003, responde esencialmente a la reforma de esta Ley, y dictamina en el Art. 5, que el Ministerio de Economía y Finanzas debía aplicar una política de reducción permanente de deuda pública, tendiente a que la relación entre el saldo de la deuda pública total y el PIB. Este cociente debía disminuir como mínimo en 16 puntos porcentuales durante el período gubernamental de cuatro años contados a partir del 15 de enero del año 2003. Igual regla se aplicaría para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda PIB se encuentre en el 40%. Una vez alcanzado el 40% en la relación deuda/PIB, el nivel de endeudamiento público no podrá superar este límite o porcentaje.

Gráfico No. 23
Razón Deuda Pública/PIB
(%)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

El cumplimiento de esta disposición se llevó a cabo de manera absoluta, tal y como se observa en el gráfico No. 23, donde si se divide los períodos en cuatro años tal y como lo establece la normativa, a partir del 2003, la reducción en cuatro períodos sobrepasa la meta.

³⁴ Memoria Fiscal Anual 2000-2012 (2012: 19)

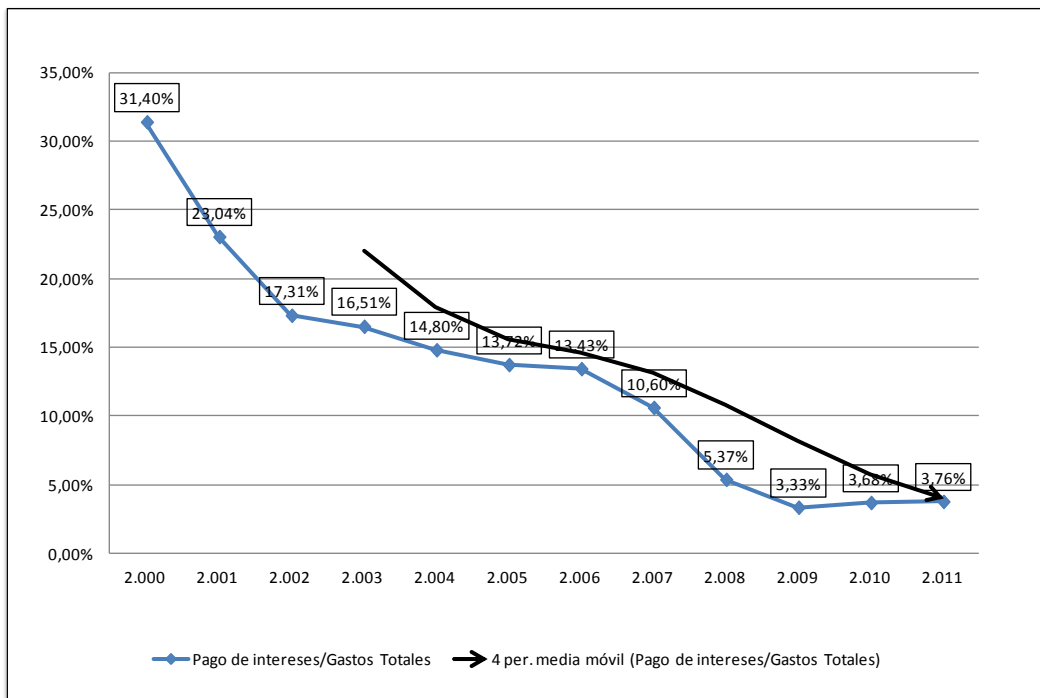
En el primer período comprendido entre el año 2003 y el año 2007, la reducción alcanzó porcentajes de 17,92% superando en 1,92 la meta planteada.

Del mismo modo, en el segundo período, comprendido entre el año 2007 al año 2011, la reducción acumulada en los cuatro años alcanzó un porcentaje de 7,95% puntos porcentuales. A pesar de dar la impresión de que no se cumplió la meta de 16 puntos porcentuales, se debe recalcar que no era necesario debido a que la relación deuda total del Gobierno Central con respecto al PIB a partir del año 2005 ya alcanzó niveles inferiores al 40% como se pretendía al inicio.

3.8.3. Participación del pago de intereses frente al gasto total del Gobierno Central

Respecto a la participación del pago de intereses como porcentaje del PIB, en el gráfico No. 24, se puede observar que esta serie se contrae en concordancia con el gráfico No. 23, esto responde principalmente a la reducción en el stock de deuda del Gobierno Central.

Gráfico No. 24
Participación del pago de intereses en el gasto total del GC
(%)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

Mediante el análisis de media móvil, y tomando en cuenta cuatro períodos, se puede concluir que el pago de intereses como porcentaje del gasto total del Gobierno Central ha presentado una fuerte contracción. En el año 2000, los gastos por pago de intereses alcanzaban 31,4% de los gastos totales, tendencia que se redujo en promedio anual 2,5% hasta alcanzar el porcentaje más bajo en el año 2011 (3,76%).

La línea de tendencia de media móvil permite visualizar de mejor manera el decrecimiento sostenido de la categoría del pago de intereses frente al gasto total del Gobierno Central. Su tendencia así mismo sugiere que en los subsiguientes años, esta relación continúe contrayéndose.

Capítulo IV

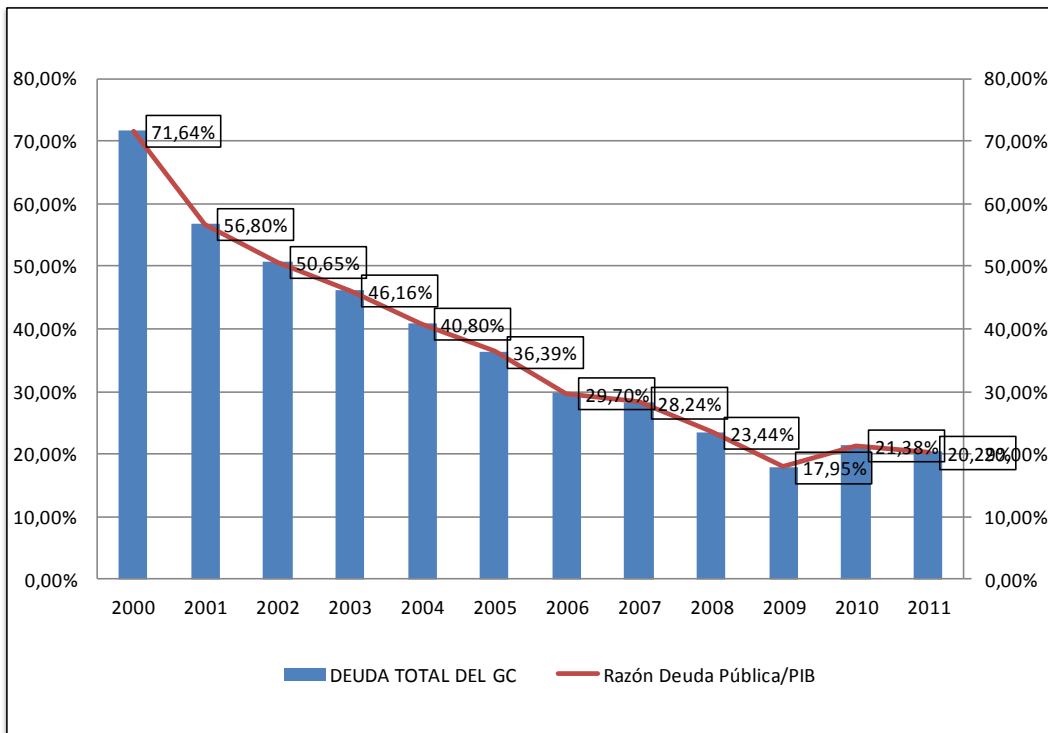
Indicadores de sostenibilidad fiscal

4. Indicadores tradicionales de sostenibilidad fiscal

Los indicadores de sostenibilidad tradicionales, pretenden ilustrar de mejor manera si las políticas implementadas en una economía deben continuar vigentes, o si es aconsejable realizar algunos cambios estructurales tanto en los ingresos, egresos o financiamiento. Si los indicadores que se presentan a continuación, muestran la necesidad de un ajuste, se podría interpretar como una insostenibilidad de la política aplicada en la economía.

Para empezar, se presenta el indicador más simple y más conocido, definido como razón Deuda Pública/PIB:

Gráfico No. 25
Razón Deuda Pública/PIB
(%)

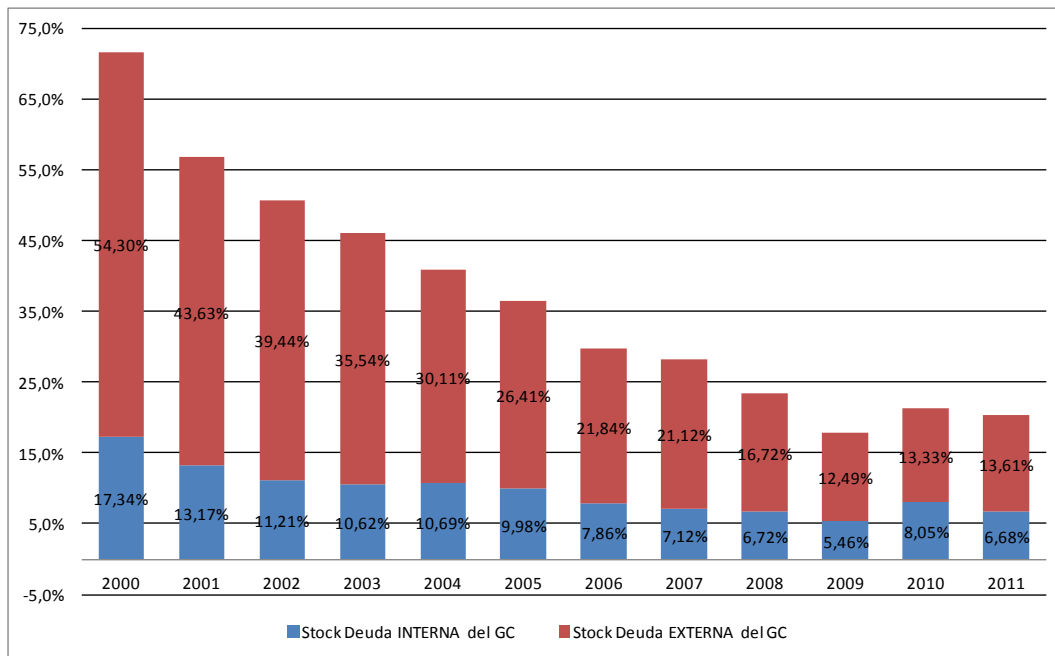


Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

Si se toma la relación (Deuda/PIB), el gráfico No. 25 evidencia una tendencia de decrecimiento acelerada en los primeros 9 años del período analizado. El punto más alto de esta razón corresponde al primer año de análisis con un porcentaje de 71,64% frente al PIB, contrayéndose en 14,84% para el año subsiguiente y 5,16% en promedio en los siguientes años, hasta alcanzar un nivel de 20,29% en 2011.

Gráfico No. 26
Stock de Deuda interna del GC y stock de Deuda Externa del GC
 (%)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

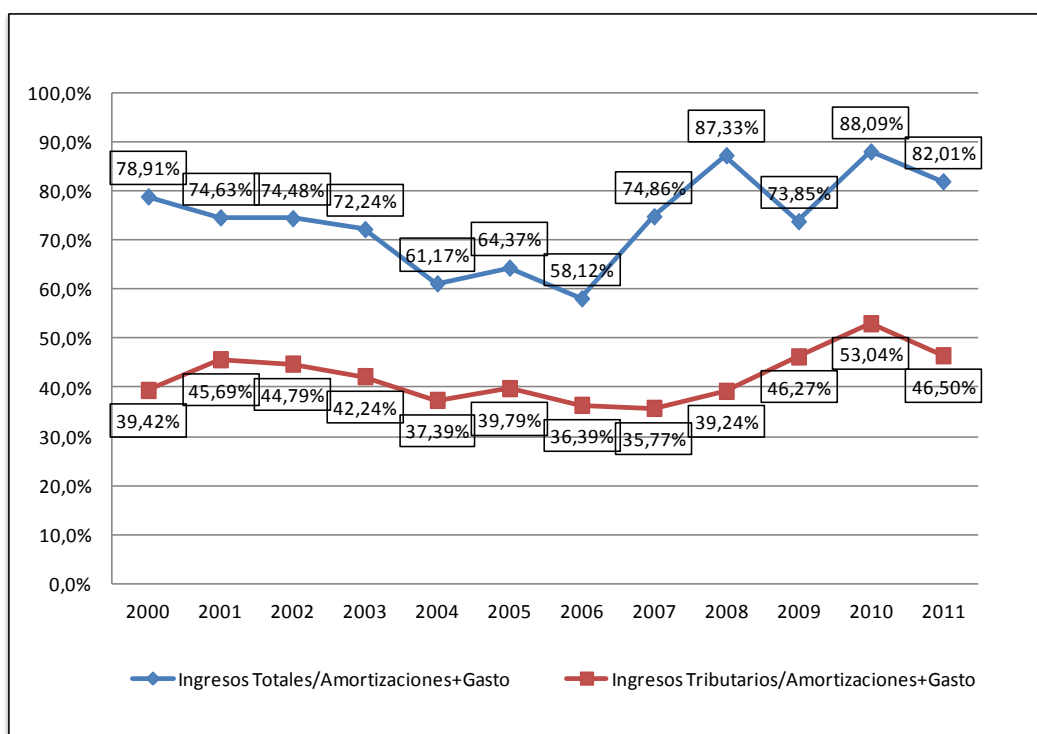
Cabe mencionar, que a partir del año 2004, el saldo de la deuda pública del Gobierno Central con respecto al Producto Interno Bruto se estabiliza y se sitúa en niveles inferiores al 40%. La oscilación de estos porcentajes bajo el techo de endeudamiento, permite dar cumplimiento absoluto a la regla fiscal del COPYFP. Es importante mencionar, así mismo, que a partir del año 2010, el stock total de la deuda pública del Gobierno Central se estabiliza y se ubica en la banda que fluctúa entre el 15% y 25% del PIB.

Estos resultados no sólo muestran la gestión en aras de la sostenibilidad, sino que también brindan una mayor maniobrabilidad en cuanto al destino de los gastos totales del Gobierno Central.

4.1. Indicador de presión e iliquidez del Gobierno Central

El indicador de presión e iliquidez del Gobierno Central, representa la presión a la que está sometido el Gobierno Central frente a las obligaciones por concepto de pago de intereses de deuda. Para medir estos cocientes, se relaciona los ingresos totales frente a las amortizaciones y el gasto total. Mientras más bajo este indicador sea, mayor será la presión a la que estará sometida la caja fiscal.

Gráfico No. 27
Indicador de presión e iliquidez del GC
(%)



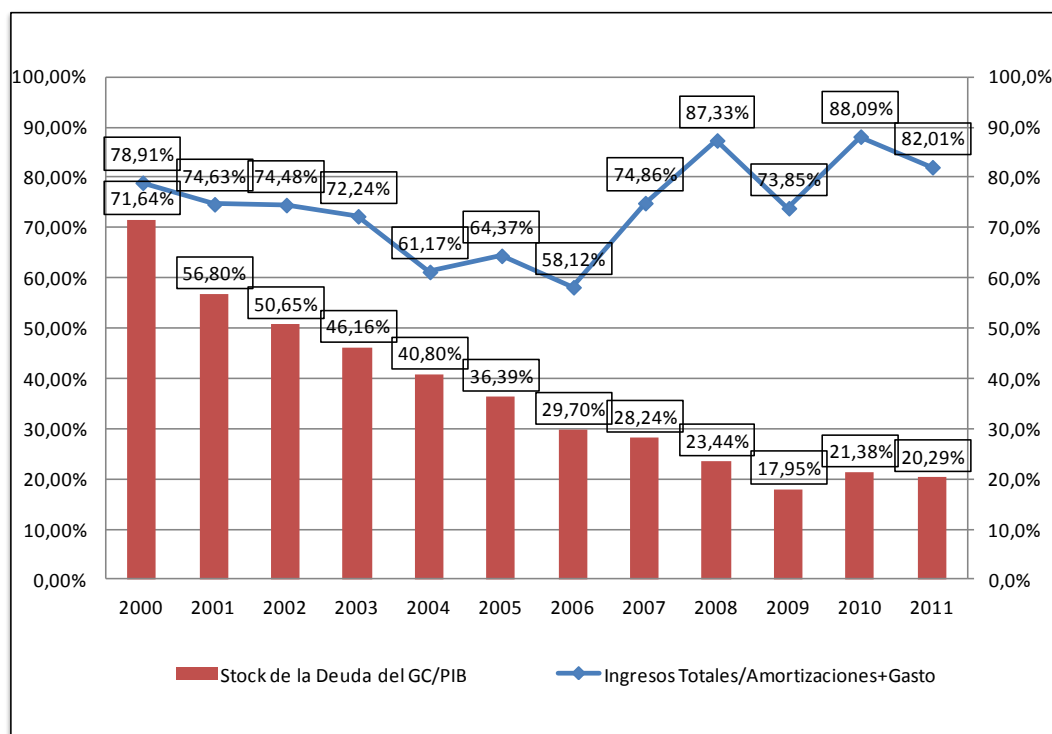
Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

Aplicando la teoría, y abstrayendo los resultados del gráfico No. 22, se observa que a lo largo del período analizado, el primer cociente (Ingresos totales/ Amortizaciones +Gastos totales), presenta altos porcentajes que oscilan entre 58,12% y 88,09%. El menor valor registrado en esta serie corresponde al año 2006 (58,12%) porcentaje que culmina con un bajo ciclo presión iliquidez del Gobierno. Las presentes fluctuaciones muestran una recuperación de la sostenibilidad producto de la contracción del pago de intereses y del nivel de deuda en la caja fiscal, que garantizan una mejor sostenibilidad intertemporal.

Con respecto al segundo cociente (Ingresos Tributarios/Amortizaciones+Gastos totales), se aprecia que la serie emula la conducta del primer cociente, sin embargo alcanza porcentajes más bajos debido a que sólo contabiliza los ingresos permanentes tributarios. El nivel más alto registrado en esta serie corresponde al año 2011 (46,5%), y el valor más bajo al año 2008 (39,24%).

Gráfico No. 28
Stock de deuda del GC vs. Ingresos totales/Amortizaciones+Gastos
 (%)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

El gráfico No. 28, complementa los resultados obtenidos en el gráfico precedente dado que el cociente Ingresos totales/Amortizaciones+ Gastos totales, y a excepción del año 2009, presenta un comportamiento creciente y saludable a partir del año 2006. Es así que en promedio, los años comprendidos entre 2000-2006 alcanzan un porcentaje de 40,8%; en tanto que el período 2007-2011, presenta un porcentaje de 44,2%.

El stock de deuda del Gobierno Central muestra una tendencia a la baja, mientras que el cociente de Ingresos totales/Amortizaciones +Gastos totales se mantiene en porcentajes no inferiores a 73,85% a partir del año 2009, lo que garantiza un alivio a la caja fiscal por la arista de endeudamiento. Es así, que con el fin de ilustrar de mejor manera los decrementos del stock de deuda, así como en el pago de intereses, a seguir se presentan los resultados del indicador de sostenibilidad fiscal Blanchard; para ello se parte del indicador verdadero, y se explica los ajustes realizados a este para la obtención de los resultados.

4.2. Indicador “verdadero” de la sostenibilidad fiscal

El indicador de sostenibilidad Blanchard, toma como punto de partida las abstracciones aritméticas desarrolladas en el marco teórico. Es así que I_t^B puede tomar diferentes valores, que dependiendo de su signo, brindará información y material para concluir si la política aplicada es sostenible en el mediano plazo o no. Para ello consideramos al indicador como:

$$I_t^B = \frac{(r - \theta)}{(1 + \theta)} \tilde{b}_{t-1} + \tilde{a}_t^B$$

En donde I_t^B puede arrojar tres escenarios distintos:

- a) Si $I_t^{**} = 0$, la política fiscal del período t es sostenible y óptima, dado que el crecimiento de la economía crece en una mayor proporción que la tasa de interés real calculada. Por lo que se obtendría un déficit negativo, o una igualdad en la que el segundo término de la ecuación cumple en igual medida con las obligaciones del primer término.
- b) Si $I_t^{**} > 0$, entonces la trayectoria planeada de los ingresos y gastos $\{\tilde{g}_t \text{ y } \tilde{z}_t\}$ viola la restricción presupuestaria intertemporal, por lo que se considera a la política fiscal como **INSOSTENIBLE**, porque el uso planeado de los recursos netos son positivos. De este escenario, se pueden derivar 3 más, el primero se presenta cuando los dos términos son positivos, esto quiere decir que la tasa de interés real es mayor que el crecimiento y a la vez existe un déficit intertemporal. El segundo caso se presenta cuando el primer término es positivo y es mayor al valor absoluto del segundo, lo que implicaría que la tasa de interés real es mayor que el crecimiento de la economía y que el resultado intertemporal no es suficiente para cubrir las obligaciones contraídas. Y finalmente el tercer caso, que es el escenario opuesto al explicado en el segundo caso.
- c) Si $I_t^{**} < 0$, la trayectoria planeada de los ingresos y gastos $\{\tilde{g}_t \text{ y } \tilde{z}_t\}$ no viola la restricción presupuestaria intertemporal y es por lo tanto **SOSTENIBLE**, sin embargo, en dicho caso el Gobierno estaría sub-utilizando los recursos, es decir, pudiese estar gastando muy poco, o cobrando muchos impuestos.

En función de los resultados teóricos, a continuación se operativiza el indicador, y se obtienen resultados para el período de análisis 2000-2011. (Véase Tabla No.6)

4.2.1. Resultados

Tabla No. 6

Año	Indicador de Blanchard II
	%
2000	-4,59%
2001	-3,68%
2002	-1,87%
2003	-1,93%
2004	-2,46%
2005	-4,11%
2006	-6,19%
2007	-8,02%
2008	-6,43%
2009	1,54%
2010	-4,41%
2011	-6,49%

Fuente y Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

De la tabla presente, se observa que la serie de resultados se puede dividir en tres períodos tomando en cuenta el aspecto más general, como es el signo de los coeficientes; en virtud de lo expuesto, el primer período corresponde al espacio temporal entre el año 2000 y el año 2008; el segundo al año 2009; y el tercero, al período comprendido entre el año 2010 y 2011.

Dentro del primer período, se debe mencionar que los resultados macrofiscales que empujaban a la insostenibilidad en el año 2000 como el nivel de inflación (91%), se vieron contrarrestados con la creación del Fondo de Estabilización Petrolera que tenía como objetivo, atenuar el impacto de las fluctuaciones del precio del petróleo sobre los ingresos fiscales. Es así que, acumuló USD 160 millones de dólares gracias a la coyuntura del precio del petróleo, lo que propendió a la estabilidad fiscal de este año. De acuerdo a la Memoria Fiscal Anual 2000-2012, del Ministerio de Finanzas, en aras de frenar la crisis del sistema financiero y bancario, se expiden cuerpos legales en torno a la restricción y austeridad del gasto público, refinanciamiento de la deuda externa, reformas a la Ley de Reforma Tributaria, y reformas al Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno.

El análisis del año 2011, presenta un resultado positivo en cuanto a sostenibilidad a pesar del cierre a mediados de 2001 del banco estatal más grande, Filanbanco, y del Banco del Pacífico. Esto se explica principalmente por el crecimiento excepcional de la inversión bruta fija, derivada de la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP).

El resultado positivo de sostenibilidad en el año 2002, responde a los cuerpos legales explicados en los indicadores tradicionales de sostenibilidad. En el año 2003, y a partir de septiembre con el inicio de

operaciones Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), se empuja el indicador de sostenibilidad hacia resultados positivos de sostenibilidad, tal y como se presenta en la tabla No. 6.

El resultado de sostenibilidad de Blanchard del año 2004, responde principalmente a la contracción del déficit primario de un punto porcentual frente al año 2003. Este resultado pasó de 2.5% en 2003 a 1.5% en el año 2004.

El resultado del año 2005 aumenta en 3 décimas el déficit, lo que permite permanecer en resultados positivos en cuanto a sostenibilidad. Es importante mencionar que en julio de este año, el Congreso aprobó la ley reformativa de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, en donde, además, de limitar el crecimiento anual del gasto primario del Gobierno Central al gasto primario corriente, se elimina el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, creado en 2002. Este fondo, fue reemplazado por una cuenta autónoma, denominada Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal³⁵. La Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREPS), distribuía sus ingresos en 35% para líneas de crédito y cancelación de la deuda que el Estado mantiene con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 10% para la recompra de deuda pública externa e interna a valor de mercado, y ejecución de proyectos de infraestructura, 30% para proyectos de inversión social, 5% para investigación científico-tecnológica, 5% para el mejoramiento y mantenimiento de la red vial nacional, 5% para reparaciones ambientales y sociales, y 20% para la estabilización de los ingresos petroleros.

El año 2006 debe su desempeño fiscal positivo a los elevados precios del petróleo, en conjunto con la caducidad del contrato con la compañía Occidental en mayo de 2006 y a la aprobación de las reformas a la Ley de Hidrocarburos, que incrementaron la participación del Estado en los ingresos provenientes de las exportaciones de las compañías privadas³⁶. Al respecto, se estableció que cuando los precios del crudo superen los precios pactados en el contrato con cada compañía privada, le corresponderá al Estado el 50% de los ingresos derivados de la exportación de petróleo.³⁷

El siguiente año a analizarse, el año 2007, debe su resultado al comportamiento de los principales indicadores macroeconómicos, entre los que se destaca una inflación al fin del período de 3.32%, un resultado global de 1.9% con respecto al PIB, y un déficit primario de 0.1% con respecto al PIB. Este año, presenta importantes reformas tributarias, entre las que se destaca la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 242 de 29 de diciembre de 2007. Este cuerpo legal establece, el aumento de tarifas para el pago del impuesto a la renta, la deducción de gastos personales para determinar la base imponible sujeta al impuesto a la renta, una nueva tabla para el impuesto a las herencias, legados y donaciones, la inclusión de bienes y servicios con IVA tarifa cero, el incremento del ICE de algunos bienes y servicios, la eliminación del 15% del ICE a las telecomunicaciones, la implementación del Régimen Impositivo Simplificado (RISE), la creación de los impuestos denominados reguladores (impuesto a la salida de divisas sobre las transferencias de divisas que se realicen al exterior con una tarifa del 0.5% sobre el valor de la transacción, el impuesto a los

³⁵ Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe (2005: 111).

³⁶ Memoria Anual (2006: 18).

³⁷ Memoria Fiscal Anual 2000-2012 (2012: 65).

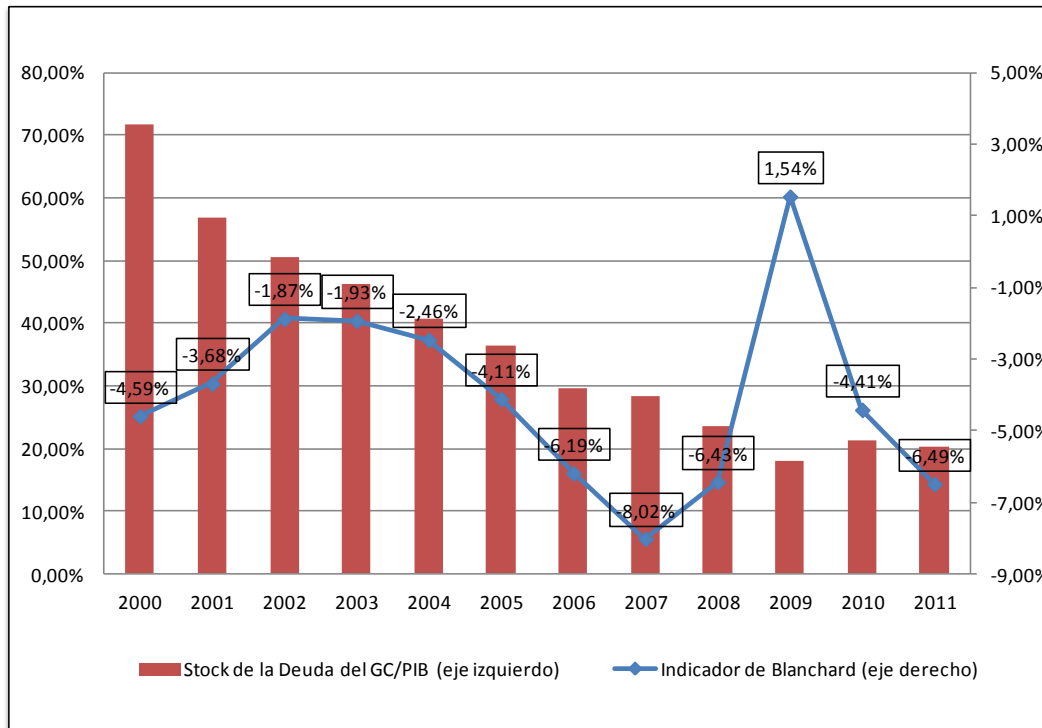
ingresos extraordinarios obtenidos por las empresas que han suscrito contratos con el Estado para la exploración y explotación de recursos no renovables e impuesto a las tierras rurales y, la eliminación de preasignaciones para las universidades, escuelas politécnicas, y otras entidades del sector público, que debían ser compensadas vía Presupuesto General del Estado.

En el año 2008, último año perteneciente a este gran período, se continúa con la tendencia de sostenibilidad marcada por la mayor tributación de las reformas explicadas en el año 2007, así como los mayores ingresos provenientes de los fondos petroleros. La Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento, publicada en el Registro Oficial No. 308 del 3 de abril de 2008, establece como política de Estado que todos los recursos públicos de origen petrolero afectados en virtud de la Ley Orgánica de Creación del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburíferos (FEISEH), debían ingresar al Presupuesto del Gobierno Central en calidad de ingresos de capital.

El segundo período que se diferencia, es el presentado en el año 2009, donde el indicador de Blanchard presenta unos resultados positivos $I_t^{**} > 0$, en este caso, la trayectoria planeada de los ingresos y gastos $\{\tilde{g}_t \text{ y } \tilde{z}_t\}$ viola la restricción presupuestaria intertemporal, por lo que se considera a la política fiscal como insostenible, al presentar un resultado primario superior al necesario para que el primer término oscile en $I_t^{**} < 0$. Es importante mencionar que mientras mayores sean los gastos del Gobierno por encima del nivel de financiamiento permitido, más drástico será el ajuste necesario para que el gasto de gobierno se adecue a los ingresos presupuestados. Este resultado es justificado, ya que el indicador de Blanchard no considera los fondos petroleros como ingresos, más los registra como una variación de depósitos; sin embargo, sustenta su insostenibilidad en la necesidad y presión a la que se vio sometida la economía ecuatoriana, lo cual devino en la desaparición de los fondos ya mencionados.

Finalmente, el resultado del período 2010- 2011, repite los resultados del primer período, donde Blanchard presenta resultados inferiores a 0, por lo que la trayectoria planeada de los ingresos y gastos $\{\tilde{g}_t \text{ y } \tilde{z}_t\}$ no violaría la restricción presupuestaria intertemporal, y por lo tanto, se lo considera como sostenible. Como se mencionó previamente, se descarta que este indicador aunque sostenible, no óptimo se deba a un reducido gasto por parte del gobierno, si no que se puede explicar por las reformas tributarias y el incremento en esta categoría.

Gráfico No. 29
Stock de Deuda del GC/PIB vs. Ingresos/Amortizaciones+Gastos
 (%)

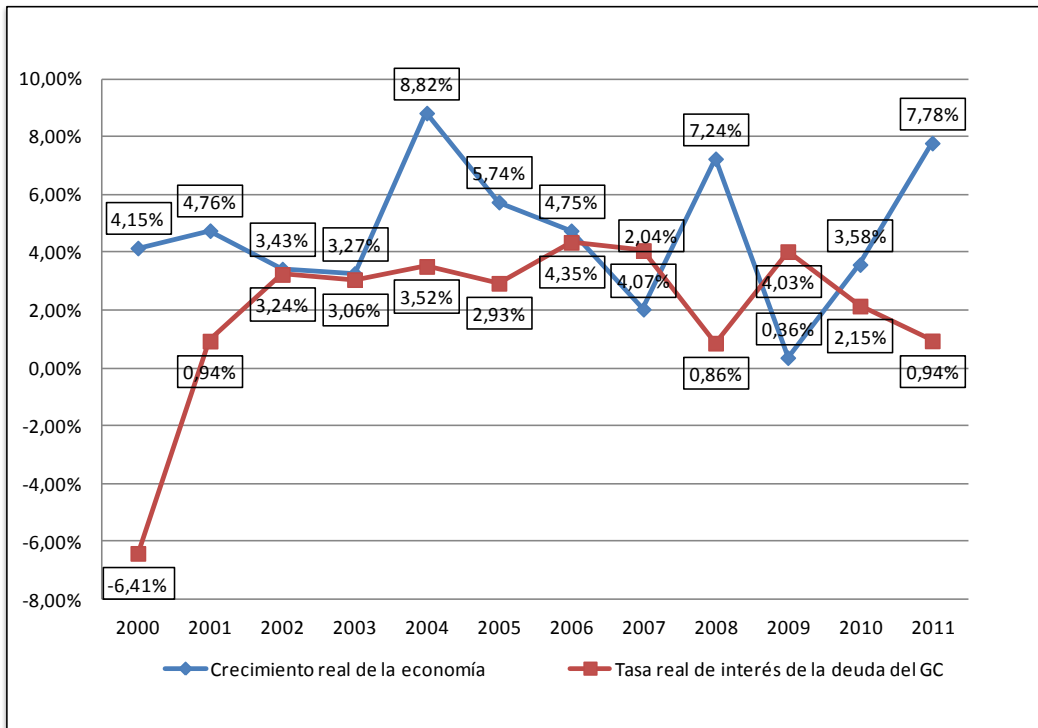


Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal
Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

El presente gráfico ilustra la serie del indicador de sostenibilidad Blanchard, y lo combina con el stock de deuda del Gobierno Central en función del PIB; conforme al análisis año a año realizado previamente, se observa que en la serie del indicador, se presenta un comportamiento sostenible no óptimo, ya que si bien es cierto, la trayectoria planeada de los ingresos y gastos $\{ \tilde{g}_t \text{ y } \tilde{z}_t \}$ no viola la restricción presupuestaria intertemporal, el Gobierno Central podría estar sub-utilizando los recursos, debido a que todos los coeficientes del indicador, a excepción del presentado en el año 2009 y fruto del precio de petróleo, son inferiores a cero. Estos coeficientes teóricamente pueden ser explicados o porque el Estado esté gastando muy poco, o porque el Estado esté cobrando muchos impuestos. Sin embargo, y mediante el análisis de los datos en la presente disertación, se descarta la primera opción. Este descarte deja a la segunda opción como la más acertada para la economía ecuatoriana, ya que múltiples reformas tributarias se han implementado en el período analizado, no sólo para garantizar una mejor recaudación, sino también para desplazar a los ingresos petroleros del primer lugar en cuanto a participación en los ingresos totales.

A seguir, se presenta el cuadro No. 30, que permite visualizar de mejor manera los resultados obtenidos en la tabla No.6, y explicar cómo el crecimiento real de la economía propende a garantizar una sostenibilidad intertemporal cuando es mayor a la tasa de interés real de la deuda.

Gráfico No. 30
Crecimiento real de la economía vs. Tasa de interés real
 (%)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal
Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

Este gráfico complementa el análisis y refuerza los resultados obtenidos por medio de Blanchard; como se puede observar, las series del crecimiento real de la economía, en su mayoría son superiores a las de la tasa de interés real de la deuda contraída por el Gobierno Central, a excepción de los años 2007 y 2009.

Para justificar la sostenibilidad a partir de este concepto, se parte de la premisa que establece que “la política fiscal es sostenible si la deuda real no crece más rápidamente que la diferencia entre la tasa de interés real y la tasa de crecimiento para la economía”, esto se justifica debido a que si una economía crece, el crecimiento implícito permite un aumento de recaudación que garantiza el pago de intereses.

4.3. Previsión cuatrienal 2012- 2016

Para realizar las previsiones cuatrienales del año 2012 al año 2016, y, en concordancia con la serie presentada del año 2000 al año 2011, se considera información presupuestaria remitida por la Dirección Nacional de Programación Fiscal, así como para las estimaciones del precio de petróleo y los valores tanto de deuda interna como de la deuda externa del Gobierno Central, en la cual, se considera no sólo los desembolsos programados, sino también los financiamientos programados para el cierre de brechas

presupuestarias y fiscales. En cuanto a las estimaciones del precio de petróleo, se toma en cuenta una serie comprendida del año 2006 al año 2011. En este período, se resumen los resultados de los precios observados en contraposición con el precio de las proformas correspondientes, es por ello que en el cuadro No. 4, los precios del barril de petróleo repiten sus valores en los cinco escenarios, mientras que para la previsión cuatrienal, los valores varían de acuerdo al escenario que se considere, siendo estos:

1. Escenario Probable

Corresponde a los precios presentados por el MCPE en julio de 2012.

2. Escenario Alto

Considera la trayectoria de precios actuales y las perspectivas de incrementos de costos de operación para la extracción de petróleo.

3. Escenario Medio

Incluye una disminución de los actuales niveles de precios asociada a una menor actividad de la especulación en la formación de precios.

4. Escenario Bajo:

Toma en consideración las expectativas de niveles de precios de los países miembros de la OPEP.

5. Escenario Pesimista:

Recoge la posibilidad de un debilitamiento de la demanda mundial de crudo.

6. Escenario Proforma:

Toma los precios del petróleo para los años 2012-2016 de la proforma del PGE presentada en noviembre de 2011. Es importante mencionar, que los escenarios a presentarse, no plantean niveles de convergencia de los escenarios en el mediano plazo³⁸, por lo que las curvas del gráfico No. 31 siguen sus propias tendencias.

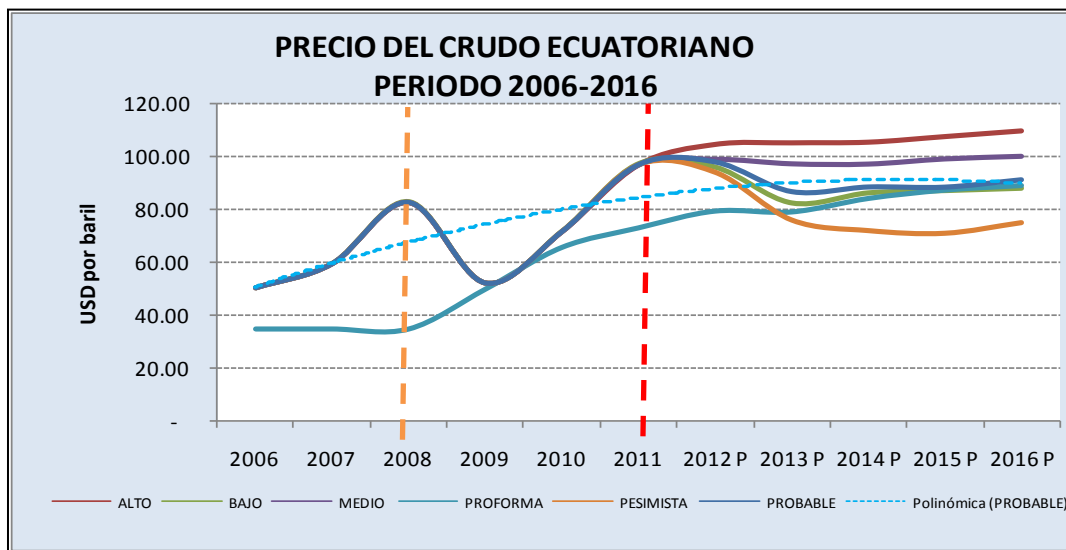
³⁸ Estos datos son únicamente ejercicios de programación, no representan datos ya establecidos para la elaboración de las metas de ingresos plurianuales y están sujetos a revisión

Cuadro No. 4

AÑO	PROBABLE	ALTO	MEDIO	BAJO	PESIMISTA	PROFORMA
2006	50,75	50,75	50,75	50,75	50,75	35,00
2007	59,86	59,86	59,86	59,86	59,86	35,00
2008	82,95	82,95	82,95	82,95	82,95	35,00
2009	52,56	52,56	52,56	52,56	52,56	50,08
2010	71,93	71,93	71,93	71,93	71,93	65,90
2011	97,15	97,15	97,15	97,15	97,15	73,30
2012 P	98,18	104,90	99,35	95,90	94,30	79,65
2013 P	87,00	105,50	97,65	82,50	76,30	79,33
2014 P	88,74	105,75	97,55	86,25	72,30	84,43
2015 P	88,69	107,87	99,50	87,11	71,30	87,60
2016 P	91,46	110,02	100,50	87,98	75,30	89,35

Fuente y elaboración: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Gráfico No. 31



Fuente y elaboración: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

De estos cinco escenarios presentados, se trabajará únicamente con tres, el escenario probable por ser el escenario más realista, y por considerarse el escenario a cumplirse; el escenario bajo, por considerar las estimaciones de la OPEP; y el escenario proforma, por considerar los valores presentados a la Asamblea Nacional, y presentar los valores más bajos después del escenario pesimista.

4.4. Escenario 1: Escenario probable

Los resultados obtenidos en ese escenario, considerando precios de USD 98.18 para el año 2012, USD 87 para el año 2013, USD 88,74 para el año 2014, USD 88,69 para el año 2015, y USD 91,46 para el año 2016; presentan unos resultados del indicador de Blanchard de sostenibilidad no óptima, tal y como se presenta en la siguiente tabla:

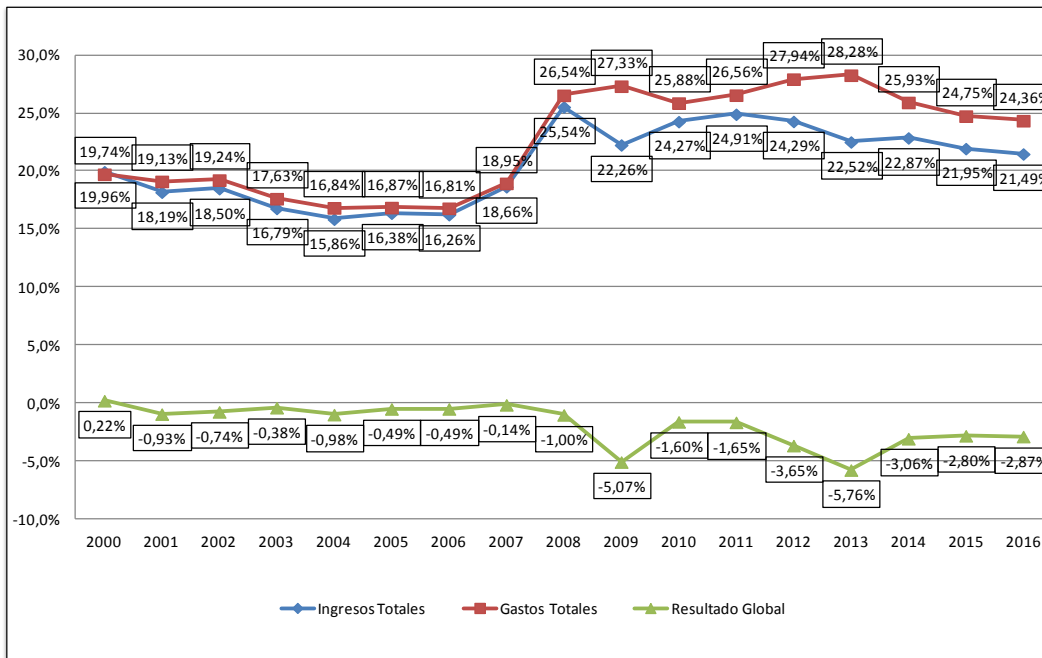
Tabla No. 7

Año	Indicador de Blanchard II
	%
2000	-4,59%
2001	-3,82%
2002	-2,07%
2003	-2,11%
2004	-2,69%
2005	-4,44%
2006	-6,61%
2007	-8,48%
2008	-7,08%
2009	0,77%
2010	-5,09%
2011	-6,20%
2012	-6,56%
2013	-1,63%
2014	-4,42%
2015	-5,60%
2016	-6,41%

Fuente y elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

A partir de la simulación del escenario probable, los resultados obtenidos, presentan valores mayores a los obtenidos en el escenario real al año 2011; coeficientes más altos en el indicador de Blanchard, sugieren ajustes más fuertes derivados de la sostenibilidad no óptima que se estaría presentando. Este resultado responde principalmente al incremento en el déficit del Gobierno Central, así como un desaceleramiento en el crecimiento de los ingresos. En promedio los ingresos del año 2000 al año 2011, crecieron en 17,43%, en contraste con la programación cuatrienal, en la que alcanzan en promedio un crecimiento de 4,59%. Los gastos, emularon dicho comportamiento ya que presentan un desaceleramiento al pasar de crecer en promedio de 18% a 5,93%, en los cuatro años subsiguientes.

Gráfico No. 32
Ingresos, Gastos, y resultado Global del GC
(% del PIB)

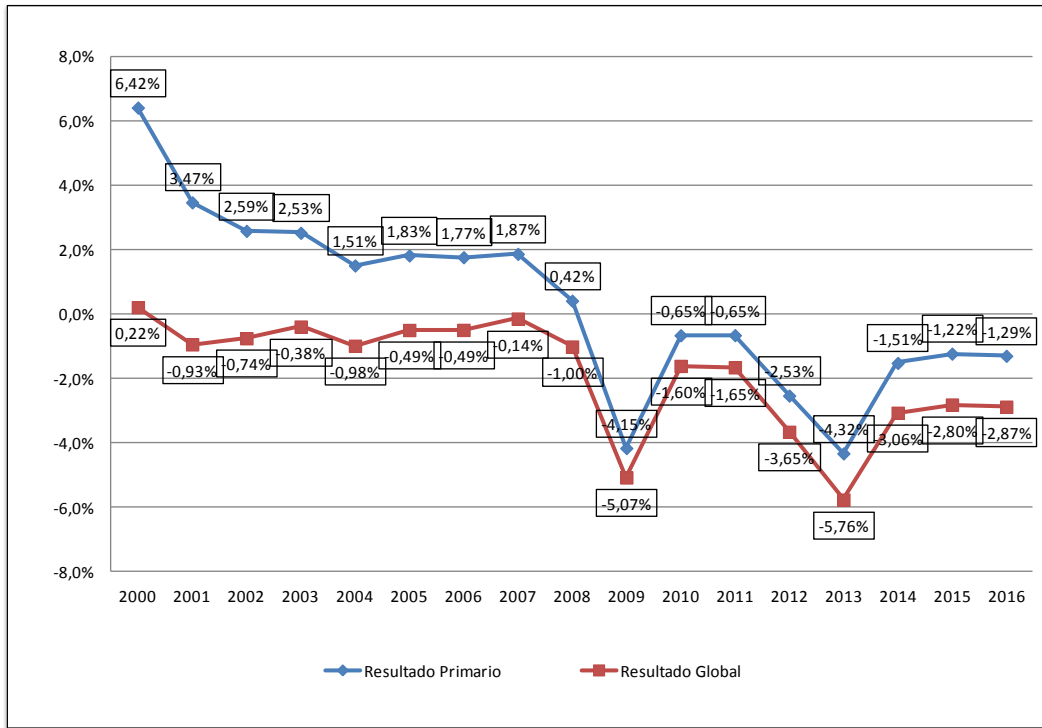


Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

El comportamiento de las series en los años correspondientes a la programación cuatrienal, muestra un declive similar al de la crisis del año 2009 en el año 2013, donde el déficit global alcanza un porcentaje récord de 5,07% del PIB. Así mismo, el porcentaje de gastos asciende a 22,52%, mientras que en el año 2009 fue de 22,26%, cabe mencionar que este año es atípico ya que presenta un porcentaje récord de ingresos de 28,28%; sin embargo, no es suficiente para cubrir el déficit global de este período.

Gráfico No. 33
Resultado Global y Primario del GC
(% del PIB)

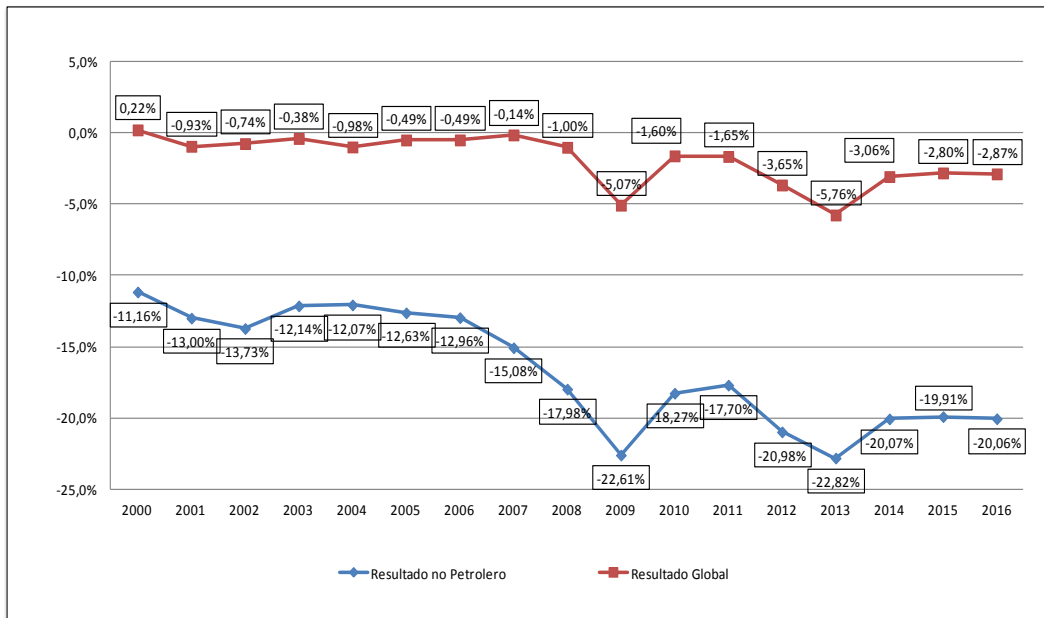


Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal
Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

Del gráfico No. 33, se refuerza el primer acercamiento, esto es, una evidente contracción de la economía en el año 2013, y un enfriamiento de la economía, a partir del año 2011, donde tanto el resultado global como el primario se ven afectados. En el año 2012, el déficit global pasa de 3,65% a 5,76% en 2013; y de 2,53% a 4,32% en igual período, correspondiente al déficit primario.

A partir del año 2014, el resultado primario confluye en la banda comprendida entre el 0%, y el 2%, en tanto que el resultado global no logra recuperarse del shock en los tres años anteriores, por lo que aumenta la banda en la cual oscila de 0% a 2% en 2010 y 2011 a -2% a -4% a partir del año 2014. Es importante mencionar que dadas las series de datos, el período 2014-2016 no muestra señales de contraer los déficits, tanto del resultado global, como del resultado primario.

Gráfico No. 34
Resultado Global y Resultado no Petrolero del GC
(% del PIB)



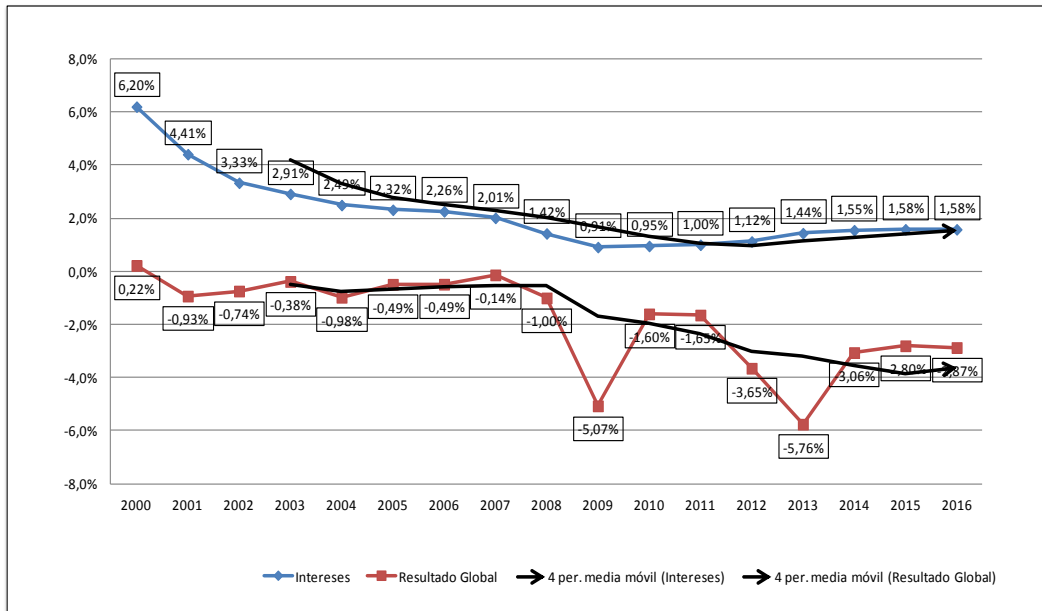
Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

Al igual que en los resultados obtenidos hasta el año 2011, la programación cuatrienal continúa con la tendencia donde el déficit no petrolero es superior al déficit global; más aún, la brecha se expande a partir del año 2012. En promedio, la brecha en el período 2000-2011 alcanza un porcentaje de 13,84% del PIB entre el Resultado Global y el Resultado no petrolero; mientras que en el período 2012-2016, este porcentaje asciende a 17,14%, es decir 3 puntos porcentuales superior a su precedente, resultado que ata a la economía aún más a la volatilidad de los ingresos petroleros. Por otro lado, la serie alerta tempranamente acerca del año 2013, año en el cual se presenta un déficit récord del Resultado no-petrolero entre la totalidad de las observaciones.

4.4.1. Resultado Global del Gobierno Central y el pago de intereses

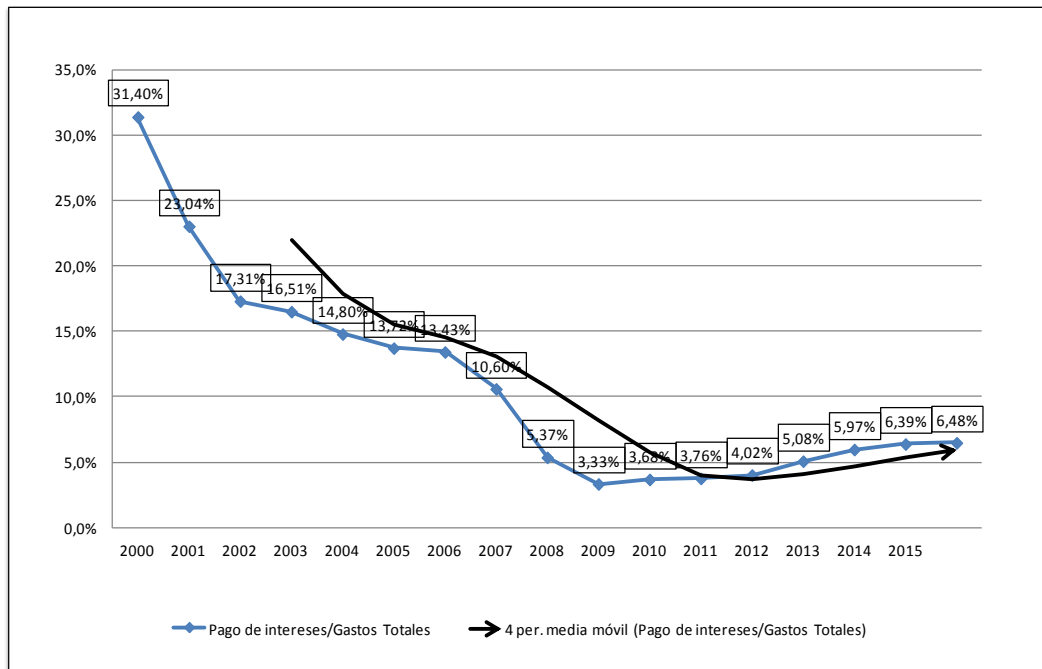
Gráfico No. 35
resultado Global y Primario del GC
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal
Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

En respuesta al porcentaje récord tanto del Resultado Primario, como del Resultado Global, el financiamiento del Gobierno Central tendió a crecer, pasando de 1% del PIB en 2011 a 1,58% del PIB en el año 2016. Como se puede observar en el gráfico No.22, la tendencia del Resultado Global, tiende a aumentar (déficit); mientras que el valor correspondiente al pago de intereses emula la misma conducta. La tendencia incremental registrada a partir del año 2012, podría ser explicada por el convenio de pago entre el Ministerio de Finanzas y el IESS, donde el primero procedió a cancelar por concepto del pago de la contribución que realiza el Estado al 40% de las pensiones jubilares; así como los convenios detallados a seguir, y a partir del gráfico No. 36.

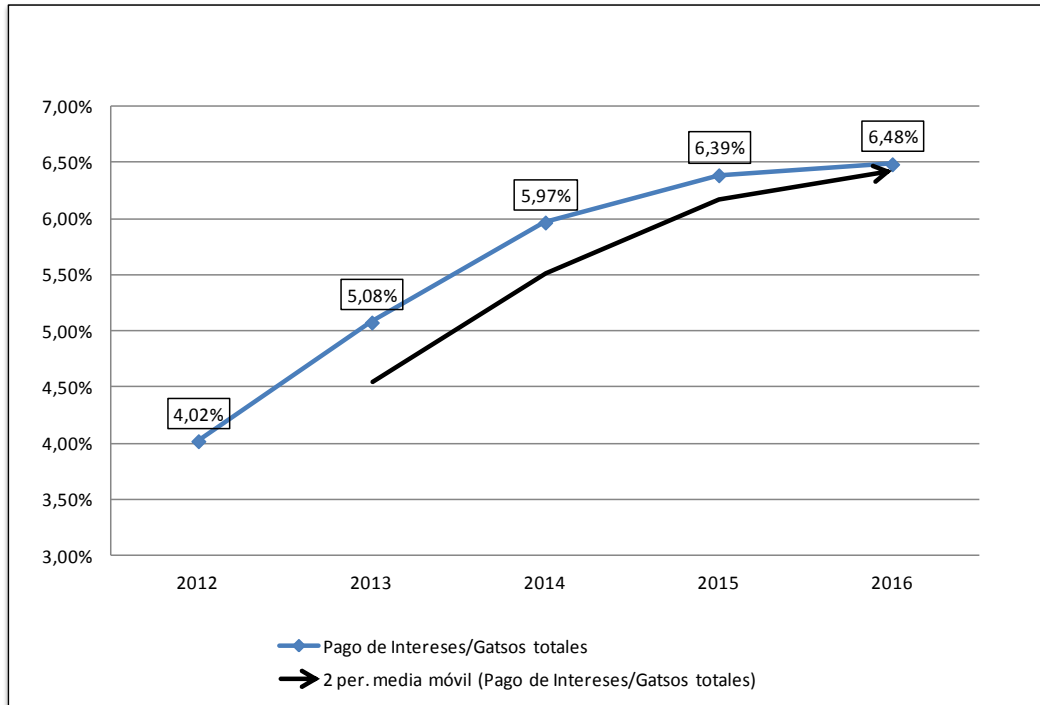
Gráfico No. 36
Participación del pago de intereses en el gasto del GC
(%)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal
Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

El promedio del período 2000-2011, muestra una tendencia incremental moderada en el pago de intereses del Gobierno Central; en tanto que si se promedia la serie únicamente con los datos de la programación cuatrianual, la tendencia cambia significativamente (Véase gráfico No. 37). El pago de intereses pasa de 4,02% en el año 2012 a 6,48% del PIB en el año 2016, incremento que responde en parte a los préstamos otorgados en 2011, por la CAF al Estado ecuatoriano; el primero el 27 de junio, en Caracas, donde se suscriben tres contratos relacionados con la gestión de riesgos y estabilización de taludes, en el cual el Ecuador, entregó a la CAF la garantía para la concesión de un crédito al Consejo Provincial de Pichincha por USD 48,2 millones para financiar el Programa de Desarrollo vial en el Valle de los Chillos. El segundo, el 28 de junio, donde la CAF aprueba para el Ecuador, un crédito por USD 135 millones para el Programa de Desarrollo Vial a ser ejecutado por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y contempla la ejecución de 18 proyectos viales, que incluyen trabajos de construcción, rehabilitación, y ampliación de varios tramos de red vial.

Gráfico No. 37
Participación del pago de intereses en el gasto del GC
 (%)

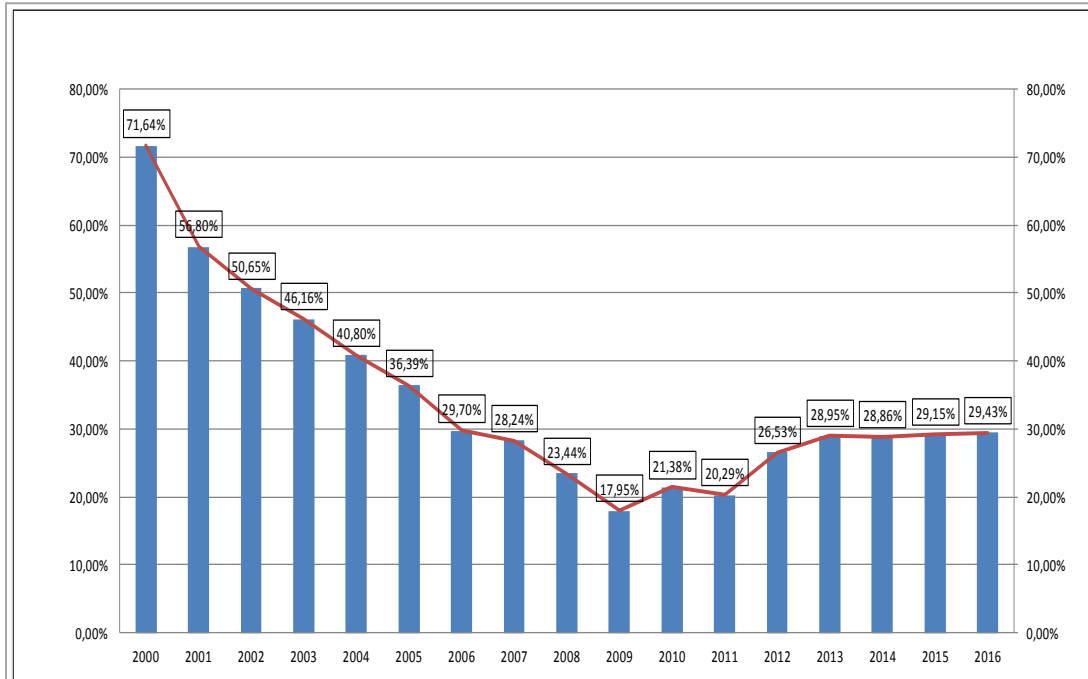


Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

El presente gráfico representa el crecimiento porcentual de 2,42% comprendido entre los cuatro años de la programación, donde la media móvil, en este caso de dos períodos, representa una tendencia a la alza, contrario a lo que se estimó al fin del año 2011, cuando la media móvil de cuatro períodos, promediada con los demás años, la suavizaron. Este salto en el pago de intereses es explicado principalmente por la temporalidad en la caducidad de convenios con fuentes extranjeras de financiamiento, especialmente recogidas en el año 2015. Es así que en el año 2012, se termina de pagar las obligaciones contraídas con el Club de París (V), como la totalidad de los Bonos Global 2012; en el año 2014, caducan las obligaciones del préstamo (VI) igualmente con el Club de París; y en el año 2015, terminan las obligaciones contraídas con el FLAR, así como los Bonos Brady, y los Bonos Global 15.

Gráfico No. 38
Razón Deuda Pública/PIB
(%)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal
Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

En cuanto a la razón Deuda Pública del Gobierno Central con respecto al PIB, se observa que en la programación cuatrienal se estabiliza este cociente en un promedio de 28,58%; mientras que en los cuatro años anteriores, este porcentaje en promedio alcanzó un cociente de 22,26%. Este aumento en el porcentaje, responde principalmente al mayor endeudamiento externo, al pasar de USD 13.684,10 millones en 2011, a USD 19.427 millones, lo que representa un incremento de 26,53%. Este incremento porcentual, se explica por la contratación y programación de nuevos préstamos; es así que del año 2012 al año 2051, se estima contratar un monto acumulado de USD 4.112.993.198,83 millones.

Cuadro No. 5

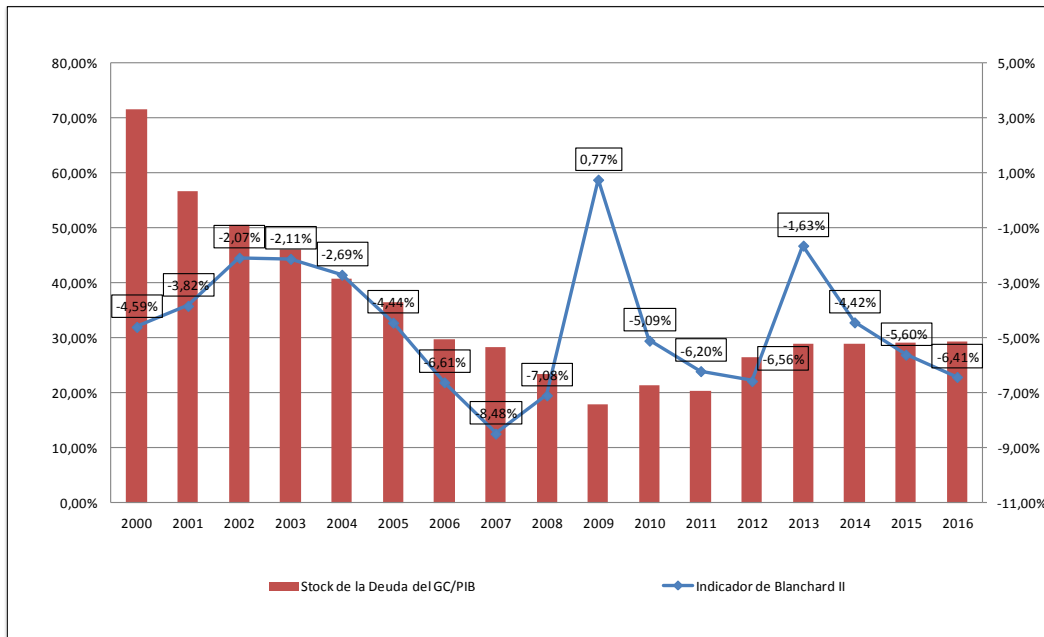
PRÉSTAMOS EN TRÁMITE DE CONTRATACIÓN - OCTUBRE 2012			
	ACREEDOR	PROYECTO	Monto
1	China	Línes III CBD	2.000.000.000,00
2	BEI	Metro Quito	257.180.000,00
3	BID	Programa de Inversión para el Desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y/o sus Empresas Públicas (PRODESARROLLO) – Fase I"	100.000.000,00
4	BID	Metro Quito	200.000.000,00
5	BID	"Programa Nacional de Vivienda Social – Etapa II"	100.000.000,00
6	BID	"Programa de Apoyo al Desarrollo Infantil Integral"	40.000.000,00
7	BNDES	"Proyecto Hidroeléctrico Manduriacu de 60MW, sin incluir la línea de transmisión asociada, en la República del Ecuador"	90.226.703,00
8	BNDES	"Proyecto Traslase Daule Vinces"	107.845.655,83
9	CAF	"Programa de Mejoramiento de Aeropuertos del Ecuador"	31.000.000,00
10	CAF	Metro Quito	250.000.000,00
11	CAF	"Nueva Infraestructura Educativa"	25.000.000,00
12	CAF	Proyecto Reducción Acelerada de la Mal Nutrición "INTI"	20.000.000,00
13	ECAS	"Metro de Quito-ECAS"	163.897.000,00
14	EXIMKBANK	"Minas San Francisco y Avenida Simon Bolivar"	446.779.840,00
15	EXIMKBANK KOREA	"Alcantarillado Santo Domingo"	67.977.000,00
16	GOBIERNO DE AUSTRIA	"Sala Neonatos Hospital Pediatrico"	7.356.000,00
17	GOBIERNO DE FRANCIA	"PROYECTO GEOTERMICO CHACHIMBIRO"	10.000.000,00
18	GOBIERNO DE FRANCIA	"TRANVIA DE LOS 4 RIOS DE LA CIUDAD DE CUENCA"	115.731.000,00
19	EXIMKBANK RUSIA	"FUERZA TERRESTRE ECUATORIANA"	80.000.000,00
TOTAL MONTO			4.112.993.198,83

Fuente y elaboración: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

4.4.2. El indicador de Blanchard y el Stock de Deuda/PIB

El indicador de Blanchard, para el escenario probable, fluctúa en la banda de sostenibilidad al presentar todos los coeficientes de este indicador menores a cero. Como se mencionó previamente, este resultado de sostenibilidad no óptima garantiza el pago de las obligaciones contraídas; sin embargo sugiere ajustar la política fiscal al incrementar en coeficiente del indicador de Blanchard, principalmente a partir de los efectos fiscales derivados del análisis de crisis del año 2013.

Gráfico No. 39
Stock de deuda del GC/Indicador de Blanchard
 (%)

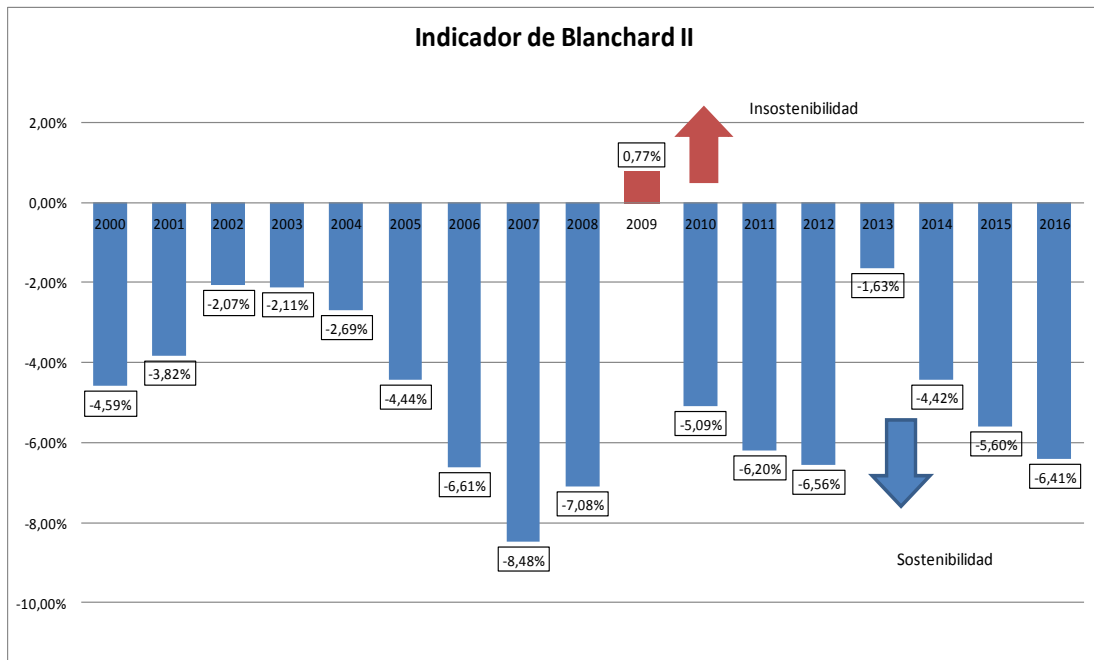


Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

El indicador de Blanchard para la programación cuatrienal tiende a disminuir; paradójicamente, el año 2013, que presenta el mayor déficit real y primario, presenta un indicador de Blanchard más cercano a cero, lo cual denotaría una mayor sostenibilidad óptima del Gobierno Central. Este resultado podría apoyarse en la tasa de crecimiento real del PIB no petrolero, ya que en el año 2013, alcanzó un porcentaje de 5,20%, mientras que para el año 2014 bajó a 5%, en tanto que en el año 2015 disminuyó nuevamente a 4,79%, y finalmente cerró la programación cuatrienal en el año 2016 en 4,58%. Del mismo modo, este coeficiente se explicaría debido al incremento en el pago de intereses, es decir, que a pesar de presentar una brecha mayor entre ingresos y egresos, el pago de intereses no se vio comprometido, por lo que ayudaría a mejorar el indicador. Por otro lado, y debido a la contracción del PIB no petrolero, este indicador tiende a repetir el comportamiento de su serie precedente hasta alcanzar un coeficiente de -6,41%, similar al porcentaje de cierre de 2011 (-6,20%).

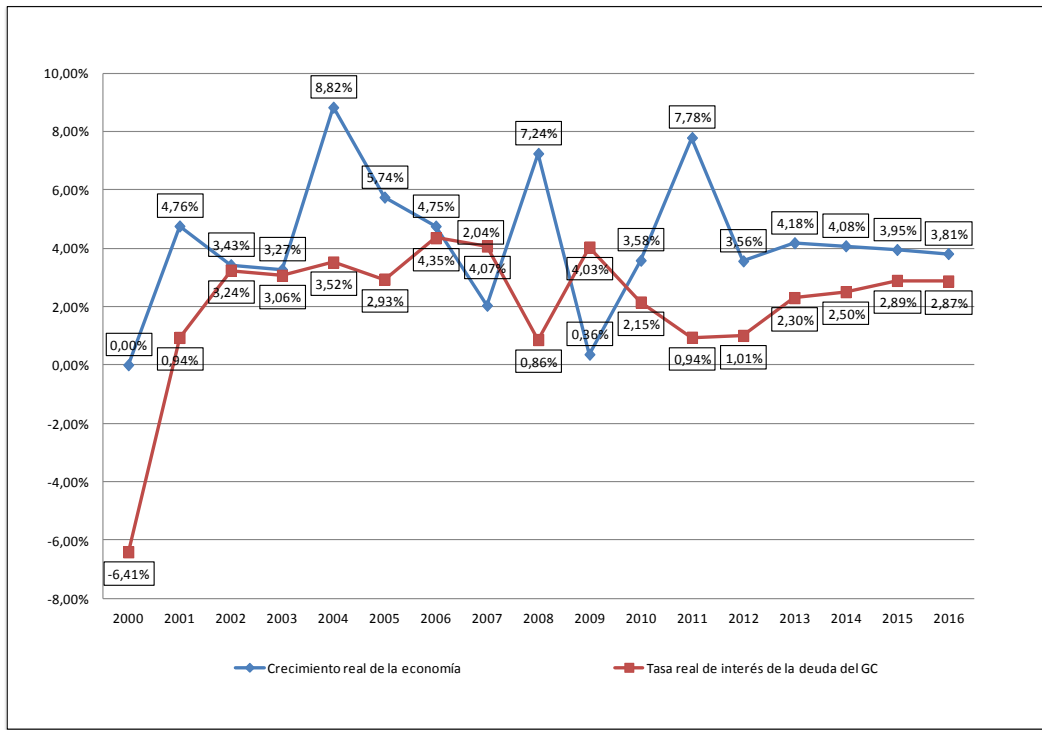
Gráfico No. 40
Indicador de Blanchard
 (%)



Fuente y elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

La sostenibilidad obtenida en los años comprendidos de la programación cuatrienal, responden principalmente al término de pago de convenios con organismos multilaterales internacionales, así como a la estabilización del cociente Deuda/PIB del Gobierno Central. Al igual que en los resultados obtenidos al año 2011, la sostenibilidad obtenida por Blanchard se respaldaría por medio del contraste de la tasa de interés real de la economía en contraposición con la tasa de interés real de la deuda del Gobierno Central conforme a lo siguiente:

Gráfico No. 41
Crecimiento real de la economía vs. Tasa de interés real
(%)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal
Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

De acuerdo al gráfico No. 41, el crecimiento de la economía continúa siendo superior a la tasa de interés real del GC, sin embargo la brecha entre estas dos procede a cerrarse, dando la impresión que para el año 2016 y en adelante confluirían. Esta abstracción es importante debido a que en períodos futuros, se podría estar comprometiendo la sostenibilidad de las finanzas públicas. Del mismo modo, se observa que el crecimiento de la economía tiende a estabilizarse a partir del año 2012, ya que no presenta picos ni valles, mientras que la tasa de interés, muestra un crecimiento sostenido en el mismo período. El crecimiento real promedio de la economía para el período comprendido en la programación cuatrienal asciende a 3,91%, en tanto que el crecimiento promedio de la tasa real de interés del GC asciende a: 2,31%; si se compara con el período 2005-2011, estos porcentajes ascienden a 4,5% y 2,76%, demostrándose el cierre de brecha antes mencionado.

4.5. Escenario Bajo y Escenario Proforma

Tabla. No.8

Año	Escenario Probable	Escenario Bajo	Escenario Proforma
	%	%	%
2012	-6,56%	-6,21%	-3,69%
2013	-1,63%	-0,95%	-0,46%
2014	-4,42%	-4,06%	-3,80%
2015	-5,60%	-5,38%	-5,45%
2016	-6,41%	-5,94%	-6,13%

Fuente y elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

La Tabla No. 8, presenta los resultados obtenidos al correr Blanchard para los tres escenarios, en sí, las bandas de oscilación de sostenibilidad y no sostenibilidad, no se ven alteradas en su forma pero sí en su fondo, ya que dependiendo del precio del petróleo, el coeficiente fluctúa. Se debe recordar que Blanchard no se alimenta o depende exclusivamente de los precios del petróleo, sino también del resultado primario estructural, así como del stock de deuda del Gobierno Central, por lo que el efecto de este, si bien es observable, no es absoluto. Dicho de otra manera, el resultado del indicador de Blanchard dependerá así mismo del volumen petrolero, el cual rompe con la tendencia al alza y crece de manera más moderada en el período 2012-2016, por lo que los ingresos petroleros se desacelerarían.

Los precios elevados del Escenario Probable, y medios del Escenario Bajo, sesgan el indicador de Blanchard hacia una sostenibilidad no óptima, mientras que en el escenario proforma, que presenta los precios más bajos, se acerca un poco más al 0%; esta premisa demuestra que si bien es cierto, la coyuntura de los ingresos petroleros funge como un colchón en la economía ecuatoriana, debido a su naturaleza, no garantiza una sostenibilidad óptima.

Conclusiones

La pregunta general de la presente disertación se responde negativamente, ya que el Nuevo Código de Planificación y Finanzas Públicas, si bien no desmejora su desembolso, tampoco marca una ruptura en cuanto al crecimiento de ingresos y egresos. Es importante mencionar que el Presupuesto General del Estado 2011, hereda los buenos resultados y prácticas comprendidas desde el año 2005 en adelante, período en el cual los resultados mejoraron notablemente. Es así que si bien incrementan los gastos, lo hace en porcentajes similares al crecimiento de los ingresos; en cuanto al financiamiento, se observa un crecimiento mucho más marcado, ya que todas sus categorías agregadas crecen en porcentajes superiores al 50%. Esto quiere decir, que si bien el desembolso de gastos no aumentó significativamente, las necesidades de financiamiento sí lo hicieron, por lo que el indicador de Blanchard responde mejor las preguntas derivadas de esta.

Las derogaciones efectuadas como consecuencia de la expedición del Nuevo Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, sustentan la derogación en la temporalidad de las mismas debido a que la ley de las Finanzas Públicas era del año 1977. Uno de los problemas a consecuencia de las derogaciones, es que además de concentrar las leyes de control de gasto en un solo artículo, este también abre excepciones, ya que según el artículo 126 del Código, de calificarse como situación excepcional, los egresos permanentes en salud, educación y justicia también se podrán financiar con ingresos no permanentes (exportaciones de petróleo e incluso deuda pública). Esto sin duda abre brechas jurídicas que podrían alterar la sostenibilidad fiscal debido a que la centralización de las leyes en un artículo genera una estructura vertical apoyada en el Ejecutivo. Adicionalmente, el Ecuador, al ser una economía dolarizada, y carecer de la posibilidad de implementar políticas monetarias y cambiarias, debe velar por una consistencia que involucre un control responsable del gasto y endeudamiento, prácticas que se perdieron generando un vacío fiscal, al derogar la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, expedida en el año 2002, la cual contemplaba en el Art.4, como **regla fiscal** que las asignaciones previstas en la proforma del Gobierno Central para remuneraciones, sueldos, salarios, bienes y servicios de consumo, transferencias corrientes y otros gastos corrientes del Gobierno Central, como: pago de impuestos, tasas, contribuciones, seguros, comisiones y otros originados en las actividades operacionales del Estado, no podrán financiarse con ingresos provenientes de deuda pública ni con ingresos por exportaciones petroleras. Establecía además, que los presupuestos que contienen los gastos operativos corrientes de cada una de las instituciones del sector público financiero, no se incrementarán anualmente en **más del 2.5 %** en términos reales, determinados considerando el deflactor implícito del PIB publicado por el Banco Central del Ecuador.

Producto de la derogación de las cinco leyes analizadas, y en contraposición al “Plan Nacional del Buen Vivir”, la derogación específica de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, impacta de manera negativa en la economía, ya que descuida la planificación de metas que permitan la mejora de los escenarios fiscales a futuro, dado que se abandona metas y restricciones nacionales que coadyuvarían a evitar un gasto desmedido, por ejemplo: el tope real de crecimiento del gasto era de (3,5%) anual, el cual debía ir acompañado de una reducción anual de (0,2%) del PIB en el déficit no petrolero; esto no sólo permitía reducir la dependencia presupuestaria de los ingresos por petróleo, si no también mejorar los niveles de déficit globales. Esta premisa toma mayor peso cuando se analiza los lineamientos

de política económica recogidos en las directrices de la programación presupuestaria 2011-2014 y proforma del Presupuesto General del Estado 2011 del Ministerio de Coordinación de la Política Económica, Ministerio de Finanzas del Ecuador y SENPLADES, documento en el cual, las directrices generales establecen que:

Los recursos públicos deben orientarse a la garantía de los derechos para el buen vivir, orientarse a la consolidación de la base económica de la primera fase del nuevo modelo de acumulación y redistribución. Las políticas, y por tanto los recursos que se asignen al sector de la producción promoverán la transformación del patrón de especialización de la economía. La democratización de los medios de producción, la sostenibilidad en las actividades económicas (incorporando la variable ambiental), y el uso racional y responsable de los recursos no renovables y renovables, el aumento de la productividad real, y la diversificación de las exportaciones.

La contraposición se genera en torno a la derogación de la obligatoriedad del cierre de brechas del déficit no petrolero. Específicamente, el impacto de la derogación de la reducción anual de (0,2%) del PIB en el déficit no petrolero de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, se evidencia en los resultados obtenidos en la programación cuatrienal, en la cual, la brecha entre el Resultado Global y el Resultado no-petrolero, tiende a expandirse a partir del año 2012. En promedio, la brecha en el período 2000-2011 alcanza un porcentaje de 13.8% del PIB, mientras que los cuatro últimos años antes de la programación cuatrienal, alcanzan un porcentaje de brecha de 16.4%. Estos porcentajes, con respecto a la programación cuatrienal, muestran una expansión de 0,7 puntos porcentuales; lo que ataría la economía ecuatoriana aún más a la volatilidad de los ingresos petroleros.

La insostenibilidad como resultado del indicador de Blanchard en el año 2009, se presenta como el escenario perfecto para la reformulación del marco jurídico, que efectivamente se presentó y culminó con la expedición del COPYFP. Sin embargo, la sostenibilidad alcanzada en el año 2011 por medio de Blanchard no responde únicamente al Código; se debe enfatizar que las leyes derogadas, fungieron como plataforma perfecta para reducir los altos porcentajes de stock de deuda y pago de intereses como proporción del PIB, lo cual se evidencia en la trayectoria de Blanchard entre los años 2000 y 2008 que aunque sostenible, no óptima. A partir de la programación cuatrienal, los primeros resultados parecen tener un comportamiento reflejo, ya que en el cierre de la programación cuatrienal, el coeficiente del indicador de sostenibilidad Blanchard alcanzar un porcentaje de -6,41%, similar al porcentaje de cierre de 2011 (-6,20%). Este comportamiento se justifica mediante los valles más pronunciados en las series, correspondientes al año 2009, y 2013.

Con respecto a la simulación del escenario probable, los resultados obtenidos, presentan valores mayores a los obtenidos en el escenario real al año 2011; coeficientes más altos en el indicador de Blanchard, sugieren ajustes más fuertes derivados de la sostenibilidad no óptima que se estaría presentando. Este resultado responde principalmente al incremento en el déficit del Gobierno Central, así como un desaceleramiento en el crecimiento de los ingresos.

Es importante recalcar, que en la programación cuatrienal, el salto en el pago de intereses es explicado principalmente por la temporalidad en la caducidad de convenios con fuentes extranjeras de financiamiento, especialmente recogidas en el año 2015. Es así que en el año 2012, se termina de pagar las obligaciones contraídas con el Club de París (V), como la totalidad de los Bonos Global 2012; en el año

2014, caducan las obligaciones del préstamo (VI) igualmente con el Club de París; y en el año 2015, terminan las obligaciones contraídas con el FLAR, así como los Bonos Brady, y los Bonos Global 15.

La busca de sostenibilidad mediante las continuas reformas a cuerpos legales no garantiza un óptimo resultado, aunque de una manera u otra propende a la sostenibilidad de Blanchard, ya que modifican componentes importantes en su cálculo, como los ingresos petroleros, gasto, y stock de deuda. Es así que en la primera serie analizada, la cual corresponde a los datos observados, los coeficientes de Blanchard se sitúan lejos del eje 0, lo cual indica que si bien se están generando mayores ingresos tributarios, estos provienen de reformas tributarias, y no de una mayor recaudación derivada de la dinámica productiva de la economía.

En cuanto a la sostenibilidad por las aristas de interés real, y crecimiento de la economía real, y conforme a lo sostenido por Michael Borchardt, Isabel Rial, Adolfo Sarmiento, en su obra “Sostenibilidad de la Política Fiscal en Uruguay”, Documento de Trabajo R-320 (1998: 22):

La solvencia es la capacidad de pago para hacer frente a las deudas por parte del gobierno a lo largo del tiempo, es decir, se puede demostrar que la política fiscal es sostenible, si la tasa de deuda real no crece más rápidamente que la diferencia entre la tasa de interés real, y la tasa de crecimiento de la economía.

En el primer período de análisis 2000-2011, la relación de estas tasas propende a la sostenibilidad fiscal, dado que la tasa de interés real de la economía es superior a la tasa real de interés de la deuda del GC, a excepción de los años 2007 y 2009. Con respecto a la programación cuatrienal, se observa que el crecimiento de la economía tiende a estabilizarse a partir del año 2012, y la diferencia entre las dos series tiende a cerrarse debido a que el crecimiento real promedio de la economía para el período comprendido en la programación cuatrienal asciende a 3,91%, en tanto que el crecimiento promedio de la tasa real de interés del GC asciende a: 2,31%; si se compara con el período 2005-2011, estos porcentajes ascienden a 4,5% y 2,76%, demostrándose el cierre de brecha antes mencionado.

Si bien es cierto, la coyuntura de la economía ecuatoriana, en torno a la volatilidad del precio de petróleo, ha traído resultados positivos que permiten generar un crecimiento dinámico en los ingresos, y egresos; este resultado es no óptima debido a que a más de apertura a la economía por el lado de la volatilidad del petróleo, se descuida a la producción.

Finalmente, se puede concluir que la economía ecuatoriana, si bien oscila en la brecha de sostenibilidad, no lo hace dentro de los coeficientes ideales, esto responde principalmente a la brecha del producto petrolero frente a la economía, y a las constantes reformas jurídicas que buscan generar un mayor ingreso de tributos a la caja fiscal.

Recomendaciones

En torno a la formalidad de las estadísticas de las finanzas públicas, se recomienda contar con un Manual actualizado acorde a la Constitución del año 2008 y el COOTAD, dado que los trabajados en esta disertación, y vigentes a la fecha son anteriores a la expedición de varios cuerpos legales principales como Carta Magna, el COPFYP, el COOTAD, etc.

Del mismo modo, se recomienda analizar la posibilidad de regresar a un esquema, en donde parte de los excedentes petroleros, se depositen en fondos que coadyuven a la sostenibilidad fiscal intertemporal, y que sirvan de apoyo frente a crisis económicas que podrían ocurrir en el año 2013. Este argumento se sustenta en el licúo de los fondos petroleros, que permitieron a la economía estabilizarse frente a la presión a la que se vio sometida a partir del año 2008. Disponer de un modelo consistente del sector petrolero es indispensable para medir el impacto macroeconómico de los cambios de este sector.

Si bien, un fondo de estabilización petrolera no garantiza que el Ecuador mantenga una política fiscal sostenible, el fondo aporta eliminando la volatilidad de la segunda fuente de ingresos más importante de la economía; adicionalmente, el contar con fondos petroleros podría coadyuvar al incremento de confianza en este sector, lo que disminuiría, de existir, las expectativas negativas de los agentes. En esta línea de pensamiento, los fondos petroleros fungen como ahorro, y no deberán servir de ninguna manera para financiar gasto corriente; las experiencias internacionales, sugieren que este tipo de fondos, deben tener un objetivo contracíclico, por lo que los recursos del fondo, al contrario de lo sucedido en el país (FEIREP), no se constituirán como parte del Presupuesto General del Estado.

Las conclusiones expuestas en torno a la apertura a shocks externos, y al cierre de brechas entre la tasa de interés real de la economía y la tasa de interés real de deuda del GC en la programación cuatrienal, prueban, que es de vital importancia un monitoreo constante de la economía producto de la oscilación del precio del petróleo. En la misma línea, se recomienda estabilizar el marco jurídico, especialmente tributario para reducir el ruido en las series, y evaluar *status quo* la dinámica de la economía.

Las conclusiones presentadas apuntan a un marco jurídico estático, en donde mientras no se comprometa el nivel de stock de deuda total con respecto a la producción no se generan alertas. En torno a esto, se sugiere que no se descuide la programación intertemporal a reducirla a mantener un porcentaje de deuda. Se recomienda que el Estado desarrolle políticas permanentes a largo plazo que propicien la estabilidad fiscal por medio del incremento de la producción nacional y un mayor control del gasto corriente.

El Nuevo Código de Planificación y Finanzas Públicas dista de ser un marco estricto referencial para desarrollar la política fiscal y sus mecanismos; por lo que deberá compensar esta falencia con compromisos de responsabilidad de todo el sector fiscal, que permitan transparentar y proveer concretamente una transparencia en el gasto y endeudamiento. Mientras el Ecuador no alcance altos niveles de capital, no se puede descuidar la eficiencia en el gasto y velar por incrementos sostenidos en el ingreso.

En cuanto al financiamiento, y de acuerdo a la información presentada en el cuadro No. 5, se debe tomar en cuenta que el problema de fondo es la generación de mayores ingresos de carácter permanente que permitan cubrir el nivel de gastos corrientes. En cuestión, se recomienda aprovechar la coyuntura futura, en la que se cancelan obligaciones con el Club de París (V) año 2012, Bonos Global año 2012; Club de París(VI) año 2014; FLAR, Bonos Brady, y Bonos Global 15, año 2015 para evitar incurrir en un endeudamiento que no favorezca a la economía ecuatoriana, y comprometa la sostenibilidad de las generaciones futuras; para esto, ya se cuenta con la experiencia necesaria para las negociaciones de endeudamiento, y la visión a largo plazo para evitar un financiamiento agresivo atado a elevadas tasas de interés. El indicador de sostenibilidad de Blanchard, calcula el componente de deuda con el pago de amortizaciones, por lo que este valor deberá ser considerado al momento de contraer nueva deuda.

Finalmente, se recomienda reevaluar la disposición, en la cual, lo que se adeuda a China por la venta anticipada de petróleo no consta como pasivo contingente, ya que si bien es cierto se contabiliza los créditos firmados con el EXIMBANK, la venta anticipada, compromete un gran porcentaje de los ingresos petroleros, que podrían devenir en un impacto directo en el stock de deuda, pago de intereses, y

Notas aclaratorias

A partir del año 2009, y en adelante, se considera únicamente al Gobierno Central con el objetivo de guardar concordancia con las cifras del período más largo, es decir del año 2000 al año 2008. El uso de la categoría de Gobierno Central se fundamenta en que este, recoge aproximadamente el 90% de las operaciones del Sector Público No-Financiero, excluyéndose únicamente las categorías clasificadas como autogestión.

Referencias bibliográficas

- Argandoña, Antonio (1996). ***“Macroeconomía Avanzada I. Modelos Dinámicos y Teoría de la Política Económica”***. España: McGraw-Hill Iberoamericana.
- Banco Central del Ecuador (2006). ***“Memoria Anual”***. Ecuador
- Banco Central del Ecuador (2011). ***“Metodología de la Información estadística Mensual”***. Ecuador: Dirección de Estadística Económica, BCE.
- Barros, Carlos (2010). ***“Historia inmediata: marxismo, democracia y socialismo del siglo XXI”***. Chile: Universidad de Santiago de Compostela.
- Bobbio, Norberto (1999). ***“Marx y el Estado”***. México: Fondo de Cultura Económica.
- Borchardt Michael, Rial Isabel, Sarmiento Adolfo, ***“Sostenibilidad de la Política Fiscal en Uruguay “Documento de trabajo R-320”, (1998:22).***
- Call, Steven; Holahan, William (1992). ***“Microeconomía”***. México: Grupo Editorial Iberoamérica.
- Cazar Moncayo, Miguel (2002). ***“Manual General de Contabilidad Gubernamental”***. Ecuador: Ministerio de Economía y Finanzas.
- CEPAL (2005). ***“Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe”***.
- Fondo Monetario Internacional, (2001). ***“Manual de estadísticas de finanzas públicas”***, Washington DC.
- Herrería, Armando (1972). ***“Historia del Pensamiento Económico”***. México: Limosa-Willey,
- Keynes, John Maynard (2006). ***“Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero”***. España: Fondo de cultura económica de España.
- Kohler, Horst (1984). ***Colectivo de autores “Crítica de las Concepciones no Marxistas en la Enseñanza de Economía Política” Capítulo II, epígrafe.*** Moscú: Progreso.
- Michael Borchardt; Rial Isabel; Sarmiento, Adolfo (1998). ***“Sostenibilidad de la Política Fiscal en Uruguay”***. Uruguay: Documento de Trabajo R-320.
- Miller Le Roy, Roger; Meiners E, Roger. (1990). ***“Microeconomía”***. Colombia: Mc Graw-Hill.
- Ministerio Coordinador de la Política Económica (2012). ***“Plan Anual de Inversiones 2012”***. Ecuador: MCPE.

- Ministerio de Economía y Finanzas (2006). ***“Información Fiscal del Sector Público 2000-2006”***, Ecuador: MEF.
- Ministerio de Finanzas (2011). ***“Boletín de Ejecución Presupuestaria Numero 01”***. Ecuador: Ministerio de Finanzas.
- Ministerio de Finanzas (2011). ***“Boletín de Ejecución Presupuestaria Numero 02”***. Ecuador: Ministerio de Finanzas.
- Ministerio de Finanzas (2011). ***“Boletín de Ejecución Presupuestaria Numero 03”***. Ecuador: Ministerio de Finanzas.
- Ministerio de Finanzas (2011). ***“Boletín de Ejecución Presupuestaria Numero 04”***. Ecuador: Ministerio de Finanzas.
- Ministerio de Finanzas (2012), ***“Manual para la Construcción de la Base Fiscal”***. Ecuador: Dirección Nacional de Programación Fiscal.
- Ministerio de Finanzas (2012). ***“Memoria Fiscal Anual 2000-2012”***. Ecuador: MF
- Notas Metodológicas del Banco Central del Ecuador (2001). ***“Estadísticas de las finanzas públicas en el Ecuador: 1971-1999”***. Ecuador: BCE
- Pacheco Prado, Lucas (2009). ***“Política Económica, un estudio desde la economía política”***. Ecuador: Corporación para el Desarrollo de la Educación Universitaria, PUCE.
- Pareto, Vilfredo (1897). ***“Cours d’Economie Politique”***. Suiza: Rouge.
- Revista Zeta No 1595* (2007), ***“Socialismo siglo XXI”***. Venezuela
- Sierra Lara, Yoandris (2010). ***“Ensayos de Economía Política y Pensamiento Económico”***. Cuba: UPR.
- Stiglitz, Joseph (2000). ***“La Economía del sector público”***. España: Antoni Bosch
- Valverde, José Zafra (1990). ***“Teoría Fundamental del Estado”***. España: Universidad de Navarra, Pamplona.
- Velasco, Jaime Gonzalo (2006). ***“Sostenibilidad del endeudamiento del Gobierno Central en el mediano y largo plazo, a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal”***. Ecuador: PUCE.

Plan Nacional del Buen Vivir, 2009-2013.

Estructura de la función ejecutiva. Ecuador: Presidencia de la República del Ecuador.
<http://www.presidencia.gob.ec/> (Consulta 12/07/2012)

Leyes

Constitución del Ecuador.

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía, y Descentralización.

Ley de Presupuestos del Sector Público y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento y Racionalización Administrativa de los Procesos y Endeudamiento.

Ley de Recuperación del Uso de Recursos Petroleros del Estado.

Ley de Regulación Económica y Control de Gasto Público.

Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Anexos

Anexo A.- Construcción del indicador de sostenibilidad fiscal Blanchard 2000- 2011

- Construcción de los ingresos no-petroleros estructurales del GC

INGRESOS NO-PETROLEROS ESTRUCTURALES									
Año	Y POR RENTA DEL GC	Y POR IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD (VEH.) Y OTROS GC	Y POR IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) GC	Y POR IMPUESTO A LOS CONSUMOS ESPECIALES (ICE) GC	Y POR LOS IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL (ARANCELES) GC	Y POR LOS IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL (ISD) GC	Y NO-TRIBUTARIOS GB	Y POR TRANSFERENCIAS GC	TOTAL DE Y NO-PETROLEROS ESTRUCTURALES
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	468,85	44,71	1.321,95	134,62	349,37	18,16	140,00	71,96	2.549,63
2002	536,40	50,57	1.546,49	231,65	419,35	4,77	379,48	132,78	3.301,50
2003	606,40	52,39	1.595,25	173,59	375,88	-	383,81	39,42	3.226,74
2004	699,09	86,83	1.716,40	201,58	451,83	-	443,50	10,00	3.609,22
2005	908,38	64,07	1.948,28	218,79	536,42	-	362,94	11,62	4.050,49
2006	1.052,46	70,95	2.198,55	252,92	609,78	-	439,62	468,00	5.092,27
2007	1.292,61	74,48	2.541,38	216,54	685,42	-	511,45	1.818,41	7.140,29
2008	2.170,34	95,72	2.799,29	421,69	776,38	44,33	885,80	1.601,95	8.795,48
2009	2.453,13	109,32	2.939,37	458,34	860,66	40,59	826,33	1.271,32	8.959,05
2010	2.326,66	713,82	3.679,75	547,33	1.203,00	496,33	844,59	319,51	10.130,98
2011	2.935,01	215,08	3.912,23	606,65	1.155,28	539,80	1.017,95	260,24	10.642,24

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

- Construcción de los petroleros estructurales del GC

Y petrolero estructural del GC				
Año	P implícito del petróleo (dólares/barril)	Q de Exportación de Petróleo Petroproducción (Millones de barriles)	Q de Exportación Potencial de Petróleo (Millones de barriles)	Ingreso Petrolero Estructural (Millones de dólares)
2000	24,87	43,08	35,26	877,04
2001	19,16	47,38	39,91	764,54
2002	21,82	43,73	44,63	974,04
2003	25,66	43,04	49,59	1.272,62
2004	30,13	50,42	54,92	1.654,49
2005	41,01	53,70	60,70	2.489,37
2006	50,75	71,97	66,98	3.399,15
2007	59,86	66,61	73,69	4.410,99
2008	82,95	77,48	80,88	6.709,31
2009	52,56	83,47	88,47	4.650,12
2010	71,93	93,24	96,37	6.931,75
2011	96,93	121,73	104,45	10.124,79

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

- **Construcción de los gastos estructurales del GC**

GASTOS ESTRUCTURALES						GASTOS ESTRUCTURALES				
Gastos Corrientes						Gasto de Capital				
Año	G POR INTERESES DEL GC	G POR SUELDOS Y SALARIOS DEL GC	G POR COMPRA DE BIENES Y SERVICIOS DEL GC	G POR TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL GC	G POR OTROS GASTOS CORRIENTES DEL GC	G POR FORMACIÓN DE K DEL GC	G POR TRANSF. DE CAPITAL DEL GC	G POR RESTO DE TRANSF. DE K DEL GC	TOTAL DEL G ESTRUCTURAL DEL GC	TOTAL DEL G OBSERVADO
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.213,93
2001	939,01	1.074,84	122,53	181,24	303,43	637,10	541,85	232,00	4.032,02	4.068,21
2002	815,41	1.746,42	362,08	394,89	356,23	608,05	622,56	(2,05)	4.903,60	4.755,78
2003	828,01	1.910,07	331,53	428,35	242,86	671,35	647,98	2,85	5.063,00	5.009,90
2004	813,99	2.044,34	362,60	585,65	285,76	708,58	657,80	26,19	5.484,91	5.497,99
2005	851,26	2.273,50	355,92	707,58	458,42	816,04	669,95	12,42	6.145,09	6.232,08
2006	931,47	2.548,49	444,72	768,81	573,32	829,20	795,81	22,93	6.914,74	7.010,03
2007	911,90	2.952,70	546,99	802,65	870,34	1.853,42	972,94	-	8.910,95	8.625,14
2008	784,30	3.792,85	797,17	1.640,34	1.009,73	3.672,92	1.248,11	327,14	13.272,55	14.388,33
2009	556,26	4.336,63	832,34	1.926,91	992,92	4.810,78	1.119,69	439,10	15.014,63	14.217,96
2010	567,94	5.113,04	843,18	1.129,52	1.032,62	3.510,88	2.830,58	314,21	15.341,97	15.003,65
2011	656,86	5.778,82	1.105,86	1.101,68	1.177,49	4.843,72	2.615,45	208,15	17.488,03	17.906,63

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

- **Construcción del resultado estructural del GC**

RESULTADO ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO CENTRAL						RESULTADO OBSERVADO DEL GOBIERNO CENTRAL			
Año	Y no Petrolero Estructural del GC	Y petrolero Estructural del GC	TOTAL Y ESTRUCTURALES del GC	TOTAL G ESTRUCTURAL DEL GC	Ajustes de Tesorería del GC	RESULTADO GLOBAL ESTRUCTURAL DEL GC	RESULTADO GLOBAL OBSERVADO DEL GC	RESULTADO PRIMARIO ESTRUCTURAL DEL GC	RESULTADO PRIMARIO OBSERVADO DEL GC
2000	0,00	877,04	877,04	-	-	-	-	-	-
2001	2549,63	764,54	3314,17	4.032,02	-	(717,85)	(198,40)	221,17	739,11
2002	3301,50	974,04	4275,54	4.903,60	-	(628,06)	(183,70)	187,35	639,74
2003	3226,74	1272,62	4499,36	5.063,00	(130,42)	(563,64)	(108,78)	264,36	718,41
2004	3609,22	1654,49	5263,71	5.484,91	-	(221,20)	(319,39)	592,79	494,31
2005	4050,49	2489,37	6539,87	6.145,09	-	394,78	(180,44)	1.246,04	674,80
2006	5092,27	3399,15	8491,42	6.914,74	(28,31)	1.576,69	(202,43)	2.508,15	738,88
2007	7140,29	4410,99	11551,27	8.910,95	(73,43)	2.640,32	(61,53)	3.552,22	853,03
2008	8795,48	6709,31	15504,79	13.272,55	-	2.232,25	(543,69)	3.016,55	228,37
2009	8959,05	4650,12	13609,17	15.014,63	-	(1.405,46)	(2.635,41)	(849,20)	(2.161,30)
2010	10130,98	6931,75	17062,73	15.341,97	-	1.720,75	(1.690,58)	2.288,69	(1.138,57)
2011	10642,24	10124,79	20767,03	17.488,03	-	3.279,00	(1.110,32)	3.935,86	(437,29)

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

- **Construcción de la tasa de interés real del GC**

Año	Stock Deuda INTERNA del GC	Interés generado por el Stock de Deuda INTERNA del GC	Tasa de i nominal implícita de la Deuda INTERNA del GC	Stock Deuda EXTERNA del GC	Interés generado por el Stock de Deuda EXTERNA del GC	Tasa de i nominal implícita de la Deuda EXTERNA del GC	Inflación Anual USA	Inflación Anual Ecuador	Tasa de Interés real de la deuda del GC				
									$r = ((1+i)/((1+\pi)))-1$				
	(US\$ Millones)	(US\$ Millones)	%	(US\$ Millones)	(US\$ Millones)	%	%	%	r interno	r interno*stock de deuda INTERNO y EXTERNO	r externo	r externo* stock de deuda EXTERNO e INTERNO	r total del stock de deuda del GC
2000	2.823,90	197,03	6,98%	8.841,20	812,28	9,19%	3,40%	91,00%	-43,99%	-10,65%	5,60%	4,24%	-6,41%
2001	2.801,40	209,91	7,49%	9.279,70	727,60	7,84%	2,80%	22,44%	-12,21%	-2,83%	4,90%	3,77%	0,94%
2002	2.771,40	201,46	7,27%	9.748,90	621,97	6,38%	1,60%	9,36%	-1,91%	-0,42%	4,70%	3,66%	3,24%
2003	3.016,20	212,52	7,05%	10.096,80	614,68	6,09%	2,30%	6,07%	0,92%	0,21%	3,70%	2,85%	3,06%
2004	3.489,00	215,40	6,17%	9.831,20	598,30	6,09%	2,70%	1,95%	4,14%	1,09%	3,30%	2,43%	3,52%
2005	3.686,20	224,50	6,09%	9.758,30	630,74	6,46%	3,40%	3,14%	2,86%	0,78%	2,96%	2,15%	2,93%
2006	3.277,60	227,53	6,94%	9.107,60	713,78	7,84%	3,20%	2,87%	3,96%	1,05%	4,49%	3,30%	4,35%
2007	3.239,90	181,59	5,60%	9.611,10	732,98	7,63%	2,80%	3,32%	2,21%	0,56%	4,69%	3,51%	4,07%
2008	3.645,10	144,68	3,97%	9.063,60	627,38	6,92%	3,80%	8,83%	-4,47%	-1,28%	3,01%	2,14%	0,86%
2009	2.842,20	180,40	6,35%	6.496,80	293,71	4,52%	-0,40%	4,31%	1,95%	0,59%	4,94%	3,44%	4,03%
2010	4.665,10	305,58	6,55%	7.728,20	246,43	3,19%	1,60%	3,33%	3,12%	1,17%	1,56%	0,98%	2,15%
2011	4.506,50	357,30	7,93%	9.177,60	315,73	3,44%	3,20%	5,41%	2,39%	0,79%	0,23%	0,16%	0,94%

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

- **Construcción del indicador de Blanchard II**

Año	PIB Nominal USD Millones	RESULTADO PRIMARIO ESTRUCTURAL DEL GC	RESULTADO PRIMARIO ESTRUCTURAL COMO % DEL PIB NOMINAL	Stock Deuda INTERNA del GC	Stock Deuda EXTERNA del GC	PIB no Petrolero Real	PIB no Petrolero Real Potencial	Tasa de crecimiento del PIB real no petrolero Potencial	Inflación Anual USA	Inflación Anual Ecuador	r total del stock de deuda del GC	Indicador de Blanchard I	Indicador de Blanchard II
	USD millones	USD millones	%	USD millones	USD millones	USD millones	USD millones	%	%	%	%	%	%
2000	16.282,91	-	0,00%	2.823,90	8.841,20	12.324,45	12.010,78	5,86%	3,40%	91,00%	-6,41%	67,05%	-4,59%
2001	21.270,80	221,17	1,04%	2.801,40	9.279,70	12.996,76	12.715,05	5,86%	2,80%	22,44%	0,94%	53,11%	-3,68%
2002	24.717,86	187,35	0,76%	2.771,40	9.748,90	13.499,15	13.422,45	5,56%	1,60%	9,36%	3,24%	48,78%	-1,87%
2003	28.409,46	264,36	0,93%	3.016,20	10.096,80	13.976,43	14.138,94	5,34%	2,30%	6,07%	3,06%	44,23%	-1,93%
2004	32.645,62	592,79	1,82%	3.489,00	9.831,20	14.481,70	14.871,25	5,18%	2,70%	1,95%	3,52%	38,34%	-2,46%
2005	36.942,38	1.246,04	3,37%	3.686,20	9.758,30	15.320,22	15.624,46	5,06%	3,40%	3,14%	2,93%	32,28%	-4,11%
2006	41.705,01	2.508,15	6,01%	3.277,60	9.107,60	16.283,98	16.399,78	4,96%	3,20%	2,87%	4,35%	23,51%	-6,19%
2007	45.503,56	3.552,22	7,81%	3.239,90	9.611,10	16.932,36	17.195,37	4,85%	2,80%	3,32%	4,07%	20,22%	-8,02%
2008	54.208,52	3.016,55	5,56%	3.645,10	9.063,60	18.424,48	18.008,22	4,73%	3,80%	8,83%	0,86%	17,01%	-6,43%
2009	52.021,86	(849,20)	-1,63%	2.842,20	6.496,80	18.592,83	18.832,70	4,58%	-0,40%	4,31%	4,03%	19,49%	1,54%
2010	57.978,12	2.288,69	3,95%	4.665,10	7.728,20	19.423,92	19.667,35	4,43%	1,60%	3,33%	2,15%	16,96%	-4,41%
2011	67.426,68	3.935,86	5,84%	4.506,50	9.177,60	21.138,37	20.508,30	4,28%	3,20%	5,41%	0,94%	13,81%	-6,49%

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

Anexo B.- Construcción del indicador de sostenibilidad fiscal Blanchard 2000- 2016; escenario probable.

- Construcción de los ingresos no-petroleros estructurales del GC

INGRESOS NO-PETROLEROS ESTRUCTURALES									
Año	Y POR RENTA DEL GC	Y POR IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD (VEH.) Y OTROS GC	Y POR IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) GC	Y POR IMPUESTO A LOS CONSUMOS ESPECIALES (ICE) GC	Y POR LOS IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL (ARANCELES) GC	Y POR LOS IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL (ISD) GC	Y NO-TRIBUTARIO S GB	Y POR TRANSFERENCIAS GC	TOTAL DE Y NO-PETROLEROS ESTRUCTURALES
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	465,34	45,13	1.312,30	133,26	346,69	18,14	140,71	80,60	2.542,16
2002	534,82	50,40	1.541,00	228,12	417,59	4,86	365,97	129,19	3.271,94
2003	604,41	52,33	1.593,62	174,50	376,71	-	382,60	40,14	3.224,32
2004	695,29	85,08	1.712,08	200,88	449,36	-	441,07	10,23	3.593,99
2005	899,01	64,65	1.939,33	218,17	533,02	-	365,20	3,53	4.022,91
2006	1.048,59	70,66	2.191,16	251,82	607,69	-	436,54	465,06	5.071,52
2007	1.287,03	74,43	2.534,00	217,27	683,87	-	510,06	1.733,61	7.040,27
2008	2.169,20	95,70	2.799,07	421,39	776,30	44,33	885,31	1.601,86	8.793,15
2009	2.442,76	107,85	2.926,61	460,03	850,81	30,56	839,10	1.298,17	8.955,89
2010	2.317,99	835,01	3.718,12	553,09	1.220,19	521,34	849,57	307,34	10.322,65
2011	3.212,68	181,29	4.050,59	638,98	1.156,28	594,19	1.105,71	236,87	11.176,58
2012	3.254,25	183,25	4.959,28	733,37	1.302,69	949,34	1.067,60	65,09	12.514,87
2013	3.376,95	194,68	5.253,07	778,05	1.369,29	998,96	1.085,74	41,45	13.098,18
2014	3.627,46	208,51	5.789,02	870,65	1.500,05	1.077,40	1.098,22	46,51	14.217,82
2015	3.938,14	221,14	6.157,57	936,70	1.616,63	1.150,51	1.107,59	50,31	15.178,58
2016	4.343,47	236,48	6.601,70	1.066,14	1.695,44	1.214,81	1.119,62	51,00	16.328,66

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

- Construcción de los petroleros estructurales del GC

Y petrolero estructural del GC				
Año	P implícito del petróleo (dólares/barril)	Q de Exportación de Petróleo Petroproducción (Millones de barriles)	Q de Exportación Potencial de Petróleo (Millones de barriles)	Ingreso Petrolero Estructural (Millones de dólares)
2000	24,87	43,08	34,74	864,04
2001	19,16	47,38	39,87	763,74
2002	21,82	43,73	45,08	983,91
2003	25,66	43,04	50,54	1.296,95
2004	30,13	50,42	56,38	1.698,51
2005	41,01	53,70	62,68	2.570,63
2006	50,75	71,97	69,45	3.524,45
2007	59,86	66,61	76,60	4.585,45
2008	82,95	77,48	84,09	6.975,93
2009	52,56	83,47	91,76	4.823,22
2010	71,93	93,24	99,39	7.149,13
2011	96,93	121,73	106,68	10.340,69
2012	98,18	133,30	113,26	11.119,96
2013	87,00	138,55	118,94	10.347,45
2014	88,74	145,85	123,70	10.976,77
2015	88,69	118,16	127,73	11.328,34
2016	91,46	99,93	131,45	12.022,24

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

- **Construcción de los gastos estructurales del GC**

GASTOS ESTRUCTURALES						GASTOS ESTRUCTURALES				
Gastos Corrientes						Gasto de Capital				
Año	G POR INTERESES DEL GC	G POR SUELDOS Y SALARIOS DEL GC	G POR COMPRA DE BIENES Y SERVICIOS DEL GC	G POR TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL GC	G POR OTROS GASTOS CORRIENTES DEL GC	G POR FORMACIÓN DE K DEL GC	G POR TRANSF. DE CAPITAL DEL GC	G POR RESTO DE TRANSF. DE K DEL GC	TOTAL DEL G ESTRUCTURAL DEL GC	TOTAL DEL G OBSERVADO
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.213,93
2001	939,82	1.067,83	122,98	180,56	305,08	633,10	531,56	232,00	4.012,94	4.068,21
2002	817,92	1.722,91	347,65	385,09	354,71	608,85	621,00	(2,10)	4.856,03	4.755,78
2003	827,90	1.903,76	331,20	426,61	244,75	669,79	647,22	3,55	5.054,79	5.009,90
2004	814,38	2.038,42	361,49	578,47	284,81	707,01	657,33	25,59	5.467,50	5.497,99
2005	849,92	2.264,90	356,17	702,73	448,47	811,81	669,54	12,63	6.116,17	6.232,08
2006	929,01	2.540,30	441,34	767,34	570,37	829,18	791,39	22,21	6.891,15	7.010,03
2007	912,50	2.943,92	544,81	802,05	861,86	1.810,47	969,02	-	8.844,63	8.625,14
2008	784,38	3.792,05	796,90	1.639,00	1.009,58	3.669,42	1.247,84	327,14	13.266,30	14.388,33
2009	570,99	4.278,77	833,71	1.921,22	997,40	4.737,54	1.135,32	402,45	14.877,38	14.217,96
2010	573,30	5.134,30	844,14	1.104,94	1.036,07	3.451,12	3.036,17	304,67	15.484,69	15.003,65
2011	703,70	6.087,65	1.242,70	1.068,53	1.243,77	5.430,03	2.753,06	182,18	18.711,61	17.906,63
2012	821,88	7.497,92	1.500,83	1.337,91	1.166,16	5.044,54	2.737,59	347,74	20.454,56	772,06
2013	1.085,31	7.938,45	1.548,21	1.441,63	1.244,95	5.382,46	4.951,04	286,76	23.878,82	474,11
2014	1.304,19	8.255,95	1.583,20	1.552,61	1.216,52	4.569,62	4.569,62	261,47	23.313,19	552,01
2015	1.418,42	8.517,60	1.611,89	1.594,72	1.243,02	4.334,12	4.334,12	251,20	23.305,09	673,03
2016	1.525,36	9.105,41	1.645,31	1.625,24	1.244,37	4.470,43	4.470,43	6,15	24.092,70	29,33

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

- **Construcción del resultado estructural del GC**

RESULTADO ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO CENTRAL						RESULTADO OBSERVADO DEL GOBIERNO CENTRAL				
Año	Y no Petrolero Estructural del GC	Y petrolero Estructural del GC	TOTAL Y ESTRUCTURALES del GC	TOTAL G ESTRUCTURAL DEL GC	Ajustes de Tesorería del GC	RESULTADO GLOBAL ESTRUCTURAL DEL GC	RESULTADO GLOBAL OBSERVADO DEL GC	RESULTADO PRIMARIO ESTRUCTURAL DEL GC	RESULTADO PRIMARIO OBSERVADO DEL GC	G ESTRUCTURAL POR INTERESES DEL GC
2000	-	864,04	864,04	-	-	-	-	-	-	-
2001	2.542,16	763,74	3.305,90	4.012,94	-	(707,04)	(198,40)	232,78	739,11	939,82
2002	3.271,94	983,91	4.255,86	4.856,03	-	(600,18)	(183,70)	217,74	639,74	817,92
2003	3.224,32	1.296,95	4.521,27	5.054,79	(130,42)	(533,52)	(108,78)	294,38	718,41	827,90
2004	3.593,99	1.698,51	5.292,50	5.467,50	-	(175,00)	(319,39)	639,38	494,31	814,38
2005	4.022,91	2.570,63	6.593,54	6.116,17	-	477,37	(180,44)	1.327,28	674,80	849,92
2006	5.071,52	3.524,45	8.595,96	6.891,15	(28,31)	1.704,82	(202,43)	2.633,83	738,88	929,01
2007	7.040,27	4.585,45	11.625,71	8.844,63	(73,43)	2.781,08	(61,53)	3.693,58	853,03	912,50
2008	8.793,15	6.975,93	15.769,08	13.266,30	(61,53)	2.502,77	(543,69)	3.287,15	228,37	784,38
2009	8.955,89	4.823,22	13.779,12	14.877,38	853,03	(1.098,27)	(2.635,41)	(527,28)	(2.161,30)	570,99
2010	10.322,65	7.149,13	17.471,78	15.484,69	-	1.987,09	(1.690,58)	2.560,39	(1.138,57)	573,30
2011	11.176,58	10.340,69	21.517,27	18.711,61	-	2.805,67	(1.110,32)	3.509,36	(437,29)	703,70
2012	12.514,87	11.119,96	23.634,83	20.454,56	-	3.180,27	(2.672,30)	4.002,14	(1.850,08)	821,88
2013	13.098,18	10.347,45	23.445,63	23.878,82	-	(433,19)	(4.501,66)	652,12	(3.379,14)	1.085,31
2014	14.217,82	10.976,77	25.194,59	23.313,19	-	1.881,40	(2.605,92)	3.185,59	(1.288,02)	1.304,19
2015	15.178,58	11.328,34	26.506,92	23.305,09	-	3.201,83	(2.553,52)	4.620,25	(1.113,81)	1.418,42
2016	16.328,66	12.022,24	28.350,91	24.092,70	-	4.258,21	(2.798,67)	5.783,57	(1.258,37)	1.525,36

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

• **Construcción de la tasa de interés real del GC**

Año	Stock Deuda INTERNA del GC (US\$ Millones)	Interés generado por el Stock de Deuda INTERNA del GC (US\$ Millones)	Tasa de i nominal implícita de la Deuda INTERNA del GC %	Stock Deuda EXTERNA del GC (US\$ Millones)	Interés generado por el Stock de Deuda EXTERNA del GC (US\$ Millones)	Tasa de i nominal implícita de la Deuda EXTERNA del GC %	Inflación Anual USA %	Inflación Anual Ecuador %	Tasa de Interés real de la deuda del GC				
									$r = ((1+i)/((1+\pi)) - 1)$				
									r interno	r interno*stock de deuda INTERNO y EXTERNO	r externo	r externo* stock de deuda EXTERNO e INTERNO	r total del stock de deuda del GC
2000	2.823,90	197,03	6,98%	8.841,20	812,28	9,19%	3,40%	91,00%	-43,99%	-10,65%	5,60%	4,24%	-6,41%
2001	2.801,40	209,91	7,49%	9.279,70	727,60	7,84%	2,80%	22,44%	-12,21%	-2,83%	4,90%	3,77%	0,94%
2002	2.771,40	201,46	7,27%	9.748,90	621,97	6,38%	1,60%	9,36%	-1,91%	-0,42%	4,70%	3,66%	3,24%
2003	3.016,20	212,52	7,05%	10.096,80	614,68	6,09%	2,30%	6,07%	0,92%	0,21%	3,70%	2,85%	3,06%
2004	3.489,00	215,40	6,17%	9.831,20	598,30	6,09%	2,70%	1,95%	4,14%	1,09%	3,30%	2,43%	3,52%
2005	3.686,20	224,50	6,09%	9.758,30	630,74	6,46%	3,40%	3,14%	2,86%	0,78%	2,96%	2,15%	2,93%
2006	3.277,60	227,53	6,94%	9.107,60	713,78	7,84%	3,20%	2,87%	3,96%	1,05%	4,49%	3,30%	4,35%
2007	3.239,90	181,59	5,60%	9.611,10	732,98	7,63%	2,80%	3,32%	2,21%	0,56%	4,69%	3,51%	4,07%
2008	3.645,10	144,68	3,97%	9.063,60	627,38	6,92%	3,80%	8,83%	-4,47%	-1,28%	3,01%	2,14%	0,86%
2009	2.842,20	180,40	6,35%	6.496,80	293,71	4,52%	-0,40%	4,31%	1,95%	0,59%	4,94%	3,44%	4,03%
2010	4.665,10	305,58	6,55%	7.728,20	246,43	3,19%	1,60%	3,33%	3,12%	1,17%	1,56%	0,98%	2,15%
2011	5.365,00	357,30	6,66%	9.177,60	315,73	3,44%	3,20%	5,41%	1,19%	0,44%	0,23%	0,15%	0,58%
2012	7.881,00	361,54	4,59%	11.546,00	460,68	3,99%	1,90%	5,14%	-0,53%	-0,21%	2,05%	1,22%	1,01%
2013	8.248,00	482,14	5,85%	14.396,00	640,38	4,45%	1,90%	3,82%	1,95%	0,71%	2,50%	1,59%	2,30%
2014	8.242,00	517,58	6,28%	16.344,00	800,32	4,90%	2,30%	3,75%	2,44%	0,82%	2,54%	1,69%	2,50%
2015	8.485,00	515,74	6,08%	18.061,00	923,97	5,12%	1,90%	3,67%	2,32%	0,74%	3,16%	2,15%	2,89%
2016	8.607,00	521,71	6,06%	20.096,00	1.018,59	5,07%	1,90%	3,67%	2,31%	0,69%	3,11%	2,18%	2,87%

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

• **Construcción del indicador de Blanchard II**

Año	PIB Nominal USD Millones USD millones	RESULTADO PRIMARIO ESTRUCTURAL DEL GC USD millones	RESULTADO PRIMARIO ESTRUCTURAL COMO % DEL PIB NOMINAL %	Stock Deuda INTERNA del GC USD millones	Stock Deuda EXTERNA del GC USD millones	PIB no Petrolero Real USD millones	PIB no Petrolero Real Potencial USD millones	Tasa de crecimiento del PIB real no petrolero Potencial %	Inflación Anual USA %	Inflación Anual Ecuador %	r total del stock de deuda del GC %	Indicador de Blanchard I %	Indicador de Blanchard II %
2000	16.282,91	-	0,00%	2.823,90	8.841,20	12.324,45	11.848,04		3,40%	91,00%	-6,41%	67,05%	-4,59%
2001	21.270,80	232,78	1,09%	2.801,40	9.279,70	12.996,76	12.562,77	6,03%	2,80%	22,44%	0,94%	52,97%	-3,82%
2002	24.717,86	217,74	0,88%	2.771,40	9.748,90	13.499,15	13.282,26	5,73%	1,60%	9,36%	3,24%	48,58%	-2,07%
2003	28.409,46	294,38	1,04%	3.016,20	10.096,80	13.976,43	14.015,62	5,52%	2,30%	6,07%	3,06%	44,05%	-2,11%
2004	32.645,62	639,38	1,96%	3.489,00	9.831,20	14.481,70	14.774,11	5,41%	2,70%	1,95%	3,52%	38,11%	-2,69%
2005	36.942,38	1.327,28	3,59%	3.686,20	9.758,30	15.320,22	15.568,63	5,38%	3,40%	3,14%	2,93%	31,96%	-4,44%
2006	41.705,01	2.633,83	6,32%	3.277,60	9.107,60	16.283,98	16.407,13	5,39%	3,20%	2,87%	4,35%	23,09%	-6,61%
2007	45.503,56	3.693,58	8,12%	3.239,90	9.611,10	16.932,36	17.295,09	5,41%	2,80%	3,32%	4,07%	19,76%	-8,48%
2008	54.208,52	3.287,15	6,06%	3.645,10	9.063,60	18.424,48	18.236,73	5,44%	3,80%	8,83%	0,86%	16,36%	-7,08%
2009	52.021,86	(527,28)	-1,01%	2.842,20	6.496,80	18.592,83	19.232,68	5,46%	-0,40%	4,31%	4,03%	18,72%	0,77%
2010	57.978,12	2.560,39	4,42%	4.665,10	7.728,20	19.423,92	20.285,43	5,47%	1,60%	3,33%	2,15%	16,29%	-5,09%
2011	67.426,68	3.509,36	5,20%	5.365,00	9.177,60	21.138,37	21.391,07	5,45%	3,20%	5,41%	0,58%	15,37%	-6,20%
2012	73.232,00	4.002,14	5,47%	7.881,00	11.546,00	22.899,20	22.537,08	5,36%	1,90%	5,14%	1,01%	19,97%	-6,56%
2013	78.216,00	652,12	0,83%	8.248,00	14.396,00	24.154,07	23.708,41	5,20%	1,90%	3,82%	2,30%	27,32%	-1,63%
2014	85.194,00	3.185,59	3,74%	8.242,00	16.344,00	25.137,14	24.893,63	5,00%	2,30%	3,75%	2,50%	24,43%	-4,42%
2015	91.071,00	4.620,25	5,07%	8.485,00	18.061,00	26.300,99	26.085,78	4,79%	1,90%	3,67%	2,89%	23,55%	-5,60%
2016	97.518,00	5.783,57	5,93%	8.607,00	20.096,00	27.518,73	27.280,31	4,58%	1,90%	3,67%	2,87%	23,02%	-6,41%

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

Anexo C.- Construcción del indicador de sostenibilidad fiscal Blanchard 2000- 2016; escenario bajo

• Construcción de los ingresos no-petroleros estructurales del GC

INGRESOS NO-PETROLEROS ESTRUCTURALES									
Año	Y POR RENTA DEL GC	Y POR IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD (VEH.) Y OTROS GC	Y POR IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) GC	Y POR IMPUESTO A LOS CONSUMOS ESPECIALES (ICE) GC	Y POR LOS IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL (ARANCELES) GC	Y POR LOS IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL (ISD) GC	Y NO-TRIBUTARIOS GB	Y POR TRANSFERENCIAS GC	TOTAL DE Y NO-PETROLEROS ESTRUCTURALES
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	465,34	45,13	1.312,30	133,26	346,69	18,14	140,71	80,60	2.542,16
2002	534,82	50,40	1.541,00	228,12	417,59	4,86	365,97	129,19	3.271,94
2003	604,41	52,33	1.593,62	174,50	376,71	-	382,60	40,14	3.224,32
2004	695,29	85,08	1.712,08	200,88	449,36	-	441,07	10,23	3.593,99
2005	899,01	64,65	1.939,33	218,17	533,02	-	365,20	3,53	4.022,91
2006	1.048,59	70,66	2.191,16	251,82	607,69	-	436,54	465,06	5.071,52
2007	1.287,03	74,43	2.534,00	217,27	683,87	-	510,06	1.733,61	7.040,27
2008	2.169,20	95,70	2.799,07	421,39	776,30	44,33	885,31	1.601,86	8.793,15
2009	2.442,76	107,85	2.926,61	460,03	850,81	30,56	839,10	1.298,17	8.955,89
2010	2.317,99	835,01	3.718,12	553,09	1.220,19	521,34	849,57	307,34	10.322,65
2011	3.212,68	181,29	4.050,59	638,98	1.156,28	594,19	1.105,71	236,87	11.176,58
2012	3.254,25	183,25	4.959,28	733,37	1.302,69	949,34	1.067,60	65,09	12.514,87
2013	3.376,95	194,68	5.253,07	778,05	1.369,29	998,96	1.085,74	41,45	13.098,18
2014	3.627,46	208,51	5.789,02	870,65	1.500,05	1.077,40	1.098,22	46,51	14.217,82
2015	3.938,14	221,14	6.157,57	936,70	1.616,63	1.150,51	1.107,59	50,31	15.178,58
2016	4.343,47	236,48	6.601,70	1.066,14	1.695,44	1.214,81	1.119,62	51,00	16.328,66

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

• Construcción de los petroleros estructurales del GC

Año	PIB Nominal USD Millones	RESULTADO PRIMARIO ESTRUCTURAL DEL GC	RESULTADO PRIMARIO ESTRUCTURAL COMO % DEL PIB NOMINAL	Stock Deuda INTERNA del GC	Stock Deuda EXTERNA del GC	PIB no Petrolero Real	PIB no Petrolero Real Potencial	Tasa de crecimiento del PIB real no petrolero Potencial	Inflación Anual USA	Inflación Anual Ecuador	r total del stock de deuda del GC	Indicador de Blanchard i	Indicador de Blanchard II
	USD millones	USD millones	%	USD millones	USD millones	USD millones	USD millones	%	%	%	%	%	%
2000	16.282,91	-	0,00%	2.823,90	8.841,20	12.324,45	11.848,04		3,40%	91,00%	-6,41%	67,05%	-4,59%
2001	21.270,80	232,78	1,09%	2.801,40	9.279,70	12.996,76	12.562,77	6,03%	2,80%	22,44%	0,94%	52,97%	-3,82%
2002	24.717,86	217,74	0,88%	2.771,40	9.748,90	13.499,15	13.282,26	5,73%	1,60%	9,36%	3,24%	48,58%	-2,07%
2003	28.409,46	294,38	1,04%	3.016,20	10.096,80	13.976,43	14.015,62	5,52%	2,30%	6,07%	3,06%	44,05%	-2,11%
2004	32.645,62	639,38	1,96%	3.489,00	9.831,20	14.481,70	14.774,11	5,41%	2,70%	1,95%	3,52%	38,11%	-2,69%
2005	36.942,38	1.327,28	3,59%	3.686,20	9.758,30	15.320,22	15.568,63	5,38%	3,40%	3,14%	2,93%	31,96%	-4,44%
2006	41.705,01	2.633,83	6,32%	3.277,60	9.107,60	16.283,98	16.407,13	5,39%	3,20%	2,87%	4,35%	23,09%	-6,61%
2007	45.503,56	3.693,58	8,12%	3.239,90	9.611,10	16.932,36	17.295,09	5,41%	2,80%	3,32%	4,07%	19,76%	-8,48%
2008	54.208,52	3.287,15	6,06%	3.645,10	9.063,60	18.424,48	18.236,73	5,44%	3,80%	8,83%	0,86%	16,36%	-7,08%
2009	52.021,86	(527,28)	-1,01%	2.842,20	6.496,80	18.592,83	19.232,68	5,46%	-0,40%	4,31%	4,03%	18,72%	0,77%
2010	57.978,12	2.560,39	4,42%	4.665,10	7.728,20	19.423,92	20.285,43	5,47%	1,60%	3,33%	2,15%	16,29%	-5,09%
2011	67.426,68	3.509,36	5,20%	5.365,00	9.177,60	21.138,37	21.391,07	5,45%	3,20%	5,41%	0,58%	15,37%	-6,20%
2012	73.232,00	3.743,91	5,11%	7.881,00	11.546,00	22.899,20	22.537,08	5,36%	1,90%	5,14%	1,01%	20,32%	-6,21%
2013	78.216,00	116,91	0,15%	8.248,00	14.396,00	24.154,07	23.708,41	5,20%	1,90%	3,82%	2,30%	28,00%	-0,95%
2014	85.194,00	2.877,59	3,38%	8.242,00	16.344,00	25.137,14	24.893,63	5,00%	2,30%	3,75%	2,50%	24,80%	-4,06%
2015	91.071,00	4.418,44	4,85%	8.485,00	18.061,00	26.300,99	26.085,78	4,79%	1,90%	3,67%	2,89%	23,77%	-5,38%
2016	97.518,00	5.326,13	5,46%	8.607,00	20.096,00	27.518,73	27.280,31	4,58%	1,90%	3,67%	2,87%	23,49%	-5,94%

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

- **Construcción de los gastos estructurales del GC**

GASTOS ESTRUCTURALES						GASTOS ESTRUCTURALES				
Gastos Corrientes						Gasto de Capital				
Año	G POR INTERESES DEL GC	G POR SUELDOS Y SALARIOS DEL GC	G POR COMPRA DE BIENES Y SERVICIOS DEL GC	G POR TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL GC	G POR OTROS GASTOS CORRIENTES DEL GC	G POR FORMACIÓN DE K DEL GC	G POR TRANSF. DE CAPITAL DEL GC	G POR RESTO DE TRANSF. DE K DEL GC	TOTAL DEL G ESTRUCTURAL DEL GC	TOTAL DEL G OBSERVADO
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.213,93
2001	939,82	1.067,83	122,98	180,56	305,08	633,10	531,56	232,00	4.012,94	4.068,21
2002	817,92	1.722,91	347,65	385,09	354,71	608,85	621,00	(2,10)	4.856,03	4.755,78
2003	827,90	1.903,76	331,20	426,61	244,75	669,79	647,22	3,55	5.054,79	5.009,90
2004	814,38	2.038,42	361,49	578,47	284,81	707,01	657,33	25,59	5.467,50	5.497,99
2005	849,92	2.264,90	356,17	702,73	448,47	811,81	669,54	12,63	6.116,17	6.232,08
2006	929,01	2.540,30	441,34	767,34	570,37	829,18	791,39	22,21	6.891,15	7.010,03
2007	912,50	2.943,92	544,81	802,05	861,86	1.810,47	969,02	-	8.844,63	8.625,14
2008	784,38	3.792,05	796,90	1.639,00	1.009,58	3.669,42	1.247,84	327,14	13.266,30	14.388,33
2009	570,99	4.278,77	833,71	1.921,22	997,40	4.737,54	1.135,32	402,45	14.877,38	14.217,96
2010	573,30	5.134,30	844,14	1.104,94	1.036,07	3.451,12	3.036,17	304,67	15.484,69	15.003,65
2011	703,70	6.087,65	1.242,70	1.068,53	1.243,77	5.430,03	2.753,06	182,18	18.711,61	17.906,63
2012	821,88	7.497,92	1.500,83	1.337,91	1.166,16	5.044,54	2.737,59	347,74	20.454,56	772,06
2013	1.085,31	7.938,45	1.548,21	1.441,63	1.244,95	5.382,46	4.951,04	286,76	23.878,82	474,11
2014	1.304,19	8.255,95	1.583,20	1.552,61	1.216,52	4.569,62	4.569,62	261,47	23.313,19	552,01
2015	1.418,42	8.517,60	1.611,89	1.594,72	1.243,02	4.334,12	4.334,12	251,20	23.305,09	673,03
2016	1.525,36	9.105,41	1.645,31	1.625,24	1.244,37	4.470,43	4.470,43	6,15	24.092,70	29,33

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

- **Construcción del resultado estructural del GC**

RESULTADO ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO CENTRAL						RESULTADO OBSERVADO DEL GOBIERNO CENTRAL				
Año	Y no Petrolero Estructural del GC	Y petrolero Estructural del GC	TOTAL Y ESTRUCTURALES del GC	TOTAL G ESTRUCTURAL DEL GC	Ajustes de Tesorería del GC	RESULTADO GLOBAL ESTRUCTURAL DEL GC	RESULTADO GLOBAL OBSERVADO DEL GC	RESULTADO PRIMARIO ESTRUCTURAL DEL GC	RESULTADO PRIMARIO OBSERVADO DEL GC	G ESTRUCTURAL POR INTERESES DEL GC
2000	-	864,04	864,04	-	-	-	-	-	-	-
2001	2.542,16	763,74	3.305,90	4.012,94	-	(707,04)	(198,40)	232,78	739,11	939,82
2002	3.271,94	983,91	4.255,86	4.856,03	-	(600,18)	(183,70)	217,74	639,74	817,92
2003	3.224,32	1.296,95	4.521,27	5.054,79	(130,42)	(533,52)	(108,78)	294,38	718,41	827,90
2004	3.593,99	1.698,51	5.292,50	5.467,50	-	(175,00)	(319,39)	639,38	494,31	814,38
2005	4.022,91	2.570,63	6.593,54	6.116,17	-	477,37	(180,44)	1.327,28	674,80	849,92
2006	5.071,52	3.524,45	8.595,96	6.891,15	(28,31)	1.704,82	(202,43)	2.633,83	738,88	929,01
2007	7.040,27	4.585,45	11.625,71	8.844,63	(73,43)	2.781,08	(61,53)	3.693,58	853,03	912,50
2008	8.793,15	6.975,93	15.769,08	13.266,30	(61,53)	2.502,77	(543,69)	3.287,15	228,37	784,38
2009	8.955,89	4.823,22	13.779,12	14.877,38	853,03	(1.098,27)	(2.635,41)	(527,28)	(2.161,30)	570,99
2010	10.322,65	7.149,13	17.471,78	15.484,69	-	1.987,09	(1.690,58)	2.560,39	(1.138,57)	573,30
2011	11.176,58	10.340,69	21.517,27	18.711,61	-	2.805,67	(1.110,32)	3.509,36	(437,29)	703,70
2012	12.514,87	11.119,96	23.634,83	20.454,56	-	3.180,27	(2.672,30)	4.002,14	(1.850,08)	821,88
2013	13.098,18	10.347,45	23.445,63	23.878,82	-	(433,19)	(4.501,66)	652,12	(3.379,14)	1.085,31
2014	14.217,82	10.976,77	25.194,59	23.313,19	-	1.881,40	(2.605,92)	3.185,59	(1.288,02)	1.304,19
2015	15.178,58	11.328,34	26.506,92	23.305,09	-	3.201,83	(2.553,52)	4.620,25	(1.113,81)	1.418,42
2016	16.328,66	12.022,24	28.350,91	24.092,70	-	4.258,21	(2.798,67)	5.783,57	(1.258,37)	1.525,36

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

• **Construcción de la tasa de interés real del GC**

Año	Stock Deuda INTERNA del GC (US\$ Millones)	Interés generado por el Stock de Deuda INTERNA del GC (US\$ Millones)	Tasa de i nominal implícita de la Deuda INTERNA del GC %	Stock Deuda EXTERNA del GC (US\$ Millones)	Interés generado por el Stock de Deuda EXTERNA del GC (US\$ Millones)	Tasa de i nominal implícita de la Deuda EXTERNA del GC %	Inflación Anual USA %	Inflación Anual Ecuador %	Tasa de Interés real de la deuda del GC $r = ((1+i)/(1+\pi)) - 1$				
									r interno	r interno*stock de deuda INTERNO y EXTERNO	r externo	r externo* stock de deuda EXTERNO e INTERNO	r total del stock de deuda del GC
2000	2.823,90	197,03	6,98%	8.841,20	812,28	9,19%	3,40%	91,00%	-43,99%	-10,65%	5,60%	4,24%	-6,41%
2001	2.801,40	209,91	7,49%	9.279,70	727,60	7,84%	2,80%	22,44%	-12,21%	-2,83%	4,90%	3,77%	0,94%
2002	2.771,40	201,46	7,27%	9.748,90	621,97	6,38%	1,60%	9,36%	-1,91%	-0,42%	4,70%	3,66%	3,24%
2003	3.016,20	212,52	7,05%	10.096,80	614,68	6,09%	2,30%	6,07%	0,92%	0,21%	3,70%	2,85%	3,06%
2004	3.489,00	215,40	6,17%	9.831,20	598,30	6,09%	2,70%	1,95%	4,14%	1,09%	3,30%	2,43%	3,52%
2005	3.686,20	224,50	6,09%	9.758,30	630,74	6,46%	3,40%	3,14%	2,86%	0,78%	2,96%	2,15%	2,93%
2006	3.277,60	227,53	6,94%	9.107,60	713,78	7,84%	3,20%	2,87%	3,96%	1,05%	4,49%	3,30%	4,35%
2007	3.239,90	181,59	5,60%	9.611,10	732,98	7,63%	2,80%	3,32%	2,21%	0,56%	4,69%	3,51%	4,07%
2008	3.645,10	144,68	3,97%	9.063,60	627,38	6,92%	3,80%	8,83%	-4,47%	-1,28%	3,01%	2,14%	0,86%
2009	2.842,20	180,40	6,35%	6.496,80	293,71	4,52%	-0,40%	4,31%	1,95%	0,59%	4,94%	3,44%	4,03%
2010	4.665,10	305,58	6,55%	7.728,20	246,43	3,19%	1,60%	3,33%	3,12%	1,17%	1,56%	0,98%	2,15%
2011	5.365,00	357,30	6,66%	9.177,60	315,73	3,44%	3,20%	5,41%	1,19%	0,44%	0,23%	0,15%	0,58%
2012	7.881,00	361,54	4,59%	11.546,00	460,68	3,99%	1,90%	5,14%	-0,53%	-0,21%	2,05%	1,22%	1,01%
2013	8.248,00	482,14	5,85%	14.396,00	640,38	4,45%	1,90%	3,82%	1,95%	0,71%	2,50%	1,59%	2,30%
2014	8.242,00	517,58	6,28%	16.344,00	800,32	4,90%	2,30%	3,75%	2,44%	0,82%	2,54%	1,69%	2,50%
2015	8.485,00	515,74	6,08%	18.061,00	923,97	5,12%	1,90%	3,67%	2,32%	0,74%	3,16%	2,15%	2,89%
2016	8.607,00	521,71	6,06%	20.096,00	1.018,59	5,07%	1,90%	3,67%	2,31%	0,69%	3,11%	2,18%	2,87%

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

• **Construcción del indicador de Blanchard II**

Año	PIB Nominal USD Millones	RESULTADO PRIMARIO ESTRUCTURAL DEL GC (USD millones)	RESULTADO PRIMARIO ESTRUCTURAL COMO % DEL PIB NOMINAL %	Stock Deuda INTERNA del GC (USD millones)	Stock Deuda EXTERNA del GC (USD millones)	PIB no Petrolero Real (USD millones)	PIB no Petrolero Real Potencial (USD millones)	Tasa de crecimiento del PIB real no petrolero Potencial %	Inflación Anual USA %	Inflación Anual Ecuador %	r total del stock de deuda del GC %	Indicador de Blanchard I %	Indicador de Blanchard II %
2000	16.282,91	-	0,00%	2.823,90	8.841,20	12.324,45	11.848,04	6,03%	3,40%	91,00%	-6,41%	67,05%	-4,59%
2001	21.270,80	232,78	1,09%	2.801,40	9.279,70	12.996,76	12.562,77	5,73%	2,80%	22,44%	0,94%	52,97%	-3,82%
2002	24.717,86	217,74	0,88%	2.771,40	9.748,90	13.499,15	13.282,26	5,52%	1,60%	9,36%	3,24%	48,58%	-2,07%
2003	28.409,46	294,38	1,04%	3.016,20	10.096,80	13.976,43	14.015,62	5,41%	2,30%	6,07%	3,06%	44,05%	-2,11%
2004	32.645,62	639,38	1,96%	3.489,00	9.831,20	14.481,70	14.774,11	5,38%	2,70%	1,95%	3,52%	38,11%	-2,69%
2005	36.942,38	1.327,28	3,59%	3.686,20	9.758,30	15.320,22	15.568,63	5,39%	3,40%	3,14%	2,93%	31,96%	-4,44%
2006	41.705,01	1.540,09	3,69%	3.277,60	9.107,60	16.283,98	16.407,13	5,39%	3,20%	2,87%	4,35%	25,71%	-3,98%
2007	45.503,56	1.789,29	3,93%	3.239,90	9.611,10	16.932,36	17.295,09	5,41%	2,80%	3,32%	4,07%	23,95%	-4,29%
2008	54.208,52	(745,49)	-1,38%	3.645,10	9.063,60	18.424,48	18.236,73	5,44%	3,80%	8,83%	0,86%	23,80%	0,36%
2009	52.021,86	(754,99)	-1,45%	2.842,20	6.496,80	18.592,83	19.232,68	5,46%	-0,40%	4,31%	4,03%	19,16%	1,21%
2010	57.978,12	1.961,20	3,38%	4.665,10	7.728,20	19.423,92	20.285,43	5,47%	1,60%	3,33%	2,15%	17,32%	-4,06%
2011	67.426,68	988,12	1,47%	5.365,00	9.177,60	21.138,37	21.391,07	5,45%	3,20%	5,41%	0,58%	19,11%	-2,46%
2012	73.232,00	1.903,42	2,60%	7.881,00	11.546,00	22.899,20	22.537,08	5,36%	1,90%	5,14%	1,01%	22,83%	-3,69%
2013	78.216,00	(260,12)	-0,33%	8.248,00	14.396,00	24.154,07	23.708,41	5,20%	1,90%	3,82%	2,30%	28,49%	-0,46%
2014	85.194,00	2.652,46	3,11%	8.242,00	16.344,00	25.137,14	24.893,63	5,00%	2,30%	3,75%	2,50%	25,06%	-3,80%
2015	91.071,00	4.481,02	4,92%	8.485,00	18.061,00	26.300,99	26.085,78	4,79%	1,90%	3,67%	2,89%	23,70%	-5,45%
2016	97.518,00	5.506,21	5,65%	8.607,00	20.096,00	27.518,73	27.280,31	4,58%	1,90%	3,67%	2,87%	23,31%	-6,13%

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

Anexo D.- Construcción del indicador de sostenibilidad fiscal Blanchard 2000- 2016; escenario proforma

- Construcción de los ingresos no-petroleros estructurales del GC

INGRESOS NO-PETROLEROS ESTRUCTURALES									
Año	Y POR RENTA DEL GC	Y POR IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD (VEH.) Y OTROS GC	Y POR IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) GC	Y POR IMPUESTO A LOS CONSUMOS ESPECIALES (ICE) GC	Y POR LOS IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL (ARANCELES) GC	Y POR LOS IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL (ISD) GC	Y NO-TRIBUTARIOS GB	Y POR TRANSFERENCIAS GC	TOTAL DE Y NO-PETROLEROS ESTRUCTURALES
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	465,34	45,13	1.312,30	133,26	346,69	18,14	140,71	80,60	2.542,16
2002	534,82	50,40	1.541,00	228,12	417,59	4,86	365,97	129,19	3.271,94
2003	604,41	52,33	1.593,62	174,50	376,71	-	382,60	40,14	3.224,32
2004	695,29	85,08	1.712,08	200,88	449,36	-	441,07	10,23	3.593,99
2005	899,01	64,65	1.939,33	218,17	533,02	-	365,20	3,53	4.022,91
2006	1.048,59	70,66	2.191,16	251,82	607,69	-	436,54	465,06	5.071,52
2007	1.287,03	74,43	2.534,00	217,27	683,87	-	510,06	1.733,61	7.040,27
2008	2.169,20	95,70	2.799,07	421,39	776,30	44,33	885,31	1.601,86	8.793,15
2009	2.442,76	107,85	2.926,61	460,03	850,81	30,56	839,10	1.298,17	8.955,89
2010	2.317,99	835,01	3.718,12	553,09	1.220,19	521,34	849,57	307,34	10.322,65
2011	3.212,68	181,29	4.050,59	638,98	1.156,28	594,19	1.105,71	236,87	11.176,58
2012	3.254,25	183,25	4.959,28	733,37	1.302,69	949,34	1.067,60	65,09	12.514,87
2013	3.376,95	194,68	5.253,07	778,05	1.369,29	998,96	1.085,74	41,45	13.098,18
2014	3.627,46	208,51	5.789,02	870,65	1.500,05	1.077,40	1.098,22	46,51	14.217,82
2015	3.938,14	221,14	6.157,57	936,70	1.616,63	1.150,51	1.107,59	50,31	15.178,58
2016	4.343,47	236,48	6.601,70	1.066,14	1.695,44	1.214,81	1.119,62	51,00	16.328,66

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

- Construcción de los petroleros estructurales del GC

Y petrolero estructural del GC				
Año	P implícito del petróleo (dólares/barril)	Q de Exportación de Petróleo Petroproducción (Millones de barriles)	Q de Exportación Potencial de Petróleo (Millones de barriles)	Ingreso Petrolero Estructural (Millones de dólares)
2000	24,87	43,08	34,74	864,04
2001	19,16	47,38	39,87	763,74
2002	21,82	43,73	45,08	983,91
2003	25,66	43,04	50,54	1.296,95
2004	30,13	50,42	56,38	1.698,51
2005	41,01	53,70	62,68	2.570,63
2006	35,00	71,97	69,45	2.430,71
2007	35,00	66,61	76,60	2.681,16
2008	35,00	77,48	84,09	2.943,29
2009	50,08	83,47	91,76	4.595,51
2010	65,90	93,24	99,39	6.549,95
2011	73,30	121,73	106,68	7.819,45
2012	79,65	133,30	113,26	9.021,24
2013	79,33	138,55	118,94	9.435,21
2014	84,43	145,85	123,70	10.443,64
2015	87,60	118,16	127,73	11.189,11
2016	89,35	99,93	131,45	11.744,89

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

• **Construcción de los gastos estructurales del GC**

GASTOS ESTRUCTURALES						GASTOS ESTRUCTURALES				
Gastos Corrientes						Gasto de Capital				
Año	G POR INTERESES DEL GC	G POR SUELDOS Y SALARIOS DEL GC	G POR COMPRA DE BIENES Y SERVICIOS DEL GC	G POR TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL GC	G POR OTROS GASTOS CORRIENTES DEL GC	G POR FORMACIÓN DE K DEL GC	G POR TRANSF. DE CAPITAL DEL GC	G POR RESTO DE TRANSF. DE K DEL GC	TOTAL DEL G ESTRUCTURAL DEL GC	TOTAL DEL G OBSERVADO
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.213,93
2001	939,82	1.067,83	122,98	180,56	305,08	633,10	531,56	232,00	4.012,94	4.068,21
2002	817,92	1.722,91	347,65	385,09	354,71	608,85	621,00	(2,10)	4.856,03	4.755,78
2003	827,90	1.903,76	331,20	426,61	244,75	669,79	647,22	3,55	5.054,79	5.009,90
2004	814,38	2.038,42	361,49	578,47	284,81	707,01	657,33	25,59	5.467,50	5.497,99
2005	849,92	2.264,90	356,17	702,73	448,47	811,81	669,54	12,63	6.116,17	6.232,08
2006	929,01	2.540,30	441,34	767,34	570,37	829,18	791,39	22,21	6.891,15	7.010,03
2007	912,50	2.943,92	544,81	802,05	861,86	1.810,47	969,02	-	8.844,63	8.625,14
2008	784,38	3.792,05	796,90	1.639,00	1.009,58	3.669,42	1.247,84	327,14	13.266,30	14.388,33
2009	570,99	4.278,77	833,71	1.921,22	997,40	4.737,54	1.135,32	402,45	14.877,38	14.217,96
2010	573,30	5.134,30	844,14	1.104,94	1.036,07	3.451,12	3.036,17	304,67	15.484,69	15.003,65
2011	703,70	6.087,65	1.242,70	1.068,53	1.243,77	5.430,03	2.753,06	182,18	18.711,61	17.906,63
2012	821,88	7.497,92	1.500,83	1.337,91	1.166,16	5.044,54	2.737,59	347,74	20.454,56	772,06
2013	1.085,31	7.938,45	1.548,21	1.441,63	1.244,95	5.382,46	4.951,04	286,76	23.878,82	474,11
2014	1.304,19	8.255,95	1.583,20	1.552,61	1.216,52	4.569,62	4.569,62	261,47	23.313,19	552,01
2015	1.418,42	8.517,60	1.611,89	1.594,72	1.243,02	4.334,12	4.334,12	251,20	23.305,09	673,03
2016	1.525,36	9.105,41	1.645,31	1.625,24	1.244,37	4.470,43	4.470,43	6,15	24.092,70	29,33

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

• **Construcción del resultado estructural del GC**

RESULTADO ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO CENTRAL							RESULTADO OBSERVADO DEL GOBIERNO CENTRAL				
Año	Y no Petrolero Estructural del GC	Y petrolero Estructural del GC	TOTAL Y ESTRUCTURALES del GC	TOTAL G ESTRUCTURAL DEL GC	Ajustes de Tesorería del GC	RESULTADO GLOBAL ESTRUCTURAL DEL GC	RESULTADO GLOBAL OBSERVADO DEL GC	RESULTADO PRIMARIO ESTRUCTURAL DEL GC	RESULTADO PRIMARIO OBSERVADO DEL GC	G ESTRUCTURAL POR INTERESES DEL GC	
2000	-	864,04	864,04	-	-	-	-	-	-	-	
2001	2.542,16	763,74	3.305,90	4.012,94	-	(707,04)	(198,40)	232,78	739,11	939,82	
2002	3.271,94	983,91	4.255,86	4.856,03	-	(600,18)	(183,70)	217,74	639,74	817,92	
2003	3.224,32	1.296,95	4.521,27	5.054,79	(130,42)	(533,52)	(108,78)	294,38	718,41	827,90	
2004	3.593,99	1.698,51	5.292,50	5.467,50	-	(175,00)	(319,39)	639,38	494,31	814,38	
2005	4.022,91	2.570,63	6.593,54	6.116,17	-	477,37	(180,44)	1.327,28	674,80	849,92	
2006	5.071,52	3.524,45	8.595,96	6.891,15	(28,31)	1.704,82	(202,43)	2.633,83	738,88	929,01	
2007	7.040,27	4.585,45	11.625,71	8.844,63	(73,43)	2.781,08	(61,53)	3.693,58	853,03	912,50	
2008	8.793,15	6.975,93	15.769,08	13.266,30	(61,53)	2.502,77	(543,69)	3.287,15	228,37	784,38	
2009	8.955,89	4.823,22	13.779,12	14.877,38	853,03	(1.098,27)	(2.635,41)	(527,28)	(2.161,30)	570,99	
2010	10.322,65	7.149,13	17.471,78	15.484,69	-	1.987,09	(1.690,58)	2.560,39	(1.138,57)	573,30	
2011	11.176,58	10.340,69	21.517,27	18.711,61	-	2.805,67	(1.110,32)	3.509,36	(437,29)	703,70	
2012	12.514,87	11.119,96	23.634,83	20.454,56	-	3.180,27	(2.672,30)	4.002,14	(1.850,08)	821,88	
2013	13.098,18	10.347,45	23.445,63	23.878,82	-	(433,19)	(4.501,66)	652,12	(3.379,14)	1.085,31	
2014	14.217,82	10.976,77	25.194,59	23.313,19	-	1.881,40	(2.605,92)	3.185,59	(1.288,02)	1.304,19	
2015	15.178,58	11.328,34	26.506,92	23.305,09	-	3.201,83	(2.553,52)	4.620,25	(1.113,81)	1.418,42	
2016	16.328,66	12.022,24	28.350,91	24.092,70	-	4.258,21	(2.798,67)	5.783,57	(1.258,37)	1.525,36	

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

- **Construcción de la tasa de interés real del GC**

Año	Stock Deuda INTERNA del GC (US\$ Millones)	Interés generado por el Stock de Deuda INTERNA del GC (US\$ Millones)	Tasa de i nominal implícita de la Deuda INTERNA del GC %	Stock Deuda EXTERNA del GC (US\$ Millones)	Interés generado por el Stock de Deuda EXTERNA del GC (US\$ Millones)	Tasa de i nominal implícita de la Deuda EXTERNA del GC %	Inflación Anual USA %	Inflación Anual Ecuador %	Tasa de Interés real de la deuda del GC				
									$r = ((1+i))/((1+\pi)) - 1$				
									r interno	r interno*stock de deuda INTERNO y EXTERNO	r externo	r externo* stock de deuda EXTERNO e INTERNO	r total del stock de deuda del GC
2000	2.823,90	197,03	6,98%	8.841,20	812,28	9,19%	3,40%	91,00%	-43,99%	-10,65%	5,60%	4,24%	-6,41%
2001	2.801,40	209,91	7,49%	9.279,70	727,60	7,84%	2,80%	22,44%	-12,21%	-2,83%	4,90%	3,77%	0,94%
2002	2.771,40	201,46	7,27%	9.748,90	621,97	6,38%	1,60%	9,36%	-1,91%	-0,42%	4,70%	3,66%	3,24%
2003	3.016,20	212,52	7,05%	10.096,80	614,68	6,09%	2,30%	6,07%	0,92%	0,21%	3,70%	2,85%	3,06%
2004	3.489,00	215,40	6,17%	9.831,20	598,30	6,09%	2,70%	1,95%	4,14%	1,09%	3,30%	2,43%	3,52%
2005	3.686,20	224,50	6,09%	9.758,30	630,74	6,46%	3,40%	3,14%	2,86%	0,78%	2,96%	2,15%	2,93%
2006	3.277,60	227,53	6,94%	9.107,60	713,78	7,84%	3,20%	2,87%	3,96%	1,05%	4,49%	3,30%	4,35%
2007	3.239,90	181,59	5,60%	9.611,10	732,98	7,63%	2,80%	3,32%	2,21%	0,56%	4,69%	3,51%	4,07%
2008	3.645,10	144,68	3,97%	9.063,60	627,38	6,92%	3,80%	8,83%	-4,47%	-1,28%	3,01%	2,14%	0,86%
2009	2.842,20	180,40	6,35%	6.496,80	293,71	4,52%	-0,40%	4,31%	1,95%	0,59%	4,94%	3,44%	4,03%
2010	4.665,10	305,58	6,55%	7.728,20	246,43	3,19%	1,60%	3,33%	3,12%	1,17%	1,56%	0,98%	2,15%
2011	5.365,00	357,30	6,66%	9.177,60	315,73	3,44%	3,20%	5,41%	1,19%	0,44%	0,23%	0,15%	0,58%
2012	7.881,00	361,54	4,59%	11.546,00	460,68	3,99%	1,90%	5,14%	-0,53%	-0,21%	2,05%	1,22%	1,01%
2013	8.248,00	482,14	5,85%	14.396,00	640,38	4,45%	1,90%	3,82%	1,95%	0,71%	2,50%	1,59%	2,30%
2014	8.242,00	517,58	6,28%	16.344,00	800,32	4,90%	2,30%	3,75%	2,44%	0,82%	2,54%	1,69%	2,50%
2015	8.485,00	515,74	6,08%	18.061,00	923,97	5,12%	1,90%	3,67%	2,32%	0,74%	3,16%	2,15%	2,89%
2016	8.607,00	521,71	6,06%	20.096,00	1.018,59	5,07%	1,90%	3,67%	2,31%	0,69%	3,11%	2,18%	2,87%

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera

- **Construcción del indicador de Blanchard II**

Año	PIB Nominal USD Millones	RESULTADO PRIMARIO ESTRUCTURAL DEL GC (USD millones)	RESULTADO PRIMARIO ESTRUCTURAL COMO % DEL PIB NOMINAL %	Stock Deuda INTERNA del GC (USD millones)	Stock Deuda EXTERNA del GC (USD millones)	PIB no Petrolero Real (USD millones)	PIB no Petrolero Real Potencial (USD millones)	Tasa de crecimiento del PIB real no petrolero Potencial %	Inflación Anual USA %	Inflación Anual Ecuador %	r total del stock de deuda del GC %	Indicador de Blanchard i %	Indicador de Blanchard II %
2000	16.282,91	-	0,00%	2.823,90	8.841,20	12.324,45	11.848,04		3,40%	91,00%	-6,41%	67,05%	-4,59%
2001	21.270,80	232,78	1,09%	2.801,40	9.279,70	12.996,76	12.562,77	6,03%	2,80%	22,44%	0,94%	52,97%	-3,82%
2002	24.717,86	217,74	0,88%	2.771,40	9.748,90	13.499,15	13.282,26	5,73%	1,60%	9,36%	3,24%	48,58%	-2,07%
2003	28.409,46	294,38	1,04%	3.016,20	10.096,80	13.976,43	14.015,62	5,52%	2,30%	6,07%	3,06%	44,05%	-2,11%
2004	32.645,62	639,38	1,96%	3.489,00	9.831,20	14.481,70	14.774,11	5,41%	2,70%	1,95%	3,52%	38,11%	-2,69%
2005	36.942,38	1.327,28	3,59%	3.686,20	9.758,30	15.320,22	15.568,63	5,38%	3,40%	3,14%	2,93%	31,96%	-4,44%
2006	41.705,01	1.540,09	3,69%	3.277,60	9.107,60	16.283,98	16.407,13	5,39%	3,20%	2,87%	4,35%	25,71%	-3,98%
2007	45.503,56	1.789,29	3,93%	3.239,90	9.611,10	16.932,36	17.295,09	5,41%	2,80%	3,32%	4,07%	23,95%	-4,29%
2008	54.208,52	(745,49)	-1,38%	3.645,10	9.063,60	18.424,48	18.236,73	5,44%	3,80%	8,83%	0,86%	23,80%	0,36%
2009	52.021,86	(754,99)	-1,45%	2.842,20	6.496,80	18.592,83	19.232,68	5,46%	-0,40%	4,31%	4,03%	19,16%	1,21%
2010	57.978,12	1.961,20	3,38%	4.665,10	7.728,20	19.423,92	20.285,43	5,47%	1,60%	3,33%	2,15%	17,32%	-4,06%
2011	67.426,68	988,12	1,47%	5.365,00	9.177,60	21.138,37	21.391,07	5,45%	3,20%	5,41%	0,58%	19,11%	-2,46%
2012	73.232,00	1.903,42	2,60%	7.881,00	11.546,00	22.899,20	22.537,08	5,36%	1,90%	5,14%	1,01%	22,83%	-3,69%
2013	78.216,00	(260,12)	-0,33%	8.248,00	14.396,00	24.154,07	23.708,41	5,20%	1,90%	3,82%	2,30%	28,49%	-0,46%
2014	85.194,00	2.652,46	3,11%	8.242,00	16.344,00	25.137,14	24.893,63	5,00%	2,30%	3,75%	2,50%	25,06%	-3,80%
2015	91.071,00	4.481,02	4,92%	8.485,00	18.061,00	26.300,99	26.085,78	4,79%	1,90%	3,67%	2,89%	23,70%	-5,45%
2016	97.518,00	5.506,21	5,65%	8.607,00	20.096,00	27.518,73	27.280,31	4,58%	1,90%	3,67%	2,87%	23,31%	-6,13%

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección Nacional de Programación Fiscal

Elaboración: Marcela Sofía Cevallos Herrera