

HACIA EL EQUILIBRIO FISCAL  
PARA REDUCIR LA POBREZA  
*última oportunidad para  
la ética política*



HACIA EL EQUILIBRIO FISCAL  
PARA REDUCIR LA POBREZA  
*última oportunidad para  
la ética política*

*Jaime Carrera Cárdenas*

*Facultad de Economía  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador*

*Ediciones  
ABYA-YALA*

*Quito-Ecuador  
1998*

HACIA EL EQUILIBRIO FISCAL PARA REDUCIR LA POBREZA

*última oportunidad para la ética política*

Jaime Carrera Cárdenas

1a. Edición                      Ediciones ABYA-YALA  
12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla: 17-12-719  
Teléfono: 562-633 / 506-247  
Fax: (593-2) 506-255  
E-mail: admin-info@abyayala.org  
editorial@abyayala.org.  
Quito-Ecuador

Facultad de Economía  
PUCE  
12 de Octubre y Carrión  
Casilla: 17-01-2184  
Fax: (593-2) 567-117  
Telf: 529-270 / 529-260  
Quito-Ecuador

Autoedición:                  Abya-Yala Editing  
Quito - Ecuador

Impresión                      Docutech  
Quito - Ecuador

ISBN:                            9978-04-373-X

Impreso en Quito-Ecuador , 1998

# INDICE

Prólogo .....	5
Introducción .....	13
<b>1. Algunos elementos conceptuales .....</b>	<b>21</b>
1.1 El sector público no financiero .....	21
1.2 Ingresos y gastos fiscales. ....	22
1.3 Ahorro público e inversión .....	23
1.4 Cuenta ahorro-inversión-financiamiento .....	24
1.5 Déficit o superávit fiscal global y financiamiento ..	27
1.6 Deuda Flotante .....	28
1.7 Lectura por encima y por debajo de la línea .....	28
1.8 Desembolsos, amortizaciones, intereses. ....	29
1.9 La cuenta corriente de la balanza de pagos. ....	30
1.10 Déficit fiscal y cuenta corriente. ....	30
1.11 Relaciones con el producto interno bruto. ....	31
1.12 Gastos vinculados a deuda externa .....	32
1.13 Déficit estructural o normativo .....	32
1.14 Gastos devengados u obligaciones del Estado .....	33
1.15 Fideicomisos y provisiones. ....	34
<b>2. Crecimiento económico y reducción de la pobreza: nuevo horizonte para las finanzas públicas. ....</b>	<b>35</b>
2.1 Crecimiento y política fiscal: simbiosis para concretar la esperanza .....	36
2.2 Finanzas públicas y reducción de la pobreza, una alianza obligada. ....	41
<b>3. Recrear el Estado: contexto indispensable para el equilibrio fiscal y reducción de la pobreza .....</b>	<b>51</b>
3.1 Las corrientes económicas mundiales: marco obligado del otro Ecuador .....	52
3.2 Estado equidistante del neoliberalismo a ultranza y un estatismo extremo .....	53

3.3	Algunos principios del otro Ecuador, ligados a la conducción fiscal . . . . .	56
4.	<b>Algunos lineamientos sobre finanzas públicas: oportunidad para la ética política. . . . .</b>	<b>63</b>
4.1	Amplios consensos de las finanzas públicas: ejercicio de unidad nacional . . . . .	64
4.2	Búsqueda de un tamaño adecuado del presupuesto público: compatibilidad que exige el crecimiento.. .	70
4.3	Correcta determinación del déficit: paso necesario hacia el equilibrio . . . . .	75
4.4	Reducción gradual del déficit: objetivo con pocas opciones . . . . .	80
4.5	Mayores ingresos para el fisco: sacrificios sociales inevitables . . . . .	87
4.6	Hacia la reducción de la carga de salarios públicos: un peso que los pobres no deben sostener . . . . .	98
4.7	Hacia la reducción del endeudamiento público: deuda moral con nuestros hijos . . . . .	120
5.	<b>Administración transparente del presupuesto, antesala del equilibrio fiscal y el crecimiento. . . . .</b>	<b>161</b>
5.1	Elaborar presupuestos reales, honestidad en la forma de gobernar. . . . .	162
5.2	Equilibrio fiscal, deber constitucional para fomentar la transparencia . . . . .	175
5.3	Aprobación del presupuesto, consenso en las finalidades . . . . .	177
5.4	Certidumbre en la ejecución del presupuesto: rescate de la autoestima institucional . . . . .	179
5.5	Sensatez en las modificaciones presupuestarias: contribución a los fines nacionales . . . . .	182
5.6	Suprimir la deuda flotante: fuente de engaños fiscales . . . . .	185
5.7	Rendición de cuentas, deber vinculado a la transparencia de la gestión pública . . . . .	190

<b>6. El futuro de las finanzas públicas, una ruptura con el pasado</b> .....	201
6.1 El presupuesto de 1998: una ficción reñida con la ética .....	202
6.2 Enfrentar el déficit con cambios estructurales sostenibles en el largo plazo: doloroso camino sin espacio para la demagogia .....	207
6.3 Grandes resultados del escenario: posta entre los gobiernos venideros .....	222
6.4 El resto del sector público no financiero, por el mismo sendero .....	230
<b>7. Grandes obstáculos a vencer para sanear las finanzas públicas</b> .....	237
7.1 Hacia otra visión del quehacer político de las finanzas públicas .....	237
7.2 Hacia la ética en los comportamientos colectivos y eliminación de la corrupción .....	240
7.3 Pensar en el largo plazo, horizonte de toda la sociedad .....	243
7.4 Estabilidad, requisito no negociable .....	245
7.5 Disciplina social, conducta para reducir la pobreza.	247
7.6 Hacia otras formas de liderazgo, condenar al ostracismo los anacronismos .....	249
7.7 Profesionalización de las finanzas públicas, aprender con humildad. ....	251
7.8 Prejuicios contra organismos internacionales, falacias que justifican malos gobiernos .....	253
7.9 Política demográfica: un imperativo .....	255
7.10 Hacer del Congreso un aliado para el equilibrio ...	257
7.11 Hacia el equilibrio, romper las barreras para un nuevo pensamiento .....	258
Referencias bibliográficas .....	261
Anexo 1 .....	263





*Un especial reconocimiento a  
Salvador Marconi*

*A Guillermina, mi mujer  
y a David, mi hijo.*



## PRÓLOGO

“Aunque muchos se resistan a creerlo, el Ecuador  
es parte del mundo”

*Unreal City,  
Under the brown fog of a winter dawn,  
A crowd flowed over London Bridge, so many,  
I had not thought death had undone so many.*

*Ciudad irreal.  
Bajo la parda niebla de una alborada de invierno,  
Tal multitud cruzaba por el Puente de Londres,  
Que nunca hubiera yo creído que fueran tantos los  
que la muerte se llevara.*

*( T. S. Eliot, *The Waste Land*, I 60-63. Trad. de José  
Luis Rivas)*

Refiriéndose al poema *The Waste Land* (*Tierra Baldía*), Octavio Paz afirma que *Su tema no es simplemente la descripción del helado mundo moderno, sino la nostalgia de un orden universal cuyo modelo es el orden cristiano de Roma.*

Parfraseando al Nobel mexicano, yo, baldío prologuista, digo que *Hacia el equilibrio fiscal para reducir la pobreza* no es simplemente la descripción del helado mundo fiscal, sino la nostalgia de un orden de justicia cuyo modelo es la solidaridad cristiana de las Bienaventuranzas.

Con palabras puede el poeta evocar un mundo simbolista, surrealista, fragmentado. Y, despertar en el lector la angustia de no llegar a lo real y lo seguro. Con datos puede el estudioso

evocar un mundo incoherente, injusto, criminal. Y, despertar en el lector la angustia de no llegar al reino de la razón y al reparto de la riqueza.

El economista y experto en finanzas públicas Jaime Carrera Cárdenas describe con datos el caótico mundo ecuatoriano. *La ciudad irreal*. Millones de ecuatorianos pobres *bajo la parda niebla de una alborada de invierno cruzando por el Puente de los Suspiros, que nunca hubiera yo creído que fueran tantos los que la muerte de la desesperanza se llevara*. *Unreal City*. Las oportunidades financieras perdidas. La riqueza que no volverá. El deterioro de la salud. La ignorancia. *Bajo la parda niebla de una alborada de invierno*.

El libro de Carrera es un texto de finanzas públicas, un programa de políticas de Estado a largo plazo, un tratado de ética cristiana, la voz del vigía desde la atalaya anunciando un camino, previniendo un naufragio.

### Un texto de finanzas públicas

Como buen facilitador, buen maestro y buen profesor, esto es, como una persona que piensa en los otros y no en lucirse ni saborear su propio show, Carrera dedica el primer capítulo de su libro a definir los términos. Entra en materia en el segundo con esta hipótesis: la gestión fiscal debe cambiar en función de un Ecuador justo. El Ecuador amargo de esta era democrática de 1980 a 1998 es el resultado de la ausencia de una gestión fiscal con objetivos nacionales.

Esta segunda proposición no es una hipótesis. Es una constatación histórica. Por lo tanto, la primera, a saber, *la gestión fiscal debe cambiar en función de un Ecuador justo* deja de ser hipotética y se convierte en un imperativo categórico.

El resto del libro desarrolla la prueba de que una gestión fiscal verdaderamente ética sacará a Ecuador de apuros. Para llegar a la igualdad de oportunidades en educación, salud, vivienda y empleo, la economía nacional debe crecer. Para crecer hay que ahorrar. Para ahorrar hay que saber gobernar con prudencia, fortaleza y templanza. Y para gobernar así hay que tener fe en la política fiscal de largo plazo, esperanza en el pago universal de las imposiciones, y amor al prójimo para exigir a cada uno lo que le debe al bien común. Por este motivo, Carrera subtitula su ensayo *Ultima oportunidad para la ética política*.

Acabo de resumir este libro en un lenguaje de filosofía moral de Santo Tomás de Aquino, de virtudes cardinales como la prudencia, justicia, fortaleza y templanza; de virtudes teologales como la fe, la esperanza y la caridad. Carrera lo hace en términos económicos, con demostraciones, datos, cuadros, comparaciones y análisis referidos al buen orden de lo fiscal. Este buen orden se basa en principios de economía liberal, aplicados por un nuevo Estado redistribuidor de la riqueza y controlador de la libre competencia entre las empresas privadas que sirven al consumidor.

Mostré los manuscritos de este libro a Marcelo Merlo, hombre entendido en derecho público, ex Contralor de la nación, profesor universitario, asesor en la Cámara de Comercio de Quito, productor de un boletín de análisis económico, miembro de la Comisión Anticorrupción, cristiano viejo, hombre justo, y con solo revisar detenidamente el índice, Merlo dijo: *Aquí está el plan de gobierno que Ecuador necesita en lo fiscal*.

Este libro circulará en las elecciones. Ojalá los candidatos lo lean y lo lean sus equipos. Llegará a las universidades y al Ministerio de Finanzas. Ojalá lo adopten de texto en las aulas y de libro de consulta e inspiración en las mesas de la burocracia. Y aconsejo al autor que lo extracte, resuma, compendie e ilustre

para uso de los más rudos en materia fiscal: amas de casa, periodistas, colegiales y el innumerable ejército de comerciantes informales.

### Un programa de políticas de Estado

Ecuador empieza por el portaaviones de la Costa, zona rica en aguas y tierras negras profundas. Se eleva de los 500 a los seis mil metros en cajones rodeados de montañas, con micro climas verticales y culturas étnicas variadas. Desciende a los trópicos tristes de la selva amazónica regando en el pie de monte una variedad floral y fáunica envidiable. Este paraíso fue invadido por los incas que le impusieron una lengua y una sumisión al Sol; por los españoles que le impusieron una religión resignada, le crearon una nueva raza, y le dejaron en la ignorancia durante cuatrocientos años; y ha sido hasta ahora dominado por caciques y líderes que han pensado en el país de la beneficencia, el paternalismo y la teocracia de su aristocracia de hacendados y de su burguesía de banqueros.

Lo fiscal de este paraíso ha sido de ordinario improvisado. Se gasta al son del bolsillo y del estómago. Se paga más de lo que se tiene. Se echa la casa por la ventana. Se contraen gordas deudas paridoras de pobreza. Y en tiempos de apuros - que son los más - se carga al pueblo. Ecuador en su vida independiente gastó 15 años en librarse de los militares extranjeros, usó 15 años en gobernarse con militares nacionales, ensayó cuatro estados y cuatro gobiernos, vivió 35 años en un Estado teocrático, durante 30 años jugó a la separación del Estado y la Iglesia, a la educación laica y al gobierno de los banqueros; modernizó a trancos la estructura del Estado en seis años muy fecundos, se sumió en el populismo improvisador durante 40 años, adoró al Estado benefactor gracias a la riqueza del petróleo, y en los últimos cuatro lustros ha padecido la democracia formal vuelta ingobernable por la pugna del Poder consigo mismo. La constante, con ratos

de excepción, ha sido una continuada y centenaria crisis fiscal y una pobreza creciente.

El resultado de esta crisis y pobreza es el atraso frente a sus vecinos, y la resistencia de los ecuatorianos a entender que *el país también forma parte del mundo* y que no puede sustraerse a la fuerte correntada donde boga y boga este frágil barquito de papel del Ecuador.

Las correntadas económicas en la historia de la humanidad son relativas. Su validez está determinada por la circunstancia del comercio internacional. A fines de este milenio, el capitalismo es la verdad económica contemporánea. La democracia, su forma política contemporánea. La competencia, su modo de sobrevivir contemporáneo. El capitalismo, la democracia y la competencia deben ser administrados, financiados y mejorados. Esto no se logra sino con la condición de una política fiscal de largo plazo y con una política de Estado que por ser tal no cambie al son del gobernante nuevo ni al son de las nuevas crisis. Previsión, ahorro, disciplina, sacrificio, trabajo, inversión. Democracia con igualdad de oportunidades en educación, salud, seguridad social, vivienda y recreación gracias a políticas sociales ancladas en sabias y austeras políticas fiscales. ¿Cómo hacerlo? Requisitos, condiciones de posibilidad, virtudes, inflexibilidad flexible, humildad para aprender, solidaridad para no robar ni corromper, amor al Ecuador, a la gente en esta lucha contra la pobreza y en esta lucha por la riqueza y en esta lucha por la justicia. Todo esto está explicado y comentado y propuesto en este texto de Carrera sobre políticas de Estado a largo plazo.

### Un tratado de ética cristiana

Para los cristianos calvinistas y luteranos la naturaleza humana está corrompida. Solo Cristo puede revestirla con un manto de justicia. La fe en el Señor salva al hombre. Esta salvación

gratuita en una vida más allá de la muerte tiene su estrategia aquí en esta vida: Dios salva gratis, predestina a quien Él quiere salvar porque nadie se salva por sus propios méritos. ¿Cómo saber que yo he sido escogido y predestinado a recibir esta eterna salvación gratuita? Hay una señal. La riqueza, los bienes de fortuna. Soy rico, por lo tanto, estoy predestinado. Y para ser rico y salvo ahorro, trabajo, guardo, me porto con austeridad, alabo la gloria de la majestad absoluta de Dios que me ha escogido. Cristo es el banquero por excelencia: ahorrar con él es el mejor negocio eterno. En Ecuador este cristianismo ha cambiado a comunidades indígenas, les ha librado de la borrachera y de las drogas, les ha enseñado a vivir con ahorro y a mejorar sus haberes y sus poseeres.

Para los cristianos católicos la naturaleza humana es buena pero está herida. Jesús salva con su gracia. Hay que creer en él pero a la vez hacer buenas obras. La señal de la salvación es pertenecer a la Iglesia. Dios se comunica con los católicos a través de la Iglesia. Y la Iglesia ha sido comunista al comienzo, imperial después, feudal más tarde, liberadora hasta hace poco y ahora anti liberal. La salvación católica ha sido más alegre, más mediaticizada por la Iglesia, más histórica. Ha seguido el ritmo del poder político.

Pero la auténtica ética cristiana se llama ahora ética fiscal. Toma del protestantismo las virtudes capitalistas tan individualistas. Toma del catolicismo su insistencia en el bien común. La verdadera ética fiscal impone el camino de la cruz para llegar a la gloria de la resurrección. Pero no de la resurrección individual, sino colectiva. De ahí su insistencia en el ahorro, el planteamiento a largo plazo, la moderación, el no endeudamiento alocado, el no engaño político y populista, la honradez en el manejo de lo público, la transparencia amorosa de las operaciones fiscales. La ética fiscal supone un grado más desarrollado de evolución. Está más cerca del amor.



Carrera en su libro trata de todos estos temas sin nombrar la base teológica y filosófica. Como buen laico y fiscalista teje la fábrica de sus paños económicos con materiales de este mundo. Materiales solidarios.

### **Atalaya, Vigía, Profeta**

La atalaya es la torre levantada en lugar alto para registrar desde ella el campo, la mar y dar aviso de lo que se descubre; el atalaya es la persona que atalaya, descubre, avisa. Vigía es el atalaya poseído de la urgencia. Profeta es el vigía autorizado dotado de poderosa voz, intrépido.

Este libro de Carrera es la voz del profeta intrépido. Juzga duramente a los gobiernos de la democracia de los ochenta y noventa, amonesta y saca los cueros al sol a los burócratas y técnicos que han mentido jugando al presupuesto, lobos contables, auditores hipócritas que han engañado al pueblo. Siente la urgente impaciencia del vigía ante la necedad de los necios que por ignorantes no entienden y por flacos y cobardes dejan que el diabético se llene de dulces sin importarles si queda ciego y entra en coma mortal. Este libro atalaya el horizonte invisible gracias a la buena vista del vigía, a su sapiencia y experiencia en el campo fiscal, de la deuda, de la imposición, de las conciliaciones. El atalaya, el vigía, el profeta en suma no son sino un buen padre de familia que mira porque en su hogar no se gaste lo que no se tiene, se ahorre para los días de educación, hambre y sequía y se invierta para dejar herencia a los hijos. Es la mujer fuerte de la Biblia que trabaja duro pero que al final de la cosecha descansa con júbilo. Se alegra porque sembró entre lágrimas.

Todo esto es este libro de Carrera. Y esto es el orden que añora para el Ecuador, para esta *Tierra Baldía, esta Waste Land* que vive al día, que piensa en asociaciones de imágenes, que aumenta en pobres porque sus ricos carecen de amor, del amor que

se manifiesta en un buen gobierno que gestione lo fiscal, pero no como el *estiércol de Satanás* para crecer en riqueza y poder personales sino como el *salitre de Dios* que fecunda la tierra del bien común. Carrera quiere un Ecuador alegre, una sociedad solidaria, un país que avance humanamente. Una ciudad real bajo el sol de la mañana y una incontable multitud igualada por la justicia fiscal de cada ciudadano. He aquí un hermoso libro laico, una defensa ética del capitalismo bautizado por el bien común. El tema son los pobres. El objeto la riqueza. El método, la justicia fiscal. A Real City under the light of a fiscal sun.

*Simón Espinoza Cordero*

# INTRODUCCIÓN

“En una vieja ciudad de Oriente gobernaba un rey sabio y poderoso, temido por su poder y amado por su sabiduría. Una bruja contaminó la única fuente de agua fresca y cristalina, para que todos los habitantes que la beban enloquezcan. Así ocurrió con todos, menos con el rey, que no la bebió. La población enardecida se amotinó contra su rey, acusándolo de loco, renegando de su gobierno y pretendiendo destronarlo. El rey bebió de aquella agua y todos festejaron, porque su rey había recuperado la razón.”\*

Como en el cuento de Gibrán, la fuente de ingresos, gastos y crédito público se ha contaminado por gobiernos y políticos, hasta enloquecer a los beneficiarios de los dineros del Estado a través del gasto desbordado, irracional endeudamiento, evasión en el pago de impuestos y corrupción generalizada que se ciernen alrededor de la administración de las finanzas públicas.

La sinrazón del manejo fiscal es cultura cimentada por ciertos sectores de opinión y medios de información que renegaran el enloquecimiento al dar voz a quienes solo están vigentes para perpetuar la historia de los últimos 19 años, por el contrario, niegan espacios para una concepción seria y diferente. Este libro pretende evitar el festejo general de la sinrazón, al plantear el equilibrio y superávit fiscal como requisito para crecer y reducir el número de pobres.

La consecución del equilibrio fiscal no es cuestión de ideologías, obedece a un imperativo en la conducción del Estado

---

\* Cuento El Rey Sabio del poeta árabe Gibrán.

y sometimiento de su quehacer al cumplimiento de los elevados fines del bien común y restauración de la fe ciudadana en el gobierno de la nación. La eternización de los déficit perenniza la pobreza y endeudamiento, aserto confirmado con mirar la historia de las dos últimas décadas. Si transitar hacia el equilibrio y superávit en las cuentas públicas aparece como un exabrupto en medio de la contaminación general; no sanearlas ya, con visión estadista, sólo dilata los sacrificios nacionales que, mientras continúen postergados, serán más lacerantes para los pobres y de impredecibles consecuencias para la paz social y el sistema democrático. Esfuerzos de hoy presagian un Ecuador próspero, no emprenderlos con urgencia alejan el horizonte para redimir la pobreza y mantienen al país en un inveterado proceso de inanición.

Desde el reestreno democrático en 1979, los problemas fiscales acosan al país, son recurrentes, están siempre presentes, son parte del paisaje. El déficit ha sido una constante en la conducción del Estado, ha tenido un sentido de permanencia, de consenso no anunciado, pero practicado explícitamente; tuvo su relanzamiento cuando, en los albores de la democracia rescatada en 1979, el gasto público casi se duplicó mediante imprudentes alzas salariales y de otros rubros.

En estas dos décadas perdidas, el Ecuador ha marchado en el propio terreno, se ha estancado en su crecimiento, males sociales y pauperización de amplias capas poblacionales se han extendido como enfermedades endémicas. El desempleo se ha multiplicado por tres y el subempleo por dos, el ingreso por habitante es el mismo de 1980, la inflación se ha vuelto crónica y es parte del quehacer cotidiano de la gente, la educación es de mala calidad, el gasto social ha disminuido, los servicios públicos son deficientes, el sector gubernamental ha sido engordado con desmesura, la inversión extranjera directa es casi inexistente, el país está totalmente rezagado en los procesos de modernización

y apertura al capital privado, ocho millones de ecuatorianos son pobres y de ellos el 35 por ciento está en la miseria, las diferencias entre los que más tienen y menos tienen se han profundizado, el endeudamiento público es uno de los más altos de América Latina y del mundo. Estremecedora radiografía alrededor de la que se cierne un grado de inconsciencia abrumador. En la antesala de este desolador panorama está el secular déficit fiscal, que si bien no es el único elemento, constituye un factor determinante.

Si la reinstauración de la democracia trajo consigo el desborde del gasto público, durante su vigencia los gobiernos han hecho de este una consuetudinaria piñata. Gasto político, intereses de la deuda pública, remuneraciones de la pesada burocracia, obras financiadas con créditos externos y costo de la corrupción generalizada, son vívidas expresiones del eterno festín de los dineros del Estado. El desmedido gasto ha ocasionado recurrentes déficit fiscales que han alimentado la inflación, principal causa de crecientes niveles de pobreza y estancamiento económico. Los saldos rojos, a su vez, han sido aliados incondicionales del continuo crecimiento del endeudamiento público, objeto de una insensata borrachera colectiva.

Para financiar el gasto público se ha acudido con persistencia al incremento de precios de combustibles, agua, luz, teléfonos, creación de impuestos y aumento de sus niveles, etcétera. Estas acciones, las derivadas de indecisiones de los gobiernos, expectativas generadas en torno al déficit y sus consecuencias, han mantenido la inflación que, al propio tiempo, ha vuelto miserables a los pobres y empobrecido a la clase media. Los que más tienen, en cambio, se han enriquecido progresivamente.

Déficit, inflación y sobreendeudamiento es una trilogía nefasta que traduce la incapacidad de los gobiernos de este período democrático, para alcanzar altas tasas de crecimiento econó-

mico y superar la pobreza; son indicadores que reflejan resultados de malos gobiernos y permiten a la comunidad internacional dimensionar el elevado riesgo de invertir en el Ecuador.

A pesar de los graves impactos económicos y sociales del déficit fiscal, de la precaria y poco responsable gestión de las finanzas públicas, existe una alarmante inconsciencia colectiva sobre el tema. Una mezcla de indiferencia, desconocimiento y ligereza caracterizan al tratamiento de la realidad fiscal. Sin duda que la desacreditación permanente del quehacer político subyace como telón de fondo de la administración de las cuentas públicas, cuyos nobles fines se han subordinado a sus intereses.

La pobreza no podrá superarse si el Ecuador no logra elevadas tasas de crecimiento, reduce a un dígito la inflación, equilibra las cuentas públicas y genera superávit para reducir el monto del endeudamiento. El impulso del gasto que genera déficit con el demagógico argumento de disminuir la pobreza, paradójicamente la extiende a través de la inflación e ilimitado crecimiento de la deuda, pesada carga de la población presente que hipoteca a futuras generaciones.

Con el convencimiento de que son necesarios profundos cambios para salir de la postración, atraso y subdesarrollo; que se requiere generar un ambiente nacional para el progreso; el libro aborda con frontalidad y sin ambages los principales aspectos de las finanzas públicas, ámbito en el que se necesita una auténtica revolución para lograr el equilibrio fiscal, requisito *sine qua non* para reducir la pobreza. Se incurren en conscientes reiteraciones que traducen el propósito de crear conciencia sobre determinados temas y conceptos.

Los espacios para financiar el gasto público están agotados y se han malgastado por los políticos. Al margen de estallidos sociales en proceso de ebullición, cansancio y frustración de la so-

ciudad con ofrecimientos y formas de conducción del Estado; la expansión del gasto estatal ha encontrado un límite natural en resistencias colectivas para procurar ingresos al fisco y sobreendeudamiento al que se ha llevado irresponsablemente al país.

El lenguaje fiscal de los años venideros no puede ser otro que el de austeridad total, disciplina social, seriedad y profesionalismo en la administración de las finanzas públicas, honestidad en el manejo de fondos públicos, renovado accionar de la política que atienda el bien común y persiga la prosperidad de la nación. Estos son los fundamentos que contextualizan los análisis y propuestas desarrollados en el presente libro.

Frente a las grandes debilidades conceptuales, elitización y fragilidad de los análisis que han caracterizado al tratamiento de estos temas, el capítulo primero contiene algunas precisiones sobre conceptos e instrumentos básicos rutinarios en el manejo de las finanzas públicas: composición del sector público, cuenta ahorro-inversión, ingresos, gastos, deuda flotante, gastos vinculados a deuda, déficit estructural, etcétera, son variables a clarificarse para definir y aplicar con propiedad políticas en este campo.

El capítulo segundo aporta algunas reflexiones para lograr el crecimiento económico y reducción de la pobreza, nuevo horizonte de las finanzas públicas. Evidentemente, si dos décadas perdidas han dejado un legado de pobreza y estancamiento asociados a déficit fiscales, el equilibrio es la antítesis de renovadas finalidades económicas y sociales.

Durante los últimos 18 años la administración de ingresos, gastos y crédito público han sido una burda respuesta de improvisación, coyuntura e inmediatez. La ausencia de una visión estadista del Ecuador a construir, ha marcado la conducción del Estado. Políticas fiscales y de crédito público sólo pueden ar-

ticularse de un modo coherente para coadyuvar a reducir las desigualdades sociales, si se diseñan y aplican en función del Estado a modelar. Recreado sobre la base de un sector gubernamental pequeño y eficiente; abierto a las corrientes globales de comercio, capital y tecnología; equidistante de extremos neoliberales y estatistas. Estos temas se tratan en el capítulo tercero.

El saneamiento de las finanzas públicas para reducir la pobreza y fomentar el crecimiento requerirá consensos para generar ingresos, contener gastos, sostener equilibrios y superávit y suspender la contratación de nuevos créditos. Solo acuerdos de magnitud nacional posibilitarán el mantenimiento en varios períodos de gobierno, de políticas encaminadas a encontrar un tamaño del sector público que no constituya una carga para la sociedad e impulse el desarrollo, harán factibles la transformación de inmorales herencias de déficit al fin de cada gobierno en legados de equilibrio fiscal, permitirán aligerar la carga de sueldos e intereses, disminuirán las resistencias a medidas inevitables para generar ingresos al inicio de un serio programa fiscal. Esta temática es enfocada extensamente en el capítulo cuarto.

En estas dos décadas de una democracia precaria, se ha maltratado el presupuesto reduciéndolo al manoseo político y denigrantes negociaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Mentir en la elaboración del presupuesto, total falta de seriedad en su ejecución, prevalencia de intereses políticos, han subordinado el profesionalismo que debe ser inherente a la gestión de este vital instrumento. La superación de estas nocivas actitudes de los gobiernos, mediante la elaboración de presupuestos reales y transparentes, encuentro de consensos en finalidades superiores para su aprobación con nuevas formas de relación Ejecutivo-Legislativo, reformas legales que limiten la liberalidad del Ejecutivo para gastar, abolición de facultades del Congreso para crear déficit, rendición de cuentas sobre el cumplimiento de



los fines fiscales, etcétera, son temas planteados en el capítulo quinto.

Imaginar el futuro de las finanzas públicas es tarea compleja y llena de riesgos, más aún, cuando la solución de los graves problemas fiscales y de endeudamiento exigirá grandes sacrificios y renunciamentos durante muchos años; quizá, por tal motivo se ha preferido no pensar en lo que vendrá. Con objetividad se plantea en el capítulo VI un escenario de las finanzas públicas hasta el año 2005, en la perspectiva de encontrar equilibrio y superávit fiscal para fomentar el crecimiento, reducir la inflación y disminuir las desigualdades sociales. El principal propósito es hacer conciencia en la sociedad, con realismo, de las tendencias que deberían observar en el futuro las grandes variables fiscales y de deuda; al margen de la fragilidad de las cifras de partida en 1998, inherentes a la debilidad de la información fiscal, naturaleza de los supuestos e imprevisibilidad económica y política que caracterizan al Ecuador.

Sin duda que, en el futuro, una sana gestión fiscal para la consecución del equilibrio tiene en el horizonte grandes obstáculos por vencer, los cuales han sido determinantes en el inveterado déficit y caótica conducción de las finanzas públicas. Un viciado quehacer político, falta de ética en la conducción del Estado y comportamientos colectivos, necesidad de pensar en el largo plazo, indisciplina social, nocivos liderazgos, espacios negados a nuevos pensamientos, inestabilidad de políticas y políticos, etcétera, son inmensos muros a derribar cuyo tratamiento se aborda en el capítulo siete.

Viejas y arcaicas tradiciones de diversos sectores sociales, políticos, de opinión y gestión de los gobiernos enraizadas en la cultura de la colectividad, no admiten nuevas ópticas para el tratamiento de las finanzas públicas y forja de otro Ecuador. Los políticos han hecho siempre lo mismo y sienten terror a empen-

der formas de actuar renovadas. Anquilosados liderazgos creen tener siempre la razón a pesar de sus fracasos en la conducción del Estado. El pueblo está acostumbrado a votar por quienes lo han empobrecido y se resiste a encontrar nuevos rostros de esperanza, aferrándose de manera enfermiza a sus verdugos. Los medios de comunicación privilegian el sensacionalismo y niegan espacios a ideales de renovación. Muchos se han enriquecido con dineros del Estado y deudas contraídas en nombre del pueblo, viven de la pauperización de las grandes mayorías, es su negocio y temen perderlo al instituir formas transparentes y responsables para administrar las cuentas estatales.

En este mar de confusiones, cegueras y negaciones frustrantes para aisladas expresiones de conciencia nacional, con frecuencia objeto de perplejos escepticismos e incredulidades, este libro pretende ser un aporte crudo y real para encontrar aquellos destellos de luz que pueden estar condenados al ostracismo, plantea con objetividad soluciones que superan desgastados y frágiles diagnósticos a los que se limitan la casi generalidad de publicaciones.

Seguramente habrán voces, las de siempre, que se levanten en ciega defensa del *status quo*, pues, el presente libro es irreverente a su tradición. Nació motivado por el deseo de no ser indulgente a la impune liberalidad para empobrecer a las grandes mayorías, persigue exteriorizar la callada rebeldía de quienes soportan el dolor de la impotencia de ser pasivos depositarios de los devaneos en la conducción del Estado. Este libro germinó en vivencias y profundas convicciones; en el infinito deseo de aportar y entregar un testimonio que, al mismo tiempo es voz de alerta y protesta.

*Capítulo I*  
**ALGUNOS ELEMENTOS  
CONCEPTUALES**

El tema fiscal es intrínsecamente hostil y árido. A pesar de su importancia en la vida nacional, su impacto en los hogares, empresas y colectividad en general, es poco entendido, pero inevitablemente sentido. Para facilitar la comprensión de esta temática absurdamente elitizada, se abordará en este capítulo, de manera sumaria, la explicación de los principales conceptos frecuentemente utilizados en las finanzas públicas.

### **1. 1. El sector público no financiero (SPNF)**

El estudio de las finanzas públicas y el diseño de medidas de política fiscal tienen relación básicamente con los ingresos, gastos y endeudamiento del sector público no financiero. Las actividades de este sector están asociadas a la naturaleza misma del Estado, esto es a las funciones de proveer ciertos bienes y servicios con el propósito de cumplir determinados fines públicos, financiándolos con impuestos y otros ingresos, sin que su razón principal sea la de obtener una ganancia.

En el Ecuador, el sector público no financiero está constituido por el gobierno central -generalmente asociado al Presupuesto General del Estado-, las entidades y organismos que gozan de autonomías establecidas en la Constitución Política del Estado, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y las empresas públicas. El sector público financiero se conforma por las entidades financieras públicas<sup>1</sup>.

Es universalmente aceptado hacer referencia al sector público no financiero para analizar el comportamiento fiscal de un país; interrelacionar la política fiscal con la monetaria, cambiaria y otras; y, establecer comparaciones con otros países. Este sector refleja el impacto económico y social de las decisiones gubernamentales en cuanto a ingresos, gastos y endeudamiento público.

## 1. 2. Ingresos y gastos fiscales

Los principales ingresos que tiene el Estado ecuatoriano para financiar sus gastos se clasifican en petroleros y no petroleros. Los primeros provienen de las exportaciones de petróleo y venta de derivados como gasolinas, diesel y otros. Los segundos principalmente son el producto de las recaudaciones de los impuestos a la renta, al valor agregado (IVA), a los consumos especiales (ICE) y arancelarios a las importaciones. El superávit operacional de las empresas públicas o sea la diferencia entre sus ingresos por la prestación de servicios o venta de bienes y gastos como sueldos, bienes, servicios, y otros, es también considerado como un ingreso para el Estado. De allí que es fundamental la gestión de las empresas públicas en el conjunto del sector público no financiero.

Los impuestos pueden clasificarse entre los que gravan a los ingresos de las personas y empresas como es el impuesto a la renta, los que se aplican al consumo como son el IVA y los aranceles y los que se cobran sobre las propiedades como edificios, casas, tierras, y herencias. Los impuestos a la renta y al patrimonio son directos e IVA ICE y los arancelarios son indirectos. Existen otros ingresos como las tasas que los individuos deben pagar al Estado a cambio de un servicio que reciben.

Genéricamente los ingresos pueden dividirse en corrientes y de capital. Tanto los ingresos petroleros como no petroleros

son ingresos corrientes del Estado; los ingresos de capital provienen de la venta de activos estatales y donaciones.

Los gastos del Estado pueden ser también corrientes y de capital. Entre los primeros están los intereses de la deuda pública interna y externa, sueldos y salarios de la burocracia, compra de bienes y servicios y algunas transferencias al sector privado. Entre los segundos se consideran la adquisición de bienes muebles, equipos, edificios, inversión en obra pública e infraestructura. Los gastos corrientes representan lo que consume el sector gubernamental en la economía, los de capital constituyen inversiones que conforman el patrimonio del Estado.

### **1. 3. Ahorro público e inversión**

Como en las familias y empresas, el Estado puede y debe ahorrar. Lo hace cuando sus ingresos corrientes son mayores que sus gastos corrientes, en la situación inversa se produce un desahorro. La capacidad de ahorro del gobierno permite financiar los niveles de inversión que se proponga.

El nivel de ahorro que persigan los gobiernos está relacionado con las decisiones políticas de aumentar o disminuir los ingresos y gastos. En la medida en que los impuestos restan o aumentan los ingresos de las familias y empresas y los gastos del Estado demandan en mayor o menor proporción bienes y servicios de los particulares, los niveles de ahorro del gobierno influyen en el comportamiento de la economía en su conjunto.

El ahorro público agregado al de hogares y empresas, configura el ahorro total del país; de allí que la capacidad de ahorro del Estado tiene efectos directos e indirectos en el ahorro, inversión y crecimiento de toda la economía. El ahorro financia la inversión que a su vez impulsa el crecimiento económico. Si el ahorro interno es insuficiente para financiar la inversión se acu-

de al ahorro externo mediante préstamos o inversión extranjera directa.

#### 1. 4. Cuenta ahorro-inversión-financiamiento

La cuenta ahorro-inversión-financiamiento es un instrumento que sintetiza el déficit o superávit, ahorro, inversión y financiamiento del sector público no financiero en sus diferentes niveles de agregación.

Una versión simplificada de la cuenta se muestra en el cuadro 1, se trata de un reporte fiscal fundamental para estudiar la evolución general de los ingresos, gastos y endeudamiento del sector público no financiero. Permite visualizar en un solo cuerpo el comportamiento de las principales variables fiscales y de crédito, cuanto puede ahorrar el Estado, los niveles de inversión pública que se financian con ahorro propio y con deuda, el déficit o superávit global; y, como se financia el déficit o utiliza el superávit de las cuentas públicas.

La confiabilidad con la que se elabore la cuenta y su oportunidad, es requisito fundamental para un adecuado monitoreo del resultado fiscal y cumplimiento de los objetivos de las finanzas públicas. Algunas consideraciones son pertinentes para garantizar la idoneidad de las cifras contenidas en la cuenta ahorro-inversión-financiamiento.

**CUADRO 1**  
**CUENTA AHORRO INVERSION FINANCIAMIENTO (1)**  
 Del.... de.....de 19..... hasta....

1.	Ingresos corrientes	1.800
2.	Gastos corrientes	2.000
3.	Ahorro público ( 1 - 2 )	-200
4	Ingresos de capital	200
5	Gastos de capital	500
<b>5.1</b>	<b>Gastos vinculados a deuda externa</b>	<b>300</b>
5.2	Otros gastos de capital	200
6.	Ingresos totales	2.000
7.	Gastos totales	2.500
<b>8.</b>	<b>Déficit/Superávit global ( 6-7 ) o (3+4-5)</b>	<b>-500</b>
<b>9.</b>	<b>Financiamiento (9.1+9.2+10+11)</b>	<b>500</b>
9.1	Crédito interno neto (9.1.1-9.1.2)	50
9.1.1	Desembolsos totales	100
	Desembolsos para cubrir déficit	50
	Desembolsos para amortizaciones	50
9.1.2	Amortizaciones	50
9.2	Crédito externo neto (9.2.1-9.2.2)	400
9.2.1	Desembolsos totales	650
	<b>Desembolsos vinculados a gastos</b>	<b>300</b>
	Desembolsos para cubrir déficit	100
	Desembolsos para amortizaciones	250
9.2.2	Amortizaciones	250
10.	Variación de caja	00
10.1	Saldo inicial	00
10.2	Saldo final	00
11.	Deuda flotante	50
11.1	Incrementos	50
11.2	Disminuciones	00

(1) Cifras ilustrativas, se usan negrillas para resaltar la importancia del concepto. La línea divide a la cuenta en dos partes, por encima están el déficit o superávit y por debajo el financiamiento.

Se consideran como ingresos los recursos que efectivamente han ingresado al Tesoro a la fecha de su elaboración. Para no distorsionar el déficit o superávit es necesario, en el caso del gobierno central, segregar exclusivamente los ingresos que pertenecen a este nivel, excluyendo fondos y reparticiones de impuestos que corresponden a otras instancias.

Los gastos a tener en cuenta son los devengados, es decir, aquellas obligaciones de pago derivadas de bienes y servicios recibidos por el Estado. Ante la ausencia de esta información, en el gobierno central se estima como la mejor aproximación las “Determinaciones” De gasto que efectúa la Dirección Nacional de Presupuesto y que se tratan en el punto 1.14. Para no reflejar el déficit real se suele no determinar todos los gastos.

Los gastos en actividades, proyectos y obras financiados con deuda externa, denominados gastos vinculados, tienen que estar considerados en la cuenta ahorro-inversión. Como los desembolsos son depositados directamente en las cuentas de los proyectos y no ingresan al Tesoro Público, suelen dejarse de lado falseando sensiblemente los resultados fiscales. Como se observa en el cuadro 1, si estos gastos no se registraran, el déficit disminuiría a 200. Los intereses devengados de la deuda interna y externa también deben considerarse con exactitud, pues para “maquillar” el resultado fiscal se suelen subestimar estas obligaciones.

En el apartado del financiamiento se incluyen todos los desembolsos, internos y externos, requeridos para financiar el déficit, pagar las amortizaciones y los relacionados a gastos en el caso de la deuda externa. De igual forma deben constar las amortizaciones internas y externas. La deuda flotante y las variaciones en los saldos de caja son parte de este acápite de la cuenta. Si existiere un sistema contable público, la deuda flotante reflejaría variaciones de las cuentas de pasivo. Es necesario distinguir en-



tre la cuenta ahorro-inversión-financiamiento que se elabora a base de gastos devengados; de aquella que se realiza a base de caja, que incluye la deuda flotante como partida informativa. Además, la citada cuenta debe contener columnas para la ejecución de, cuando menos dos períodos anteriores y la proyección para dos siguientes.

### **1. 5. Déficit o superávit fiscal global y financiamiento**

Cuando los ingresos corrientes y de capital superan a los gastos corrientes y de capital, el Estado obtiene superávit en sus cuentas, en caso contrario el resultado fiscal es un déficit, si son iguales las cuentas públicas se equilibran. Mientras más elevado es el déficit fiscal, es mayor la necesidad de nuevo endeudamiento público a través de la contratación de créditos externos e internos y emisión de bonos o certificados gubernamentales. La emisión inorgánica de billetes por parte del Banco Central puede también financiar el déficit fiscal ocasionando presiones inflacionarias, el empobrecimiento de la mayoría de la población y grandes desequilibrios en la economía. En el Ecuador, el financiamiento del déficit por parte del Banco Central está prohibido por disposición de la Ley de Régimen Monetario.

Por definición, el déficit o superávit del gobierno es igual al financiamiento pero con signo contrario. De los datos ilustrativos del cuadro 1 se deduce que el déficit de -500 es igual al financiamiento de 500 que se muestra con signo contrario, lo cual evidencia que los déficit se financian con endeudamiento. Si existiera un superávit de 500, el financiamiento sería de -500. El superávit se utiliza para pagar las amortizaciones de los préstamos y por consiguiente disminuir el monto del endeudamiento público. Parte del déficit se puede financiar también con la utilización de saldos de caja y ficticiamente a través de la deuda flotante.

## 1. 6. Deuda flotante

Una forma ficticia de financiar el déficit es acumular pagos pendientes en la Dirección Nacional de Tesorería durante todo el ejercicio fiscal, para que sean cancelados en el siguiente año. Es esta la deuda flotante comúnmente llamada “bola” en el Ministerio de Finanzas y Crédito Público. La acumulación de pagos pendientes o deuda flotante, posterga la adopción de medidas fiscales para sincerar las cuentas públicas. Se aprecia en el cuadro 1 una deuda flotante de 50 como parte del financiamiento de un déficit de 500. Esta deuda no existiría si se incrementaran ingresos, redujeran gastos o incurriera en endeudamiento por el valor de 50.

Son varios los deshonestos arbitrios utilizados para presentar valores irreales y subestimados de esta variable, algunos se analizarán con mayor profundidad en el capítulo correspondiente. Ante la ausencia de un sólido sistema integrado de información financiera, la deuda flotante es objeto de constantes manipulaciones para maquillar los resultados fiscales. Además, solo refleja los pagos pendientes en la Dirección Nacional de Tesorería, no obligaciones impagas de todas las entidades y organismos.

## 1. 7. Lectura por encima y por debajo de la línea

La cuenta ahorro-inversión-financiamiento que se ejemplifica en el cuadro 1, se divide por una línea imaginaria en dos grandes componentes del estudio de las finanzas públicas. Por encima de esta línea están los ingresos y gastos estatales, y el resultado que se refleja en el déficit o superávit global. Por debajo de la línea está el financiamiento, es decir, la forma en que el Estado financia su déficit o utiliza el superávit. En las esferas técnicas nacionales e internacionales, se refiere a los resultados fisca-

les de los países por encima y debajo de la línea, los cuales, como se dijo en el punto 1.5 por definición deben ser iguales.

La falta de confiabilidad en las pocas estadísticas fiscales disponibles, induce a que la validez de los déficit o superávit se confirme con la información existente sobre las variables de su financiamiento por debajo de la línea; esto es desembolsos, amortizaciones y saldos de caja que se pueden verificar con mayor exactitud en las cuentas del Banco Central. A este proceso se agrega la validación de la deuda flotante sujeta al manejo discrecional del Ministerio de Finanzas.

### **1. 8. Desembolsos, amortizaciones, intereses**

Los desembolsos son dineros que recibe el Estado cuando contrata préstamos y coloca bonos o certificados de tesorería, en el país o el exterior. Por su naturaleza, los desembolsos no constituyen ingresos para el fisco sino una forma de financiamiento del déficit público, como se aprecia con claridad en el cuadro 1. Falsas interpretaciones que los consideran como ingresos, han llevado a erróneas y subvaloradas presentaciones del déficit y a potenciar el endeudamiento con la equivocada creencia que los desembolsos disminuyen el déficit. Aquellos financian los saldos rojos, no los disminuyen.

Las amortizaciones son pagos que periódicamente efectúa el Estado con cargo al capital obtenido en préstamos, colocación de bonos y certificados. Las amortizaciones no constituyen gastos. Como se observa en el cuadro 1, desembolsos y amortizaciones forman parte del juego financiero, por debajo de la línea, que se obliga el Estado para financiar su déficit, utilizar el superávit y cancelar los vencimientos del principal de créditos pasados.

Los intereses y comisiones que paga el Estado por la deuda contraída, son parte importante de los gastos estatales. Estos valores se reflejan por encima de la línea en la cuenta-ahorro-inversión financiamiento e inciden directamente en el déficit o superávit fiscal.

El crédito externo neto es la diferencia entre los desembolsos y amortizaciones externos, 650 menos 250, en el cuadro 1. El crédito interno neto es la diferencia entre los desembolsos y amortizaciones internos, 100 menos 50 en el mismo cuadro. Al pago por intereses y amortizaciones de la deuda pública interna y externa se denomina “servicio de la deuda”.

### **1. 9. La cuenta corriente de la balanza de pagos**

La balanza de pagos es un cuadro que muestra de manera integrada los balances de las operaciones externas del país. El balance entre exportaciones e importaciones muestra el resultado de la balanza comercial. El balance entre los servicios que presta el país y los que recibe, entre los que se considera el pago de intereses de la deuda externa, es el resultado de la balanza de servicios y renta. El balance de capitales evidencia el resultado de los capitales recibidos por inversión extranjera directa y el movimiento de desembolsos y amortizaciones de la deuda externa, tanto pública como privada. El saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos es el resultado de la sumatoria de los saldos de las balanzas comercial, de servicios y renta, y transferencias unilaterales.

### **1.10. Déficit fiscal y cuenta corriente**

Existe relación directa entre el déficit fiscal y el saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos. Para financiar el déficit el Estado acude a préstamos externos por los que paga intereses, el nivel creciente de estos hace que el pago por los servicios que

recibe el Ecuador del extranjero, sea cada vez mayor que los valores recibidos por los servicios prestados al exterior. De allí que los incrementos del déficit público se asocian a caídas en el saldo de la cuenta corriente. Como los intereses se pagan en dólares, se necesita exportar más o importar menos para disponer de divisas que permitan cubrirlos y compensar la caída del saldo de la cuenta de servicios ocasionada por el pago de intereses externos. Si además, el balance entre exportaciones e importaciones es negativo y el flujo de capitales pobre, un país está en graves problemas.

### **1. 11. Relaciones con el producto interno bruto (PIB)**

El producto interno bruto (PIB) es el valor total de los bienes y servicios finales que se producen en el país durante un año o trimestre, según fuere el período de medición. Un país produce infinidad de bienes y servicios como automóviles, refrigeradoras, reparaciones eléctricas, servicios bancarios y hoteleros, servicios de restaurantes y otros. La suma de tales conceptos configuran el PIB.

El PIB puede expresarse en valores corrientes y en valores constantes, estos últimos se obtienen luego de deducir una tasa de inflación mediante un deflactor especialmente calculado para este propósito. Al definir políticas fiscales y de deuda es necesario perseguir cierta razonabilidad en las relaciones de algunas variables de las finanzas públicas con el PIB. Se puede referir entonces, a la magnitud que representan los sueldos y salarios, intereses, recaudaciones, deuda pública, gasto total, inversión y ahorro públicos, en relación con el PIB. Se trata de establecer si estos parámetros son adecuados para la economía y pueden ser socialmente aceptados, también permiten comparaciones con economías de otros países.

### 1. 12. Gastos vinculados a deuda externa

Con frecuencia el Estado contrata préstamos en el exterior para financiar ciertos gastos, estos son parte del déficit y deben constar en la cuenta ahorro-inversión-financiamiento en los rubros correspondientes al gasto de capital o inversión. En el cuadro 1 se observa que los gastos de inversión por 300, asociados a la deuda externa, son iguales a parte de los desembolsos externos por 300.

Cuando el Ecuador contrata préstamos para construir una central hidroeléctrica, una carretera u obras de alcantarillado, adquirir equipos médicos o educativos, “modernizar” las instituciones estatales, etcétera, realiza gastos de inversión que forman parte del déficit fiscal financiado con recursos externos. La ausencia de un fiel registro de estos gastos en la cuenta ahorro-inversión-financiamiento, subestima de manera importante el déficit público.

### 1. 13. Déficit estructural o normativo

Los gastos de un ejercicio fiscal que se efectúan con desembolsos por préstamos externos y colocación de bonos o certificados emitidos, constituyen el déficit estructural o normativo que mantiene el Estado, base sobre la cual debe partir cualquier programa fiscal. Se considera un déficit estructural porque es conformado con gastos de deuda ya contratada, por tanto, está financiado con los desembolsos correspondientes.

Cuando, a pesar de existir gastos efectuados con deuda externa se consigue equilibrar las cuentas públicas, este déficit se oculta, pierde sentido el endeudamiento para inversión y más bien resulta nocivo por la carga de intereses inherente. Al lograr equilibrios fiscales cuando existen gastos realizados con deuda externa; se esconde inconscientemente el verdadero impacto del

endeudamiento en el presupuesto, en la economía y en la pobreza. En una situación de equilibrio, a pesar de la existencia de gastos con deuda, se pagan amortizaciones con ingresos naturales del Estado por un monto igual a tales gastos; como con este resultado fiscal el monto total de la deuda no se incrementa, los proyectos financiados con créditos externos pueden existir indefinidamente. Igual efecto se consigue si el déficit es menor que la cuantía de los gastos vinculados a la deuda.

#### **1. 14. Gastos devengados u obligaciones del Estado**

Cuando el Estado recibe un bien o servicio tiene la obligación legal de pagar por ellos. El trabajo de la burocracia que se inicia el primer día hábil de cada mes; la recepción de equipos, muebles, suministros, obras públicas, servicios, etcétera, constituyen los gastos devengados u obligaciones del Estado. La determinación del déficit público debe efectuarse en consideración de tales valores y no de los que efectivamente se pagan cada año, pues estos últimos ocultan las deudas cuya cancelación postergan los gobiernos para los ejercicios siguientes.

El Ecuador no dispone de un sistema de información financiera que arroje de manera confiable y oportuna los gastos devengados. Ante tal carencia, en el gobierno central estos se han asimilado a las “Determinaciones de Gasto” que emite la Subsecretaría de Presupuestos y Contabilidad. Las determinaciones son documentos que elabora la Dirección Nacional de Presupuestos de tal Subsecretaría, de manera previa a la ubicación de fondos por parte de la Dirección Nacional de Tesorería. Tales documentos no reflejan de manera fiel los gastos devengados pero constituyen la mejor aproximación a los mismos. Desde hace décadas, el cálculo del déficit o superávit fiscal evidencia las limitaciones de falta de información sobre gastos devengados, lo cual hace que las cifras sobre tal variable presenten dudas, varíen

constantemente y sean objeto de manipulaciones para falsear el déficit público.

### 1.15. Fideicomisos y provisiones

El servicio de la deuda interna y externa absorbe la totalidad de las recaudaciones por los impuestos a la renta, al valor agregado, arancelarios a las importaciones y venta de derivados; supera el 10 % del PIB. Esta ingente cantidad de recursos vuelve totalmente ilíquida la caja fiscal. Para asegurar los pagos y garantizar la imagen y solvencia del país, los valores correspondientes al servicio son fideicomisados y provisionados.

El fideicomiso es un proceso mediante el cual el Banco Central retiene automáticamente de las cuentas del Tesoro Público los valores que se obliga a pagar el Estado por intereses y amortizaciones, obligatoriedad que consta en los respectivos contratos de deuda. Las provisiones, en cambio, son retenciones que también efectúa el instituto emisor con el mismo fin, pero de común acuerdo con la Dirección Nacional de Tesorería; en este caso, no existe obligación contractual de efectuar retenciones automáticas pero si de servir la deuda. De allí, que cuando se promueve el no pago de la deuda se muestra desconocimiento del tema y al no presupuestar correctamente el servicio se engaña al país.

## NOTAS

- 1 Ley de Presupuestos del Sector Público.



*Capítulo II*  
**CRECIMIENTO ECONÓMICO Y  
REDUCCIÓN DE LA POBREZA:  
NUEVO HORIZONTE PARA LAS  
FINANZAS PÚBLICAS**

La ausencia de objetivos y fines nacionales conducentes a una idea acabada del Ecuador que se quiere construir en un futuro determinado, se ha sentido sensiblemente en la evolución de la finanzas públicas desde 1980, vacío matriz desorientador permanente de cuanto se ha hecho con los ingresos, gastos y endeudamiento público. El día a día, la burda respuesta a la coyuntura, el inmediatismo, el volver a comenzar ante cada cambio de funcionario, la improvisación sin escrúpulos, la indecisión como norma, el menosprecio a la gestión pública, la falta de profesionalismo, el desconocimiento de los más elementales basamentos de las finanzas públicas y el imperio de la racionalidad política de cada gobierno han caracterizado, de manera obsesiva, la conducción de las finanzas públicas desde la reinstauración de la democracia.

La gestión fiscal requiere un cambio radical en función de un nuevo horizonte compatible con la visión estadista de un Ecuador repensado. Con severidad y perseverancia sin límites, las finanzas públicas deben perseguir el crecimiento económico y reducción de la pobreza. La consecución de equilibrios y superávits fiscales como resultado de un manejo sano y ordenado de las cuentas del Estado, es el cimiento estructural de estos dos grandes objetivos nacionales.

## 2.1. Crecimiento y política fiscal: simbiosis para concretar la esperanza

El pensamiento económico mundial confluye en la imperiosa necesidad de alcanzar elevadas tasas de crecimiento económico para reducir el número de pobres, al margen de las interminables disquisiciones sobre como lograr una distribución más equitativa de los ingresos y riqueza que se generen. Es lógico pensar que el solo hecho de producir bienes y servicios en abundancia, contribuirá a disminuir los niveles de pobreza por los efectos secundarios y naturales que la expansión del ingreso y riqueza tiene en toda la población. Al aumentar la producción se crean más empleos, consumen más bienes, requieren más servicios, se puede pagar mejor a los que tienen trabajo y el Estado contará con más recursos para disminuir las desigualdades.

Existe una relación directa entre crecimiento económico y las políticas fiscal y de endeudamiento público. Se pueden utilizar los instrumentos fiscales para aumentar o disminuir la capacidad de ahorro del sector privado, sobre el que influye el ahorro público. Además, los déficit aumentan el endeudamiento, cuyo pago de intereses resta capacidad de ahorro del Estado y merma el financiamiento propio de la inversión.

### *Democracia, políticos y gobiernos, una deuda de crecimiento por incapacidad*

El ingreso por habitante, luego de una profunda depresión entre los años 1985 y 1992, período en el que estuvieron en el poder un gobierno socialdemócrata de tendencia centro izquierda y otro socialcristiano de tendencia derecha-empresarial, apenas tiende a recobrar en los años 1996 y 1997, el nivel logrado en 1980. Sin embargo, una renta per cápita de 1.600 dólares retrata un país pauperizado con distancias siderales de los países desarrollados en los que supera los 20.000 dólares.

**CUADRO 2**  
**TASAS DE CRECIMIENTO EN VALORES CONSTANTES DEL PIB**  
**TOTAL Y PIB PETROLERO EN RELACIÓN CON EL TOTAL Y PIB**  
**PER CAPITA EN DÓLARES (PORCENTAJE PROMEDIO)**

PERIODO	CRECIMIENTO		PIB PETRO/ PIB TOTAL	PIB POR HABITANTE
	PIB	PIB PETROL		
1980-81	4.4	-0.8	10.3	1.554
1982-84	0.9	11.7	12.4	1.391
1985-88	3.0	18.9	12.4	1.088
1989-92	3.0	0.9	12.2	1.063
1993-96	2.7	5.9	14.1	1.509
1997 (1)	3.3	4.6	14.2	1.669

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

(1) *Estimación del Banco Central.*

Entre 1980 y 1997 la economía ecuatoriana ha crecido en un promedio del 2.8 por ciento, cuadro 2, apenas superior al crecimiento de la población. El estancamiento económico es el gran resultado de los gobiernos y políticos que han paseado su incapacidad por el palacio de Carondelet. Las ideologías políticas más diversas han estado en el Poder representando a postulados populistas, demócratas cristianos, socialcristianos, etcétera, con posiciones oscilantes desde el centro-izquierda hasta la extrema derecha. Es evidente que la gama de partidos políticos que han gobernado y co-gobernado subterráneamente al Ecuador, han fracasado en su conducción económica y son responsables del devastamiento social. Ante la anulación del espacio para sistemas estatistas encarnados por los regímenes comunistas, los desacreditados políticos han sido incapaces de encontrar una alternativa válida para el desarrollo.

Se han perdido 18 años de la vida nacional. El costo de estas pérdidas es el atraso, subdesarrollo y pobreza. Sin embargo,

nadie ha sido juzgado por estos crímenes sociales; en abierta distorsión de la razón, todos los gobernantes de turno creen haber salvado al país; y, lo que es más grave, siguen teniendo voz y pontifican soluciones que no fueron capaces de aplicar cuando tuvieron poder. En el gobierno del Estado han pasado empresarios y no empresarios con los mismos frustrantes resultados.

Que los gobiernos asuman el poder en elecciones libres y con libertad de acción de los partidos políticos solo es posible en democracia; la de los últimos 18 años ha sido incapaz de encontrar la senda del crecimiento económico y reducción de la pobreza. Se requiere entonces, otra democracia, otros políticos, otros gobiernos.

### *Creecer sin el petróleo, hacia una sociedad no subsidiada*

Desde 1972 la economía ecuatoriana ha girado alrededor del petróleo. En el cuadro 2 se observa que el petróleo representa desde 1980 un promedio del 12.6 por ciento del PIB, estructura similar que se mantuvo en los años 70. La actividad petrolera es cinco veces superior al sector de la construcción, que posee un gran potencial para generar empleo. El aporte del petróleo al PIB es algo menor que la agricultura y equivalente a la industria. El crecimiento de la economía en gran medida se ha condicionado al desenvolvimiento de la actividad petrolera que, en promedio, en los últimos 18 años ha crecido en el 7 por ciento. Además, el dinero fácil del petróleo impulsó un agresivo endeudamiento, condena perpetua de los ecuatorianos. Aún, irresponsablemente se piensa que el petróleo debe seguir garantizando nuevos créditos. La renta petrolera financia el 40 por ciento del presupuesto del gobierno central, dependencia que indirectamente induce a la evasión fiscal y degenera la cultura tributaria. Puede concluirse que el petróleo ha anulado el crecimiento de otros sectores de la economía, estructurando una sociedad ociosa mal acostumbrada a un subsidio natural.

Es descubrir lo obvio, pensar que el Ecuador necesita producir con urgencia y a un ritmo acelerado la mayor cantidad de bienes y servicios. Es indudable por otra parte, que esto no será posible manteniendo los mismos esquemas vigentes en el país desde 1980, la solución está en repensar el estilo de desarrollo. El futuro del Ecuador debe asentarse en el crecimiento de los sectores no petroleros, focalizando en ellos todas las acciones de apertura a la inversión directa, nacional y extranjera. Una ruptura con la historia es indispensable para desplazar al petróleo como eje de la economía.

La necesidad de crecer no puede limitarse a slogan de campañas políticas traducidos, luego, en grandes frustraciones nacionales. Encontrar la senda del crecimiento exige abandonar los extremismos de viejas posiciones identificadas con el sindicalismo público y privado, y doctrinas políticas anacrónicas que agitan determinados partidos. Si el Ecuador no se moderniza, atrae inversión extranjera directa, reduce el tamaño del sector público y fomenta el ahorro nacional, jamás alcanzará altas tasas de crecimiento. Los falsos tabúes y nacionalismos hipócritas que esconden camuflados intereses, deben sepultarse para abrir a la inversión las telecomunicaciones, los sectores eléctrico y petrolero, la minería, los servicios públicos, etcétera. Lo verdaderamente estratégico para el Ecuador es el crecimiento y disminución de las desigualdades sociales.

*Finanzas públicas para crecer: fin ineludible del Estado*

El crecimiento económico y las finanzas públicas tienen una relación simbiótica llamada a concretar las esperanzas de un pueblo, aún milagrosamente creyente. En la senda de esta reflexión, el sector público de ningún modo puede ser el motor del crecimiento, por el contrario, su papel debe limitarse a tareas redistributivas y de regulación.

La mejor contribución de las finanzas públicas al crecimiento económico, consiste en sostener en el mediano y largo plazos el equilibrio de las cuentas públicas y progresivos superávit fiscales. En este proceso, es vital encontrar y mantener en el tiempo un tamaño de sector público adecuado para la economía nacional<sup>1</sup>. La magnitud óptima de un sector gubernamental que no constituya un óbice al crecimiento económico y más bien lo impulse, requiere el sostenimiento de un nivel de gastos cubiertos con impuestos que no sean confiscatorios para la sociedad y se paguen voluntariamente.

La certidumbre, confianza y transparencia de una sana gestión fiscal, es fundamental en el esfuerzo que haga el país para crecer y reducir el número de pobres. El déficit fiscal es la principal causa de la inestabilidad, pues, en este resultado confluyen vicios políticos, incapacidades e ineficiencias de los gobiernos para manejar la economía. Equilibrios y superávit fiscales son producto de un buen gobierno y evidencian seriedad en la conducción del Estado, apreciación que en el concierto de naciones avaliza las decisiones de inversión.

Si el manejo adecuado de los ingresos y gastos promueve el ahorro público en armonía con los fines de atención básica a los sectores sociales, el sector gubernamental contribuirá de manera importante al crecimiento económico; este a su vez, suministrará al fisco los recursos necesarios para el cumplimiento de las bien definidas finalidades públicas. El actual nivel de endeudamiento y la sobredimensionada estructura de gastos fijos en salarios e intereses, vuelve de nulidad absoluta cualquier intento de dinamizar la economía a través del gasto fiscal. Ese camino precipitará al país al colapso económico y social.

El sobreendeudamiento público e imposibilidad de generar ingresos para financiar el actual nivel de gastos, constituyen una seria limitación para considerar al gasto público como mecanis-

mo para impulsar el crecimiento. Este debe asentarse en la dinámica del sector privado y en acciones reguladoras y redistributivas de un sector gubernamental pequeño, pero eficiente.

El aumento de la capacidad de ahorro del Estado, manteniendo un nivel adecuado de impuestos y gasto corriente, tiene importantes efectos de inducción en la conformación del ahorro privado que financie la inversión y el crecimiento. De otra parte, al sostener equilibrios y superávit fiscales se mantiene el nivel de deuda o se la reduce, respectivamente, anulando las presiones para el aumento de las tasas de interés que encarecen el crédito e impiden emprender nuevos negocios.

Los déficit, sobreendeudamiento e inflación crónica son factores que han hecho del Ecuador una plaza de alto riesgo para la inversión, alejando las posibilidades de crecimiento. El equilibrio fiscal al controlar estas enfermedades, contribuirá estructuralmente al logro de elevados niveles de actividad económica.

El excesivo gasto en sueldos, gastos políticos, intereses de la deuda, gastos sociales ineficientes y coyunturales, son un obstáculo al crecimiento cuando producen déficit y deuda. El Estado empleador pauperiza a los desempleados, y vuelve más pobres a los trabajadores autónomos y empleados privados de renta fija. El equilibrio y superávit fiscal logrados con un sector gubernamental pequeño, impulsan la creación de empleo en el sector privado como consecuencia de su dinamismo.

## **2.2. Finanzas públicas y reducción de la pobreza: alianza obligada**

Los déficit fiscales e inflación crónicos han estado presentes en los últimos 18 años. Existe una asociación directa entre el déficit público y el aumento de la pobreza. La adopción de medidas para generar ingresos ante el creciente gasto estatal desti-

nado a fines políticos, remuneraciones e intereses, ha alimentado recurrentemente la espiral inflacionaria. La inflación ha empobrecido cada vez más a un mayor número de ecuatorianos, a la par que ha enriquecido a unos pocos. La vorágine del endeudamiento público ha obligado a asignar crecientes montos al pago de intereses y desatender a los sectores sociales. La consecuencia: más pobreza.

*Pobreza: legado que no ruboriza a los políticos*

La pobreza es legado de gobiernos y políticos en estos últimos 18 años. No quiere decir que esta no existió antes de 1980, pero ha adquirido matices dramáticos desde el advenimiento democrático <sup>2</sup>.

**CUADRO 3**  
**REMUNERACIONES, GANANCIA DEL CAPITAL,**  
**DESEMPLEO, SUBEMPLEO Y GASTO SOCIAL.**  
**(Porcentaje promedio)**

PERIODO	REMUNNE./PIB	RENTA DEL CAMP/PIB	GASTO SOCIAL PRESUP/PIB	DESEMP..	SUBEMPL.
1980-81	32.7	63.4	6.0	3.0	21.0
1982-84	27.2	72.3	4.9		
1985-88	22.4	73.0	5.2		
1989-92	14.5	78.8	4.4		
1993-96	15.7 (1)	78.6 (1)	4.9		
1997			5.1	10.4	50.0

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. MINISTERIO DE FINANZAS. INEC.

(1) Promedio hasta 1995

Se observa en el cuadro 3, que el pago de las remuneraciones representa una proporción cada vez menor de los bienes y servicios que se producen cada año, hasta llegar al 15.7 por cien-



to. Los ingresos de los trabajadores se han minimizado mientras las ganancias de quienes poseen capitales, que incluye algunos sectores informales, han crecido sostenidamente, llegando a significar el 78.6 por ciento del PIB. El desempleo y subempleo se han multiplicado sin medida; en cambio, el gasto del presupuesto en salud, educación, vivienda, bienestar social, evidencia un franco retroceso.

Para fines de 1993 casi 9 millones de ecuatorianos no estaban en condiciones de cubrir sus necesidades básicas de alimentación, vestuario, vivienda, educación; cinco millones ni siquiera podían llegar a satisfacer la canasta mínima de alimentos; 91 de cada cien habitantes serían pobres y 60 de cada centenar estarían en la miseria. La zona rural que tiene peores servicios es 171 veces más pobre que la ciudad que goza de mejores servicios. En el área rural la mortalidad infantil es de 67 por cada mil nacidos vivos y en los sectores urbanos 38 por mil. El 76 % de las viviendas urbanas tiene servicio de agua por red pública y el 31 % en las zonas rurales. Veinte médicos existen por cada 10.000 habitantes en el área urbana y apenas 3 por esa misma cifra en el sector rural. El analfabetismo llega al 14 y 21 % para hombres y mujeres del sector rural, nivel cuatro veces más alto que en los sectores urbanos. En el campo, 2 millones de personas carecen totalmente de energía eléctrica <sup>3</sup>

*La estabilidad fiscal: contribución per se para la reducción del número de pobres*

En la actual situación fiscal del país y ante las ilimitadas demandas de una población que vive en un estado de pobreza generalizada, una inmediata satisfacción de las necesidades sociales <sup>4</sup> mediante el incremento de los gastos en educación, salud, vivienda, etcétera; aumenta el déficit público, endeudamiento e inflación, agudizando la pobreza de los sectores a los que se pretende redimir. Las vías hacia el crecimiento economi-

co se cierran, anulando las esperanzas de reducir el número de pobres.

La alianza obligada entre equilibrio y superávit fiscales y reducción de la pobreza, debe entenderse como la contribución de la estabilidad de las finanzas públicas al crecimiento económico. Sus beneficios se percibirán más adelante expresados en mayores ingresos que faciliten la atención a los sectores sociales, y generación de plazas de trabajo por el sector privado. No puede esperarse la inmediata superación de la pobreza con el auge del gasto fiscal, que al entronizar los déficit más bien extiende la pauperización de amplias capas poblacionales. La acción redistributiva del Estado es un proceso lento y sostenido asociado a la evolución del crecimiento económico, si este no llega no es posible cumplir tal función; en la situación actual tratar de concretarla mediante déficit y deuda retrasa aún más el dinamismo de la economía, y produce más pobreza por sus efectos colaterales.

Sólo una gestión de las cuentas públicas disciplinada, severa, prudente, observada continuamente durante varios años; acompañada de altas tasas de crecimiento económico, permitirá reducir progresivamente la pobreza. Para los políticos que persiguen réditos inmediatos y para los sectores sociales cansados de su secular engaño, resulta inadmisibles que la disciplina y un sano manejo fiscal conduzcan a redimir a los sectores deprimidos.

Cuando las cuentas fiscales sean sustentables en el mediano y largo plazos; los sobresaltos sociales y de los agentes económicos ante las revisiones de precios, devaluaciones y otras medidas de ajuste desaparecerán con su consecuente impacto en los precios de bienes y servicios, caída del poder adquisitivo de los salarios y empobrecimiento de las mayorías. La estabilidad fiscal es fundamental para el crecimiento y condición para disminuir las desigualdades sociales, sin aquella los fines redistributivos del Estado serán una quimera.

*Hacia el equilibrio fiscal para reducir la inflación, freno a la pauperización.*

Los déficit fiscales producen inflación y esta empobrece a las grandes mayorías. Desde 1980 persisten saldos rojos en la cuentas del Estado; los que no han podido cambiar de color a pesar de los aumentos de impuestos, devaluaciones, incrementos en el precio de los combustibles, energía, gas, servicio telefónico, etcétera, que han practicado todos los gobiernos. El circuito de la pobreza es bastante conocido: sube el gasto fiscal, se revisan los precios de los bienes y servicios públicos y deprecia el sucre, medidas que alimentan la inflación; la que a su vez impulsa el gasto en mayor proporción por la injerencia política, induciendo a nuevas revisiones de los principales precios públicos que regeneran con mayor fuerza la inflación. Espiral inflacionaria de la que el Ecuador no ha podido salir en las últimas décadas. Como los salarios se ajustan por debajo de la evolución de los precios y el estancamiento económico no posibilita la creación de nuevos empleos, la pobreza se ha multiplicado.

Con la persistencia de la inflación los pobres pueden adquirir cada vez menos y sus posibilidades de bienestar son remotas, deprimente perspectiva complementada con las carencias fiscales que imposibilitan al Estado brindar las atenciones sociales básicas. Para los pobres, adquirir vivienda propia, educar a sus hijos, contar con agua potable y luz eléctrica, atender sus enfermedades, son aspiraciones inalcanzables como secuela de la inflación que provocan los déficit fiscales.

Dogmáticamente se atribuye al aumento de la demanda de bienes y servicios por el excesivo gasto público como determinante de los procesos inflacionarios, al no existir la contraparte adecuada en la producción de los mismos. Si se analiza la composición del gasto se puede concluir que esta afirmación es parcialmente cierta, pues el gasto está constituido en su mayor pro-

porción por sueldos de la burocracia que inciden parcialmente en la demanda, intereses de la deuda externa que no significan exigencias de bienes y servicios, y la escasa inversión que es frecuentemente recortada por razones fiscales.

Los aportes del déficit fiscal a la inflación están esencialmente en otros factores. Medidas que deben tomarse para reducir los déficit como incrementos en los precios de los combustibles, gas, energía eléctrica, agua, teléfonos, etcétera, arrastran alzas en los precios de los alimentos, vestuario, transporte, y en el conjunto de los bienes y servicios. Lo propio acontece con los aumentos en los niveles de los impuestos o creación de nuevos tributos. El sobredimensionado gasto público al provocar la necesidad de incrementos de ingresos produce inflación por las razones antes mencionadas. Las desmesuradas alzas salariales de la burocracia y FF AA tienen efecto en el aumento de precios al generar déficit y por el comportamiento de los especuladores.

Las indecisiones sobre medidas fiscales, inestabilidad política, falta de transparencia en el presupuesto, ausencia de información fiscal confiable y distorsiones de la misma, desconfianza en las magnitudes del déficit, etcétera; ocasionan un ambiente de incertidumbre generalizada en la economía, traducido en acciones especulativas y ajustes de precios en función de la particular percepción que sobre el tema fiscal tienen productores y proveedores de bienes y servicios. Las expectativas de los agentes económicos sobre la situación fiscal son el principal factor de la vorágine inflacionaria que vive el Ecuador.

La inflación estructural derivada del déficit público lleva también a la devaluación de la moneda para que los exportadores puedan competir con sus precios y vender sus productos en el exterior. El deslizamiento del sucre en relación con el dólar, vuelve a alimentar el proceso inflacionario al subir el precio de

los artículos importados y aumentar el gasto fiscal por el pago de los intereses de la deuda externa y las importaciones públicas.

Todo déficit fiscal incrementa la deuda pública. Para cubrir el déficit y el pago de amortizaciones internas por créditos pasados, se acude al mercado interno para obtener desembolsos mediante la emisión de bonos y certificados de tesorería. Sino existe armonía entre las políticas fiscal, monetaria y de deuda, esa captación de recursos puede elevar las tasas de interés domésticas, encarecer los créditos que conceden los bancos para producir bienes y servicios; por tanto, la inflación se acelera. Esta última *per se*, impulsa las tasas de interés y obliga al deslizamiento del tipo de cambio para sostener equilibrios en el comportamiento de estas variables.

Los citados y muchos otros, son elementos inflacionarios vinculados a los déficit fiscales. Como se ha reiterado, la inflación hace miserables a los pobres y empobrece a los casi pobres. Los que poseen capitales, propiedades, inversiones financieras, etcétera, se protegen de la inflación y enriquecen con ella mediante la especulación. Sus bienes se revalorizan más allá de las subidas de precios, sus inversiones ganan intereses reales, especulan con alzas del dólar, etcétera. En el otro extremo, los desempleados están en la inanición; los que tienen empleo apenas pueden alimentarse precariamente, ahorrar les es imposible y más aún aumentar su patrimonio. La inflación entonces, además de constituir una fábrica de producción de pobreza en cadena, amplía de un modo brutal las diferencias entre pobres y ricos.

Gobiernos con sus ineficiencias e incapacidades, políticos con sus protervos intereses, servidores públicos con sus ambiciones y privilegios en sus diversos ámbitos; al causar déficit, deuda e inflación, llevan sobre sus hombros la pobreza que han incubado. El gran propósito a sacralizarse como finalidad nacional es

conseguir el equilibrio y superávit fiscal para reducir la inflación y el número de pobres.

La persistencia de la inflación impide el progreso de la gente pobre. Si la inflación fuese cero, todos los esfuerzos de la sociedad y los gobiernos se encaminarían exclusivamente a mejorar el nivel de vida de la población. Empresarios y trabajadores consensuarían mayores rendimientos para mejorar los salarios que siempre tendrían aumentos reales. La eficiencia del Estado en las recaudaciones se mediría de inmediato al eliminarse las distorsiones que ocasiona la inflación, ocultando la inoperancia en el cobro de impuestos. La burocracia solo podría tener aumentos remunerativos ante un real crecimiento de los recursos estatales. Los que se incorporan al mercado de trabajo tendrían como horizonte una mejora constante de su condición de vida y no la expectativa de un pronto empobrecimiento. El equilibrio fiscal al coadyuvar a la disminución de la inflación transforma las expectativas de la población; alentando con optimismo las esperanzas de prosperidad general e individual, al archivar la eterna lucha por recuperar el poder adquisitivo que la ha fundido en el pesimismo y frustración.

## NOTAS

- 1 BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. Cuadernos de Trabajo No 113. 1997, p. 10, “ Aunque pueden existir muchas consideraciones sobre el tamaño del sector público, de modo general su financiamiento no debe ser inflacionario, distorsionar los precios relativos, permitir el pago de la deuda pública, no desalentar la producción; y, generar credibilidad y confianza en los agentes económicos “.
- 2 Existen diferentes estadísticas, formas y datos sobre la pobreza y carencia de servicios sociales. El Informe sobre Desarrollo Humano 1997, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ubica al Ecuador en el puesto No 72 entre los países del mundo, en función del Índice de Desarrollo Humano. En cualquier ca-

so, la pobreza se manifiesta cada vez con mayor crudeza en las calles, plazas y pueblos.

3 GUZMAN Marco. Biculturalismo y Pobreza. Corporación Editora Nacional. Quito. 1994. ps. 48-64.

4 El incremento de sueldos al magisterio nacional, publicado en el Registro Oficial No 173 de 15 de octubre de 1997, representa el 0.8 % del PIB para los años 1998 y 1999. Igual magnitud significa la entrega gradual de recursos a los gobiernos seccionales, establecida mediante Ley publicada en el Registro Oficial No 27 de 20 de marzo de 1997. Estos aumentos al gasto contribuyen en 1.6 % del PIB al déficit fiscal de cada año.

*Capítulo III*  
**RECREAR EL ESTADO:  
CONTEXTO INDISPENSABLE PARA  
EL EQUILIBRIO FISCAL Y  
REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

La definición de políticas fiscales y deuda que conduzcan al equilibrio y superávit, para fomentar el crecimiento y reducir el número de pobres, debe responder a las perspectivas del Estado que se pretende construir. Sin embargo, desde la reinstauración de la democracia en 1979, las medidas para generar ingresos, asignar recursos y endeudar al país, han sido una sucesión de improvisadas e incoherentes respuestas a la crisis de la deuda externa que tuvo su punto culminante en 1982. Desde entonces, la senda del ajuste por la que todos los gobiernos han transitado, sustituyó su incapacidad para definir el Ecuador que se debía conformar en el largo plazo.

La administración de las finanzas públicas contribuyó a forjar un Estado amorfo y paquidérmico, caduco, anquilosado en el tiempo; también fue encarnación de una progresiva descreditación del accionar político. Las políticas fiscales se construyeron al amparo de disposiciones constitucionales y legales que protegen esquemas de conducción estatal, reñidos con las corrientes de globalización y modernidad que gobiernan el mundo contemporáneo.

Enfrentar el desafío de crecer para reducir la pobreza y desigualdades sociales exige el rediseño del Estado, una reconceptualización que admita un manejo de las finanzas públicas en concordancia con tales objetivos. No será posible de otro modo sostener en el tiempo un sano manejo fiscal sustentado en am-



plios consensos sobre la generación de ingresos, asignación de gastos, limitación del crédito, aplicación de una prudente política salarial, reducción del sector gubernamental, etcétera. Estadios de las finanzas públicas que tienen directa relación con grandes definiciones sobre sindicalización pública, legislación laboral, tratamiento de áreas estratégicas; procesos de privatización, capitalización y concesión y definición del papel del Estado mediante una clara delimitación de los ámbitos público y privado.

### **3.1. Las corrientes económicas mundiales: marco obligado del otro Ecuador**

Aunque muchos se resistan a creerlo, el Ecuador es parte del mundo. Su vida económica, social, cultural, política, de ningún modo puede estar al margen de las grandes corrientes que marcan el comportamiento de la humanidad. Más aún, cuando su posicionamiento en el concierto internacional en estos y otros campos es insignificante. La inserción del país en la globalización económica es una sentencia.

“La globalización, que ha sido un tema económico dominante en el decenio de 1990, encapsula a la vez una descripción y una receta. La descripción es la ampliación y profundización de las corrientes internacionales de comercio, finanzas e información en un solo mercado mundial integrado. La receta consiste en liberalizar los mercados nacionales y mundiales en la creencia de que las corrientes libres de comercio, finanzas e información producirán el mejor resultado para el crecimiento del bienestar del ser humano. Todo se presenta con un aire de inevitabilidad y convicción abrumadora. Desde el auge del libre comercio en el siglo XIX no había una teoría económica que concitara una certidumbre tan generalizada”<sup>1</sup>.

El déficit o superávit fiscales y la evolución de las cuentas públicas tienen directa vinculación con cuanto se haga o deje de hacer en el campo de la globalización económica. Si el Ecuador es más competitivo podrá exportar más y con esas divisas incrementar sus importaciones para generar más ingresos al fisco. Los capitales tienen una gran movilidad mundial y permanecen en donde se les brinde reglas claras, seguridad y rentabilidad. Mientras mejores sean las condiciones para competir por la captación de inversión extranjera directa, el Estado disminuirá su nivel de endeudamiento y obtendrá recursos para ejercer sus funciones redistributivas.

Cierto es que la globalización del comercio, capitales, información y tecnología tiene ganadores y perdedores y el Ecuador está entre estos últimos. No obstante, la opción no es el ostracismo, si en cambio, la articulación de mecanismos que permitan neutralizar los efectos negativos que en el campo social temporalmente puede producir la globalización. La política fiscal tiene una importancia vital en esta dirección, al diseñarse para controlar la inflación, contribuir al crecimiento y atender a los sectores más pobres.

### **3.2. Estado equidistante del neoliberalismo a ultranza y el estatismo extremo**

En los últimos 18 años el manejo de las finanzas públicas ha reflejado los ex abruptos coyunturales de los gobiernos. Sus objetivos se limitaron a visiones reduccionistas, carentes de una macrovisión de largo plazo en la conducción del Estado. Los decantados propósitos de reducir el déficit y disminuir considerablemente la inflación, a tono con las tendencias de la región, no se han logrado.

Cuando en las entrañas del poder se ha vivido la administración de las finanzas públicas, es desconcertante percibir la au-

sencia de un norte claramente definido. Las apetencias políticas, sus intereses y racionalidad lo han sustituido. De allí la urgencia de establecer un marco general en el largo plazo, al que debe obedecer la definición de políticas fiscales y deuda.

Con la caída de los regímenes comunistas no han muerto las ideologías. Las utopías siempre vivirán como motivación existencial del hombre; sin embargo, el sistema económico de libre mercado es el predominante en el mundo entero. “Al acercarse la humanidad al fin del milenio, las crisis gemelas del autoritarismo y de la planificación centralizada socialista han dejado a un solo competidor como ideología de validez potencialmente universal: la democracia liberal, la doctrina de la libertad individual y de la soberanía popular. No es señal de provincianismo, sino de cosmopolitanismo reconocer que ha surgido en los últimos siglos algo así como una cultura realmente global, centrada en el crecimiento económico fomentado por la tecnología y en las relaciones sociales capitalistas necesarias para producirla y sostenerla”<sup>2</sup>.

La absoluta libertad económica fomenta la inequidad social y desprotege a los más pobres. El estatismo extremo ha probado ser ineficiente, contrario al crecimiento económico y progreso social. El Estado ecuatoriano entonces, debe recrearse en una posición equidistante de estos extremos. Proceso que parte por redefinir su papel, delimitando con precisión las responsabilidades y ámbito de competencia de los sectores público y privado. Asignando al primero funciones de regulación y atención a los sectores sociales y, al segundo tareas de inversión, producción y distribución.

En esa perspectiva se alentará la consecución de un Estado normador-regulador; sustentado en un sector gubernamental pequeño, ágil, eficiente y efectivo que, complementado con la ac-

ción del sector privado, persiga su legitimación social a través de la credibilidad de su gestión.

Con esta orientación del Estado, el impulso a procesos de capitalización, privatización y concesión, además de atraer capitales y alentar el crecimiento, permitirá al fisco contar con recursos adicionales y liberar otros para cumplir esencialmente tareas redistributivas. Reformas laborales y limitación de la voracidad de los sindicatos públicos, cambios en la seguridad social, seguridades y atractivos para el inversionista nacional y extranjero, mejoras en infraestructura para facilitar el comercio exterior; y, en general, todas las acciones encaminadas a modernizar el Ecuador, tienen una relación causa-efecto con la administración de las finanzas públicas. Estas deben coadyuvar a la construcción del nuevo Ecuador, a su vez, los resultados del progreso se traducirán en mayores rentas para reducir la pobreza.

En esta concepción de Estado se descarta al gasto e inversión del sector público como motor del crecimiento económico, tarea propia del sector privado. No obstante, “Ya se ha visto que las recesiones económicas tienen sus raíces en el fracaso del sector empresarial para compensar los ahorros de la economía mediante la inversión necesaria”<sup>3</sup>, aserto radiográfico del Ecuador de las dos últimas décadas. El libre mercado es el caldo de cultivo para la empresa privada, al cual debe responder con eficiencia. Los empresarios privados han satanizado al sector público y no les ha faltado razón. Además, pocos son los cuestionamientos a sus contribuciones, bondades y respuestas al desarrollo nacional. La postración y atraso del Ecuador es obra de todos, en ella la actividad privada ha tenido una participación importante. Desde 1980 la empresa privada siempre ha gobernado directa o indirectamente, paradójicamente, su ineficiencia y nulo aporte a la reducción de la pobreza se han cobijado en una permanente oposición a las deficiencias públicas y de conducción del Estado. En el futuro tendrá que asumir con rigor los sacrificios y respon-

sabilidades económicas y sociales inherentes a los esfuerzos para forjar un Ecuador más próspero y menos desigual.

El equilibrio y superávit fiscales solo pueden concebirse en el marco de un Estado liberado de funciones empresariales y de producción, alentando el diseño de la política fiscal hacia la preferente asignación de recursos para prestar con eficiencia los servicios públicos que no puedan ser asumidos por la actividad privada.

### **3.3. Algunos principios del otro Ecuador, ligados a la conducción fiscal**

La conducción fiscal de un país es el espejo de determinadas normas de conducta social, ambiciones de poder y su expresión ética, y códigos inherentes al quehacer político nacional. La degeneración de los principios de una convivencia social civilizada, ha devenido en generalizadas prácticas de corrupción, una enraizada cultura de evasión en el pago de impuestos, irracional demanda de recursos públicos, afanes ilimitados de fácil enriquecimiento, un ciego y viciado accionar de la clase política. Todos estos comportamientos, penosamente aceptados como naturales, subyacen y son determinantes en la administración de los ingresos y gastos estatales.

Cuanto se pretenda hacer en las finanzas públicas de cara a un nuevo modelo de Estado, pasa por la universal aceptación de hacer lugar común en la práctica de ciertos principios, en su ausencia, los postulados de crecimiento económico y reducción de la pobreza serán simples devaneos en el horizonte de la utopía.

*Solidaridad: medida fiscal con alma*

Si el individualismo exacerbado caracteriza al libre mercado, puede cuestionarse si este deja espacios para la solidaridad. Al margen de las disquisiciones teóricas que puedan formularse al respecto, el adoptar la solidaridad como conducta ciudadana debe inducirse desde varios frentes. Los postulados constitucionales, las prácticas y ejemplos en el núcleo familiar; y, sobre todo la formación educativa son, entre otras, las vías para modelar un Ecuador solidario.

La superación de la pobreza en la mayoría de población ecuatoriana y abismales diferencias entre pobres y ricos, exige un alto sentido solidario especialmente en quienes son los privilegiados poseedores de los ingresos y riquezas nacionales. Más aún cuando “ la capacidad de solidaridad de los pobres es ilimitada. El momento que la gente adquiera sentido de solidaridad, la Iglesia, la comunidad y la nación -comunidad de comunidades- sabrán lo que es coparticipar, lo que es corresponsabilizarse, lo que es crecer con solidez. Un Estado sólido con gente solidaria”<sup>4</sup>.

La solidaridad es una medida de política fiscal que la sociedad en su conjunto debe imponerse. Esta tiene infinidad de matices. Si el contribuyente paga con honestidad sus impuestos está siendo solidario con los pobres al permitir al Estado dotarlos de educación, salud, vivienda, etcétera. Si el empresario invierte, genera empleo y paga salarios justos, expresa también su solidaridad con los desposeídos. Si la burocracia pública atenúa sus apetencias a las reales posibilidades fiscales demuestra su solidaridad con los más pobres. La solidaridad se desalienta y transforma en egoísmo e indiferencia, cuando desde la conducción del Estado se dilapidan los fondos públicos y los políticos hacen de aquellos una piñata permanente. La solidaridad es deber de todos.

*Equidad social: fin indiscutible*

Las políticas económicas de los últimos 18 años han incrementado las diferencias entre ricos y pobres<sup>5</sup>. Los primeros son cada vez menos y poseen más, los segundos son cada vez más y poseen menos. Los desposeídos apenas sobreviven y son los parias del mercado, el que funciona para pocos, tienden a ser invisibles como humanos y ciudadanos. Una sociedad tan desigual como la ecuatoriana presenta una base social y económica débil para crecer y desarrollarse. La conformación del nuevo Estado debe perseguir la estructuración de una sociedad con menos diferencias entre los que más tienen y los desheredados de la vida. Los países que han logrado desarrollarse partieron de una base social más homogénea, con menos desigualdades entre los privilegiados y quienes viven en la miseria.

El proceso de crecimiento deberá impulsarse a pesar de las limitaciones que imponen las desigualdades existentes. Su producto final será la consecución de una sociedad más igualitaria que sea capaz de sostener en el tiempo altas tasas de crecimiento económico. En esta dimensión, la política fiscal cumple un papel determinante a través de la asignación de recursos a los sectores más pobres, procurándoles una mejor atención en educación, salud, dotación de agua potable, alcantarillado, etcétera. Además, un manejo fiscal sano fomenta la equidad al ayudar a disminuir la inflación y evitar un mayor empobrecimiento de la gente; brinda certidumbre a la economía, desalienta el endeudamiento público e incentiva la inversión y creación de nuevas fuentes de trabajo. Contribuye, por tanto, a reducir la brecha entre ricos y pobres.

*Sin un Estado competitivo el Ecuador será perpetuo perdedor*

La competencia es la fuerza motriz del libre mercado. Los trabajadores tienen que competir por conseguir un puesto de

trabajo, para ello requieren una mejor calificación a través de una permanente actualización de sus conocimientos y nuevas tecnologías. Las empresas tienen que competir para mejorar sus ventas; aumentando su productividad, reduciendo costos, mejorando su eficiencia y ofreciendo productos de buena calidad a precios razonables.

El país tiene que competir con los países del mundo para colocar sus exportaciones y hacerlas crecer a tasas elevadas; debe prepararse para ser una plaza atractiva a la inversión extranjera directa, anhelada con desesperación por los países pobres y cuasi pobres, lucha sin cuartel en el concierto mundial. La inversión privada es insensible a los avatares de la pobreza, en su código comportamental la filantropía es el convidado de piedra, solo entiende el lenguaje de la rentabilidad y seguridad. En un mundo comercialmente global, sin barreras para la tecnología y la importación de artículos de todo género, la producción nacional tiene que ser competitiva para mantener sus ventas en mercados amenazados por el auge importador. En fin, los Estados capaces de competir sobrevivirán, los otros morirán lentamente condenados a la pobreza.

Mejores comunicaciones y mayor cobertura de luz eléctrica para las mayorías, puertos y aeropuertos modernos, servicios aduaneros eficientes y no corruptos, una red vial adecuada, etcétera, ayudan a competir en el concierto de naciones. Los grandes capitales requeridos en estas áreas no están disponibles internamente, se requieren del exterior. Para ser competitivos, los anacronismos económicos deben sepultarse.

En la antesala de una política fiscal para reducir la pobreza subyace la necesidad de un Ecuador competitivo. Mayores exportaciones proveen divisas que se gastan internamente y utilizan para importar bienes de consumo y de capital con efectos directos en las recaudaciones fiscales. Al vencer la competencia por



capitalizaciones, privatizaciones, concesiones, se alivia el gasto fiscal y reduce el déficit público.

*Mantener principios democráticos para crecer y equilibrar las cuentas públicas*

“En un artículo que ha hecho época, el sociólogo Seymour Martin Lipset demostró en 1959 que había un grado extremadamente alto de correlación empírica entre la democracia estable, por un lado, y el nivel de desarrollo económico de un país, por el otro”<sup>6</sup>. Sin embargo, en 18 años de democracia el Ecuador apenas ha crecido al ritmo de la población. En cambio tiene un alto nivel de endeudamiento, alta inflación, elevados niveles de desempleo y subempleo y pobreza generalizada. En si, “La democracia es buena, lo han demostrado las experiencias de los países desarrollados, lo que pasa es que la democracia ecuatoriana es de muy mala calidad”<sup>7</sup>.

Por sus resultados es evidente que el sistema democrático del país es de muy mala calidad. Las grandes mayorías no han tenido una verdadera participación democrática en las decisiones de los gobiernos, sí han sido pasivas depositarias de las nefastas consecuencias de los excesos e irresponsabilidad que la democracia ha permitido a quienes han gobernado en nombre de los pobres.

Cobijados en la participación que permite la democracia, la burocracia ha extralimitado sus conquistas impulsando el gasto y endeudamiento públicos. En asociación de ideas, los sindicatos han hecho lo propio, personalizando además una ciega oposición a la modernización del país. El Congreso, mediante el abuso de sus facultades fiscalizadoras y aprobación de leyes que crean gastos sin financiamiento, ha desestabilizado las cuentas públicas contribuyendo a la extensión de la pobreza. Lo gobiernos seccionales en nombre de la democracia se han transforma-

do en fuente inagotable de demanda de recursos del Estado. Los diputados, prevalidos de su condición de representantes del pueblo, han corrompido su misión. Los políticos han degenerado la democracia sirviendo a sus particulares intereses.

Articular un conjunto de políticas fiscales para crecer y reducir la pobreza requiere otra democracia, entendida como un escenario que exige disciplina social, compartir sacrificios y limitaciones en función de un futuro más próspero y menos desigual. Una democracia en la que se respete la autoridad y la ley proteja a todos por igual. Una democracia en que la participación del pueblo en la conducción del Estado vaya más allá de su asistencia a las urnas. Una democracia que posibilite equilibrar la mantención de la disciplina social necesaria para aplicar políticas fiscales y económicas para el crecimiento, con los grados de libertad que la sostengan y fortalezcan.

El sistema democrático permite el libre accionar de los partidos y de quienes practican el quehacer político; es la cuna de la organización libre y soberana del Estado con sus funciones e instituciones. Si en democracia sus representantes no han sido capaces de lograr que el Ecuador crezca y se desarrolle, esta y sus instituciones tienen que mejorar. No hacerlo es despertar añoranzas en otros sistemas.

## NOTAS

- 1 PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. Ediciones Mundi Prensa. Madrid. 1997, p. 92.
- 2 FUKUYAMA Francis. El Fin de la Historia y el Ultimo Hombre. Editorial Planeta. Buenos Aires. 1994, ps 78,187.
- 3 HEILBRONER Robert y Lester Thurow. Economía. Prentice-Hall Hispanoamericana. México. 1987, p. 52.
- 4 LUNA Alberto. En foro: Como Crecer y Superar la Pobreza. Diario el Comercio. Quito, 29 de octubre de 1997, p. A3.

- 5 Existe diversidad de datos sobre la pobreza y desniveles de ingreso en el Ecuador. Según Alberto Acosta, Foro Constitucional del Congreso de 22-X-97, en el Ecuador el 10 % más rico percibe el 55 % del ingreso y el 50 % más pobre el 3 %. Según Enrique Sierra en Políticas Sociales y Pobreza. CORDES. 1994. Pag. 184, el 3.3 % de la PEA con ingresos más elevados, percibió más de 50 veces el ingreso de los pobres.
- 6 FUKUYAMA Francis. El Fin de la Historia y el Ultimo Hombre. 1994, p. 165.
- 7 HURTADO Osvaldo. En foro: Como Crecer y Superar la Pobreza. Diario El Comercio. Quito, 29 de octubre de 1997, p. A3.

*Capítulo IV*  
**ALGUNOS LINEAMIENTOS SOBRE  
FINANZAS PÚBLICAS:  
OPORTUNIDAD PARA LA ÉTICA  
POLÍTICA**

La debilidad en el manejo de las cuentas públicas se ha acentuado en el tiempo y los resultados fiscales demuestran esta percepción. El deterioro fiscal ha conducido al Ecuador a un estado de crítica postración, soluciones existen pocas, algunas son conocidas aunque no se han debatido con frontalidad. Para emprender un proceso de crecimiento y de reducción de la pobreza no hay otra opción que enfrentar con decisión la solución del problema fiscal.

La adopción de medidas inevitables como eliminación de subsidios, revisión de precios, control de gastos y limitación del endeudamiento público, se han dilatado para preservar espacios políticos mediante réditos electorales inmediateistas, adversos a entender que la misión de construir el bienestar colectivo es una tarea de largo aliento y grandes sacrificios.

El descrédito de políticos, gobiernos, congresos y justicia, ha devenido en cansancio y escepticismo social. Las medidas de ajuste producen escozor y las demandas sociales para disminuir la pobreza son insostenibles. El gran dilema de los gobernantes es enfrentar la realidad de tomar medidas contrarias a sus prédicas y ofrecimientos de campaña, más aún cuando aquellas no son suficientes ni para financiar los abultados déficit, y el legado de ofertas incumplidas los acosa.

#### **4.1. Amplios consensos de las finanzas públicas: ejercicio de unidad nacional**

Como derivación de la necesidad de repensar el Ecuador, las finanzas públicas deben ser objeto de una total reingeniería purificada con un baño de honestidad y visión de futuro; superando arcaicas e irresponsables rutinas que la han caracterizado desde 1980. El caos existente induce hacia la formación de una cultura sana y diferente de administración de las políticas fiscales y de crédito público.

Ciertas políticas, por su significación e impacto en la vida económica y social del país, requieren la articulación de procesos de unidad nacional que las mantengan en el tiempo; sin pretender contribuir al desgaste de la acepción, exigen constituirse en políticas de Estado. Hoy más que nunca, la solución de los problemas fiscales del país invoca la consecución de verdaderos consensos nacionales sobre la necesidad de mantener el equilibrio fiscal, generar ingresos, suspender el endeudamiento público, contener el gasto corriente y sostener severas restricciones salariales en el sector público. Son los grandes temas fiscales en que la sociedad debe estar de acuerdo para instrumentar políticas que coadyuven al crecimiento y reducción de la pobreza. Consensos imprescindibles ante el desgaste del ajuste, necesidades sociales en clima de ebullición, pobre desenvolvimiento de la economía, oprobio a la acción política, la corrupción como norma de conducta institucionalizada, y en general ante la inacción de malos gobiernos. Consensos a lograrse preservando la democracia, con la convicción de todos los actores sociales de la necesidad de un manejo fiscal profesional para modelar el Ecuador deseado, con altas tasas de crecimiento y menos miserables. El gran reto está en convencer a la sociedad de que en el futuro todo será diferente.

*Consenso hacia el equilibrio fiscal: deber ético de los gobiernos.*

Caminar hacia el equilibrio fiscal es deber ético de gobiernos y políticos. Si estas instancias han tenido ciega persistencia en engendrar déficit fiscales como resultado de sus incapacidades, es su obligación moral mutar su conducta hacia la sanidad de las finanzas públicas.

Si el déficit es origen de la mayoría de males nacionales, el equilibrio o superávit será una conquista vital para la prosperidad y desarrollo. El equilibrio produce certidumbre y confianza para desarrollar las actividades económicas e induce a la gente y empresarios a invertir y arriesgar sus capitales. Cuando las cuentas de un país están en orden se transmite a la comunidad internacional una imagen de seriedad, progreso y madurez en la conducción del Estado; los capitales foráneos se atraen, la economía crece, crean nuevos empleos, suben las recaudaciones, los pobres disminuyen. Se ha creído equivocadamente que con déficit fiscales se ayuda a disminuir la pobreza, la agudización alarmante de estos índices demuestra que no es así. Aunque parezca paradójico, el equilibrio y posterior superávit fiscal es requisito para aumentar la producción de bienes y servicios y disminuir el número de pobres.

Las familias que tienen sus ingresos y gastos en orden, no importa el nivel de vida que estos les procuren, gozan de tranquilidad, alejadas de crónicos sobresaltos que alteran su psiquis, cuando deudas y desequilibrios los agobian. El manejo de las cuentas públicas produce efectos similares en el conjunto de la sociedad y tiene amplias connotaciones nacionales.

El camino hacia el equilibrio fiscal y posterior superávit es largo, su travesía lenta y llena de obstáculos. Son grandes los sacrificios y renunciamentos que están de por medio, de allí la urgencia de sólidos acuerdos nacionales. El Congreso y Ejecutivo

deben hacer propio el discurso del equilibrio. Los burócratas, sindicatos públicos, FF AA y Policía, gremios de maestros, gobiernos seccionales, universidades, instituciones autónomas, etcétera; al someter sus ambiciones al contexto del equilibrio fiscal, contribuirán a disminuir la pobreza. Los medios de comunicación son un pilar fundamental para hacer conciencia de la urgencia de equilibrar las cuentas públicas. Las cámaras de la producción, trabajadores, centros de estudios y quienes hacen opinión tienen la tarea de consensuar en lo imperativo de sanear las cuentas públicas. El equilibrio fiscal es una verdadera cruzada de unidad nacional.

Cuando se pontifica sobre el equilibrio fiscal, sin embargo, es necesario ser en extremo cuidadosos sobre el nivel de ingresos y gastos necesarios para conseguirlo. Este puede lograrse con gastos estatales sobredimensionados que exigen impuestos confiscatorios que desalientan las actividades privadas, y montos de endeudamiento público que demandan un servicio que representa un alto porcentaje del presupuesto estatal. En este caso, el punto de equilibrio no es el requerido para crecer y mantener la estabilidad económica y social, por el contrario, más bien puede ocasionar desequilibrios. Los consensos para lograr equilibrios y superávit fiscales en el mediano y largo plazos, deben alcanzarse fundados en el sostenimiento de un sector gubernamental pequeño y eficiente, en el marco del modelo de Estado delineado en el capítulo III.

*Consenso para generar ingresos: esfuerzo inevitable.*

La situación fiscal del país es de extrema gravedad, está en la antesala de un tratamiento de terapia intensiva previa a una intervención de alta cirugía, con riesgos insospechados para el mantenimiento de la paz social. Iniciar un proceso de recuperación fiscal requiere inevitablemente la generación de ingresos para disminuir el déficit a un nivel razonable, y que gradualmen-

te se transforme en equilibrio y superávit en varios períodos de gobierno, como mostramos en el anexo 1.

La tradicional revisión de precios de bienes y servicios públicos y elevación de algún impuesto, afecta a la sociedad en su conjunto; en esa medida, los consensos se hacen indispensables. Consensos que comprometan a empresas y productores de bienes y servicios a no trasladar a los precios todos los costos de las alzas, a efecto de mantener bajo control a la inflación. Consensos que traduzcan aceptación de la necesidad de procurar mayores ingresos al fisco de parte de las cámaras de la producción, trabajadores, sindicatos, burocracia pública, medios de comunicación, gremios de choferes; y, en general de todos los sectores económicos y sociales. Consensos para que el Congreso Nacional procese las leyes correspondientes y sea parte de la solución de los problemas y no uno de los principales obstáculos para el desarrollo.

Aunque resulta incomprensible para la población pobre la adopción de medidas que generen ingresos para el Estado, las que paralelamente los vuelve más pobres, no existe otra opción que la de adoptar decisiones con valentía. La tarea de gobernar en estas circunstancias se verá facilitada si logra los mayores niveles de aceptación, lo que significa comenzar a cambiar la deteriorada imagen que los malos gobiernos han sembrado en la ciudadanía.

Los consensos sociales para generar ingresos no pueden exigir unilaterales sacrificios, los gobiernos están obligados a mantener gastos compatibles con los déficit inicialmente esperados, el equilibrio y superávit posteriores. Resulta iluso creer que en la etapa inicial del ajuste, el Estado tendrá la capacidad de atender a los sectores sociales, esta es una realidad a transmitirse con honestidad. Atención que solo será posible cuando el crecimiento provea los recursos y un sano manejo de las finanzas pú-



blicas permita su óptima asignación y redistribución. En el Ecuador se debe admitir con humildad la existencia de dos décadas perdidas, tiempo en que no se han estabilizado las cuentas fiscales y la economía. Serán necesarios mecanismos de severo control y juzgamiento social a la gestión del Estado, para recordar permanentemente a los gobernantes que no existirá otra oportunidad para obtener recursos y que están obligados a manejar con eficiencia y honestidad los ingresos, gastos y préstamos públicos.

*Consenso para suspender el endeudamiento público: deuda moral con las futuras generaciones*

Como se analizará, el Ecuador es uno de los países más endeudados de América Latina y del mundo. El pago de la deuda representa un alto porcentaje del presupuesto del Estado y el gasto, a su vez, resta recursos importantes para la atención social e inversión pública. El irreflexivo e irresponsable endeudamiento público ha sido un factor determinante del estancamiento económico y retroceso social de los últimos 18 años, es una limitación estructural al crecimiento y reducción de la pobreza.

Urge suspender el endeudamiento público, mal endémico en el que todos creen encontrar fáciles soluciones a las carencias del Estado y afanes de rápido enriquecimiento. Cortar la fiebre de endeudamiento es cancelar una deuda moral con las futuras generaciones, contrapunto a la irracionalidad de quienes sin rubor han hipotecado la nación, viven de su insolvencia y solazan de la pobreza generalizada. Un gran consenso nacional es indispensable para suspender la contratación de préstamos públicos para nuevas obras, hasta encontrar una posición sostenida de equilibrio fiscal y mayores tasas de crecimiento permitan una paulatina disminución de la relación deuda/PIB. Consenso que subordine al desarrollo nacional los intereses políticos, ape-

tencias individuales y beneficios directos e indirectos para los gestores de la deuda.

*Consenso para contener el gasto público: imperativo nacional.*

El germen de la endémica enfermedad fiscal del país está en el excesivo gasto público, al que se ha llegado por el peso de las remuneraciones e intereses de la deuda y los gastos extrapresupuestarios efectuados al amparo del artículo 60 de la Ley de Presupuestos del Sector Público. Si bien al inicio de un programa fiscal son indispensables ingresos adicionales dada la magnitud del déficit, sin contención del gasto será imposible lograr equilibrios y superávit que alienten el crecimiento económico y disminución de las desigualdades sociales.

Los gastos de personal en el sector público superan las posibilidades de financiamiento mediante los ingresos estatales, constituyen una sobrecarga para el Estado. El aferramiento a un puesto de trabajo ante el agudo desempleo y luchas por recuperar niveles de vida perdidos en el pasado, se contraponen al requerimiento *sine qua non* de reducir el tamaño del sector gubernamental como requisito para crecer y reducir la pobreza. Los pobres, fuera del escenario, solo sufren las consecuencias de la sobrecarga salarial pública.

Consensos en este campo deben articularse, en el entendimiento que la existencia de un aparato burocrático sobredimensionado y privilegiado en ciertas áreas es causa directa del déficit, niveles de inflación y pobreza. Renunciamientos burocráticos, cambios en las actitudes parlamentarias, otro nivel de conciencia sobre el tema en la opinión pública y medios de comunicación ayudarán a lograr acuerdos que minimicen las convulsiones propias de la reducción del aparato gubernamental.

Complementariamente, severas restricciones de los sueldos en el sector público no financiero requieren acompañarse de revisiones salariales en el sector privado que permitan recuperar el poder adquisitivo de los trabajadores, sin atentar al cumplimiento de las primarias finalidades de reducir la inflación y equilibrar las cuentas públicas. Este es un consenso vital para el crecimiento y reducción de la pobreza.

Los consensos para suspender el endeudamiento público disminuirán la carga que representa el pago de intereses; consensos que permitan reformas legales para suprimir la facultad del Ejecutivo de incrementar el presupuesto en un 10 % y establecer otras limitaciones, posibilitarán una drástica contención del gasto público. Los consensos para limitar el gasto político son el eje del saneamiento fiscal.

#### **4.2. Búsqueda de un tamaño adecuado del presupuesto público: compatibilidad que exige el crecimiento**

Se ha teorizado sobre un tamaño de presupuesto público que no ocasione inestabilidad económica y social y que, por el contrario, contribuya a que una economía crezca y se reduzca el número de pobres. Del total del sector público, en el gobierno central se ejecutan 67 % de los ingresos y 69 % de los gastos, la gran incidencia en el déficit está en el presupuesto de este nivel de gobierno.

CUADRO 4  
INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO  
(Porcentaje promedio del PIB)

PERIODO	INGRESOS	GASTOS (1)
1983-84	23.0	23.3
1985-88	24.0	28.5
1989-92	26.1	26.8
1993-96	24.8	25.7
1997 (2)	24.7	27.3

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. MINISTERIO DE FINANZAS

(1) Hasta 1995 no se incluyen como gastos los vinculados a deuda interna y externa, lo que aumentaría la relación en ese monto y por tanto el déficit.

(2) Valor estimado.

Se observa en el cuadro 4, que los gastos desde 1983 han aumentado hasta llegar en 1997 al 27.3 por ciento del PIB, mientras los ingresos no han tenido el mismo comportamiento y apenas han crecido. Todos los gobiernos han encontrado una penosa identidad en desbordar los gastos sin preocuparse por encontrar recursos que los financien, conformando déficit y el crecimiento incontenible de la deuda. Si con las operaciones del sector público no financiero efectuadas desde la reinstauración democrática, el Ecuador se ha estancado en su economía, la pobreza ha aumentado, la inflación no ha disminuido a un dígito y la inversión extranjera directa es casi inexistente, resulta evidente que el tamaño del sector público no es el adecuado para impulsar el crecimiento y disminución de las desigualdades sociales.

*Hacia un presupuesto de nivel adecuado, algunas reflexiones.*

El diseño de políticas fiscales y crédito público debe perseguir un sector público compatible con la capacidad de la economía, el deseo manifiesto de la sociedad para mantenerlo y el

cumplimiento de los fines del Estado. De hecho, el tamaño del sector público está en íntima relación con el presupuesto necesario para sostenerlo. Su nivel adecuado se encontrará en función del modelo de Estado que se pretenda, esa perspectiva orientará las finanzas públicas. Si como se menciona en los capítulos precedentes, corresponden al Estado funciones de regulación y redistribución, y actividades en las que el sector privado no puede intervenir, el tamaño del presupuesto no puede ir más allá de esta concepción.

En un país signado por la indisciplina social, irracionalidad política e improvisación, esta búsqueda no es nada fácil y será producto de sucesivas aproximaciones en el tiempo, mientras se institucionalice como política de Estado una sana cultura de administración de las finanzas públicas. Resulta una mentira tecnocrática tratar de predeterminedar parámetros de ingresos y gastos en relación con el PIB, como ideales en un Ecuador en donde las predicciones resultan una aventura, el día a día la forma de gestión. El tamaño del sector público y presupuesto debe percibirse como razonable por la sociedad y reflejarse así en las relaciones de ingresos, gastos y endeudamiento con los bienes y servicios producidos cada año. Esta aproximación de razonabilidad se convalida cuando una posición de equilibrio detiene el aumento de la deuda, contribuye a disminuir las tasas de inflación, alienta el ahorro, inversión y crecimiento.

#### *El tamaño del presupuesto y la modernización del Estado.*

Los esfuerzos por encontrar y sostener un presupuesto ideal deben realizarse conjuntamente con acciones concretas para modernizar el Estado. Procesos de venta de acciones, capitalizaciones, concesión y apertura al capital privado de empresas y servicios públicos, tornarán positivo el resultado fiscal del sector público no financiero. De otra parte, los gastos del gobierno central disminuirán en la proporción de la eliminación de subsidios

y pagos por deuda pública que absorbe el Estado<sup>1</sup>. Concesiones de servicios del Estado al sector privado y reducción del sector público, de igual modo disminuirán gastos hasta situarlos en un nivel que, a la par de contribuir al equilibrio fiscal, cumpla con las tareas redistributivas del Estado y posibilite el ahorro necesario para financiar la inversión pública sin acudir al endeudamiento.

Un presupuesto público que transmita certeza y confianza a la economía, tiene que ser armonizado con acciones de modernización del Ecuador. Si esta interacción no es sentida como producto de una visión estadista en la conducción del Estado y los ingresos que rinda la apertura son demagógicamente utilizados, se precipitará la crisis económica y social hacia un desenlace de consecuencias impredecibles. Es una incógnita saber si la reflexión política puede evitarlas o es necesario llegar al fondo del abismo para resurgir. Si es inevitable este último camino, puede plantearse la conceptualización de tocar fondo como el estado de miseria que la sociedad puede tolerar hasta provocar incontenibles estallidos sociales; y, en qué medida este proceso degenerativo, mientras no amenace seriamente la democracia, siga retrasando el inicio de los cambios que el Ecuador requiere para progresar.

En una sociedad inmadura e inculta y un quehacer político mediocrizado se ciernen grandes peligros sobre la transparencia de procesos privatizadores y el buen uso de los recursos que de ellos provienen. Si bien existe un fondo de solidaridad, pueden idearse artificios reñidos con la moral pública para despilfarrar estos ingresos<sup>2</sup>, dejando al Estado sin activos ni recursos. El gran cuidado a tener es no incrementar gastos obligatorios como salarios e intereses y otros, con el producto de las privatizaciones o capitalizaciones; pues en el momento que se agotan tales ingresos, que se dan por una sola vez, se deja un sector público abultado con inmensas brechas fiscales al obligar a man-

tener en el tiempo los gastos fijos. Sería nefasto que, con la aparente bonanza de recursos fruto de la apertura al capital privado se incremente el endeudamiento público que, más bien, debe disminuirse con la utilización de los mismos. Estas y muchas otras consideraciones se pueden esgrimir en torno a la relación entre el tamaño del presupuesto y la modernización; sin embargo, es claro que esta última debe contribuir a sostener en el mediano y largo plazos un sector público pequeño y eficiente y un presupuesto equilibrado en la misma dimensión de tiempo.

*Ingresos y gastos: amistad fundada en la razón.*

El presupuesto y sector público están sobredimensionados por enemistad y odio no declarado entre ingresos y gastos. Adecuar estas variables a un porte natural compatible con la estatura mestiza de nuestra raza, entraña una relación de amistad fundada en la razón y respeto entre estas grandes áreas. Por principio no se puede gastar más de lo que se tiene, el Estado dispone para tal fin la renta petrolera y cuánto la sociedad está dispuesta a aportar mediante el pago de impuestos y tasas.

En la búsqueda del presupuesto ideal, sin dejar de lado la satanización de las pocas opciones para generar ingresos, el problema principal está en sostener un nivel de gastos compatible con los recursos disponibles en la caja fiscal. Aserto que exige severidad y disciplina, renunciamientos políticos y sociales, desestimamiento de intereses; en definitiva, rígidas políticas de Estado.

La gran dependencia del ingreso petrolero para financiar el gasto, ha sido nociva y contraproducente para al desarrollo nacional, esta dependencia ha potenciado el gasto alimentando el endeudamiento público. Para encontrar un nivel de gastos compatible con los equilibrios generales de la economía y esfuerzos por reducir la pobreza; la evolución de gastos fijos y obligatorios como remuneraciones e intereses de la deuda, debe estar

relacionada con la disposición de la sociedad para pagar impuestos y el flujo efectivo de estos a las arcas fiscales. Es imperativo aislar totalmente tales gastos del comportamiento de la renta petrolera. Esta reflexión es fundamental en la búsqueda de un tamaño adecuado del sector público.

### **4.3. Correcta determinación del déficit: paso necesario hacia el equilibrio**

Luego de haber esbozado un modelo de Estado en el capítulo III, el nuevo horizonte de las finanzas públicas en el capítulo II, y el presente capítulo plantea la necesidad de definir un tamaño para el sector gubernamental y el presupuesto, en la línea de partida está la correcta definición del déficit público.

El tránsito hacia el equilibrio es un proceso que requiere severidad y disciplina en la aplicación de políticas en varios ejercicios fiscales. Como se observa en el cuadro 5, herencias presentes y futuras de grandes déficit y existencia de préstamos contratados para proyectos y obras, hacen imposible la superación de los mismos en el corto plazo. Extremas sensibilidades sociales acuñadas por la pobreza, inducen también a ser cautos en programar la reducción del déficit, obtención del equilibrio y posterior generación de superávit.

El misterio que envuelve el manejo de las cuentas públicas, falta de información pública confiable y transparente, restricciones que impone el manejo político del Estado, ausencia de análisis serios y conocimientos técnicos adecuados, intereses y rutinas burocráticas, etcétera, son elementos que han contribuido a la falta de claridad en la determinación de los déficit públicos.



*Herencia de déficit: legado de pobreza.*

La falta de ética en la conducción del Estado tiene un espejo fiel en la herencia de déficit fiscales, que sin excepción, han dejado gobiernos salientes a sus sucesores . Esta es una de las principales causas de los grandes males de la nación, su solución es sinónimo de ajuste y este de pauperización.

**CUADRO 5**  
**HERENCIA DE DÉFICIT FISCALES EN EL SECTOR**  
**PUBLICO NO FINANCIERO.**  
**(Porcentaje del PIB)**

AÑO	PORCENTAJE
Agosto 1988 (1)	16.0
Agosto 1992	7.0
Agosto 1996	5.0
Febrero 1997	6.0
Agosto 1998 (2)	6.0

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS.

(1) Registro Oficial No 14 de 1988-08-30

(2) Estimación del autor sin tomar medidas.

En el cuadro 5 se observa que cada gobierno ha trasladado a sus sucesores abultados déficit, en agosto de 1988 llegó al 16 % del PIB. En cada período gubernamental se ha cumplido un religioso ritual: un ajuste inicial seguido por un año de fuertes incrementos del gasto para el cumplimiento de promesas electorales, una etapa intermedia de cierta estabilización y su desborde político al final<sup>3</sup>. Los sacrificios obligados a la sociedad cuando los gobiernos asumen el poder, no han tenido las correspondientes acciones de estabilización fiscal para transmitir cada cuatro años una sana posición de las finanzas públicas; por el con-

trario, la fe popular en los gobernantes de turno ha sido retribuida con infamia, mediante lacerantes legados de pobreza.

En la desestabilización fiscal se ha perseverado con abnegación en los últimos 18 años. Sin dificultad se han generado invisibles consensos para mantener en el largo plazo políticas que han eternizado el déficit público, llevándolo a la real categoría de política de Estado. Este proceso degenerativo adquirió un clímax perverso en el interinazgo de 1997, cuando se compromete el futuro con obligaciones de gasto no financiadas, por alzas de sueldos al magisterio y entregas de fondos a los gobiernos seccionales<sup>4</sup>, abultando con desmesura irresponsable el déficit de 1998 y desequilibrando anticipadamente las cuentas de los años 1999 y 2000. Esperados saldos rojos que se ahondan con la carga futura del servicio de la deuda.

Los gobiernos que asumen el poder, al enfrentar la tarea de gobernar descubren los desastres fiscales dejados por sus predecesores; además, para magnificarla conscientemente sobrestiman los déficit. Razones de destrucción política del antecesor son el trasfondo de este comportamiento. Estas actitudes repetidas por todas las tendencias políticas en el poder, comienzan generando una perniciosa desconfianza en la acción de gobierno; pues, organismos y comunidad internacional, instituciones y fuentes de análisis cercanas a información fidedigna, estiman con alto grado de certeza, la realidad fiscal difundiendo silenciosamente en ese otro mundo al que no tiene acceso el común de la gente.

Es tradicional en cambios de gobierno la ligereza con que se manejan las cifras del déficit público, y la increíble manipulación a la que se someten. Encontrar realidades no imaginadas muy distantes de los sueños de campaña, no saber qué hacer en el poder y asumirlo sin equipos humanos capacitados; y, la pronta absorción por élites burocráticas prestas a aprovechar las debi-

lidades de sus nuevos mandantes, son elementos que contribuyen a la poco menos que precaria determinación del déficit público.

Ya en el ejercicio del gobierno en cambio, se arreglan las cifras para presentar falsas situaciones de bonanza fiscal, enarbolas como grandes logros que supuestamente concretan esfuerzos de los sacrificados en el poder. Los efectos siguen siendo los mismos: incertidumbre, descrédito, inestabilidad en la economía interna y desconfianza en el concierto de naciones del mundo.

Cuando se miente en la difusión del déficit de inmediato se sienten los efectos en la economía, especulaciones de todo género rondan las actividades económicas. Expectativas creadas y conclusiones que cada agente económico y social obtiene de su particular interpretación del déficit, inciden en el aumento de la inflación y niveles de pobreza de quienes solo sufren las consecuencias de los dislates gubernamentales.

#### *La cuenta ahorro inversión y fidelidad del déficit*

La cuenta ahorro-inversión-financiamiento es el principal instrumento de gestión que permite presentar con fidelidad el resultado fiscal del sector público no financiero y sus diversos componentes. Para que esta herramienta sea confiable en la presentación del déficit debe contener todos los ingresos efectivos, gastos devengados u obligaciones del Estado y financiamiento expresado en el crédito interno y externo netos, utilización o acumulación de saldos de caja y nivel de deuda flotante<sup>5</sup>. Estos componentes básicos configuran el resultado fiscal a una fecha determinada, su proyección hacia finales de año y al menos para dos períodos siguientes.

Por cuanto la elaboración de este instrumento no está institucionalizada, la retrógrada burocracia no lo entiende y quienes llegan al poder tampoco, existen varias consideraciones a te-

ner en cuenta cuando los gobiernos pretenden calcular el déficit que deben enfrentar. Es necesario contar con ingresos efectivos a la fecha de determinación del mismo y su adecuada proyección hacia el fin de año, una cultura de continua manipulación y arreglo de cifras obliga a ser muy cuidadosos en este campo.

La confiabilidad de los gastos devengados es de vital importancia, prácticas poco éticas<sup>6</sup> y ausencia de sólidos sistemas de información inducen a profundas desconfianzas al respecto. Por tanto, se debe verificar que todas las obligaciones por sueldos de la burocracia, bienes, servicios y obras recibidas, transferencias a gobiernos seccionales y universidades, subsidios pendientes de cancelación, compromisos de períodos anteriores y por leyes no cumplidas, etcétera, se registren correctamente en la cuenta, ahorro-inversión.

Existen con frecuencia y en magnitud importante deudas no presupuestadas, como práctica común de ocultamiento del gasto, que deben considerarse con certeza en el establecimiento del déficit. Lo propio acontece con obligaciones derivadas de intereses de la deuda interna y externa que se analizarán más adelante, variable preferida para ocultar la realidad fiscal. Los adeudos entre el gobierno central, empresas, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y otros niveles, deben también incorporarse con claridad.

Los gastos efectuados con préstamos externos al no considerarse en su real magnitud también distorsionan las cifras del déficit, es el rubro comodín para ajustar el resultado fiscal a las conveniencias del momento. La clara distinción entre gastos y amortizaciones, ingresos y desembolsos es un elemento conceptual importante a la hora de establecer los saldos rojos del Estado.

El valor de la deuda flotante o pagos pendientes en la Dirección Nacional de Tesorería y entidades del gobierno central,

jamás puede soslayarse al tomar medidas de ajuste fiscal. Si bien este concepto técnicamente, no es parte del déficit, se ha utilizado para posponer la adopción de medidas de provisión de ingresos, restricción de gastos y endeudamiento.

*Presentar al país su déficit real: primer paso de un buen gobierno*

La presentación seria, objetiva, técnica y transparente del déficit público inducirá a la ciudadanía, sus voceros representativos y medios de información a tomar conciencia de la realidad fiscal y contribuirá a atenuar las reacciones ante posibles soluciones. Además, es el primer peldaño en la ardua tarea de regenerar confianza ante el descrédito permanente en la gestión de los gobiernos. Transmitir al país con transparencia el déficit público será una señal de mutación hacia la ética en el ejercicio del poder.

Honestidad en la determinación del déficit y seriedad de un programa fiscal para enfrentarlo, brindan certidumbre a los agentes económicos y son determinantes en las decisiones de inversión, la imagen del país a nivel doméstico y en el exterior se verá favorecida, la credibilidad comenzará a ser rescatada. De la certeza en la magnitud del déficit dependen las medidas para conjurarlo y la planificación de su reducción en el mediano plazo, hasta alcanzar posiciones de equilibrio y superávit.

#### **4.4. Reducción gradual del déficit: objetivo con pocas opciones**

Un déficit para 1998 de la magnitud estimada en el cuadro 5, acrecentado con obligaciones que deben cubrirse para los años 1999 y 2000, presenta muy pocas opciones para ser superado en el corto plazo sin causar traumáticas conmociones económicas y sociales. Para dimensionar con rigor los saldos rojos del Estado, caben algunas comparaciones. Si el monto a financiar fuese 5.2 % del PIB en el gobierno central, como se estima en el capítulo VI, representaría un valor de alrededor de 5 billones de sucres,

esto es, 1.000 millones de dólares. Conjurar el déficit significaría subir la tarifa del IVA al 22 por ciento, triplicar la recaudación del impuesto a la renta, cuadruplicar los ingresos por aranceles o duplicar los precios de los combustibles.

Una siniestra imaginación permitirá graficar el paisaje económico y social del Ecuador con medidas de la dimensión mencionada. No se encuentran fácilmente opciones para sanear las cuentas fiscales en un solo intento, sin ocasionar funestos desequilibrios macroeconómicos y convulsiones sociales que pueden desestabilizar el sistema democrático. Prudencia y gradualismo parecen la mejor alternativa. Ante la magnitud de la crisis fiscal, habrán intentos por reducir el déficit con el producto de capitalizaciones y concesiones, lo cual puede ocasionar un alivio transitorio a la situación fiscal; no obstante, este espejismo, luego de consumidos los recursos, ocasiona amargos despertares y mantiene intactos los problemas. Estos hay que enfrentarlos de modo estructural.

La reducción del déficit presenta una ruta escabrosa, llena de obstáculos y limitaciones. Es un proceso lento que puede abarcar un período de gobierno, para en otro llegar al equilibrio y superávit, como se plantea en el capítulo VI. De allí que, como se señaló, para sanear las cuentas fiscales y hacer que contribuyan al crecimiento y reducción de la pobreza, se requiere perseverar en políticas de mediano y largo plazos mediante consensos nacionales que van más allá de la temporalidad de los gobiernos. ¿Están los políticos dispuestos a sacrificar sus intereses de cara a manejar las finanzas públicas en esta perspectiva? ¿Será posible atenuar las presiones sociales en la esperanza de que una sana administración fiscal impulse el crecimiento y la disminución de las desigualdades? ¿Se entenderá que es largo el camino por recorrer y grandes las privaciones y sacrificios que deben soportarse?

La disminución gradual del déficit debe ser producto de una armónica combinación de generación de ingresos, reducción de gastos y mantenimiento de estos en función de la evolución de los recursos que fluyen al fisco y suspensión del endeudamiento público. Es importante contar con fuentes de ingreso estructuralmente sólidas para sostener los gastos en el tiempo y procurar certezas en la evolución fiscal de mediano plazo.

*Entender el déficit normativo: mínima exigencia del manejo fiscal*

La incidencia en el déficit de gastos efectuados con créditos externos no es bien entendida y ha sido tratada con extrema ligereza, a pesar de su trascendental importancia en el campo de las finanzas públicas y notables efectos económicos y sociales. Por no existir claridad conceptual u ocultar la realidad fiscal, se interpretan los desembolsos de préstamos como ingresos del Estado y los gastos financiados con deuda externa no son registrados como tales.

**CUADRO 6**  
**GASTOS DEL SPNF VINCULADOS A**  
**PRÉSTAMOS EXTERNOS (1)**  
**(Porcentaje del PIB)**

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001
Ingresos	0	0	0	0	0
Gastos vinculados a préstamos	2.0	2.5	1.8	1.0	0
<b>DÉFICIT</b>	<b>2.0</b>	<b>2.5</b>	<b>1.8</b>	<b>1.0</b>	<b>0</b>
<b>FINANCIAMIENTO</b>	<b>2.0</b>	<b>2.5</b>	<b>1.8</b>	<b>1.0</b>	<b>0</b>
Desembolsos vinculados al gasto	2.0	2.5	1.8	1.0	0

(1) Estimaciones a base de la información del Ministerio de Finanzas<sup>7</sup>. Para una mejor comprensión asumimos que no existen ingresos y solo se efectúan gastos con deuda pública externa.

Cuando el país contrata préstamos para construir una carretera o puente, comprar equipos médicos o educativos, realizar obras de alcantarillado, modernizar las instituciones públicas, etcétera; efectúa gastos para pagar sueldos a la burocracia interna y externa, y adquirir bienes y servicios. Estos gastos ocasionan un déficit en la misma proporción que se financia con desembolsos destinados para tal efecto; si estos no existieran, los gastos no se efectuarían o tendrían que realizarse con ingresos petroleros o no petroleros y el déficit desaparecería.

En el Ecuador las estadísticas fiscales tienen notables deficiencias en la presentación del gasto público, una de ellas es la no incorporación de gastos efectuados con préstamos externos, como estos recursos no ingresan a las cuentas del Tesoro han sido marginados de su contabilidad. La cifras del déficit hasta 1995 están subestimadas en esa proporción, en los años 1996 y 1997 se ha comenzado a registrar este componente sin reflejar su valor verdadero por falta de adecuados sistemas de información. En el cuadro 6 se observa que los gastos con créditos externos en porcentaje del PIB, son del orden del 2 % en 1997, 2.5 % en 1998, 1.8 % en 1999 y 1 % en el año 2000; como los préstamos están contratados y en ejecución, se conforma un déficit estructural, normativo, inevitable, financiado anticipadamente.

Cuando se trata este tema en el ámbito gubernamental, es frustrante el grado de inconsciencia con que es percibido. Para los máximos rectores de las finanzas públicas y más aún en otras instancias superiores de la conducción del Estado, hablar del déficit normativo es una vagüedad reñida con la viciada racionalidad política imperante.

*Primer objetivo: llegar al déficit estructural o normativo*

Del análisis de los cuadros 5 y 6 se observa que el déficit de 1998 supera ampliamente el normativo o estructural. Como



existen préstamos contratados con programación de desembolsos en varios períodos fiscales, como objetivo en una primera etapa se debe llegar a ese nivel de déficit, que ya está financiado.

El primer paso, entonces, es mantener el déficit estructural en tanto se ejecuten actividades y proyectos financiados con créditos externos ya contratados. De manera paralela debe suspenderse la contratación de nuevos préstamos para proyectos y actividades, hasta llegar al equilibrio fiscal. Este no se conseguirá si continúa el irreflexivo endeudamiento. Concomitantemente, la política fiscal estará direccionada a alcanzar el ahorro público que permita financiar las inversiones estatales en sustitución del crédito externo. Una política de este tipo es posible acompañada de procesos de apertura al capital privado, modernización y achicamiento del sector gubernamental.

Mientras existan préstamos para obras habrá déficit y no se puede hablar de un equilibrio fiscal intrínsecamente puro. Cabe distinguir entre este tipo de deudas y las destinadas a cubrir el pago de amortizaciones, que se inscriben en el juego de financiamiento por debajo de la línea a analizarse más adelante.

El objetivo de un manejo óptimo de las finanzas públicas idealizado para fomentar el crecimiento y reducir la pobreza, es emprender un proceso de reducción del déficit hasta su valor normativo o estructural, para luego disminuirlo hasta conseguir el equilibrio como antesala de la obtención de resultados positivos. Una pretensión de tal magnitud es tarea continua de varios gobiernos, imposible sin optar como políticas de Estado algunas acciones sobre ingresos, gastos y endeudamiento.

*El equilibrio fiscal: una utopía mientras las obras se financien con deuda*

En el plano individual, la sensatez, prudencia y buen juicio en los comportamientos son sinónimo de equilibrio, base de

éxitos personales y familiares. En las empresas, los equilibrios no son suficientes, tiene que haber ganancias como razón de ser existencial.

CUADRO 7  
DEMOSTRACIÓN DE LA INCONVENIENCIA DEL EQUILIBRIO  
SI SE FINANCIAN OBRAS CON DEUDA PÚBLICA (1)

CONCEPTO	0	1	2	3
INGRESOS	1.000	2.000	2.000	2.000
TOTAL GASTOS	2.000	2.000	2.000	1.000
Gastos vinculados a deuda	1.000	1.000	1.000	00
Otros gastos	1.000	1.000	1.000	1.000
<b>DÉFICIT/SUPERÁVIT</b>	<b>- 1.000</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>1.000</b>
<b>FINANCIAMIENTO</b>	<b>1.000</b>	<b>1.000</b>	<b>00</b>	<b>-1.000</b>
Desembolsos externos	1.000	1.000	1.000	00
Amortizaciones	00	00	1.000	-1.000

(1) Es una simplificación de la cuenta ahorro inversión para demostrar la inconveniencia de conseguir equilibrio mientras existan préstamos. Los números de cero a tres son posibles escenarios.

Por intuición o costumbre de repetir conceptos, se suele señalar la necesidad de lograr equilibrio fiscal sin profundizar en el análisis de conceptualizaciones que su concreción exige. De manera elemental, se equilibran las cuentas cuando los ingresos son iguales a los gastos. Como se ha reiterado, un monto importante del gasto de inversión se financia con préstamos externos, déficit que se cubre con desembolsos. En la situación 0 del cuadro 7, los gastos realizados con préstamos de 1.000 producen un déficit de 1.000, que se financia con desembolsos de 1.000. Se infiere que esto sucede por la incapacidad del Estado para financiar su inversión, indecisiones de los gobiernos para dotarlo de esa capacidad y los intereses que presionan sobre los créditos.

Al generar ingresos suficientes para efectuar todos los gastos, el déficit desaparece. En la situación 1 del cuadro 7, ingresos por 2.000 pagan gastos de 2.000 y anulan el déficit, por tanto, los desembolsos de 1.000 no son necesarios. En el primer capítulo se explicó que, por definición, el déficit o superávit es igual al financiamiento, en este caso, en la columna 1 se desequilibra la ecuación. Se demuestra que el Ecuador no debe llegar al equilibrio mientras hayan créditos externos para gastos, si lo hace, perpetúa veladamente el endeudamiento y camufla su nocividad.

En la columna 2 del cuadro 7 se observa una posición de equilibrio real porque surge el pago de 1.000 por amortizaciones, es decir, se puede lograr equilibrio cuando hay gastos atados a préstamos, pero éticamente no se debe. Si existen pagos de amortizaciones por 1.000 y desembolsos de 1.000 están destinados a gastos, el efectivo para cubrir amortizaciones se obtiene de ingresos normales, implícitamente el Estado logra un superávit que está siempre oculto en el juego de las cifras. Como se aprecia en la columna 3 del cuadro 7, con exclusión de gastos vinculados a deuda y los correspondientes desembolsos, el superávit de 1.000 se utiliza para pagar amortizaciones. Este superávit, oculto en la situación 2, eterniza el endeudamiento en una posición de equilibrio o cuando los gastos vinculados a deuda son mayores que el déficit global.

Si una economía produce ingresos para pagar amortizaciones y estas son una lacerante carga de pobreza y exclusión social, producto de deudas por gastos anteriores, es obvio que tales ingresos deben destinarse directamente a financiar gastos efectuados con endeudamiento, ante lo cual este último pierde total sentido. En el Ecuador, con un manejo profesional de las finanzas públicas y decisiones políticas idóneas, se puede lograr un equilibrio puro de las cuentas estatales. En esa perspectiva, gran parte del endeudamiento del país es innecesario e inmoral. Un equilibrio fiscal conceptualmente puro se logrará cuando no se

contraten nuevos préstamos para gastar y concluyan los desembolsos de préstamos ya contratados. En este proceso, los préstamos solo deben destinarse a pagar amortizaciones vigentes, concepto que se explicará más adelante.

#### 4.5. Mayores ingresos para el fisco: sacrificios sociales inevitables

El comportamiento de los ingresos en los últimos 18 años y su estructura en el presupuesto del Estado, pauta ciertas tendencias a corregirse en el futuro. La financiación del gasto fiscal continúa dependiendo en gran medida de la renta petrolera, aunque ha bajado al 4.1 % del PIB en 1997, cuadro 8. En el gobierno central, los ingresos por exportación de petróleo y venta de derivados representan el 41 % del total. El aumento del precio de los combustibles se ha transformado en una fuente importante de recursos al representar el 3.1 % del PIB en 1997. El pago de impuestos, en cambio, apenas ha crecido en los últimos 18 años, el notable aumento en el período 1989-92 obedece al incremento de la tarifa del IVA al 10 % en 1986.

CUADRO 8  
INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO EN RELACIÓN CON EL PIB Y TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS RENTAS INTERNAS EN EL GOBIERNO CENTRAL.

PERÍODO	PETROLEO	DERIVADOS	RENTAS INTER. (1)	CRECIM RENT. INT.	INFLC.
1983-84	8.2	1.2	3.8	44.4	39.8
1985-88	7.6	1.5	5.5	44.3	34.7
1989-92	8.2	1.8	5.4	65.6	56.7
1993-96	4.6	3.3	5.7	36.2	29.9
1997(2)	4.1	3.1	6.2	40.7	31.0

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS. BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

(1) Se considera el impuesto a la renta, IVA e ICE.

(2) Cifras provisionales.

En determinados años se han adoptado acciones muy puntuales y de coyuntura como amnistías tributarias, alzas de algunas tarifas, algún mejoramiento administrativo, control de facturación, etcétera, que han rendido incrementos circunstanciales en las recaudaciones. Luego de producidos estos efectos, el problema de la baja recaudación tributaria sigue intocado. Todos los gobiernos, empresarios e “ideólogos”, no han podido o no han querido aumentar la carga tributaria.

Los ingresos por impuestos a la renta, al valor agregado y a los consumos especiales apenas han crecido en promedio por encima de la inflación, esto por el impacto coyuntural de acciones como las citadas, caso contrario, su evolución estaría alrededor del crecimiento de los precios. El Ecuador ha financiado sus gastos con inflación; por el efecto que esta produce en las recaudaciones de impuestos, en los ingresos petroleros y arancelarios al devaluarse la moneda y en los precios de los combustibles. Si la inflación ha pauperizado a grandes mayorías, el gasto fiscal se ha financiado con pobreza. Desde 1980 los sectores pudientes se han enriquecido más y pocos pagan impuestos, apropiándose indirectamente de la renta petrolera que ha anulado la obligación social de tributar.

#### *Revisión de precios e impuestos: sacrificio para reducir la pobreza*

Los gobiernos han llevado la situación fiscal a un estado de extrema gravedad, no percibido en su desastrosa dimensión por la superficialidad y desconocimiento con que se tratan temas fundamentales de la nación. Enfrentar un déficit del 4, 5, 6 % del PIB o de la magnitud que fuere, con el fin de reducirlo hasta llegar al equilibrio, como condición *sine qua non* para crecer y reducir la pobreza, solo es factible mediante la generación de ingresos permanentes en el tiempo.

Para reducir el nivel del déficit en la primera etapa de un programa fiscal, no existe otra solución que la provisión de mayores recursos a las vacías arcas fiscales. La rígida estructura del gasto público con variables fijas como intereses, salarios y transferencias induce a encontrar fuentes de fondos que garanticen flujos estables en el mediano y largo plazos. Se ha acudido año tras año a recortes de inversiones, acción nociva e inadecuada pues desalienta el crecimiento y aumenta los costos por reajustes de precios transformados en un lucrativo negocio para los contratistas.

**CUADRO 9**  
**DEMOSTRACIÓN DE LA NECESIDAD DE GENERAR**  
**INGRESOS PERMANENTES (1)**

CONCEPTO	0	1	2
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>1.000</b>	<b>1.200</b>	<b>1.050</b>
Ingresos del petróleo	400	500	450
Impuestos	600	600	600
Ingresos por privatizaciones, saldos de caja, transferencias y otras medidas temporales	0	100	0
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>1.200</b>	<b>1.200</b>	<b>1.200</b>
Sueldos	500	500	500
Intereses	300	300	300
Transferencias	300	300	300
Inversiones	100	100	100
<b>DÉFICIT/SUPERAVIT</b>	<b>-200</b>	<b>00</b>	<b>-150</b>

(1) Valores ilustrativos

Partiendo de la situación cero del cuadro 9 se observa un déficit de 200, los gobiernos para solucionarlo, incompleta y ficticiamente, han acudido a medidas de corto plazo como, débi-

tos de saldos de entidades, anticipo de supuestas utilidades de empresas, aparentes reducciones del gasto, no entrega de contrapartes nacionales u otros arbitrios temporales. El espejismo del equilibrio de la situación 1 se esfuma; cuando desaparecen los recursos ocasionales obtenidos por una sola vez o se los devuelve ante presiones. Se vuelve, entonces, a otro déficit como en el caso 2 del cuadro 9, estado que suele agudizarse cuando se incrementan gastos fijos como sueldos e intereses con recursos temporales y los recortes tienen que restituirse por la inflexibilidad del gasto. Este obsesivo mecanismo es la historia que desde 1980 escribe un cruento deterioro de la situación fiscal.

Está claro que los déficit no pueden arreglarse con medidas coyunturales. El análisis de los posibles caminos que provean recursos al Estado, nos conduce a desechar posibilidades. El petróleo debe aislarse de intentos por lograr una sana posición fiscal sostenible en el tiempo; la variación de los precios por barril y falta de certezas en la producción han contribuido a conformar déficit y no a solucionarlos. El Ecuador debe tender a disminuir esta dependencia y bajo predicciones, en extremo prudentes, de rendimientos petroleros, garantizar flujos efectivos mediante la creación de un fondo de estabilización petrolera. Por las consideraciones anotadas resulta inmoral fundar incrementos salariales o endeudamiento, en ingresos petroleros de ocasión o imaginativas estimaciones del precio del barril.

Los ingresos arancelarios que dependen de la política cambiaria, nivel de importaciones y grado de corrupción imperante, no son una fuente estable de recursos. Además, la modificación de niveles arancelarios<sup>8</sup> tiene restricciones de convenios internacionales. Las opciones restantes son pocas y conocidas, se siente con impotencia que las posibilidades se agotan y las usadas se han desperdiciado con el gasto político. El precio de los combustibles tiene que mantener su variación periódica hasta

hacer conciencia de esta cultura como una realidad insoslayable mientras exista inflación<sup>9</sup>.

La eliminación de exenciones al IVA y el aumento de la tarifa del 10 % es inevitable<sup>10</sup>, la misma no se ha modificado desde 1986. Las exenciones además de distorsionar la aplicación del impuesto, son fuente de evasión. El IVA es un impuesto que presenta mayores facilidades para la recaudación y control. Desde otro punto de vista, si el objetivo es promover el ahorro y crecimiento, lo pertinente es gravar el consumo. Alguna otra fuente de ingresos se puede encontrar luego de cuidadosos y serios análisis, lo importante es no abandonar el principio de proveer recursos al fisco de manera consistente en el largo plazo.

El subsidio al gas equivale al 0.6 % del PIB, este resulta de importar el producto a un precio mucho mayor del que se vende a los consumidores; y, en el caso del producido en el país, de venderlo a un valor inferior del costo de su producción<sup>11</sup>. El subsidio al gas resta transparencia a la gestión económica, fomenta el contrabando, distorsiona los precios y aumenta las desigualdades por doble vía: de una parte permite que los ricos paguen menos, beneficiándose de recursos que pueden canalizarse a disminuir la pobreza a través de obras sociales; de otra, el déficit que ocasiona produce inflación y desalienta las inversiones necesarias para el crecimiento y generación de empleo. Es socialmente injusto que un empresario millonario pague por un cilindro de gas el mismo precio que paga una empleada doméstica y el vendedor de periódicos. En términos estrictos de asignación de valor a las cosas, el gas no puede cotizarse igual que una gaseosa o una cajetilla de cigarrillos. Este subsidio debe suprimirse con el cuidado de focalizar su entrega a quienes más lo necesiten, el problema está en encontrar mecanismos idóneos; estos existen, el riesgo de que no sean los más adecuados es menos nocivo que el mantenimiento del subsidio.



Análogas reflexiones son válidas para la supresión del subsidio al sector eléctrico que es también una medida impostergable<sup>12</sup>. Sin acciones como esta, el área no será atractiva al capital extranjero. Sin su presencia, ante la carencia de capitales nacionales públicos y privados, el sector no podrá modernizarse ni atender demandas de electricidad de campesinos, montubios y marginados. La falta de energía eléctrica seguirá siendo un obstáculo al crecimiento.

Alzas de impuestos, supresión de subsidios, revisión de precios, afectarán a los más pobres que finalmente son los condenados de siempre, sin embargo, en la etapa inicial de saneamiento fiscal estos sacrificios son inevitables. Los pobres verán compensados sus esfuerzos cuando el equilibrio posibilite el control de la inflación y el crecimiento económico. Penosamente otros caminos no existen y continuar endeudando al país para financiar los déficit es cavar su sepultura. En un mundo de información globalizada e instantánea no existen misterios para obtener recursos, son las decisiones políticas las determinantes.

Lo que menos debe hacerse es desestructurar los sistemas tributarios para tratar de inventar nuevos esquemas, que enarbolan los nombres de sus propugnantes en busca de una paternidad que los prestigien. Estas visiones parroquianas crean inestabilidad jurídica e incertidumbre tributaria, son totalmente perjudiciales para las decisiones de inversión y la programación de los retornos del capital en el mediano y largo plazos. La permanencia de las leyes tributarias es factor de estabilidad.

*Más ingresos no son suficientes: reducción de gastos, un imperativo*

Ingresos y gastos del Estado son componentes armónicos de un solo cuerpo fiscal que no puede deformarse por mal funcionamiento de uno de ellos. A diferencia de hogares y empresas en que fisuras en una de las partes incide solo en esos ámbitos,

su ocurrencia en el Estado afecta positiva o negativamente a toda la sociedad.

CUADRO 10  
 CRECIMIENTO DEL GASTO EN EL GOBIERNO CENTRAL (1),  
 DE LA INFLACIÓN Y PIB NOMINAL  
 (Tasas promedio)

PERIODO	GASTO	INFLACION	PIB NOMINAL
1980	61.7	12.8	25.4
1981	27.6	14.8	18.9
1982-84	26.3	31.9	33.0
1985-88	42.3	34.7	39.8
1989-92	58.4	56.7	59.4
1993-96	42.0	29.9	33.1

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS. BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

(1) Se considera una aproximación al gasto devengado corregido con la deuda flotante.

Los problemas fiscales se han agudizado progresivamente desde la reinstauración de la democracia. En 1980 el gasto del gobierno central crece en el 61.7 %, muy por encima de la inflación del 12.8 %, cuadro 10; es el nivel de crecimiento más alto en las dos últimas décadas. El rescate de la democracia desbordó irresponsablemente el gasto, fue el inicio de un futuro de agudización de la pobreza. En 1980 se aumentó el salario mínimo vital de 2.000 a 4.000 sucres sin fuentes de financiamiento y el básico del magisterio de 3.000 a 5.000 sucres<sup>13</sup>. De este fatal acontecimiento fueron actores conocidos políticos<sup>14</sup> que aún son protagonistas de la tragicomedia nacional y pontifican soluciones para los problemas del país. Cabe cuestionarse si el país podrá cambiar de rumbo con la viciada e incapaz clase política que continúa con nocivas formas de conducción del Estado imperantes desde 1980. Se tendría otro Ecuador si con el regreso de la

democracia se hubiese actuado con prudencia, sensatez y responsabilidad social .

Con excepción del período 1982-84, los gobiernos gastaron por encima de la inflación, es decir, hubo incrementos reales del gasto, tendencia profundizada desde 1993, cuadro 10. El crecimiento del gasto público en niveles impropios para el conjunto de la economía, tiene efectos perniciosos sobre la estabilidad macroeconómica y consecuencias sociales como las que vive el Ecuador. Mayores gastos demandan iguales ingresos y medidas que inciden en la inflación. Si la alternativa es más deuda interna, este dinero que utiliza el sector público, resta liquidez al sector privado, las tasas de interés suben con su impacto sobre los costos; la inflación se acelera y la economía retrocede pues no hay inversiones con créditos caros.

En estas dos últimas décadas, el gasto también creció por encima del aumento en la producción de bienes y servicios, con excepción del período 1982-84 que refleja cierta racionalidad de la gestión fiscal. Nótese que gobiernos empresariales fueron generosos en el gasto, cuadro 10; el período 89-92 también lo fue, aunque las estadísticas no reflejan tal hecho porque se dejó de pagar los intereses de la deuda externa.

El elevado gasto público cuando no responde a una posición de equilibrio fiscal dentro de un tamaño adecuado del presupuesto, es el mejor aliado de la pobreza en varios frentes. Cuando produce inflación reduce el poder de compra y pauperiza a la población. Al generar déficit aumenta el endeudamiento y además de producir el mismo efecto, no hace posible inversiones en negocios y empresas, negando la creación de fuentes de trabajo para los olvidados.

El gasto estatal desbordado subyace como telón de fondo de la crónica crisis fiscal. Si bien en la fase inicial de un proceso

de saneamiento de las cuentas públicas son imprescindibles más ingresos que procuren recursos permanentes en el tiempo, de cara al futuro se profundizará el deterioro de las dos décadas perdidas si los gobiernos no observan una absoluta disciplina en el gasto. Los esfuerzos del ajuste se perderán de inmediato, no habrá espacio para medidas que procuren otros ingresos al fisco, el pueblo no soportará más engaños y el Ecuador colapsará.

La rígida composición del gasto exige severidad en la política remunerativa y acciones imaginativas para reducir el peso de los intereses de la deuda. Otros intentos complementarios están ligados a la reducción del tamaño del sector público, y mejoras en la eficiencia y calidad del gasto. El gran cambio futuro está en definir una norma de conducta austera para gastar, que sea observada por todos los gobiernos. Debates nacionales se han centrado en la necesidad de nuevos ingresos, formas y efectos derivados de obtenerlos, olvidándose que el secular problema fiscal tiene su raíz en el irracional crecimiento del gasto público.

Al margen de consideraciones sociales y políticas que se ciernen sobre el elevado gasto público, su futuro crecimiento tiene dos estructurales limitaciones: el sobreendeudamiento que no admite más déficit y grandes resistencias de la sociedad para aportar nuevos recursos al Estado.

#### *Disminuir la evasión fiscal sin generar déficit*

La evasión en el pago de impuestos es norma de conducta, cultura enraizada en personas y empresas, forma parte de la idiosincrasia nacional en la que practicar honestidad es una vergüenza. La evasión es producto del descrédito de los gobiernos y políticos, del mal uso de recursos públicos y corrupción generalizada, de la educación de mala calidad, del rechazo natural al pago de impuestos inmanente a la naturaleza del hombre, y muchos otros factores.

Si las recaudaciones por impuestos representan apenas el 7 % del PIB, una de las presiones tributarias más bajas de América Latina, la simple apelación al sentido común sugiere la existencia de importantes montos que no se entregan al fisco<sup>15</sup>. La debilidad de las estadísticas y orfandad de estudios serios, inhibe la utilización confiable de cifras al respecto. Al margen de cuantificaciones, la lucha contra la evasión debe ser una continua labor del Estado, sin desmayos. Fiscalizaciones, controles, facturación, son importantes en este cometido. Sin embargo, la formación de una cultura tributaria en el ciudadano, transparencia en la administración de fondos públicos y en general buenos gobiernos, constituyen la esencia de las luchas contra la evasión.

Se pueden obtener ingentes recursos en esta cruzada<sup>16</sup>, pero mientras no sean efectivos son meras expectativas. Las veleidades políticas<sup>17</sup>, sinrazones burocráticas, liviandad y desdén en el tratamiento de las finanzas públicas ha llevado a financiar el presupuesto con imaginarios ingresos provenientes del control de la evasión, escondidos en sutiles denominaciones de otros ingresos y supuestas eficiencias administrativas. Como la lucha contra la evasión termina solo en intenciones, lo que se hace es ocultar el déficit fiscal. Si se presupuestan posibles rendimientos por el control de la evasión y como contrapartida los gastos presupuestados se tornan obligatorios, se amplían los déficit. Esto ha sucedido en el país año tras año. En procesos inflacionarios resulta difícil medir cuánto es producto de la inflación y cuánto de acciones anti-evasión. Para obtener una sólida posición fiscal no cabe engañarse y ser objetivos en las predicciones para no potenciar los desequilibrios. La debilidad de la administración tributaria es sinónimo de desconfianza de los agentes económicos.

*Hacer de la generación de ingresos un patrimonio político: premisa para reducir la pobreza*

En abierta degradación de la moral, políticos de oposición son por tradición adversos a leyes para aumentar impuestos y el número de contribuyentes; no obstante los mismos círculos en el gobierno, ante la cruda realidad de las carencias fiscales se muestran favorables a tales actos. Unos y otros deben hacer un patrimonio político de las reformas para eliminar subsidios y exenciones, aumentar el IVA, etcétera. Esta de ningún modo es una ingenua reflexión que puede mirarse con sarcasmo e incredulidad.

La oposición a tales medidas es para preservar réditos políticos y practicar una hipócrita solidaridad con los pobres. Ninguno de éstos argumentos ha demostrado ser válido en los últimos 18 años. La mayoría de políticos son causa de repulsión ciudadana, no obstante, la dilación de tales medidas convierte a la pobreza en una epidemia sin control. No más impuestos, el pueblo no aguanta más, son estribillos comunes. Jamás plantean soluciones alternativas porque no las hay. Solapadamente, en cambio, se presiona de diferentes formas para lucrar de los fondos públicos impulsando el gasto y el déficit. Es el doble discurso de no afectar a los pobres con medidas para generar ingresos y al propio tiempo empobrecerlos con el gasto político.

Los políticos en el poder y fuera de él tienen la oportunidad de actuar éticamente y decirle a la gente que nuevos ingresos son necesarios en la primera etapa del tránsito a la estabilidad fiscal; que los sacrificios iniciales son inevitables; que no se ha inventado otro camino para encontrar la senda del crecimiento, creación de empleo y obtención de recursos para atender la salud, educación, bienestar social, vivienda para los pobres. Hay que vender la idea del equilibrio fiscal como requisito para el desarrollo y reducción de la pobreza. Será el inicio de una nueva etapa en la que el ciudadano comience a creer en la política.

También las cámaras de la producción y círculos de poder económico que son adversos a impuestos que pocos pagan, tienen que deponer sus posiciones por el bien común. Sectores empresariales que han estado en el poder conocen que las realidades fiscales no se enfrentan con desgastadas retóricas y que soluciones de los problemas nacionales requieren de la contribución de todos.

#### 4.6. Hacia la reducción de la carga de sueldos y salarios públicos: peso que los pobres no deben sostener

El valor de las remuneraciones públicas es el costo que paga la sociedad a una parte de la población para que brinde los servicios a cargo del Estado como educación, salud, seguridad interna, defensa, legislación, etcétera.

CUADRO 11  
SUELDOS Y SALARIOS DEL SPNF EN RELACIÓN CON EL PIB  
Y DEL GOBIERNO CENTRAL EN RELACIÓN CON EL GASTO.  
( Tasas y porcentaje promedio)

PERIODO	Sueld. y Salar/PIB	Sueld. y Salar/Gasto
1983-84	3.6	23.1
1985-88	7.8	42.4
1989-92	7.3	43.6
1993-96	7.6	40.7
1997	7.8	36.4

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS. BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

El pago de salarios a la burocracia pública es una pesada carga del Estado, que ha llegado a niveles insostenibles. En los años 1983-84 apenas representaba el 3.6 % de los bienes y servicios producidos cada año, en 1997 esta relación llega al 7.8 %. Del 23.1 %, del gasto total del gobierno central, en 1984, se eleva al 36.4 % en 1997, cuadro 11.

El elevado pago de remuneraciones es producto de un sector gubernamental sobredimensionado, incompatible con la capacidad de la sociedad para sostenerlo. Exigencias de fondos para atender salarios públicos en el gobierno central ocupan casi el 45 % del gasto corriente, transforman el presupuesto en un inmenso rol de pagos. Este costo tiene un significativo impacto en el aumento de los niveles de pobreza de la población, supera desde 1985 los montos destinados a la inversión pública. Por pagar salarios no se han impulsado obras en agua potable, alcantarillado, vivienda, escuelas, centros de salud, etcétera, lo que habría mejorado el nivel de vida de los pobres.

El peso excesivo de los sueldos públicos disminuye la capacidad del Estado para ahorrar, financiar sus inversiones y reducir la dependencia del crédito externo. Al ser un elemento subyacente del déficit público es causa directa del excesivo endeudamiento e inflación. En esa medida, además de ser un pesado fardo para la población presente, compromete su futuro bienestar y de las próximas generaciones.



**CUADRO 12**  
**COMPARACIÓN EN EL SPNF DE LOS INGRESOS, SUELDOS Y**  
**SALARIOS Y GASTOS DE INVERSIÓN , 1997 (1)**  
 ( Miles de millones de sucres)

CONCEPTO	VALOR
IVA	2.969.9
ICE	464.4
Impuesto a la renta	1.512.0
Arancelarios	1.410.2
<b>TOTAL</b>	<b>6.356.5</b>
Ingresos petroleros	5.782.2
<b>Sueldos</b>	<b>6.098.4</b>
Inversiones	5.791.0

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS. BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

(1) *Valores Estimados.*

Las cifras del cuadro 12 son elocuentes al evidenciar cuánto significa para la economía y el presupuesto pagar a los servidores públicos. El producto total de los principales impuestos que paga la sociedad ecuatoriana apenas es suficiente para cubrir los sueldos de esta minoría poblacional. Es socialmente injusto que el esfuerzo de quienes aportan al fisco se destine a premiar la ineficiencia de la burocracia. Esta es también una causa subterránea de la evasión fiscal, quienes tienen un rechazo natural a la burocracia pública se muestran adversos a pagar sus impuestos.

Es tal la magnitud de la carga burocrática, que ni toda la renta petrolera es suficiente para satisfacerla; tanto es así, que supera las inversiones físicas del sector público, cuadro 12. El producto de todos los impuestos internos apenas cubre el pago de sueldos. Cuanto ganaría el país entero si la mitad de estos ingen-

tes recursos se destinara a construir carreteras, obras de agua potable, alcantarillado, escuelas, centros de salud, etcétera.

CUADRO 13  
NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS Y POBLACIÓN  
ECONÓMICAMENTE ACTIVA

AÑO	SERVIDORES PÚBLICOS	TASA CREC.	PEA	TASA CREC.
1982	260.826		2.346.063	
1996	360.701	38.2	3.216.884	37.1

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS. INEC.

Entre 1982 y 1996 se agregan 100.000 personas al servicio público, cuadro 13, con un ritmo de crecimiento del 38 %, similar al de la Población Económicamente Activa. El sector público se ha constituido en una fuente de empleo improductivo, destinada a satisfacer la creciente demanda de trabajo. La incapacidad del sector privado para crear empleo encontró una fácil sustitución por esta vía, este sector es por omisión el causante indirecto de la sobrepoblación burocrática, pues, la oleada de desocupados al no ser absorbidos por la empresa privada ha presionado al Estado para que les provea trabajo. Sin que esta sea una justificación válida para gobiernos y políticos, es indudable que la falta de empleo privado ha hecho que la población encuentre en el sector público su única salida. Desesperanza aprovechada por el inmoral ejercicio político, que ha transformado el empleo público en medio para satisfacer el clientelismo y sus particulares intereses.

La lacerante desocupación lleva a la pérdida de la autoestima personal, la fe y esperanza, hasta de la dignidad. Quien no

tiene trabajo está presto a la humillación por conseguirlo y ha sido fácil presa de políticos inescrupulosos, que en conocimiento de esta realidad han usado el poder para formar incondicionales y serviles séquitos burocráticos.

Aun prescindiendo de la exactitud de las cifras, sobre las cuales siempre existirán ambigüedades propias de debilidades estadísticas, una ligera observación de las oficinas públicas ofrece una inmediata percepción de la sobrecarga de burócratas. Procesos burocráticos que se han vuelto indescifrables para justificar los empleados existentes. Cargas de trabajo suficientes para media jornada de labor, en donde el paso del tiempo es una tortura y la hora de salida el anhelo máspreciado.

Podemos encontrar con facilidad mil y una evidencias empíricas del sobredimensionado aparato estatal. Si en el sector gubernamental laboran 360 mil personas, el 3 % de la población total, estas consumen el 45 % del gasto corriente, se apropian de todos los impuestos y la renta petrolera no es suficiente para pagarles, se ha degenerado la función redistributiva del Estado y este se ha transformado en el principal propulsor de las desigualdades.

*Disminución del peso de los sueldos públicos en la economía: requisito para reducir la pobreza*

Tender al equilibrio fiscal para crecer y reducir el número de pobres, como se ha visto, es un proceso de varios años que parte de la reducción del déficit global hasta uno normativo. El Estado no puede ahorrar sin reducir sus gastos corrientes y dentro de estos el rubro de mayor magnitud, que más distorsiones presenta a la economía y sociedad, es el de remuneraciones.

Una medida universal para encontrar la incidencia adecuada de los sueldos en la economía y presupuesto, es su rela-

ción con el PIB. A la luz de comparaciones con estándares en países que han logrado notables avances en su desarrollo económico y social, la relación del 7.8 % es demasiado elevada, la realidad fiscal demuestra la imposibilidad de sostenerla. El gasto del sector público en sueldos y salarios en 1988 fue del 5.4 % en Chile, un rango deseable sería 2-3 % del PIB<sup>18</sup>.

Las empresas mantienen prudentes costos de personal compatibles con su eficiencia, en armonía con el nivel de utilidades que garanticen el retorno de las inversiones. En el sistema bancario por ejemplo, la relación gastos de personal/ingreso total es del 8.9 %<sup>19</sup>. A pesar de que el Estado persigue otros fines, su cabal cumplimiento exige disminuir sus gastos de personal para liberar ingresos, destinarlos a la inversión y equilibrar las cuentas. Entendida en otra dimensión, la utilidad del sector público está en garantizar un retorno social de bienestar a través del crecimiento y la disminución del número de pobres, para lo cual el equilibrio fiscal es fundamental.

Predeterminar como meta una relación salarios/PIB, sería reiterar planteamientos de tradicionales estudios que no van más allá de repetir parámetros que anulan el aporte y la creación, y dejan de lado comportamientos políticos y sociales que son decisivos en el cumplimiento de los objetivos fiscales. El Ecuador como política de Estado, debe perseguir la disminución del peso salarial en el presupuesto y sociedad en su conjunto; sin embargo, para encontrar esta ruta es necesario tener en cuenta varios elementos.

Como se señaló anteriormente, la evolución de los ingresos por rentas internas tiene una relación directa con el comportamiento de la inflación, si bien variaciones del PIB inciden en las recaudaciones impositivas, no existen parámetros comprobados sobre sus efectos. Como ingresos y gastos están vinculados a la actividad privada, un programa de relación entre ingresos fis-

cales y el PIB mostrará que los impuestos aumentan con más rapidez, bajo el supuesto de que las tasas no varíen<sup>20</sup>, en el caso ecuatoriano esto no parece ser necesariamente cierto. Desde otra perspectiva, las rentas del Estado dependen en alto grado de la exportación del petróleo y venta de combustibles y derivados. El petróleo proporciona mayores o menores recursos de acuerdo con los niveles de producción, precios de cada barril y devaluación de la moneda. Las rentas por venta de combustibles dependen de decisiones políticas sobre su precio y cuanto se consuma. Un programa de reducción de la relación sueldos/PIB debe considerar las reflexiones citadas, sometiendo la evolución de sueldos a criterios que garanticen su pago sin ocasionar déficit fiscales.

**CUADRO 14**  
**DEMOSTRACIÓN DE LA CONVENIENCIA DE ATAR LA**  
**EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS A LA BASE ACTUAL**  
**DE IMPUESTOS (1)**

CONCEPTO	0	1	2
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>1.000</b>	<b>1.070</b>	<b>1.030</b>
Exportación de petróleo	200	250	220
Venta de combustibles	180	200	190
Renta, IVA, ICE	400	400	400
Otros ingresos	220	220	220
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>1.000</b>	<b>1.070</b>	<b>1.070</b>
Sueldos	400	470	470
Otros gastos	600	600	600
<b>DEFICIT / SUPERAVIT</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>- 40</b>

(1) Valores para ilustrar la demostración.

Para disminuir la relación sueldos/PIB, su evolución debe aislarse del comportamiento de los ingresos por exportación de petróleo, venta de combustibles y otros ingresos. Si se parte de

una situación de equilibrio, los aumentos de sueldos en función de mayores precios de barril de petróleo, coyunturales aumentos de la producción e intermitentes revisiones de precios de los combustibles, producen transitorios equilibrios -cuadro 14-. Si los precios caen, la producción decrece o decisiones politiqueras echan por tierra las alzas de los combustibles<sup>21</sup>, el déficit vuelve a surgir, -40 en el cuadro 14-, pues los aumentos salariales permanecen en el tiempo. El mismo efecto se obtiene cuando impuestos por una sola vez, otros ingresos temporales y recortes del gasto financian alzas remunerativas. Esta es parte de la historia de los últimos años.

Por cuanto el crecimiento nominal del PIB se refleja precaria y tangencialmente en el aumento de ingresos fiscales estructuralmente permanentes como las rentas internas, la masa salarial pública en el futuro debe crecer varios puntos por debajo del aumento nominal en la producción de bienes y servicios. En concordancia, los sueldos deberán incrementarse por debajo de la inflación esperada<sup>22</sup> hasta encontrar un nivel adecuado de masa salarial y una mejorada posición fiscal permita incrementos reales. *Per se*, el control de la inflación es ya un avance en tal dirección. Cuando se efectúan alzas desproporcionadas de sueldos públicos, la inflación futura disminuye en mayor proporción el poder de compra, alimentando las presiones para nuevos ajustes. En cambio, subempleados y desempleados ven profundizar su estado de pauperización.

Una política remunerativa de ese estilo debe observarse con severidad para no permitir que la insaciable burocracia absorba ingresos adicionales obtenidos por el control de la evasión, aumentos de tarifas de impuestos y mejoras en general de las recaudaciones, que se destinarán a incrementar el ahorro público. Complementariamente, es indispensable la reducción del aparato estatal y la plantilla del personal público, a efectos de lograr

una rápida reducción de la relación sueldos/PIB y alentar el ahorro e inversión.

La reducción de la masa salarial pública es requisito para reducir la pobreza. De este modo se liberan recursos para destinarlos a infraestructura física que mejore las condiciones de vida de los más necesitados. La disminución de esta inmensa carga ayuda a controlar el déficit y la inflación. Los salarios de los más pobres y la situación de desempleados que viven de ellos, se verá mejorada al contener el deterioro del poder adquisitivo. Las presiones sobre nuevo endeudamiento se reducen y con ello, el riesgo para atraer capitales que faciliten la creación de nuevos trabajos. El empleo público es un privilegio de pocos cuyo sostenimiento desprotege ciegamente a subempleados y desocupados, lo que es peor, la situación de estos últimos se precariza como contrapunto de la bonanza burocrática.

#### *Reducción de la plantilla burocrática: antítesis del clientelismo*

La reducción del número de servidores públicos es una tarea dolorosa en la conducción del Estado. Políticos que lo engordaron sin la menor reflexión, tienen ahora la obligación de aplicar una dieta de adelgazamiento. En este campo, el pasado deja algunas lecciones que aprender. En el período 1992-96 se emprendió un proceso de reducción de personal que culminó, se dijo, con la supresión de 20.000 empleados públicos<sup>23</sup>. Sin embargo, las partidas presupuestarias de quienes salieron del sector público no se suprimieron y fueron llenadas con otro personal; además, utilizando como subterfugio la denominación de funcionarios de alto nivel, gran cantidad de ellos volvió a lucrar del Estado, no obstante recibir importantes sumas de dinero por su salida. Abierta transgresión a la ética fomentada por los gobiernos. Para el pago de indemnizaciones se emitieron bonos dólares. Además, generosos aumentos salariales más que anularon los propósitos iniciales.

La intención de reducir gastos y déficit, y promover la eficiencia fue una quimera. El gasto salarial aumentó, la situación fiscal es más delicada y la burocracia ha multiplicado su ineficiente indolencia. La supuesta reducción, en parte, fue una falacia y el país terminó incrementando su deuda por el pago de indemnizaciones. Cualquier proceso futuro de reducción de la plantilla burocrática debe concretarse con la estricta supresión de partidas y pago de indemnizaciones con recursos genuinos del Estado, evitando el endeudamiento público. Pueden encontrarse mecanismos alternativos como el abono normal de sueldos por un tiempo determinado, hasta que el funcionario se adiestre en otras tareas. No deben abrirse posibilidades de retorno al sector público del personal que fue pagado por abandonarlo.

CUADRO 15  
DISTRIBUCIÓN DE LA MASA SALARIAL PARA 1997 EN EL SPNF  
(Miles de millones de sucres y porcentajes)

SECTOR	VALOR	% DEL TOTAL
Magisterio nacional	1.350.0	22.1
Salud	546.0	9.0
Policía	450.0	7.4
Defensa	1.400.0	22.9
IESS	491.0	8.1
Gobiernos seccionales	350.0	5.7
Universidades	316.6	5.2
Resto SPNF	1.194.8	19.6
<b>TOTAL SPNF</b>	<b>6.098.4</b>	<b>100.0</b>
Empresas públicas (1)	744.5	

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS. BANCO CENTRAL.

(1) Los sueldos de la empresas públicas no se consideran en la consolidación de este rubro en el SPNF, por cuanto se reflejan en el déficit o superávit operativo que forma parte de los ingresos consolidados.



La disminución del número de servidores públicos tiene relación con el achicamiento del sector gubernamental en armonía con la redefinición del papel del Estado, en la perspectiva de modelar el país delineado en el capítulo III. Si de manera paralela no se modernizan las instituciones estatales, privatiza y concesiona, se volverá a repetir la ingrata historia de los años 1992-96.

Uno de los principales obstáculos a vencer es el clientelismo político. Si los gobiernos no dejan de cancelar las deudas de campaña y componendas políticas con cargos públicos, será imposible reducir el rol de pagos gubernamental, pues, aun cuando hubieren transitorias supresiones de puestos, se vuelven a crear burlando los objetivos nacionales. La inmoral tradición de hacer del empleo público un botín político, se complementa con intereses y ambiciones de mandos medios burocráticos y toda una telaraña corruptora tejida a su alrededor, que también engorda la plantilla pública para satisfacer el clientelismo.

Reducciones en la plantilla pública deben emprenderse desde una visión global de todo el sector público no financiero. Los sectores de educación, salud, policía nacional y defensa gastan el 61 % de los sueldos públicos. El número de maestros más que se ha duplicado entre 1980 y 1997<sup>24</sup>. Este sector ofrece pocas posibilidades de reducción salvo la jubilación de oficio a un importante número de maestros que están en esta condición, en cambio es necesario emprender un proceso de redistribución para optimizar el uso docente y su cobertura suspendiendo, hasta tanto, la creación de nuevas plazas de maestros. Por la cantidad que representan para el erario nacional, los docentes no pueden ser bien remunerados por el Estado. El objetivo de alcanzar el equilibrio fiscal se contrapone a la necesidad de pagar sueldos decentes a los docentes. Sin apasionamientos y venciendo viejos tabúes, el Ecuador debe emprender un proceso ordenado de apertura de la educación a la iniciativa privada.

Que escuelas y colegios sean administrados como sociedades privadas de profesores y comunidad, que compitan con calidad en el servicio educativo y se procuren mejores salarios. El Estado puede continuar transfiriendo los recursos actuales con énfasis en establecimientos a los que acude la población más pobre. Similares consideraciones, enmarcadas en sus propias particularidades, pueden efectuarse para el sector salud.

El número de efectivos policiales también se ha duplicado desde 1980. Razones de seguridad interna se anteponen siempre a los objetivos fiscales; hasta que se consigan, al menos debe detenerse el crecimiento de este sector. La estabilidad fiscal es requisito para crecer y reducir la pobreza, es un fin de beneficio nacional que subordina cualquier otra pretensión. Cuando haya menos pobres se necesitarán menos policías. El sector defensa es también una carga importante para el Estado, la solución del conflicto con el Perú supedita las decisiones en este campo; sin embargo, el desarrollo del Ecuador es un postulado superior que exige su sometimiento a una política salarial que no desequilibre las cuentas públicas. Este sector tiene indexados sus salarios a la inflación y mediante acuerdos ministeriales se efectúan aumentos adicionales cada año.

En áreas administrativas del gobierno central, entidades adscritas y descentralizadas, existen grandes espacios para suprimir personal, desaparecer y fusionar instituciones y abrirlas a la intervención privada. Otros ámbitos son el IESS, empresas públicas, universidades y gobiernos seccionales.

La masa salarial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es similar a la existente en el ministerio de salud, policía y gobiernos seccionales, cuadro 15; sin embargo, el número de servidores es considerablemente menor, la ineficiencia de aquella institución es objeto de permanente repulsión. Su apertura al

sector privado hará posible la reducción del personal y moderación de sus privilegios.

El total de sueldos y salarios del conjunto de empresas públicas duplica a gobiernos seccionales y universidades, supera ampliamente al sector salud, policía e IESS. Los diez mil servidores existentes en empresas del Estado son apenas una fracción de los sectores mencionados. Su posición privilegiada y nada solidaria con la pobreza es evidente. El hecho de no considerar técnicamente a las empresas en el componente de sueldos del sector público no financiero, ha distraído la atención de los análisis sobre su impacto en la cuentas públicas y su indirecta incidencia en incrementos salariales de la burocracia. La privatización y capitalización de las empresas públicas, además de anular el efecto demostración que tienen sobre el comportamiento de los sueldos en el sector gubernamental, aliviará la carga de gasto que asume el Estado por sus ineficiencias.

Las universidades, en el marco de su autonomía, tienen también la obligación de reducir su personal; el Estado no puede seguir entregando recursos adicionales a los que por ley les corresponde<sup>25</sup>, en atentado permanente a los esfuerzos por encontrar el equilibrio fiscal. Una causa inveterada del déficit es el traslado al Estado de obligaciones por aumentos desmedidos y arbitrarios de sus remuneraciones. Los establecimientos de educación superior están obligados, en compromiso con el desarrollo nacional, a autofinanciar el pago de salarios de su personal e incrementos que aprueban amparados en su autonomía.

Los gobiernos seccionales también están llamados a racionalizar su plantilla. En la mayoría de estos cunde la anarquía, el clientelismo político tiene una personificación magnificada. La absorción por el Estado de sus devaneos remunerativos ha alimentado con persistencia estructural el déficit público. Su pro-

pia política salarial y efectos derivados de políticas generales tienen que ser autofinanciados por los gobiernos seccionales. Las cuentas públicas presentan un gran resentimiento con los ingentes recursos que se entregan en cumplimiento del mandato de leyes que constituyen los FODESEC y FONDEPRO<sup>26</sup>, ley que asigna el 15 % de los ingresos del presupuesto y otras disposiciones que obligan a la entrega de recursos que, en conjunto, superan el 25 % del presupuesto estatal.

*Manejo político de salarios: tumor a extirpar*

El aligeramiento del peso de los salarios en la economía será una fallida intención si la intromisión política pretende siempre subordinar a sus razones la política salarial. Los burócratas de diverso género irónicamente se sienten postergados por el Estado y lanzan al viento descontextualizadas aspiraciones. Argumentos sobre la necesidad de mantener una evolución ordenada de las remuneraciones, apenas se escuchan y nunca se entienden.

El grado de inconsciencia es desalentador. Ante la falta de autoridad en la conducción del Estado, la respuesta es el paro, el desorden, la anarquía. Es el momento de la injerencia política, una supuesta preservación de la paz social y artificiales espacios de gobernabilidad, son argumentos que están en la definición de la política salarial. Para los políticos, encontrar la ruta del crecimiento, equilibrio fiscal, sobreendeudamiento, son vagas razones de kikuyescos economistas que no entienden la política. Es hora de que el Ministerio de Gobierno y altos niveles de conducción política, entiendan la racionalidad de un sano manejo fiscal, que su papel no es definir montos de aumentos salariales ni feriar asignaciones extrapresupuestarias, pisoteando definiciones de finanzas públicas.

*Cercanías al poder: perniciosas influencias que deben eliminarse.*

La instrumentación de una política salarial pública, que posibilite al Estado ahorrar para los pobres, tropieza con ambiciones de las burocracias cercanas al poder, por esta condición creen estar imbuidas de un halo de superioridad, suficiente para someter a sus intereses elevados fines económicos y sociales del conjunto de ecuatorianos. Presidencia, Vicepresidencia, Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo y otras instancias del círculo íntimo de los gobiernos, rompen esquemas remunerativos y los degeneran con bonificaciones, escalas preferenciales y otros mecanismos de privilegio. Además de segmentar la burocracia, arrastran consigo ambiciones de los postergados.

Capítulo aparte merece el mismo Ministerio de Finanzas y Crédito Público que tiene remuneraciones superiores al resto de entidades, un régimen especial de bonificaciones<sup>27</sup> y beneficios complementarios. En su interior la Subsecretaría de Presupuestos y Contabilidad, por el hecho de manejar el presupuesto público se ha fijado generosas remuneraciones. Luego, el resto de la familia reclama equidad. Los vecinos de barrio mencionados en el párrafo anterior, dicen no ser menos dignos y reclaman iguales beneficios. Los burócratas de las galerías de salud, educación, bienestar social y otros, pugnan por alcanzar a los ungidos; aunque nunca lo han logrado, la expectativa está latente. Una política salarial compatible con la reducción de la inflación, crecimiento y reducción de la pobreza, tiene que fracturar esta historia, no son admisibles excepciones.

*Abrir el cofre de las autonomías: someterlas a los fines del Estado*

Las autonomías son un refugio para descoyuntar y anarquizar el sistema remunerativo público. Determinadas instituciones rodeadas de una aureola, real o aparente, de superlativas

responsabilidades en la gestión pública, fundadas en leyes autonómicas han implementado ambiciosos regímenes remunerativos que resultan incontrolables para el órgano rector de las finanzas públicas. Las Funciones Legislativa y Jurisdiccional, Procuraduría General del Estado, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Contraloría General del Estado, Banco del Estado y otras entidades de similar jerarquía y condición son aliados consuetudinarios del déficit fiscal. En mal uso de la autonomía, aumentan sus sueldos y pasan las facturas al Ministerio de Finanzas, por tanto a los pobres del Ecuador. Cuando desde el interior del poder, en estos niveles superiores se perciben posiciones, inconscientes de las duras realidades nacionales, y ciegas ambiciones por sueldos elevados superan la razón, cunde la desesperanza por el futuro de la patria.

A esto se agregan las elitistas burocracias de empresas y entidades financieras públicas que indirectamente ocasionan el descalabro fiscal. El efecto demostración de sus elevados sueldos en el conjunto de la burocracia, es totalmente nocivo para la mantención de una ordenada política en este campo. Se arguye con frecuencia el status funcional y jerarquías institucionales para justificar sueldos de privilegio, lo cual es cuestionable y adverso a la disminución de las desigualdades sociales.

Autonomías y cercanías al poder reproducen en la burocracia las aberrantes distancias entre ricos y pobres, existentes en la sociedad ecuatoriana. Si puede tener alguna justificación el tratamiento diferenciado en algunos estamentos, este tiene el límite de la decencia social y realidad fiscal. La dificultad de reclutamiento de personal de alto nivel para el sector público, tampoco es tan cierta ante la pobreza generalizada y alarmantes niveles de desempleo y subempleo. En el fondo de la reflexión está el hecho de que una minoría de la población vive cómodamente del

Estado porque paradójicamente no es capaz de hacer otra cosa, autoasignándose este derecho por encima del bien común.

La normativa legal faculta al Ministerio Finanzas establecer la política remunerativa<sup>28</sup>, la cual es irrespetada como secuela de la cultura de violaciones legales que caracterizan a la sociedad. Pecados escondidos, deudas con viejas amistades, presiones y contubernios políticos, mutuo encubrimiento de irresponsabilidades, etcétera, determinan en última instancia preferentes niveles de sueldos.

Establecer y sostener una rígida política de remuneraciones para disminuir su carga en la economía y reducir la pobreza, requiere superar los vicios descritos y limitar las autonomías; para esto, la ley ni ningún mecanismo son suficientes. Solo la decisión política emanada desde el más alto nivel del Ejecutivo, observada sin excepción en su ámbito y acatada por los otros poderes, la hará posible.

*No permitir el chantaje y aprovechamiento de la coyuntura para obtener beneficios salariales*

Las circunstancias descritas y otras desconocidas por la opinión pública, vividas solo en las entrañas mismas de la gestión presupuestaria, en la realidad determinan el comportamiento salarial, llevado a un nivel insano para el Ecuador presente. Parte de esta política oculta es el chantaje y descarado aprovechamiento de las coyunturas. Hay entidades, que, sin resquemores sociales, utilizan procesos electorales, facultades para emitir informes, el poder de su función e impacto en la gobernabilidad, para obtener canonjías remunerativas.

La imaginación burocrática es fértil cuando se trata de obtener beneficios. Los cambios de ministros son también aprove-

chados, débiles estados de ánimo, confusiones del momento, emotividades y sobre todo la discontinuidad de las políticas públicas se utilizan para caotizar y engordar el gasto por sueldos. La prudencia salarial, inevitable para el país en los próximos años, tiene que condenar estos comportamientos. Nuevamente decisiones políticas están de por medio.

*Rescatar la ética en la tarea de gobernar: trasfondo unívoco de una política salarial sana*

Los gobiernos al término de sus mandatos ajustan sueldos de la burocracia sin sujeción a ninguna política<sup>29</sup>, sin el menor sentido de responsabilidad económica y social. Prima de una parte, el relajamiento del buen juicio en las actitudes públicas; de otra, la inmoral tradición política de arruinar las cuentas y gestión de sus sucesores. Todos los aumentos de fin de gobierno y casi la generalidad de los efectuados en diferentes épocas, nunca estuvieron previstos en los presupuestos y al decretarse tampoco procuraron las fuentes de financiamiento. Se acude a falacias tecnocráticas para engañar al país financiando alzas con recursos inexistentes, al amparo de denominaciones como ajustes al presupuesto, mejoras en las recaudaciones, rendimientos de la evasión, etcétera. En ocasiones inclusive se omite por completo la forma de financiamiento.

Los aumentos salariales son en última instancia responsabilidad del Ejecutivo. En unos casos es facultad intrínseca irresponsablemente llevada, en otros, este estigma es compartido con el Congreso Nacional, en donde la aprobación de escalafones especiales es una alegre subasta, sin límite, al mejor postor<sup>30</sup>.

Es ineludible implementar una política salarial que conduzca a encontrar una masa de remuneraciones públicas que no desequilibre las cuentas fiscales; se imponen actitudes éticas en la



acción de los gobiernos para no elevar sueldos sin financiamiento. El rescate moral en la conducción del Estado debe llevar a un tratamiento responsable de los sueldos públicos, someter los incrementos a la existencia de recursos permanentes y presupuestar debidamente la política salarial.

*Cortar el apetito remunerativo de sindicatos públicos y escalafones: clamor nacional*

Las remuneraciones y conquistas de sindicatos públicos superan ampliamente al resto de la burocracia<sup>31</sup>. Los sindicatos de los Ministerios de Salud<sup>32</sup> y Obras Públicas, además de atender a la paz social con recurrentes conflictos y paralizaciones, coadyuvan de manera significativa al déficit fiscal. Generalmente se efectúan negociaciones bianuales de contratos colectivos, pero los montos requeridos nunca se presupuestan. Las empresas públicas y sus conquistas son mal ejemplo para los servidores públicos sujetos a otros regímenes. Este segmento agranda los saldos fiscales negativos mediante generación de déficit o disminución de superávit operacionales de las empresas.

Los escalafones especiales<sup>33</sup> cobijan también desmesuras de la burocracia y desarticulan el sistema remunerativo público. La polítiquería del Congreso es la mejor aliada en la aprobación de insensatas leyes escalafonarias, desfinanciadas y con desproporcionadas conquistas salariales. Un débil Ejecutivo ha sido siempre incapaz de decir no. En el futuro se debe cortar la expansión de privilegios escalafonarios y racionalizar su comportamiento.

El país tendrá que acometer esquemas de flexibilidad laboral y limitación del sindicalismo público para atraer la inversión, generar empleo y disminuir la carga de salarios en la economía. En el interín, la evolución de la masa salarial destinada a negociaciones colectivas, debe ser compatible con la política sa-

larial adoptada para todo el sector público, los apetitos descontextualizados de los sindicatos tienen en la consecución de las metas fiscales su límite natural.

También es necesario mejorar el poder de negociación del Estado, sus bases y argumentaciones técnicas. Cuando se negocian contratos colectivos, el Estado no dispone de cálculos ciertos sobre incidencias presentes y futuras, proyección de los impactos en diferentes rubros, en el conjunto de la masa salarial y política de remuneraciones establecida. Es tal la ligereza en la aprobación de techos para contratos colectivos, que cuando se efectivizan los pagos, estos superan ampliamente los acuerdos iniciales. En último término son decisiones políticas e intereses los que definen las negociaciones. Una política salarial no puede aplicarse con seriedad sin superar estas deficiencias.

*Producción del servidor público: parámetro para justificar su sueldo*

La lectura global de la producción del sector gubernamental deja al descubierto su ineficiencia. Es claro que los servicios públicos no son de la mejor calidad y producen con menores costos. El creciente desempleo, clientelismo político y persistente inflación han trastocado totalmente los fines del servicio público y perspectivas de cada burócrata. Sistemas de selección de ingreso al servicio público y promoción interna, escalas de remuneraciones, procesos de evaluación, etcétera; han visto desplazar su esencia técnica y racionalidad conceptual por la injerencia política, cabildeo, pugnas y ambiciones institucionales, y deseo de recuperar el poder de compra para mantener niveles de vida superiores al resto de la población.

En el velado mundo de la ejecución presupuestaria, campo vedado a las grandes mayorías, las tratativas sobre sueldos de diversos segmentos del sector público se circunscriben al regateo

de porcentajes, presiones de todo género y una serie de prácticas corruptas. Se complementan, de una parte, experimentadas dirigencias burocráticas, especializadas en el juego de inflar y desinflar inmensos globos de apetencias al punto que puedan sorprender al Estado con el máximo beneficio posible; de otra, la torpeza de un Estado débil e incapaz de articular y aplicar políticas.

Una política remunerativa que persiga disminuir el peso de los sueldos públicos en la sociedad, debe acompañarse de un cambio total en los sistemas de personal y forma de tratar diversos regímenes de remuneraciones. Cada servidor público vive del aporte de los ecuatorianos a través de impuestos y otras contribuciones, la contrapartida a ese esfuerzo social es la producción eficiente de su servicio. Es imperativa la implementación de sistemas de mérito, profesionalización y rendición de cuentas personal e institucional, como sustento de futuros esquemas de sueldos públicos, siempre en el marco del gran objetivo de equilibrar las cuentas del Estado. El burócrata considera inmanente a su condición el derecho a mejores sueldos como premio a su ineficiencia, ha trastocado su razonamiento, pues la sociedad lo mantiene sin exigirle riesgos de capital y trabajo. Esta mentalidad tiene que cambiarse mediante la acción del Estado y participación de la sociedad civil.

#### *Sueldos y su contribución al ahorro e inversión: ejercicio de solidaridad burocrática*

Cuanto el Estado asigne para los sueldos públicos tiene efectos directos en su capacidad para ahorrar, invertir y endeudarse.

**CUADRO 16**  
**RELACIÓN DE SUELDOS, AHORRO, INVERSIÓN Y DÉFICIT**  
**EN EL GOBIERNO CENTRAL <sup>34</sup>**  
**(Miles de millones de sucres) (1)**

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001
1 INGRESOS TOTALES(2)	17.443.8	22.279.2	26.327.8	30.086.1
2 Gastos Corrientes	15.695.7	19.530.7	22.282.1	24.274.3
<b>Sueldos</b>	<b>7.113.4</b>	<b>9.176.0</b>	<b>10.552.4</b>	<b>11.291.1</b>
Otros gastos corrientes	8.582.3	10.354.7	11.729.7	12.983.2
3 Ahorro (1-2)	1.748.1	2.748.5	4.045.7	5.811.8
4 Inversión	4.893.5	5.550.1	6.487.1	6.750.5
5 Déficit (3-4)	-3.145.4	-2.801.6	-2.441.4	-938.7

(1) Valores del escenario en anexo 1

(2) En el Ecuador los ingresos de capital son mínimos, para la demostración se consideran todos como ingresos corrientes.

En 1997, los sueldos del sector público no financiero representan el 40 % del gasto corriente, en el gobierno central el 45%; estos desproporcionados niveles restan significativamente capacidad de ahorro al Estado, por tanto, de inversión y disminución del déficit. Los futuros gobiernos están moralmente obligados a revertir estas realidades. Encontrar el camino del crecimiento y reducción de la pobreza no admite otros recetarios, los espacios para otras experimentaciones están agotados.

Una prudente política salarial que someta la evolución de sueldos por debajo de la inflación esperada y suspenda la revisión semestral del salario mínimo, permitirá al Estado obtener ahorros crecientes, cuadro 16. Conducta que no puede ser diferente a la observada en un marco de racionalidad por hogares y empresas, que tienden a minimizar sus gastos de personal para ahorrar y obtener mayores utilidades. Se arguye que la burocracia no puede empobrecerse, sin embargo, esta ya goza del privilegio del empleo y un nivel de vida superior a la gran mayoría de

la población. Se trata de encontrar a través del Estado, puntos de justicia distributiva para no continuar pauperizando a desempleados, subempleados y otros pobres, mediante la falta de inversión, déficit e inflación .

El ahorro creciente permitirá al Estado financiar la construcción de escuelas, puentes, carreteras, hospitales, etcétera; el déficit disminuirá y al propio tiempo la necesidad de nuevos préstamos para financiarlo, cuadro 16. El circuito es cerrado: menos pagos por sueldos, más ahorro, más inversión, menos déficit, menos deuda, menos pobres. Con un monto de masa salarial sostenible, los sueldos se podrán pagar oportunamente, sin el atraso actual. Mantener tendencias pasadas hará que los burocratas cobren sus emolumentos en tiempos cada vez más largos o quizá no los reciban; la paz social será alterada a cada momento para repudio de todos los ecuatorianos.

#### **4.7. Hacia la reducción del endeudamiento público: deuda moral con nuestros hijos**

Cuando el Estado no está en capacidad de cubrir sus gastos con los ingresos que obtiene, presenta déficit en sus cuentas, le falta dinero y lo obtiene de los sectores público y privado mediante emisión de bonos, certificados de tesorería o préstamos internos y externos. Algunos indicadores y comparaciones permiten dimensionar la magnitud del endeudamiento público en el Ecuador y la necesidad de emprender acciones para disminuir esta dependencia.

##### *La deuda y su servicio: cruda realidad que atenta al desarrollo*

La deuda pública que mantiene el Ecuador y el peso que representa su servicio en el presupuesto, apenas es percibido, traduce por el contrario una total inconsciencia colectiva. La avalancha de contratación de préstamos embriaga a la nación, los

gobernantes se ufanan sin pudor de esta repudiable embriaguez que constituye uno de los más serios obstáculos para crecer y reducir la pobreza.

CUADRO 17  
DEUDA EXTERNA PÚBLICA TOTAL Y SERVICIO  
EFECTIVO DE LA DEUDA INTERNA Y EXTERNA  
EN EL GOBIERNO CENTRAL  
(Porcentaje del PIB)

PERÍODO	DEUDA EXTER.	INTERESES		AMORTIZAC.	TOTAL SERVICIO
	TOTAL	INTER.	EXTERN.	TOTALES	
1980-81	42.1	0.6	1.1	1.3	3.0
1982-84	64.6	0.5	2.4	1.4	4.3
1985-88	84.5	0.7	1.9	2.4	5.0
1989-92	106.2	0.6	2.5	2.6	5.7
1993-96	80.9	0.5	2.5	3.8	6.8
1997(1)	64.7	0.7	3.3	7.2	11.2

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS. BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

(1) Se considera la deuda externa total a julio y el servicio estimado a diciembre.

El crecimiento constante de la deuda externa es producto de un consenso no anunciado por los gobiernos desde 1980. En términos absolutos, entre ese año y julio de 1997, la deuda externa crece de 4.000 a 12.500 millones de dólares. La deuda con organismos internacionales y gobiernos, en el mismo período asciende de 685 a 5.300 millones de dólares. Una forma universal de medir el nivel de endeudamiento de un país es su relación con los bienes y servicios producidos cada año, que alcanza en 1997 el 64.7 %, cuadro 17. Este coeficiente es superior si se agrega la deuda interna que supera los 1.000 millones de dólares, sin considerar valores adeudados al IESS y el bono único a 100 años con el Banco Central. Mientras más grande es la deuda, más se hipoteca la producción y el futuro de niños y jóvenes. Los gobiernos democráticos tienen a su haber la paciente construcción del ré-

cord de ser uno de los países más endeudados de América Latina y el mundo<sup>35</sup>.

El costo financiero cuantificable de la deuda es el pago de intereses, los costos sociales están en calles y plazas; además, cada año se debe amortizar parte del capital. El servicio de amortizaciones e intereses ha tenido un crecimiento explosivo, en 1997 llega al 11.2 % del PIB luego de representar en 1980 apenas el 3.0 %. Los intereses externos con el 3.3 % del PIB constituyen una onerosa carga en el gasto público<sup>36</sup>, cuadro 17.

**CUADRO 18**  
**INTERESES Y GASTOS EFECTIVOS EN EDUCACIÓN, SALUD Y BIENESTAR SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL**  
(Porcentaje promedio del gasto total)

PERIODO	SALUD, EDUC., y B. S.	INTERESES TOTALES
1980-81	39.5	10.7
1982-84	33.6	20.5
1985-88	32.3	16.7
1989-92	30.1	20.9
1993-96	29.0	17.8
1997	23.4	24.7

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS. BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

Existe una relación inversa entre intereses efectivos y gastos de salud, educación y bienestar social del presupuesto. Mientras los primeros representan una parte cada vez mayor del presupuesto, los segundos disminuyen su participación. En 1997 los intereses efectivos superan las asignaciones en los tres rubros sociales, cuadro 18, aun sin considerar intereses devengados y atrasos en los pagos. Los intereses pagados a organismos internacionales y gobiernos, entre 1980 y 1997, pasan de 40 a más de 300

millones de dólares . Monto similar a la sumatoria de los presupuestos de salud y bienestar social.

El doble discurso politiquero se evidencia claramente, se endeuda al país en nombre de la atención de las necesidades del pueblo; no obstante, esta deuda resta recursos para mejorar su educación, salud; cuidado de los niños, madres pobres y ancestrales olvidados de la Patria. Cuando los gobiernos contratan créditos o emiten bonos, no está en sus cálculos el oneroso pago futuro de intereses, sí la disposición inmediata de fondos para comprar réditos políticos a cambio de la pauperización nacional.

Las cifras reflejan el carácter inmediatista del endeudamiento y carencia de una visión de largo plazo. Como al momento de recibir fondos por préstamos los gobiernos no los pagan, gastan sin sentir la obligación de cubrir costos y consecuencias; en cambio, esta carga oculta se traslada a futuros gobernantes que continúan con la misma política, multiplicando el proceso de acumulación de deudas. Así se explica como, mientras en el período 1980-81 sólo se destinaba el 10.7 % del presupuesto al pago de intereses, en 1997 la proporción más que se duplica, cuadro 18. Los efectos en el largo plazo son claros y totalmente contrarios a los postulados del endeudamiento.

En el negocio de préstamos y bonos no existen filantropías, la única verdad es el costo que paga la sociedad mediante los intereses, en extremo onerosos. Los prestamistas están en su juego y mientras obtengan réditos continuarán jugando con el país; realmente les importa cobrar sus deudas, los costos sociales colaterales son irrelevantes desde esa óptica. Son los gobiernos, por su incapacidad de articular una política sana de crédito público los culpables directos de continuar en esta peligrosa ruleta. La sociedad por su parte no ha pedido cuentas a pesar de pagar las facturas; nadie ha sido condenado.



Los intereses pagados a organismos internacionales y gobiernos han crecido con desmesura, con estos recursos se podrían duplicar los presupuestos de los ministerios de salud y bienestar social. Esta extracción de recursos contradice abiertamente los postulados de dichos organismos, el real interés es mantener cómodamente estamentos internos y externos que medran de los intereses. Es vivir de la pobreza de las mayorías pontificando la lucha contra aquella, negocio que al desaparecer puede generar desempleo en capas privilegiadas del irreflexivo endeudamiento que, por tanto, lo sostienen.

**CUADRO 19**  
**INTERESES, AHORRO, INVERSIÓN Y DÉFICIT DEL SPNF**  
**(Porcentaje promedio del PIB)**

PERIODO	INTERESES	AHORRO	INVERSIÓN	DEFICIT (1)
1983-84	3.1	6.3	6.7	-0.4
1985-88	5.2	2.2	6.7	-4.5
1989-92	6.1	6.7	7.3	-0.6
1993-96	4.4	6.0	6.9	-0.9
1997	4.5	4.7	7.4	-2.7

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS. BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

(1) Las estadísticas no reflejan los gastos con deuda externa, por tanto, estas cifras en realidad son mayores.

El pago de intereses es parte importante de los gastos corrientes del Estado, en el Sector público no financiero representa el 23 % y en el gobierno central el 28 %. Si en esta última instancia se agrega el rubro de sueldos, estas dos magnitudes absorben el 75 % del gasto corriente, transformando a la Dirección Nacional de Tesorería en una simple caja pagadora de dichas obligaciones. Con ciertas excepciones, los valores por intereses son retenidos de las cuentas del Tesoro de manera automática por el Banco Central; por su magnitud, son causa permanente de crónica iliquidez en la caja fiscal.

Si el ahorro del sector público es la diferencia entre ingresos y gastos corrientes, y parte importante de estos últimos son los intereses de la deuda pública, estos han disminuido significativamente la capacidad de ahorro del Estado. Nótese en el cuadro 19, a medida que crece el pago de intereses el ahorro disminuye. En ocasiones los gobiernos han dejado de pagarlos, no con el propósito de ahorrar sino con la finalidad de cubrir otros gastos corrientes, potenciando así los déficit futuros.

Los intereses han impedido al Estado impulsar inversiones, en los últimos 18 años su pago supera el 60 % de la inversión pública realizada en el gobierno central. El Ecuador está envuelto en un círculo perverso: los intereses restan recursos para invertir, con tal objeto se contrata deuda externa la que, a su vez, aumenta el monto de aquellos.

Los intereses son causa y efecto del déficit fiscal, superan ampliamente los saldos rojos del Estado, cuadro 19. Si no existiesen, aunque sea una simplificación elemental, las cuentas tendrían superávit; por el contrario, los déficit se financian con préstamos que devengan nuevos intereses que vuelven a alimentar los saldos rojos. El círculo se repite, los gobiernos han girado en su entorno con irresponsable comodidad. El Estado debe dedicar al pago de intereses la suma de las recaudaciones por venta de combustibles y aranceles o la sumatoria de los ingresos por el IVA e ICE. Para pagar intereses y amortizaciones de un año el Ecuador tendría que destinar el producto de sus principales impuestos y el 50 % de la renta petrolera.

El Ecuador está sobredeudado, lo cual es un grave obstáculo para sanear las finanzas públicas y emprender un proceso sostenido de crecimiento y reducción de la pobreza. La elevada relación deuda/PIB puede ocasionar problemas de solvencia para efectuar su servicio y coloca al Ecuador en una posición nada apreciable en el concierto internacional. Cuanto más alta es la re-

lación entre la deuda y el PIB, tanto mayor es el peligro de una crisis repentina de liquidez y más baja la clasificación de un país por el riesgo que representa<sup>37</sup>.

El sobreendeudamiento es resultado de la indisciplina fiscal y consecuencia de malos gobiernos, un país con esta ingrata reputación no es atractivo para ningún inversionista nacional y extranjero. En lo interno, la carga del servicio vuelve inmanejable el presupuesto y somete a las arcas fiscales a un vacío desolador. Las actividades de la Tesorería del Estado se circunscriben a administrar con cuenta gotas los precarios saldos de caja que sobran, luego de pagar la deuda y los sueldos públicos.

Para servir la deuda se requieren cantidades crecientes de dólares que exigen mayores exportaciones, limitando las posibilidades de importar e impulsar el crecimiento por esta vía. Ante la persistencia de la inflación que se acompaña de devaluaciones, el fisco necesita más sucres para comprar dólares y pagar la deuda, lo cual impulsa nuevas depreciaciones de la moneda para obtener recursos, así se vuelve a alimentar el proceso inflacionario, cerrando otra fase pernicioso para la economía. La deuda tiene efectos inflacionarios al producir déficit fiscales por el pago de intereses y multiplicarse para solucionar los saldos rojos. Los incrementos de precios e impuestos inherentes a soluciones del déficit, empobrecen a los pobres, siendo esta una de las consecuencias sociales de la deuda. Además de obscurecer el presente, la deuda hipoteca el futuro de la nación.

*Reducir la relación deuda pública/PIB: postulado inaplazable de futuros gobiernos*

Una política trascendente a la temporalidad de un gobierno es reducir progresivamente la relación de la deuda pública con los bienes y servicios que se producen cada año. Este propósito está inexorablemente vinculado a la reducción paulatina del

déficit fiscal, hasta conseguir el equilibrio y posteriores superávits que contribuyan a una disminución acelerada del monto de la deuda.

No existen recetas sobre un tamaño óptimo de la deuda, sí referentes de países con niveles superiores de desarrollo que mantienen una proporción entre la deuda y el PIB inferior al 35%<sup>38</sup>. Es evidente que un nivel razonable de su servicio debe representar un pago de intereses que no restrinja la acción redistributiva del Estado, un monto de amortizaciones que no perpetúe el endeudamiento y requerimientos de divisas que no atenten la solidez de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

CUADRO 20  
MECÁNICA DE REDUCCIÓN DE LA RELACIÓN DEUDA/PIB<sup>39</sup>  
(Millones de dólares) (1)

CONCEPTO	AÑO 0	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4
INGRESOS	5.000.0	5.300.0	5.700.0	5.900.0	6.300.0
GASTOS	5.500.0	5.600.0	5.700.0	5.900.0	6.200.0
DEFICIT	-500.0	-300.0	00.0	00.0	100.0
Deuda inicial	12.500.0	13.000.0	13.300.0	13.300.0	13.300.0
Deuda final	13.000.0	13.300.0	13.300.0	13.300.0	13.200.0
PIB	19.900.0	21.500.0	23.000.0	26.500.0	31.000.0
Deuda/PIB	65.3 %	61.8 %	57.8 %	50.2 %	42.6 %

(1) Valores ilustrativos para una mejor comprensión de la mecánica.

Para llegar a un coeficiente adecuado deuda/PIB, el déficit tiene que disminuir gradualmente hasta equilibrar ingresos con gastos y revertir la tendencia hacia el superávit fiscal. Cuando existe déficit público, la deuda aumenta en la misma proporción, en una posición de equilibrio se mantiene constante y los superávits permiten la reducción de su monto, cuadro 20. Para que el

valor de la deuda comparado con el PIB disminuya en la etapa de reducción gradual del déficit, este debe de ser menor al valor absoluto del aumento de los bienes y servicios de cada año. En el escenario 1 del cuadro 20, el déficit de 300 es menor que los 1.600 de incremento del PIB. Cuando existe equilibrio fiscal y el PIB crece aceleradamente, la relación deuda/PIB disminuye con mayor rapidez; sin embargo, en esta posición aún no es posible una reducción del monto de la deuda, aspiración factible solo cuando el Estado obtiene superávit fiscales.

Si el Ecuador logra tasas de crecimiento superiores a las históricas de los últimos 18 años y mantiene un responsable manejo fiscal, mejorará su posición de endeudamiento. Esto no es suficiente en las precarias condiciones actuales, la reducción del monto de la deuda debe ser el objetivo de todos los ecuatorianos. Los superávit fiscales constituyen el mecanismo más idóneo al respecto; no obstante, este es un proceso de largo aliento sujeto a amplios consensos, absoluta disciplina social y severidad en la conducción del Estado por parte de los gobiernos. Si, a partir de 1999, se suspende el endeudamiento y obtienen superávit anuales de 200 millones de dólares, al término de 62 años se terminaría de pagar una deuda de 12.500 millones de dólares. Mientras se abren surcos en esta dirección, los recursos provenientes de privatizaciones, concesiones y otras acciones de apertura y modernización pueden emplearse para rescatar bonos Brady, uno de los pocos ámbitos abiertos a la reducción de la deuda. En otros segmentos como organismos multilaterales, gobiernos y proveedores, poco se puede hacer; salvo la condonación por caridad a la que aspiran países que han perdido su autoestima.

*Proporción deuda pública/PIB: indicador a observarse con cuidado*

La simple reducción de este indicador podría resultar engañosa, sujeta a manipulaciones y hasta contraproducente. Varios factores que pueden distorsionarlo deben analizarse con

cuidado al definir niveles esperados de déficit público, compatibles con la disminución paralela del peso de la deuda en la economía.

Si el PIB nominal crece a determinado nivel y el tipo de cambio se deprecia por debajo de la inflación, el PIB en dólares aumenta más rápidamente, al compararlo con el total de deuda surge una falsa sensación de aligeramiento de su peso, lo cual puede llevar a sostener un déficit más elevado, produciendo más bien el efecto contrario del perseguido. Una inadecuada valoración del tipo de cambio para contabilizar el PIB y la deuda distorsiona también el indicador.

El crecimiento a tasas importantes de ningún modo es garantía de solvencia y holgura para continuar un irreflexivo endeudamiento, este tiene que responder estrictamente a la cuidadosa definición de un nivel de déficit que en el futuro represente una menor carga del servicio en el presupuesto y al mismo tiempo contribuya a reducir la relación deuda/PIB. En principio, el déficit normativo o estructural, se acerca a tal definición.

Como en el caso ecuatoriano, si el crecimiento de la economía no se refleja en proporción adecuada en los ingresos que financian el presupuesto, el nuevo endeudamiento erróneamente fundado en la aparente prosperidad, significará crecientes pagos de intereses que recrean el déficit y la deuda.

Del mismo modo, cuando se compara el servicio de la deuda con las exportaciones y el coeficiente es aceptable, la inclinación de los gobiernos es a contraer más créditos. Las exportaciones brindan mayor disponibilidad de divisas para pagar la deuda; no obstante, si el Estado no dispone de recursos presupuestarios para comprar dólares en el Banco Central y servir sus obligaciones, la bondad del indicador es solo aparente y resulta nociva.

Más allá de propender a mejorar las posiciones deuda/PIB y servicio de la deuda/exportaciones, lo esencial es reducir con la mayor celeridad posible el déficit fiscal, luego, la sola posición de equilibrio garantizará, al menos, la estabilización de la deuda como antesala de su disminución mediante superávit en las cuentas públicas.

El objetivo macro del Estado de reducir la relación deuda/PIB, está lleno de complejidades que envuelven la cotidianeidad de la conducción del Estado. Es el viacrucis que impide concretar teorías y las desacredita. Algunas de esas circunstancias que son la cara oculta de la acción de los gobiernos se analizan más adelante.

*Disminuir la carga de intereses: interés de los pobres*

Los análisis anteriores demuestran con meridiana claridad la excesiva carga que representa para el Ecuador el pago de intereses internos y externos. La respuesta inmediata de los gobiernos debe ser reducir la representatividad de estos en el presupuesto del Estado. No hay que confundir este empeño con el no pago o subestimación de las asignaciones en el presupuesto, subterfugios utilizados para potenciar en el futuro el déficit fiscal.

*Per se*, si el déficit se reduce, los intereses futuros serán menores. En un contexto de equilibrio este gasto aumenta en función de la tasa de devaluación de la moneda, los superávit fiscales si permiten una real reducción de intereses. Si una familia no tiene deudas no paga intereses, si tiene adeudos y los cancela, su costo se reduce paralelamente. La conducta del Estado debe ser similar. Como se dijo, la recompra de bonos Brady con recursos de privatizaciones y emisión de bonos a largo plazo para reemplazar los existentes, son caminos que pueden explorarse para reducir esta ominosa carga. Estos objetivos no son de fácil con-

creción, pues están ligados a la modernización del Estado, a la capacidad de los gobiernos para impulsar el crecimiento y sostener un sano manejo económico y en general, a la confianza que inspire el país en los agentes económicos nacionales y extranjeros.

CUADRO 21  
RELACIÓN DE INTERESES, AHORRO, INVERSIÓN  
Y DÉFICIT EN EL GOBIERNO CENTRAL  
(Miles de millones de sucres) (1)

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001
1 Ingresos Totales(2)	17.443.8	22.279.2	26.327.8	30.086.1
2 Gastos Corrientes	15.695.7	19.530.7	22.282.1	24.274.3
Intereses	4.367.6	5.170.6	5.793.9	6.424.1
Otros gastos corrientes	11.328.1	14.360.1	16.488.2	17.850.2
3 Ahorro (1-2)	1.748.1	2.748.5	4.045.7	5.811.8
4 Inversión	4.893.5	5.550.1	6.487.1	6.750.5
5 Déficit (3-4)	-3.145.4	-2.801.6	-2.441.4	-938.7

(1) Valores y supuestos del escenario del anexo 1

(2) En el Ecuador los ingresos de capital son mínimos, para la demostración se consideran todos como ingresos corrientes.

Como se ha manifestado, los intereses de la deuda pública han llegado a superar la sumatoria de los presupuestos de la educación, salud y bienestar social. Estas magnitudes tienen que invertirse en el futuro porque es interés de los pobres no interpretado por políticos, grito ahogado en la penumbra de sus eternas soledades.

Políticas fiscales y de crédito público tienen que hacer lugar común en la tarea de reducir los intereses para que el Estado ahorre. Los actos de gobierno en estas áreas deben disminuir este costo, en armonía con una política salarial como la propuesta



y un comportamiento igual de prudente en otros gastos corrientes. Si el Estado ejemplifica con su conducta la virtud del ahorro, inducirá a iguales actitudes en hogares y empresas.

Si los intereses disminuyen su peso en el presupuesto, un mayor ahorro permitirá al Estado impulsar sus inversiones con efectos parecidos a los conseguidos con restricciones salariales, cuadro 21. Si se dispone de financiamiento propio para construir puentes, escuelas y hospitales; comprar equipos médicos, etcétera, préstamos de dudoso beneficio para estos y otros menesteres, serán un recuerdo del pasado.

Si en el presupuesto se destinan en el futuro menos recursos a intereses, por una baja verdadera y no por engaños al presupuestar, el déficit se alivia y con él los precios disminuyen su ritmo de crecimiento, en los pobres renace la esperanza. En esta dirección, la coherencia es el eje transversal del circuito: salarios e intereses por debajo de la inflación para aumentar el ahorro, frugalidad en otros gastos corrientes para no anular políticas de intereses y sueldos, impulso prudente de inversiones para absorber solo parte del ahorro y sostener la reducción del déficit fiscal. Si las alzas en las tasas internacionales de interés suben el gasto, los gobiernos deben reaccionar en el contexto de este esquema.

*Entender las amortizaciones para reducir el déficit: aún es posible*

En el capítulo inicial se explicó que las amortizaciones no constituyen gastos, se ubican por debajo de la línea en el apartado del financiamiento de las cuentas públicas. Debe prestarse especial atención a la mecánica de funcionamiento de este concepto, que reviste trascendental importancia en el conjunto de todos los elementos que hacen el engranaje de las finanzas públicas. Los pagos por amortizaciones superan en 1997 el 7 % del PIB, cuadro 17, cantidad equivalente al 40 % de los gastos totales del

presupuesto, superior a los ingresos petroleros, mayor que la suma de los impuestos al valor agregado, a la renta y arancelarios.

CUADRO 22  
 MECÁNICA DE FUNCIONAMIENTO DE LAS  
 AMORTIZACIONES.  
 (Millones de dólares) (1)

CONCEPTO	0	1	2	3	4
Ingresos	0.0	0.0	4.2	3.2	103.2
Gasto por intereses	0.0	2.0	1.0	0.0	0.0
Intereses de desemb para amort.	0.0	2.0	3.0	3.0	3.0
Inter de desemb para intere	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2
Gastos con deuda externa	400.0	200.0	0.0	0.0	0.0
<b>DEFICIT/SUPERAVIT</b>	<b>-400.0</b>	<b>-204.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>100.0</b>
<b>FINANCIAMIENTO</b>	<b>400.0</b>	<b>204.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>-100.0</b>
Crédito externo neto	400.0	204.0	0.0	0.0	-100.0
Desembolsos para gastos	400.0	200.0	0.0	0.0	0.0
Desembolsos para intereses	0.0	4.0	0.0	0.0	0.0
Desembolsos para amortizacio	0.0	400.0	604.0	604.0	504.0
-Amortizaciones		400.0	604.0	604.0	604.0

(1) Valores ilustrativos para comprensión de la mecánica.

Los gastos efectuados con deuda externa obligan al Estado a pagos futuros de intereses y amortizaciones. Los intereses añadidos a nuevos gastos con otros créditos multiplican los déficit de los años subsiguientes. Para pagar las amortizaciones e intereses generados por los préstamos para cubrir los déficit se contratan nuevos créditos, que exigen el pago de intereses adicionales. Esta espiral de gastos con deuda externa, pago de intereses y amortizaciones, nuevos desembolsos para pagar las deu-

das anteriores y otra carga de intereses, es un círculo invisible, trasfondo de la vorágine de endeudamiento público<sup>40</sup>.

En el cuadro 22, gastos con deuda externa de 400 en la situación 0, requieren el pago de intereses por 2 y amortizaciones por 400 en la situación 1. En esta, como el Estado no dispone de recursos, obtiene desembolsos por 400 para pagar las amortizaciones, requiriendo a su vez en la situación 1 otro pago adicional de intereses por 2. Pero como el fisco tampoco tiene dinero para pagar los intereses, consiguen nuevos desembolsos por 4. En la situación 2 las amortizaciones acumuladas son de 604 a pagarse con otros desembolsos que vuelven a generar intereses por 3.

Para políticos, gobernantes y burócratas no caben conceptualizaciones de este género, pues, además de aumentar su desconcierto no contribuyen a sus particulares finalidades; por tanto, es mejor no entenderlas. El plazo para hacerlo está agotado, el común de la gente pronto va a comprender que más deuda es más pobreza.

El diseño de las finanzas públicas debe perseguir el equilibrio fiscal para cortar este circuito, pues solo en esta posición se estabiliza el juego de las amortizaciones, situaciones 2 y 3 del cuadro 22. Cuando exista equilibrio el Ecuador deberá seguir contratando desembolsos para pagar amortizaciones en un nivel estacionario, sin incrementar el endeudamiento público. Al propio tiempo el pago de intereses también se estabilizará; si factores exógenos como el incremento de las tasas externas producen variaciones hacia arriba, se deben producir los ingresos correspondientes o recortar gastos para mantener el equilibrio. Como hemos reiterado, solo superávit fiscales hacen posible una reducción estructuralmente sostenida del endeudamiento y en consecuencia de la necesidad de menores desembolsos para pagar las amortizaciones. En el cuadro 22, un superávit de 100 disminuye la necesidad de nuevos desembolsos a 504 en la situación 4.

Al margen de las graves consecuencias económicas y sociales del círculo incremental déficit-más deuda-más déficit, el Ecuador tiene que conseguir en los próximos años desembolsos por alrededor de 1.000 millones de dólares anuales para financiar amortizaciones internas y externas de deuda ya contratada. El proceso de pagar deuda con deuda por debajo de la línea es irreversible mientras existan amortizaciones que cancelar. En contraposición al caótico manejo de las cuentas públicas, es indispensable un gran cuidado profesional para no generar liquidez al tesoro por encima de los reales requerimientos de las amortizaciones, como otra forma de impulsar el gasto y el déficit.

El esquema desembolsos-amortizaciones-desembolsos-amortizaciones no puede ejecutarse idóneamente sin perjuicios para el Estado, sin desarrollar depurados procesos de ingeniería financiera a institucionalizarse y profesionalizarse. La incursión en mercados de capitales doméstico e internacional es inherente a tales procesos. La delicadeza de las operaciones y sus repercusiones, exige un manejo coherente con otras políticas. En el plano interno, al demandar dinero del sector privado se afectan las tasas de interés e inflación, el crédito sube y la producción disminuye. La inserción en el mercado internacional de capitales se dificulta por las condiciones económicas del país y sus notables atrasos en su modernización. Si la percepción de riesgo que tiene la comunidad internacional sobre el Ecuador no mejora, será en extremo difícil conseguir capitales en el exterior para financiar amortizaciones y, si lo hace, tendrá que pagar onerosos intereses que compensen los riesgos. Gastos que nuevamente impulsan el déficit. En este ámbito también se siente la urgencia de modernizar el Estado, privatizar, crecer, reducir la deuda, controlar salarios, etcétera.

Para delinear en el futuro un adecuado proceso de pago de amortizaciones con deuda, aumentando el nivel de esta últi-

ma solo en estricta función del déficit esperado o sin aumentarla en una posición de equilibrio; claramente deben distinguirse desembolsos que fluyen al Estado para gastos en proyectos concretos que, por tanto, no representan disponibilidad de caja, de aquellos que si brindan liquidez efectiva para el pago de amortizaciones. Es frecuente la confusión al respecto; más aún, cuando en las casi inexistentes y poco confiables estadísticas fiscales no publicadas, los desembolsos no se discriminan, transmitiendo la impresión de que todos financian amortizaciones, distorsionando las lecturas fiscales y la definición de políticas. En cierto modo, estas deficiencias han impulsado la deuda.

#### *Cambiar herencia del servicio de la deuda por una de prosperidad*

La importancia del tema y el casi nulo dimensionamiento social de su magnitud, obliga a ser reiterativos en análisis y conceptos. El pago de intereses y amortizaciones es una carga de la sociedad presente que la asfixiará mientras viva y, para los que están por llegar, condenados inocentemente. Los plazos de pago de préstamos y colocaciones de deuda, cualquiera sea su modalidad y magnitud, se extienden hasta 25 y 30 años<sup>41</sup>. Optimistas supuestos de crecimiento que acompañan al endeudamiento y esquemas de reestructuración, pronto se desacreditan por el real comportamiento de la economía<sup>42</sup>. Aun, altas tasas de crecimiento no se reflejan necesariamente en mayores ingresos para el fisco por la evasión, corrupción y dependencia del petróleo.

CUADRO 23  
 DESEMBOLSOS, AMORTIZACIONES E INTERESES  
 EXTERNOS DEL GOBIERNO CENTRAL (1)  
 (Millones de dólares)

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Intereses (2)	689.7	677.7	650.9	621.1	585.1	551.0	517.6	485.6
Gastos con deuda	446.2	184.5	72.9	00.0	00.0	00.0	00.0	00.0
DEFICIT	- 1.135.9	- 862.2	- 723.8	- 621.1	- 585.1	- 551.0	- 517.6	- 485.6
Desembolsos	446.2	184.5	72.9	00.0	00.0	00.0	00.0	00.0
Amortizaciones	662.0	576.2	586.4	568.3	903.5	540.4	676.7	585.5

FUENTE: SUBSECRETARIA DE CRÉDITO PÚBLICO.

(1) La información es a marzo de 1997, con los nuevos préstamos contratados por el fenómeno de El Niño y otros objetos, la herencia se extiende e incrementa.

(2) A partir del año 2001 estos montos subirán considerablemente por los intereses de los bonos PDI. El pago de amortizaciones se incrementará en el año 2005..

El cambio ético de los gobiernos futuros está en descontinar la costumbre de gastar hoy con deudas que se pagan mañana. Los próximos gobiernos heredan déficit estructurales provenientes de intereses de deuda externa y gastos con préstamos por desembolsar que van desde 1.135 hasta 485.6 millones de dólares para el período 1998-2005<sup>43</sup>, cuadro 22, saldos negativos que se abultan con el servicio de la deuda interna.

Este legado de déficit, se conforma por intereses de deudas anteriores que exigen pagos futuros que promedian 600 millones de dólares anuales y por gastos de préstamos ya contratados que programan sus desembolsos en varios períodos. Esta nociva herencia se complementa, cuando en los años próximos se deben pagar amortizaciones externas por alrededor de 640 millones de dólares anuales, con un mercado de capitales de difícil acceso. El servicio de la deuda interna ahonda la situación descrita.

La conducción del Estado de los próximos años al orientarse a no desequilibrar las cuentas fiscales, evitará licuar con el endeudamiento las escasas divisas disponibles y los esfuerzos exportadores. El servicio de la deuda pública externa requiere el doble de las divisas que ingresan por exportaciones petroleras, es decir, que para pagar el 50 % del servicio e importaciones públicas se utilizan dólares producidos por exportaciones privadas y nuevos créditos. Un menor endeudamiento público persigue, también, no desalentar actividades del comercio exterior al liberar divisas que pueden destinarse a impulsar la economía con mayores importaciones privadas.

El gran cambio en la concepción de gobernar está en dejar de considerar al endeudamiento público como sinónimo de progreso y redención de los males sociales, sino todo lo contrario; así lo demuestra la penuria actual, los análisis y datos precedentes. La asociación intrínseca a la acción de gobernar está en

vincular un menor servicio de la deuda con la prosperidad de las mayorías, liberando recursos para ahorrar e invertir y anulando sus efectos multiplicadores en el déficit. Prosperidad que llegará con el crecimiento de la actividad privada e inversión directa, no con un sector gubernamental sobredimensionado. Las futuras generaciones deben heredar un país en franco desarrollo, no deudas que pagar y miseria que superar.

Empresas y personas que se endeudan más allá de sus racionales posibilidades terminan en la quiebra, la crisis de los países asiáticos al término de 1997 es un buen ejemplo; las primeras se liquidan y producen desempleo; los hogares pierden su patrimonio, destruyen su paz, estabilidad y contrato social. Los gobiernos no pueden continuar con la irresponsable contratación de créditos externos que llevarán al Ecuador a la insolvencia; situación que como ha ocurrido con países miserables, los hace elegibles a la caridad internacional, calidad inherente a la indulgencia que provoca la incapacidad y pérdida de la autoestima nacional. Cuando se repite el ciclo de crear nueva deuda para cubrir la vieja, se entra en una espiral descendente al “infierno de la deuda”. A diferencia de las personas, las naciones adictas a la deuda nunca tocan fondo ni se declaran en quiebra. Por el contrario, pasan la eternidad en el infierno de la deuda sin esperanza de salir de él. El pago de intereses aumenta cada año, a la vez que caen los ingresos utilizables. Los impuestos suben para pagar los intereses y no ayudan en nada a mejorar la vida nacional, en cambio las obras públicas más bien sufren recortes<sup>44</sup>.

### *La carrera de la deuda interna: derby peligroso*

La significación de la deuda externa y sus impactos en la economía regional y mundial han desplazado con facilidad los análisis de la deuda interna y sus consecuencias. Sin embargo, los intereses internos en 1997 llegaron al 0.9 % del PIB y las amortizaciones superaron el 3 %, montos históricamente inusuales



que descubren una peligrosa tendencia. Hay lecciones a tomar en cuenta para no ocasionar alzas en las tasas de interés e inflación<sup>45</sup>. Cuando el Estado capta dinero del público vía deuda, encarece el costo del dinero por las elevadas tasas que debe pagar; el sector privado, a su vez, prefiere asegurar una rentabilidad atractiva por su capital y posterga sus decisiones de inversión. El encarecimiento del crédito es la consecuencia, los costos de producción suben y también los precios. Las carteras de los bancos aumentan el riesgo de no ser recuperadas, la inflación crece y la economía se estanca.

El endeudamiento interno tiene como límite las distorsiones que puede ocasionar en la economía y sobreendeudamiento del país. Las dificultades del Ecuador para insertarse en mercados internacionales y captar capitales no pueden sustituirse ciegamente por emisión de obligaciones internas; las que deben encontrar un punto de equilibrio entre la estabilidad macroeconómica, restricciones para conseguir recursos en el exterior y reducción progresiva del déficit fiscal. La contratación de deuda interna debería circunscribirse al juego financiero que, por debajo de la línea exige el pago de amortizaciones, guardando la armonía necesaria con las posibilidades de obtención de desembolsos externos para tal propósito y el comportamiento de las tasas de interés domésticas en función de metas de inflación esperada.

Una buena gestión de la deuda interna no tiene asidero sin la superación de las debilidades internas del Ministerio de Finanzas y Crédito Público para optimizar procesos de emisión y colocación, coordinar con la política monetaria, profesionalizar mecanismos de planificación financiera y compatibilizar las políticas fiscal y de endeudamiento público.

*Abandonar el discurso de no pago de la deuda: demagogia que ha hecho daño*

Para preservar la imagen y credibilidad del país con la comunidad financiera, inversionistas y organismos internacionales, el servicio de la deuda pública debe ser honrado con oportunidad. Los países que han optado absurdas posiciones de rebeldía sufren consecuencias económicas y sociales incalculables derivadas de bloqueos al comercio, inversión y flujos de capital.

Son varias las reflexiones que echan por tierra demagógicos discursos de no pago de la deuda, lanzados con desconocimiento especialmente por retrógradas posiciones izquierdistas o sostenidos por los gobiernos de turno. Un alto porcentaje del servicio, con excepciones como las del Club de París y otros acreedores, es obligatoriamente fideicomisado por el Banco Central o el Estado está obligado a efectuar las provisiones correspondientes. En otros términos, el instituto emisor retiene de manera automática de las cuentas del Tesoro los dineros para pagar intereses y amortizaciones.

La misma estructura de la deuda demuestra la insensatez del postulado de no pago. El 40 % corresponde a organismos internacionales, gobiernos y proveedores, este servicio no puede suspenderse para no deteriorar la imagen del país y aislarlo en su inserción a una economía globalizada. El 50 % de la deuda tiene relación con los bonos Brady, cuyos tenedores están diseminados por todo el mundo, el pago de intereses jamás puede ser suspendido, pues está de por medio la seriedad y solvencia del Ecuador. Si un banco privado no puede pagar intereses de las pólizas de acumulación, está en quiebra y se resiente todo el sistema financiero. Si algo parecido se produce con el servicio de la deuda, los costos económicos y sociales son incalculables. Además, los bonos Brady tienen el respaldo de bonos del tesoro de los EE UU y están sujetos a serias penalidades que tornan imposible el no pa-

go. Los gobiernos no pagan con perseverancia la deuda con el Club del París, sin embargo, esta morosidad tiene grandes costos que perjudican la imagen nacional y alejan la inversión extranjera. Además, su renegociación exige inevitablemente acuerdos con el Fondo Monetario Internacional.

Cuando los gobiernos optan por mantener y acumular atrasos en el pago de amortizaciones e intereses, las renegociaciones son dolorosas, recargos por mora y otros rubros multiplican el endeudamiento. Los sacrificios posteriores tienen incommensurables costos sociales. El no pago de una parte del servicio e intereses de mora en los períodos de gobierno 1984-88 y 1988-92 se reestructuró con el Plan Brady, a partir de 1995, el servicio de la deuda se multiplicó, transformando a la caja fiscal en una ventanilla para estos pagos que han vuelto crónica su iliquidez, mientras las necesidades sociales son ilimitadas.

Las prédicas nacionalistas del no pago de la deuda deben sepultarse, al Ecuador le resta no continuar el irreflexivo endeudamiento, crecer lo suficiente para cubrir el servicio y reducir la pobreza. Los que endeudaron irresponsablemente al país llevan sobre sus hombros secuelas de miseria y desesperanza de millones de ecuatorianos.

*Correcta presupuestación del servicio de la deuda: no mentirle al país*

La falta de transparencia en la administración de las finanzas públicas ha sido inmanente a los gobiernos. El autoengaño es el refugio de indecisiones para enfrentar con valentía los problemas nacionales. A subestimar las asignaciones para el servicio de la deuda se ha acudido para no presentar la real dimensión del presupuesto público.

CUADRO 24  
 INTERESES Y AMORTIZACIONES NO PRESUPUESTADOS  
 EN EL GOBIERNO CENTRAL (1)  
 (Porcentaje promedio del PIB)

PERIODO	AMORTIZACIONES	INTERESES	TOTAL
1980-81	0.4	0.2	0.6
1982-84	0.2	0.7	0.9
1985-88	1.1	0.07	1.17
1989-92	0.6	0.7	1.3
1992-96	1.5	0.1	1.6

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS. BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

(1) Se considera la diferencia entre los pagos efectivos y el presupuesto inicial.

Entre 1980 y 1996, los gobiernos no han considerado en los presupuestos iniciales proporciones del servicio de la deuda en relación con el PIB que van desde 0.6 a 1.6 %, cuadro 24. En promedio, alrededor del 20 % del servicio efectivo no se ha incorporado en los presupuestos que aprueban los Congresos, porcentaje que sería mayor con los atrasos. Práctica poco transparente acentuada en cada gobierno. En 1997 esta tendencia fue corregida pero volvió a renacer en el presupuesto de 1998.

Se engaña al país cuando no se presupuesta todo el servicio, se atenta a la estabilidad fiscal y agudiza la pobreza, pues aparentes recortes en partidas de la deuda sirven para incrementar otros gastos que abultan los déficit. En la ejecución del presupuesto se paga efectivamente todo el servicio y además gastos sustitutos de los supuestos recortes.

La correcta inclusión del servicio de la deuda en el presupuesto es deber ético y de transparencia de los futuros gobiernos, es sincerar las cuentas públicas para generar una conciencia nacional sobre el peso que representa el desmesurado endeuda-

miento. El Ejecutivo debe estar convencido que la presentación de un presupuesto transparente es garantía de seriedad fiscal. El Congreso debe aliarse en la concreción de esta política para no someter las partidas del servicio de la deuda a recortes que satisfagan sus intereses y componendas políticas.

La burocracia que prepara los presupuestos tiene cuentas que rendir por sus irresponsabilidades, cuando utiliza valores de intereses y amortizaciones para cuadrar artificialmente las cuentas, maquillar resultados fiscales y subestimar el tamaño del presupuesto. Actitudes reñidas con la moral pública, más aún, cuando se tiene plena conciencia que los pagos efectivos son superiores y de obligatoria retención.

#### *Suspensión del endeudamiento: paréntesis para la reflexión*

El Ecuador está envuelto en un mar de confusiones políticas, económicas y sociales. Los grandes problemas que lo agobian han velado la imaginación, el pensamiento está obnubilado. La solución fiscal no encuentra otro camino que no sea el endeudamiento. Este encefaleador ritmo clama por una pausa de reflexión.

El nivel de deuda en relación con el PIB es de los más altos del mundo; ineficiencias que se ciernen alrededor de la ejecución de proyectos, dudosa pertinencia de algunos, elevados costos de incumplimientos de las programaciones, crónica carencia de recursos para contrapartes nacionales, manifiestas deficiencias en la evaluación y control, pobres beneficios de la cooperación externa, oneroso pago de comisiones de compromiso por eternizados procesos de desembolso de préstamos, abultados sueldos y gastos de operación de los proyectos, etcétera, son elementos suficientes para concretar la suspensión del endeudamiento externo hasta anular el déficit, equilibrar ingresos y gas-

tos, producir superávit fiscales y alcanzar una relación deuda/PIB compatible con el crecimiento y reducción de la pobreza.

La iniciación de programas de privatización, concesión y otras tareas parte de la modernización, es el momento propicio para suspender el endeudamiento; estas acciones sustituirán la necesidad de nuevos préstamos para realización de obras en áreas en las que el capital privado pueda intervenir. Los flujos de divisas por tales conceptos permitirán adecuados niveles de reservas internacionales, en sustitución de los provenientes de la deuda. Además, se debe evitar que elevados y transitorios niveles de crecimiento producidos por privatizaciones profundicen el endeudamiento, al provocar espejismos de bonanza con el mejoramiento de los indicadores de la deuda. Como las privatizaciones no rinden recursos permanentes para sostener una sana posición fiscal en el futuro, cuando desaparezcan la carga de intereses será más elevada, deteriorando penosamente la situación fiscal y precipitando el grado de insolvencia para el servicio.

La contratación de deuda con el argumento de falta de recursos para emprender grandes obras de infraestructura y carácter social de dudoso beneficio se contrapone a la necesidad de modernizar el Estado, posterga soluciones para encontrar el equilibrio fiscal y constituye un óbice de la apertura a la inversión extranjera.

Ingentes recursos para desarrollar los llamados sectores estratégicos y obras de gran envergadura, deben provenir de la inversión extranjera directa, los requeridos para la infraestructura social básica provendrán del ahorro público. La suspensión del endeudamiento público, entonces, exige la iniciación de un amplio proceso de apertura a capitales extranjeros, reducción del sector público, saneamiento fiscal, fomento de exportaciones, reducción de la inflación, etcétera; en rigor, la aplicación de un co-

herente programa de reformas estructurales en las que el país está a la zaga en América Latina.

Como se observa en el cuadro 23, existen gastos con desembolsos hasta el año 2000 por préstamos ya contratados, que sumados a intereses, necesidades de contrapartes nacionales, obligaciones legales por sueldos del magisterio, asignaciones a gobiernos seccionales y universidades, conforman la herencia de déficit fiscales.

Se impone suspender la contratación de nuevos préstamos, pues, la sola mantención en el futuro de déficit equivalentes a desembolsos por créditos ya contratados, exige la rígida aplicación de un programa de gran disciplina y severidad fiscal, que no admita déficit superiores a estos niveles; a riesgo de incrementar nuevamente el endeudamiento. Hasta el año 2000 se deberían ejecutar únicamente los proyectos en marcha<sup>46</sup>, para lo cual se impone una completa evaluación de su pertinencia, readequación de cronogramas, redimensionamiento y calificación de los rendimientos de la cooperación externa, asignación efectiva de contrapartes nacionales, supresión de proyectos ineficientes, reglas estrictas sobre los niveles de gastos operativos y participación de burocracias nacionales y extranjeras, etcétera.

#### *Deuda, crecimiento y reducción de la pobreza: espejismo para olvidar*

Desde la reinstauración democrática, la deuda pública se ha multiplicado por cuatro, el estancamiento económico se ha rutinizado, el desempleo y subempleo se han duplicado, la pobreza es patrimonio del 80 % de la población, los servicios públicos no son tales, el servicio de la deuda absorbe el 50 % del presupuesto, etcétera. Es evidente que la deuda no ha contribuido al crecimiento y disminución de la pobreza, sino todo lo contrario.

Tradicionales argumentos que han sustentado el endeudamiento están invalidados por la precaria situación del Ecuador en todos sus ámbitos. No es posible continuar inmersos en la vorágine del endeudamiento, bajo el espejismo de creer que contribuye al crecimiento y mejora la situación de los pobres. En análisis anteriores se demostró como el pago de intereses resta ingentes recursos que podrían utilizarse en atender a los más necesitados, a quienes supuestamente se pretende servir con la deuda. Su elevada dimensión demuestra la incapacidad de los gobiernos para sostener una sana política fiscal y hace del Ecuador un país de alto riesgo para invertir.

La deuda como mecanismo para crecer y reducir la pobreza debe abandonarse totalmente hasta que la relación deuda/PIB llegue por lo menos a 35 %, la consecución de estos objetivos debe tener un sustento estructural sólido en el ahorro interno e inversión extranjera directa. El equilibrio fiscal es fundamental para caminar en esta dirección y desvirtuar falsos conceptos que han fundamentado la contratación de préstamos. El reto de los gobiernos futuros será no ocultar en el endeudamiento sus incapacidades y en ausencia de este encontrar la ruta del crecimiento.

*Contrapartes nacionales: asignaciones que no pueden desaparecer*

Créditos para obras y proyectos exigen del país el financiamiento de un determinado porcentaje, son los denominados fondos de contraparte a considerarse cada año en el presupuesto del Estado. Si estos recursos no están disponibles con oportunidad se retrasa la ejecución de proyectos y desembolsos de préstamos. En los años 1996 y 1997 estos requerimientos se ubicaron en el 0.3 y 0.4 % del PIB respectivamente, cantidades equivalentes al presupuesto del Ministerio de Bienestar Social.



El caos característico de la elaboración y ejecución del presupuesto y la inflexibilidad del gasto derivada del desmesurado pago de intereses y sueldos, han postergado a perpetuidad la entrega puntual de las contrapartes nacionales. Rubros objeto de los inveterados recortes al gasto público.

La decisión futura de ejecutar solo proyectos en marcha y suspender nuevas contrataciones, debe acompañarse de una real presupuestación de los fondos de contraparte, luego de un análisis minucioso de cada proyecto que, en algunos casos, puede devenir en la supresión por sus desventajas. La consideración adecuada en el presupuesto no es suficiente sin la oportuna entrega de fondos en función de programas de ejecución de cada proyecto y programación fiscal global. Con ello se evitará la perennización de obras y actividades con sus derivados costos adicionales.

La racionalización del gasto público inherente a los esfuerzos para reducir la pobreza debe llevar a evitar que los fondos de contraparte nacional de los créditos, se utilicen en privilegios salariales de la burocracia. Actualmente, alrededor del 80 % de contrapartes se destinan a sueldos y gastos operativos. Al existir exceso de burocracia, una parte debe capacitarse para ser asignada como contraparte nacional, disminuyendo de este modo la demanda de dinero en la caja fiscal.

*Créditos de ajuste estructural: dirección correcta para sustituir la incapacidad e ineficiencia.*

Es extensa la lista de obras y proyectos de utilidad no demostrada realizados con crédito público, que fueron contratados a precios sobredimensionados o se han incrementado al perennizarse en el tiempo por varias razones. En otros casos, se han dilapidado los recursos en adquisiciones incompatibles con las necesidades y realidad nacional<sup>47</sup>.

CUADRO 25  
ESTADO DE EJECUCIÓN DE ALGUNOS  
PRESTAMOS EXTERNOS (Millones de dólares)

OBJETO	FECHA	FECHA CONTRATO	MONTO CIERRE	SALDO POR DESEMBOLSAR (1)
Programa Desarrollo Municipal	91-02-15	97-02-15	60.0	38.9
Programa Desarrollo Municipal	91-02-15	97-02-15	6.0	5.8
Programa Desarrollo Municipal	90-12-20	97-06-30	58.4	37.1
Ampliación Acueducto Santa Elena	96-07-05	97-01-05	8.5	8.5
Proyecto Catarama EC-94	90-11-09	95-06-31	77.5	60.0
Fortalecimiento Inversiones CONADE	94-01-27	97-03-27	2.0	1.3
Saneamiento Loja-Zamora	85-06-14	97-04-10	6.5	0.8
Asistencia Técnica INERHI	94-02-28	97-02-28	3.6	2.7
Reforestación Sierra Central-MAG	88-12-20	96-12-20	6.3	2.5
Sectorial Agropecuario	94-12-08	20-10-13	12.5	10.5
Proyecto Riego MAG	94-10-19	20-06-30	20.0	16.5
Desarrollo Rural PRONADER-MBS	91-07-16	20-06-30	33.6	25.5
Cuenca Alta Rio Cañar MBS	91-06-28	99-06-30	7.1	4.5
Proyecto Saraguro Yacuambi	94-01-31	98-01-31	11.8	9.9
Eficiencia Educación Básica	91-12-17	99-09-30	89.0	43.2
Proyecto Desarrollo Minero	94-03-08	99-06-30	14.0	10.8
Adquisición Equipo Caminero	95-11-03	98-02-03	20.0	20.0
Desarrollo Urbano Babahoyo	89-11-14	97-12-31	26.2	6.6
Plan Vial Nacional MOP	93-02-23	98-02-23	120.0	49.8
Carretera Interoceánica MOP	96-07-05	98-12-05	54.8	54.8
Construcción Carreteras Oriente- MOP	95-03-28	97-03-31	45.0	16.2
II Salud y Nutrición-MSP	92-07-21	20-06-30	70.0	39.9

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS.

(1) Valores por desembolsar al 31 de diciembre de 1996

La calidad y bondad del endeudamiento nunca se ha demostrado con probidad, como se ha reiterado, los efectos en la disminución de las desigualdades e impulso al crecimiento están en tela de juicio ante el estancamiento económico y pobreza generalizada, realidades que no admiten divagaciones en contrario. La injerencia política en el gasto, recurrentes déficit fiscales, ausencia de políticas de largo plazo y el mismo peso de la deuda, han hecho que la mayoría de inversiones sociales e infraestructura física emprendidas con deuda no se hayan podido conservar y evidencien el despilfarro de los dineros públicos.

Como se muestra en el cuadro 25, existen préstamos de eterna vigencia cuyo ritmo de desembolsos es lento por la incapacidad de ejecución del Estado debido a múltiples razones: no entrega de contrapartes nacionales, inestabilidad política, deficiencias técnicas, ausencia de evaluación y control, falta de personal capacitado, intereses de quienes viven de los proyectos, etcétera. Puede observarse en algunos casos que, a pesar de haberse contratado hace algún tiempo los préstamos no existen desembolsos; en otros, la fecha de cierre está próxima y los montos por desembolsar son significativos o a pesar de haber expirado los plazos de ejecución, aún restan valores por desembolsar.

Los costos sociales de ineficiencias estatales en la utilización de préstamos se reflejan en el pago de intereses y comisiones que impiden la realización de obras para los pobres, en el déficit fiscal y sus efectos: pobreza y estancamiento económico. Pagos de comisiones de compromiso y otros costos derivados del inoportuno uso de préstamos son significativos<sup>48</sup>. Estas y otras reflexiones justifican plenamente la suspensión del endeudamiento público. Aunque parezca una herejía, el Ecuador requiere una completa revolución en este y otros campos.

La supuesta carencia de recursos para financiar obras efectuadas con deuda también se desvirtúa a la luz de las cifras

fiscales. Estos gastos se estiman en un promedio del 1.7 % del PIB en los últimos 18 años. El gasto político en el mismo período equivale a un promedio del 1 %, si agregamos a este rubro la incapacidad de ahorro producida por el crecimiento inadecuado de sueldos, intereses y otros gastos corrientes, se supera ampliamente el valor de inversiones financiadas con deuda.

Con una sana política fiscal sostenida en el mediano y largo plazos que promueva el ahorro propio en un marco de austeridad y aislamiento político del gasto, el Estado puede ejecutar su programa de inversiones sin acudir al endeudamiento. El énfasis del futuro debe ser la utilización y fortalecimiento de préstamos de ajuste estructural<sup>49</sup>. Estos tienen la ventaja de ser de libre disponibilidad, no se destinan al gasto, en cambio exigen una serie de reformas para modernizar el país.

Como se manifestó, en los próximos años se debe conseguir en el mercado de capitales alrededor de 1.000 millones de dólares anuales para pagar amortizaciones internas y externas, recursos que dadas las precarias condiciones del Ecuador solo pueden obtenerse a elevados costos. Préstamos de ajuste estructural proporcionan el dinero que puede utilizarse para el fin mencionado, con costos inferiores y plazos más largos.

Los organismos internacionales están llamados a impulsar esta opción, sana y pertinente en la actual situación del Ecuador. Si préstamos para gastos de años anteriores deben amortizarse hoy, mañana y en un eterno futuro, con un elevado pago de intereses en iguales tiempos, cuadro 23, más préstamos para proyectos perpetúan esta dependencia obligando, además, a conseguir fondos extras para incrementales amortizaciones. Un cambio racional, de sentido social, ético y moral es impulsar ajustes estructurales que procuren recursos para pagar amortizaciones futuras de préstamos pasados, sin acentuar la dependencia de las inversiones públicas en nuevo endeudamiento.

*Para no endeudarse: vencer inconsciencia colectiva*

La decisión de no endeudar al país, inscrita en la lógica de refundar el Ecuador con otros cimientos; no es vista con la misma racionalidad por quienes mal representan al pueblo en la función pública, por instancias que gobiernan las instituciones gubernamentales y por sectores privados que con ligereza alientan el endeudamiento. Una suerte de inconsciencia colectiva se ha expandido en diversas parcelas públicas y privadas para presionar la contratación de nuevos créditos.

Municipios, Consejos Provinciales, Universidades, empresas públicas, instituciones militares, organismos autónomos, altos representantes de los poderes del Estado y sus cúpulas, han encontrado en el crédito público una vía expedita para obtener recursos, realizar obras que generalmente llevan el sello de la imagen personal e interés político. En una borrachera generalizada todos quieren endeudar al país; ninguna reflexión técnica, social, económica, procedimental es válida. Razones de elevado endeudamiento público, gran peso del servicio que anula las posibilidades de atención social, peligro de incapacidad de pago, aumento del riesgo-país para atraer inversiones, atentados a la estabilidad fiscal, anulación de esperanzas de prosperidad de las próximas generaciones, negación del crecimiento económico son débiles ante los intereses que promueven la contratación de créditos.

Este desquiciamiento colectivo, que encuentra en el endeudamiento la solución de los problemas nacionales, es conducta que se debe superar para suspenderlo y fomentar la cultura del ahorro para financiar inversiones con nuestros propios recursos y capitales privados de riesgo, nacionales y extranjeros.

*Intereses ocultos tras la deuda: vencerlos, un reto.*

La perpetuación del endeudamiento tiene una telaraña de intereses ocultos que lo impulsan. A los gobiernos de otros países les interesa vender bienes y servicios y dar trabajo a sus empresas en fiel observación del libre mercado; nada significan las debilidades económicas y fiscales, pobres indicadores sociales y sobreendeudamiento o la calidad de la deuda y su real necesidad para el país. Los organismos internacionales tienen su cuota de colocación de préstamos, pues los intereses y comisiones que obtienen financian sus operaciones y burocracias. Entidades financieras, bancos nacionales y extranjeros quieren colocar créditos como parte de su negocio y la rentabilidad que representan. Altos niveles de la conducción del Estado son gestores de créditos para beneficiarse de ellos, enriquecerse fácilmente y asegurar lucrativos negocios. Burocracias altas y medias son también prestas tramitadoras y sucumben fácilmente ante prácticas corruptoras de diverso género. Quienes se han profesionalizado en vivir de proyectos y actividades relacionadas con el crédito mueven contactos e influencias para perennizar préstamos. La empresa privada interna y externa ejerce también fuertes presiones para negociar con el Estado a través del endeudamiento.

Para estos intereses invisibles que mueven el endeudamiento, son vagos conceptos el subempleo y desocupación, existencia de pobres, déficit fiscal, inflación, riesgo-país, necesidad de crecer y reducir las desigualdades. La suspensión del endeudamiento debe vencer los grandes intereses que lucran de la deuda. ¿Podrán gobiernos y políticos hacerlo?

## NOTAS

- 1 En 1997 el servicio de la deuda de INECCEL asumida por el Estado ascendía a 120 millones de dólares.
- 2 En el presupuesto de 1998 se consideraron como ingresos 180 millones de dólares de la deuda de EMETEL asumida por el Estado. Recursos presupuestados aun sin efectuarse la venta del 35 % de acciones de dicha empresa. En la eventualidad de ocurrir tal hecho, su incorporación al presupuesto es incorrecta por cuanto estos fondos no pueden consumirse, pues deben servir para el pago en el largo plazo de la deuda asumida, por tanto deberían mantenerse como un activo financiero.
- 3 La diferencia entre los gastos efectivos y el presupuesto inicial de los años de cambio presidencial es de magnitud considerable, refleja el gasto político y postergación de medidas que han configurado gran parte de los déficit fiscales transmitidos a los sucesores. Estos valores en porcentajes del PIB son: 1.2 % en 1984, 2.9 % en 1988, 2.5 % en 1992, 2.4 % en 1996. La misma diferencia en los primeros años de los gobiernos muestra el impulso del gasto para pagar las promesas de campaña: 3.6 % en 1985, 3.9 % en 1989, 2.0 en 1993.
- 4 En los Registros Oficiales No 27 y 173 segundo suplemento, de 20 de marzo y 15 de octubre de 1997, respectivamente, se publica la asignación gradual del 15 % de los ingresos del presupuesto para los gobiernos seccionales: 7 % en 1998, 11 % en 1999 y el 15 % en el año 2000; y, una desmesurada alza de sueldos al magisterio, del orden del 79 % en 1998 y 71 % en 1999. En ningún caso se crean los ingresos para cubrir estas obligaciones.
- 5 A nivel gerencial para decisiones y monitoreo del resultado fiscal de los gobiernos, estos son los componentes básicos, no es el objetivo del presente libro analizar en detalle la cuenta ahorro inversión.
- 6 Para presentar resultados fiscales de acuerdo con la conveniencia de los gobiernos, simplemente no se determinan los gastos en su verdadero nivel, falseando la presentación de las cuentas. Como se analizó en el primer capítulo, la determinación es un proceso interno del Ministerio de Finanzas, asimilado al gasto devengado.
- 7 Esta entidad no dispone de datos y proyecciones confiables del sector público no financiero. Al margen de la debilidad de la información, que varía constantemente, se pretende aclarar el concepto de gasto vinculado a deuda externa que conforma el déficit estructural.
- 8 En 1996 la disminución de importaciones ocasionó una pérdida de ingresos por aranceles de alrededor de 0.7 % del PIB.

- 9 El gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén tuvo un avance notable al instituir incrementos mensuales en los precios de los combustibles, la demagogia política lo hechó atrás en el gobierno de Bucaram.
- 10 Las tarifas del IVA de Ecuador y Paraguay son las más bajas de América Latina. Las existentes son: Uruguay 23 %, Argentina 21 %, Chile 18 %, Perú 18 %, Colombia 16 %, Venezuela país petrolero 16.5 %, Nicaragua 15 %.
- 11 En 1997 el costo de importación estuvo en alrededor de \$/. 19.500 por cilindro y su venta en \$/. 4.900, el subsidio, por tanto, fue de \$/. 14.600
- 12 El Estado paga a través del presupuesto las deudas de INECEL por alrededor de 500 mil millones de sucres, debido al déficit de esta empresa por las bajas tarifas de consumo eléctrico.
- 13 Registro Oficial No 68 de 19 de noviembre de 1979.
- 14 Según consta en actas de la sesión del Congreso Nacional del 8 de octubre de 1979, los siguientes diputados estuvieron presentes para aprobar con solo cuatro votos en contra, los inconsultos aumentos de sueldos: Abad Cid, Armijos Rafael, Arosemena Otto, Arosemena Carlos, Ayala Julio, Baca Carbo Raúl, Baquerizo Rodolfo, Barragan Gil, Borja Cevallos Rodrigo, Bowen Ricardo, Callejas Gonzalo, Carrera Aurelio, Carrión Alejandro, Cisneros Rodrigo, Clavijo Ezequiel, Córdova Manuel, Córdova Arturo, Cueva Pío, Chamoun Juan, Chiriboga Jorge, Dávalos Pablo, Daza Francisco, Del Castillo Jaime, Esparza Walter, Espinoza Severo, Fadul Jorge, Falquez Carlos, Febres Cordero Leon, Félix Nelson, Garrido Edgar, Gavilanes Luis, Gonzalez Elba, Gonzalez Gonzalo, Huerta Raúl, Hurtado Jaime, Kubes Vilem, Lara Antonio, Ledesma Javier, Loor Eudoro, Lucero Wilfrido, Marquez Rafael, Mejía Montesdeoca Luis, Merino Arnaldo, Mosquera Pepe, Munoz Luis, Nicola Gabriel, Ollague Cleómedes, Ortíz Gudberto, Orbea Edgar, Pico Galo, Piedra Arturo, Plaza Gilberto, Proaño Maya Marco, Real Juan, Rivas Eduardo, Rosero Maximiliano, Suarez Rodrigo, Tama Juan, Trujillo Julio César, Valdez Arquimides, Valdivieso César, Valencia Manuel, Vallejo Fausto, Vanegas Vicente, Vayas Galo, Velasquez Jacinto, Yanchapaxi Reinaldo y Zambrano Jorge.
- 15 Estudios del Servicio Nacional de Rentas Internas, SERI, sitúan a la evasión en los impuestos a la renta, al valor agregado y aranceles, en alrededor del 50 por ciento. En el último trimestre de 1997, el Ministro de Finanzas, manifestó que la evasión en el impuesto a la renta era del 80 %, al tratar de justificar su supresión y defender su proyecto que sustituía el mismo por una tarifa a los ingresos.
- 16 En el caso del IVA, se afirma que la recaudación debe ser igual a la tarifa multiplicada por el PIB/2, si aquella es del 10 %, las recaudaciones



- por el IVA deberían estar en el 5 % del PIB, no obstante se ubican en el 3.7 %.
- 17 En la campaña política de 1996 un candidato a la Vicepresidencia ofreció financiar el 30 % para la educación con los rendimientos de la disminución de la corrupción y evasión, esto significaba duplicar el presupuesto educativo. Los resultados de este tipo de demagogias son de conocimiento público.
- 18 ZEVALLOS José. Estrategias para Reducir la Pobreza en América Latina y el Caribe. PNUD. Quito. 1997, p. 58.
- 19 REVISTA Gestión No 39. Dinediciones. Quito. Septiembre de 1997, p. 21.
- 20 HEILBRONER Robert y Lester Thurow. Economía. Prentice-Hall Hispanoamericana. México. 1987, p. 261.
- 21 El régimen del Ex-Presidente Abdala Bucaram a comienzos de 1996 derogó las alzas de los combustibles, sobre las que ya se sostuvo una sana política en el mandato de Sixto Durán Ballén. Como consecuencia, el gobierno interino del Presidente Fabián Alarcón Rivera heredó una gran brecha fiscal.
- 22 El personal de la policía y FF AA tienen por ley indexados sus sueldos y además mediante acuerdos ministeriales se ajustan varios puntos por encima de la inflación.
- 23 DIARIO El Comercio, Sección Económica. Quito, julio de 1994.
- 24 En 1980 existían 55.507 profesores públicos y en 1997 ascendieron a 113.000.
- 25 Mediante Ley publicada en el Registro Oficial No 940 del 7 de mayo de 1996 se creó el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO), con el aporte del 11 % del impuestos a la renta, 4, 7, y 10 % del IVA en los años 1997, 1998 y 1999 respectivamente.
- 26 El fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) y el Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO) preasignan ingresos a los gobiernos seccionales en montos importantes.
- 27 El Ministerio de Finanzas tiene una escala de remuneraciones superior al resto del gobierno central, 4 bonificaciones trimestrales y una de aniversario con un cálculo que incluye todos los rubros. Este tratamiento de privilegio se ha asimilado de modo dispar al resto de entidades. Para ejemplificar, estas son algunas bonificaciones existentes: Congreso Nacional 4, Corte Suprema de Justicia 4, Presidencia 4, Ministerio de Gobierno 4, SENDA 4, Instituto Nacional Galápagos 1, Vicepresidencia 4, Ministerio de Educación 0, Consejo Nacional de Cultura 1, Ministe-

- rio de Trabajo 1 de 12 SMV, Ministerio de Salud 2, Ministerio de Energía y Minas 3, etcétera.
- 28 La Ley de Presupuestos del Sector Público faculta al Ministro de Finanzas la definición de la política remunerativa y su presupuestación.
- 29 En enero de 1984 se incrementa el salario mínimo vital (SMV) de 5.600 a 6.600 sucres. Entre enero y agosto de 1988 se incrementa el SMV de 14.500 a 19.000 sucres, amplía los porcentajes de bonificaciones e implementa algunas, expide una nueva escala para los servidores públicos. Entre enero y agosto de 1992 se aumenta el SMV de 40.000 a 60.000 sucres, la compensación del costo de vida de 2.500 a 20.000 sucres, se incrementa a 67.000 el básico del magisterio nacional. Entre enero y agosto de 1996 se incrementa el SMV de 85.000 a 95.000 sucres, la bonificación complementaria de 132.000 a 240.000, la compensación por costo de vida de 125.000 a 155.000 sucres; se expide una nueva escala de sueldos para los servidores públicos y efectúan importantes incrementos graduales para el magisterio nacional - Suplemento R. O. No 864 de 96-O1-17-; el 9 de agosto se emite un Acuerdo del Ministerio de Salud creando bonificaciones; se crean bonificaciones para el Ministerio de Gobierno y otras entidades.
- 30 Como se mencionó, el incremento de sueldos sin financiamiento al magisterio nacional, publicado en el segundo suplemento del Registro Oficial No 173 del 15 de octubre de 1997, representa el 79 % para 1998 y 71 % para 1999. Para cubrirlo se requiere el equivalente a 0.8 % del PIB en cada año. Este y otros escalafones se han aprobado sin financiamiento por el Congreso.
- 31 En PetroEcuador, un nivel operativo tiene un sueldo promedio de 3.100.000 sucres y un especialista 6.700.000 sucres. Similares sueldos se pagan en INECEL. Rubros inimaginados configuran la remuneración de empresas, el IESS y algunas entidades autónomas: bono social, bono de evaluación, subsidios de antigüedad y geográficos, horas adicionales, liquidación de vacaciones, bonos de turno, bonos navideños, bonificación por jefatura, servicio médico, subsidio por enfermedad, ayuda por el nacimiento de los hijos, pólizas de vida, etcétera.
- 32 En el Ministerio de Salud existen los sindicatos de la FETSAE, servidores de la Malaria e Instituto Leopoldo Izquieta Pérez. Los sueldos de los trabajadores sindicalizados son superiores a los sujetos al servicio civil, creando fuertes luchas internas por su asimilación.
- 33 En el sector salud existe el escalafón médico con sueldos superiores a los servidores administrativos. El Congreso ha aprobado escalafones para maestros, economistas, abogados, ingenieros, etcétera, caotizando totalmente las remuneraciones públicas.

- 34 Para una mejor comprensión del impacto de los sueldos en el ahorro, inversión y déficit, se utilizan los supuestos citados en el cuadro 34 del capítulo 6, que sustentan el escenario hasta el año 2005.
- 35 Ver Revista América Economía No 120, junio 1997, p. 110. En otros países de América Latina la relación deuda pública/PIB es: Argentina 36.6 %, Brasil 23.2 %, Chile 28.8 %, Colombia 27.6 %, México 46.5 %, Perú 44.4 %, Venezuela 30.6 % .
- 36 Ver Semanario Líderes No 6, Quito, diciembre 1997, p. 20 y Mizutani Kenji, El Terrorífico Espectro de la Deuda Japonesa, cuadernos de Japón, Volumen IX, Número 3, ps. 13-16. En el Perú la relación intereses externos/PIB es del 1.6 %. En algunos países desarrollados el pago de intereses representa los siguientes porcentajes del presupuesto: Japón 16.4 %, EE.UU. 15.9 %, Francia 14.1 %, Alemania 11.5 %, Reino Unido 6.9 % .
- 37 Revista Finanzas y Desarrollo, FMI, marzo 1997, p.11.
- 38 Los países de la Unión Europea se han fijado una relación alrededor de este porcentaje.
- 39 Se asume que el déficit se financia con deuda sin acudir a artificios como el traslado de pagos al siguiente ejercicio. Como el propósito es demostrar la relación entre el déficit y la deuda, los valores de ingresos, gastos, deuda y PIB se estiman en esa perspectiva. La mecánica funciona igual cuando en el manejo del Estado se proyectan tales variables en función del crecimiento de la economía, inflación esperada y otros supuestos.
- 40 Para citar un caso, en los últimos meses de 1996, el Estado contrató un préstamo por 300 millones de dólares para pagar amortizaciones, en 1997 se emitieron eurobonos para pagarlo, con vencimientos a 5 y 7 años. Estas operaciones devengan intereses y amortizaciones que al gobierno de turno obligarán a obtener nuevos desembolsos.
- 41 Ver en El Plan Brady para el Ecuador del Banco Central, 1994 y Boletín Estadístico de Deuda Externa No 5 de la Subsecretaría de Crédito Público. La reestructuración de la deuda bancaria externa mediante el Plan Brady establece obligaciones de pago durante 30 años. Los créditos para financiar la segunda etapa del FISE, son a 25 y 12 años, para investigación agrícola a 21 años, para el trasvase de aguas, ríos Chone y Portoviejo, a 30 años, solo para ejemplificar algunos casos .
- 42 La renegociación del Plan Brady significó un elevado pago de intereses a partir de 1995. Entre este año y el 2000, para tal efecto, se supuso tasas de crecimiento del PIB superiores al 5 %. En los años 1995, 1996 y 1997 la economía creció al 2.3 , 2.0 y 3.3 estimado, respectivamente.

- 43 Existen grandes deficiencias en los sistemas de información del crédito público, las cifras varían con frecuencia y las proyecciones son poco confiables, a pesar de estas limitaciones lo que se pretende demostrar es la carga del servicio de la deuda externa que heredarán los futuros gobiernos y que constituye una severa limitación para conseguir el equilibrio, sin duda será mayor con los nuevos créditos contratados y cuando la información sea depurada en el Ministerio de Finanzas.
- 44 KENJI Mizutani. El Terrorífico Espectro de la Deuda Japonesa. Cuadernos de Japón. Volumen IX.. Número 3, 1996, ps. 13-16.
- 45 En el último año del Gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, para financiar parte del déficit, se emitieron bonos de deuda interna por más de dos billones de sucres a tasas en dólares y sucres que promediaron el 17 y 50 % respectivamente, superiores a la media del mercado. Este fue un factor determinante de las elevadas tasas de interés de la época, encarecimiento del crédito y bajas tasas de crecimiento.
- 46 Según informes internos de la Subsecretaría de Crédito Público existen más de 120 proyectos en ejecución con préstamos externos.
- 47 En el presupuesto del Estado se sirve la deuda por gastos que ejemplifican el hiriente endeudamiento público, entre otros: buses articulados para Guayaquil convertidos en chatarra, recolectores de basura objeto de pública denuncia de corrupción, marcadores electrónicos, equipos y laboratorios para hospitales y centros educativos nunca utilizados, la mochila escolar muestra de corrupción del bucamamoto, etcétera.
- 48 Ver el Diario El comercio, Quito, de 29 de septiembre de 1995, p. B1. La Contraloría General del Estado cuantificó en 16 millones de dólares el costo de las ineficiencias en la ejecución de varios proyectos con deuda externa.
- 49 Los préstamos de ajuste estructural están atados a reformas de ese carácter relacionadas con la modernización del Estado, procesos de privatización, reducción del sector público, etcétera. Existen varios préstamos que no han sido utilizados, entre otros: Ajuste Estructural y reducción de deuda con un saldo de US. 100 millones; Sectorial Agropecuario con un saldo de US. 40 millones, Sectorial de Transporte con un saldo de US. 55 millones; Sectorial Financiero con un saldo de US. 60 millones.

*Capítulo V*  
**ADMINISTRACIÓN TRANSPARENTE  
DEL PRESUPUESTO: ANTESALA  
DEL EQUILIBRIO FISCAL Y  
CRECIMIENTO**

El presupuesto del Estado es el principal instrumento de los gobiernos, utilizado para viabilizar sus políticas fiscales, endeudamiento y la asignación de recursos para el cumplimiento de sus fines sociales, económicos y políticos. La tarea de presuponer ingresos y gastos, luego ejecutarlos en abierto desafío a la credibilidad de los supuestos, es compleja y delicada, más aún, cuando interferencias políticas son determinantes en las definiciones.

Con notables esfuerzos para vencer las grandes limitaciones que ofrece la información fiscal del Ecuador se puede establecer, con certeza, la poca transparencia inherente al tratamiento del presupuesto público. Entendida esta, como una actitud de los gobiernos para mal presupuestar, esconder intencionalidades, ocultar políticas e información, distorsionar la realidad fiscal, dilapidar recursos, relajar la ejecución presupuestaria, etcétera. Diversos matices reñidos con la diafanidad que debe caracterizar la administración de las cuentas públicas.

Estos y otros temas circundantes en los que se combinan breves diagnósticos y soluciones, se abordarán en el presente capítulo para contribuir a transparentar el manejo presupuestario, como otra forma de luchar contra la corrupción.

### 5.1. Elaborar presupuestos reales, honestidad en la forma de gobernar

Los presupuestos traducen comportamientos de los gobiernos, estos desde la reinstauración de la democracia han estado signados por la anarquía, desorden, indisciplina. La falta de sinceridad en la presupuestación, puede cuantificarse al establecer diferencias entre los presupuestos iniciales aprobados por los parlamentos y la ejecución efectiva al término de los ejercicios fiscales.

La mentira en el presupuesto se ha institucionalizado para dilatar el abierto enfrentamiento de la realidad fiscal. Falsos presupuestos se han rutinizado transformándose en comportamiento natural del manejo del Estado; socialmente aceptados y, por tanto, nunca cuestionados a pesar de las graves connotaciones en la credibilidad del manejo fiscal y confianza de los agentes económicos internos y externos.

En los últimos 18 años se observan notables diferencias entre los presupuestos iniciales y efectivamente ejecutados en cada año; estas oscilan entre el 0.8 y 6.2 % del PIB y 5.6 y 35.5 % del presupuesto inicial, cuadro 26. En promedio, desde 1980, los presupuestos realmente efectivizados difieren de los aprobados por el Congreso en el 2.6 % del PIB y 17 % del valor inicial.

CUADRO 26  
 PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL, INICIAL Y EFECTIVO  
 (Miles de millones de sucres.) (1)

AÑO	INICIAL a	EFECTIVO b	DIFERENCIA c=b-a	DIFERENCIA PIB	DIFERENCIA PRESU. INICI
1980	25.9	28.4	2.5	1.7	10.9
1981	45.3	50.3	5.0	1.3	7.9
1982	64.8	71.5	6.7	1.6	10.4
1983	75.8	80.5	4.7	0.8	6.1
1984	107.8	117.0	9.2	1.1	8.6
1985	144.2	179.3	35.1	3.2	24.4
1986	213.4	237.6	24.2	1.8	11.3
1987	272.0	368.7	96.7	5.4	35.5
1988	396.8	475.6	78.8	2.6	19.8
1989	703.0	868.6	165.6	3.2	23.5
1990	1.167.1	1.411.1	244.0	3.0	20.9
1991	1.706.3	1.955.9	249.6	2.0	14.6
1992	2.560.3	3.102.4	542.1	2.8	21.1
1993	3.950.0	4.332.6	382.6	1.4	9.7
1994	5.985.9	6.320.5	334.6	0.9	5.6
1995	8.114.6	10.993.3	2.878.7	6.2	35.5
1996	11.374.6	14.138.6	2.764.0	4.6	24.3
1997	18.442.5	21.786.0	3.343.5	4.2	18.1

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS. BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

(1) Se considera como presupuesto efectivo el ejecutado a fin de año a nivel de caja, incluyendo el pago de amortizaciones.

Ejecutar una quinta parte del presupuesto al margen de las previsiones iniciales, distorsiona cualquier intento de programación económica. Esta excesiva liberalidad del Poder Ejecutivo para administrar “otro presupuesto” ha ocasionado los déficit fiscales e impedido armonizar el manejo de las finanzas públicas con las políticas monetarias, cambiarias y otras. Los gobiernos han institucionalizado la mentira presupuestaria mediante la desinformación, uso de falacias tecnicistas y control de la información que permite el uso del poder. Tarea facilitada por el desconocimiento colectivo de la temática, su mitificación, superficialidad de los análisis y serias deficiencias conceptuales.

Los gobiernos tienen la obligación ética de aprobar y ejecutar presupuestos reales, transparentes, verdaderos, que reflejen con diaphanidad la intencionalidad de las políticas gubernativas y el tamaño del presupuesto público. El realismo en la presupuestación está ligado a no distorsionar y arreglar proyecciones de ingresos, reflejar con honradez todos los gastos y, a no mentir en obligaciones derivadas de la deuda pública.

El presupuesto es instrumento nuclear de gestión económica y social del Estado, debe contener de manera explícita todas las políticas relativas a remuneraciones públicas, nuevo endeudamiento y servicio de la deuda, tributación y lucha contra la evasión, revisión de precios públicos e impuestos, gastos imprevistos y otros.

Un presupuesto transparente está llamado a rescatar la credibilidad y fe colectivas en la administración de fondos públicos. Es factor fundamental para generar confianza en los agentes económicos y su percepción de la evolución de variables fiscales, inflación y crecimiento. Solo un presupuesto que diga la verdad y traduzca con sinceridad las intenciones gubernamentales, será capaz de eliminar la incertidumbre, nefasta aliada de incrementos de precios e inestabilidad económica.



Un presupuesto real y transparente elimina especulaciones, que con frecuencia se ciernen sobre la magnitud del déficit, procura certidumbre para proyectar las decisiones de inversión en el mediano y largo plazos y evidencia seriedad en la conducción del Estado. La imagen y credibilidad internacional de la gestión fiscal comenzará a reconstruirse, frente al deterioro que ha sufrido en los últimos años <sup>1</sup>.

La administración de presupuestos reales asume la consideración, sin subterfugios, de gastos obligatorios y otros derivados de actividades y proyectos que un gobierno está decidido a emprender, para lo cual debe proyectar con realismo los ingresos a obtener y la deuda a contraer si la situación es deficitaria. Este escenario de partida debe ser muy cercano a la real magnitud del gasto público existente en el momento que se inicia esta nueva concepción, gasto que determinará el nivel de ingreso necesario, medidas para conseguirlo y déficit programado en función de objetivos fiscales de mediano y largo plazos.

*Realismo en las proyecciones de ingresos para sepultar incalificables irresponsabilidades*

La interpretación de entender el presupuesto de ingresos como carta abierta a devaneos políticos y burocráticos, ha sido una causa recurrente de los crónicos déficit fiscales. Vencer esta deformación de la ética pública es tarea inaplazable de futuros gobiernos. El precio del barril de petróleo debe dejar de ser objeto de subasta permanente, su sobrestimación es arbitrio utilizado para cuadrar ingresos y egresos. Graves impactos en el déficit, al sobrevalorar este rubro, obligan a ser en extremo conservadores en su precio. Argumentaciones técnicas de gran sustentación son siempre desoídas para privilegiar la ficticia provisión de recursos y financiar en el papel el elevado gasto público.

A pesar de que las recaudaciones por impuestos a la renta, consumos especiales, valor agregado y otros tienen comportamientos históricos definidos, existe una tendencia al optimismo exagerado en sus rendimientos. Razones políticas y optimistas proyecciones en las tasas de crecimiento económico que nunca se cumplen, inciden en el sobrecálculo de los impuestos, al fin de cada ejercicio siempre los flujos de ingreso son menores y los déficit abultados. Una dosis de pragmatismo para ajustarse estrictamente a tendencias técnicamente demostradas debe sustentar las predicciones de estos rubros.

**CUADRO 27**  
**DEMOSTRACIÓN DEL IMPACTO DE LA SOBRESTIMACIÓN**  
**DE INGRESOS (1)**

CONCEPTO	0	1	2
INGRESOS	2.000	1.550	1.550
Exportaciones petróleo	600	500	500
Venta de combustibles	300	250	250
IVA	500	450	450
Eficiencia en recaudaciones	100	50	50
Débitos de superávit y saldos	150	100	100
Otros ingresos	350	200	200
GASTOS	2.000	2.000	2.000
<b>DEFICIT</b>	<b>00</b>	<b>-450</b>	<b>-450</b>
<b>FINANCIAMIENTO</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>-450</b>
Deuda	00	00	450

(1) Valores ilustrativos para facilitar la demostración.

Denominaciones como “eficiencia administrativa” u otras, esconden importantes valores que justifican supuestas luchas contra la evasión fiscal y el rendimiento imaginario de inveteradas modernizaciones de la administración de rentas, estos recursos nunca se obtienen con el consecuente saldo rojo en las

cuentas. Estas estimaciones no deberían considerarse en el presupuesto inicial, sino ser objeto de modificaciones durante la ejecución sobre la base de rendimientos efectivos.

El rubro de transferencias se utiliza también para cuadrar los ingresos. Se consideran en este término ingresos por utilidades de empresas públicas y Banco Central del Ecuador. Cuando la iliquidez agobia al tesoro, se opta por debitar valores de cuentas bancarias de entidades públicas y anticipar posibles utilidades. Estos rubros resultan totalmente sobredimensionados, en algunos casos no constituyen ingresos reales para el fisco. Por presión de las instancias perjudicadas y falta de recursos en las instituciones, se devuelven los montos debitados o pasan a constituir deudas del Estado que de cualquier manera son resarcidas. El resultado nuevamente es un mayor déficit fiscal agravado con el cabildeo burocrático y corrupción que adornan la devolución de recursos.

Los “otros ingresos” son la cuadratura final de las cuentas. Estas equivocadas formas de presupuestar, deben sustituirse con una clara y transparente justificación técnica de cada uno de los conceptos de ingreso.

Imprevisión, respuesta a la coyuntura, finalidades políticas que han reemplazado la visión y planificación de mediano y largo plazos, han devenido en considerar como ingresos presupuestarios a rendimientos por posibles reformas tributarias, revisiones de precios u otros proyectos para generar recursos; sin antes haber encontrado los debidos consensos, haber sido debidamente estudiados o implementado las medidas correspondientes.

Lo expuesto constituye una reiterada actitud al presentar los presupuestos al Congreso<sup>2</sup>. No escapa al sentido común, que previsiones de ingresos en los presupuestos deben responder a

conceptos, tarifas, tasas y otras acepciones y niveles legalmente establecidos, no a frágiles suposiciones que jamás pueden sustentar la delicadeza de la administración fiscal.

De modo general, como se aprecia en el cuadro 27, cualquier sobrestimación de ingresos ocasiona déficit fiscales que se cubren con nuevo endeudamiento público; nótese que una posición de equilibrio en la situación cero, cuando los supuestos no son serios se transforma en déficit, escenario uno, que se financia con deuda como se muestra en la situación dos. Cuando se imaginan ingresos por los conceptos citados u otros, se crean gastos paralelos que se tornan obligatorios; por sueldos de la burocracia, obras públicas, asignaciones legales, servicio de la deuda, compromisos políticos, etcétera, como los ingresos se sobrestiman y los gastos no pueden reducirse, se conforma el déficit público.

En la dirección de transparentar el presupuesto, las estimaciones de ingresos deben caracterizarse por su objetividad y sustento técnico, aislándose de la injerencia política. Políticas subyacentes tienen que explicitarse ampliamente y ser de conocimiento público. Bases legales de posibles ingresos deberían estar aprobadas antes de la fecha de presentación de la proforma, pues viabilizan la consecución de los objetivos del Estado y se supone responden a políticas definidas en esa perspectiva.

*No mentir en las proyecciones del gasto: sinceramiento para rescatar la confianza.*

Si como se dijo, desde 1980 un promedio del 17% de egresos no se considera en el presupuesto inicial, este es un pálido reflejo del gasto real. Ninguna previsión razonable sobre resultados fiscales es válida, ante la magnitud discrecional de los gobiernos para aumentar el gasto una vez aprobados los presupuestos.

CUADRO 28  
 GASTOS ADICIONALES AL PRESUPUESTO INICIAL  
 (Porcentaje promedio del PIB)

PERÍODO	INTERESES	REMUNERACIONES	GASTOS POLÍTICOS Y OTROS	TOTAL
1980-81	0.4	0.3	0.2	0.9
1982-84	0.7	0.3	0.5	1.5
1985-88	0.07	0.9	1.93	2.9
1989-92	0.7	0.6	1.4	2.7
1993-96	0.1	0.8	1.1	2.0

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS. BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

Luego de aprobado el presupuesto del Estado, cada año se efectúan gastos que no fueron contemplados, corresponden a intereses de deuda pública, remuneraciones de la burocracia, gastos políticos y otros. Gastos adicionales al presupuesto inicial que representan desde 0.9 al 2.9 % del PIB en diferentes períodos de gobierno, cuadro 28, en promedio significan un 2 % . Magnitudes de esta significación han tenido directa incidencia en los déficit fiscales, estancamiento económico, ausencia de inversión extranjera y aumento de la pobreza. Nótese en el mismo cuadro, que los gastos políticos y otros van desde 0.2 a 1.9 % del PIB, promedian el 1 % desde 1980. Además de corruptas negociaciones de partidas presupuestarias al “tranzarse” en el Congreso la aprobación del presupuesto, durante la ejecución se destinan grandes sumas de dinero para la componenda política y uso deshonesto de los dineros públicos<sup>3</sup> . Si estos cuantiosos recursos no se hubieren utilizado, el déficit habría sido substancialmente menor, igual la inflación y empobrecimiento de las mayorías. Hay una relación unívoca entre corrupción, uso político del gasto y pobreza.

Cuando las intenciones de gasto aprobadas en los presupuestos en consenso con el parlamento, difieren en un promedio del 2 % del PIB con el gasto efectivamente realizado, las proyecciones sobre resultados fiscales no tienen ninguna credibilidad, la desconfianza en la administración de las finanzas públicas es absoluta.

Para lograr el equilibrio fiscal que sustente el crecimiento y disminución de las desigualdades sociales, es imperativo que los presupuestos iniciales reflejen con sinceridad todos los gastos previstos ejecutar en el marco de los objetivos fiscales, de endeudamiento, macroeconómicos y sociales. La disciplina social inevitable en un proceso de saneamiento fiscal tiene que acompañarse de un proceso de sinceramiento del gasto y su presupuestación, sin el cual serán fallidos los intentos de equilibrar sostenidamente las cuentas públicas. Familias y empresas que actúan con racionalidad en sus economías, prevén cuidadosamente sus gastos, los presupuestan compatibilizándolos con sus posibles ingresos. La actitud del Estado no puede ser diferente, sin embargo, el desorden que caracteriza la sociedad ecuatoriana se traduce con crudeza en el presupuesto del gasto.

Cuando se efectúan aumentos remunerativos en cualquier mes del año, de forma automática es necesario calcular las incidencias en los doce meses del año siguiente. Por ineficiencias burocráticas y razones políticas para esconder gastos, nunca se presupuestan correctamente tales proyecciones y sus impactos en la contratación colectiva; en igual forma se dejan de lado los efectos en gobiernos seccionales y otros ámbitos del sector público. Igualmente, debe presupuestarse el requerimiento para nuevos incrementos salariales, en función de la política remunerativa establecida.

Para conseguir la reducción del déficit fiscal y posterior equilibrio, cualquier elemento relativo a sueldos públicos que

exija recursos del Tesoro debe estar debidamente presupuestado. Esto es, reclasificación y revaloración de cargos, nuevas escalas para el personal sujeto a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, revisiones al Salario Mínimo Vital, negociaciones de contratos colectivos, creaciones de cargos, aumentos a FF AA y Policía, sueldos de escalafones especiales, etcétera. El sometimiento de gobiernos y políticos a un elemental ordenamiento en la evolución de las remuneraciones, fundamental en la disciplina y severidad fiscal que exige la situación actual del Ecuador, requiere severas decisiones nacionales.

El pago de intereses de la deuda pública es otro renglón de gasto a presupuestar correctamente, de igual forma que las amortizaciones. En el capítulo 4 se abundaron consideraciones sobre el tema. Honrar el servicio de la deuda es deber soberano del país, es preservar su imagen interna y externa, generar confianza en el inversionista, demostrar seriedad en la gestión de gobierno. Ciertamente es que la carga del servicio es insostenible y será impagable si continúa el ritmo actual, por lo que se sugiere suspender el endeudamiento público; sin embargo, debe presupuestarse en su totalidad, no hacerlo es engañar al pueblo bajo el obscuro manto de las cuentas públicas, más aún, cuando a nivel de caja los pagos se efectúan a través de retenciones automáticas de las cuentas del Tesoro, hecho demostrado cuando se evidencia que los pagos efectivos siempre son superiores a los presupuestos iniciales, cuadros 17, 26 y 28. La falta de ética ha hecho que los gobernantes, al no presupuestar todo el servicio de la deuda, afirmen que ha disminuido su peso, cuando la realidad muestra lo contrario.

Para sincerar el gasto fiscal, en los presupuestos remitidos al Congreso deben incluirse todas las obligaciones ineludibles porque se recibieron los bienes y servicios, y las que un gobierno esté dispuesto a contraer dentro de un ordenado programa fiscal para fomentar el crecimiento y disminuir la pobreza. Para ello es

necesario efectuar una severa depuración de compromisos asumidos por los gobiernos en actas que se firman en cada visita, paralización o aniversario. El incumplimiento se transforma en pasivos del Estado que año tras año penden como espada de Damocles sobre el déficit público. Para conseguir estos recursos se antepone el poder político de los cacicazgos, peso de las ciudades, necesidades insatisfechas, ambiciones políticas. Las entregas públicas de cheques y transferencias, el insano comprometimiento, en actas, de recursos del Estado, son prácticas a abolirse por el bien común. En el presupuesto inicial debe considerarse cualquier asignación para la finalidad que fuere.

Lo ilimitado de las carencias sociales, constantes demandas nacionales, ineludibles compromisos gubernamentales, apetenencias políticas de diverso género, etcétera, ejercen niveles de presión imposibles de mensurar en la tarea de gobernar. Necesidades imprevistas de recursos son parte del quehacer diario de la ejecución del presupuesto. Como se verá más adelante, al amparo de la Ley de Presupuestos, estos gastos superan el 1 % del PIB en cada ejercicio. Para sincerar la presupuestación y equilibrar las cuentas públicas es necesario limitar estos gastos y considerarlos con prudentes estimaciones en los presupuestos aprobados por el Congreso, podría utilizarse una partida de imprevistos que limite la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para gastar<sup>4</sup>.

Al incorporar todos los gastos en el presupuesto inicial se facilita su ordenada ejecución, transmite señales de seriedad y certidumbre a los agentes económicos, al tiempo que se promueve la paz fiscal, esencial para anular expectativas que alimentan la inflación.

*Presupuestar el endeudamiento: otra dimensión de transparencia.*

El presupuesto tiene tres componentes claramente identificados: ingresos, gastos y financiamiento. Proyecciones objetivas



de ingresos y sincera presupuestación del gasto, no son suficientes sin una transparente presupuestación del endeudamiento.

CUADRO 29  
ILUSTRACIÓN DE LA CORRECTA PRESUPUESTACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO (1)

CONCEPTO	0	1	2	3
INGRESOS	1.000	1.300	1.500	1.800
GASTOS	1.300	1.450	1.550	1.800
Gastos con deuda	200	100	50	00
Otros gastos	1.100	1.350	1.500	1.800
<b>DEFICIT</b>	<b>-300</b>	<b>-150</b>	<b>-50</b>	<b>00</b>
<b>FINANCIAMIENTO</b>	<b>300</b>	<b>150</b>	<b>50</b>	<b>00</b>
CREDITO EXTERNO NETO	200	100	50	00
Desembolsos para gastos	200	100	50	00
Desembolsos para amortizaciones	300	300	250	250
<b>Menos: amortizaciones</b>	<b>300</b>	<b>300</b>	<b>250</b>	<b>250</b>
CREDITO INTERNO NETO	100	50	00	00
Desembolsos para cubrir déficit	100	50	00	00
Desembolsos para amortizaciones	200	220	220	220
<b>Menos: Amortizaciones</b>	<b>200</b>	<b>220</b>	<b>220</b>	<b>220</b>
<b>TOTAL INGRESOS Y DESEMB.</b>	<b>1.800</b>	<b>1.970</b>	<b>2.020</b>	<b>2.270</b>
<b>TOTAL GASTOS Y AMORTIZA.</b>	<b>1.800</b>	<b>1.970</b>	<b>2.020</b>	<b>2.270</b>

(1) Valores para ilustrar la demostración, se supone que el déficit que supera los gastos con deuda externa, se financia con deuda interna.

Desembolsos de préstamos que se utilizan para actividades y proyectos como carreteras, puentes, equipamiento, asesoría técnica, etcétera, tienen que estar claramente identificados en el presupuesto y corresponder exactamente a gastos presupuestados con este financiamiento, como se observa en el cuadro 29, los gastos de 200, 100 y 50 se corresponden con desembolsos por debajo de la línea de igual magnitud.

Generalmente, para ocultar gastos y disminuir el déficit los gobiernos no incluyen en los presupuestos la totalidad de estos rubros. Se observa en el cuadro 29, mientras los gastos con deuda son menores el déficit fiscal disminuye. Es necesario tener presente que estos desembolsos destinados a gastos, no son de libre disponibilidad del Tesoro Público, más aún, nunca ingresan a la cuenta única del Estado sino a los proyectos respectivos.

Como se analizó en el capítulo IV, gastos con deuda externa constituyen el déficit estructural del Estado financiado con los desembolsos correspondientes, si el déficit es mayor debe financiarse con desembolsos adicionales, internos o externos; política que también requiere explicitarse suficientemente en el presupuesto inicial del Estado. En el caso ilustrativo del cuadro 29, desembolsos internos de 100 y 50 de los escenarios 0 y 1 cumplen este propósito. Como el Ecuador tiene que pagar cada año amortizaciones por préstamos de años anteriores, mientras no genere superávit, debe acudir al mercado de capitales para obtener nuevos desembolsos que paguen las amortizaciones a su vencimiento, proceso repetitivo tan existencial como la deuda misma. Esta política también debe explicarse al formular el presupuesto.

La inclusión en el presupuesto de las contrapartes nacionales vinculadas en un porcentaje determinado a desembolsos externos, no puede dejarse de lado, pues condiciona en muchos casos su efectivización, eleva el costo de proyectos y eterniza la ineficiencia. Esta también es una variable para distorsionar la magnitud del gasto y el déficit.

La planificación de resultados fiscales en el corto, medio y largo plazos tiene directa relación con la evolución del endeudamiento público, por tanto, la política de crédito público debe estar contenida en los presupuestos anuales y ser objeto de amplia difusión y tratamiento transparente. Una sujeción estricta

ta del Ejecutivo a límites de endeudamiento incorporados en el presupuesto, es indispensable para armonizar ingresos, gastos y financiamiento del déficit. La liberación de la facultad de endeudarse a la discrecionalidad del Ejecutivo ha rebasado la prudencia, impulsando sin medida el déficit con la reflexión de que se encuentra financiado.

## **5.2. Equilibrio fiscal, deber constitucional para fomentar la transparencia.**

Los desequilibrios fiscales se han fomentado por el artículo 60 de la Ley de Presupuestos del Sector Público, que ha institucionalizado la anarquía presupuestaria patentizada en el caos remunerativo, irreflexivo endeudamiento y ominoso gasto político. Esta disposición faculta al Ejecutivo para incrementar el presupuesto inicial hasta en el 10 por ciento, además de los aumentos derivados del servicio de la deuda pública, alzas en remuneraciones, gastos provenientes de situaciones de emergencia e incrementos eventuales de la fuerza pública.

De manera directa y mediante subterfugios en los cálculos, incrementos del gasto efectuados en el transcurso de cada ejercicio fiscal, se han amparado en esta absurda disposición que ha instituido el déficit fiscal. Los cuadros 26 y 28 demuestran que desde 1980 los egresos efectivos, en promedio, superan al presupuesto inicial en el 17 % de este último o el 2.6 % del PIB. El destino como se analizó, fueron remuneraciones de la burocracia, servicio de la deuda no considerado en el presupuesto inicial pero pagado, y el gasto político.

Reducción del déficit, equilibrio fiscal y saldos positivos en las cuentas públicas no podrán conseguirse a la sombra del artículo mencionado. Si la total discrecionalidad del Ejecutivo para incrementar el gasto continúa avalada en esta desatinada norma legal, los déficit continuarán empobreciendo a la mayoría

de la población. Se impone con urgencia la modificación de esta disposición legal a efecto de suprimir la facultad del Ejecutivo para incrementar el presupuesto, sustituyéndola por la asignación de una partida de imprevistos de monto limitado<sup>5</sup>.

Será saludable para el país si se eleva a la categoría de disposición constitucional la obligación de sostener equilibrios fiscales hasta que la relación deuda/PIB disminuya a nivel del 35 %, compatible con la capacidad de pago y sostenimiento del ahorro público que financie la inversión para minimizar la necesidad de endeudamiento. Si la Constitución del Estado prohíbe al Congreso la iniciativa de expedir leyes que incrementen el gasto y el Ejecutivo solo puede aumentar el gasto del presupuesto aprobado por el Congreso, cuando los ingresos efectivos globales superen a los inicialmente proyectados, se habrá dado un paso trascendente hacia la transparencia y estabilidad fiscal<sup>6</sup>.

La reforma propuesta inducirá al orden, seriedad y profesionalización del proceso presupuestario. Será posible de este modo, el realismo en las proyecciones de ingresos y el sinceramiento en la presupuestación del gasto.

Este cambio legal tiene dos grandes obstáculos por vencer. Por un lado, los gobiernos de turno que miran con pavor la posibilidad de no contar con cuantiosos recursos para satisfacer compromisos de campaña, fortalecer estructuras del partido en el poder, amarres y componendas políticas, asignación de partidas presupuestarias para agnados y cognados y cimentar la corrupción. De otro, el Congreso Nacional que ha medrado de los recursos públicos al amparo del artículo 60; obteniendo asignaciones para diputados, gobiernos seccionales, obras y proyectos, partidas para conformar alianzas parlamentarias afines al gobierno de turno, etcétera. Práctica política enraizada en la vida democrática del Ecuador, causa fundamental de los problemas fiscales. La satisfacción de los intereses políticos debe darse en el

marco del equilibrio, con un presupuesto transparente y en el contexto de un sector gubernamental reducido.

### 5.3. Aprobación del presupuesto: consenso en las finalidades

La grave crisis política, económica y social por la que atraviesa el Ecuador, efecto entre otras causas, del crónico déficit derivado del excesivo gasto público; ha provocado un incipiente debate sobre las competencias para aprobar el presupuesto del Estado. Ligeramente, en ciertos segmentos políticos y de opinión, se ha reducido la solución de los problemas fiscales a modificar la instancia de aprobación de este importante instrumento.

La aprobación del presupuesto por el Congreso se ha prestado para prácticas de corrupción. El precio ha sido la entrega de partidas presupuestarias a diputados y partidos políticos. Este trascendente momento de expresión democrática se ha reducido a negociar montos a entregarse para superar las discrepancias. El análisis de finalidades económicas y sociales se ha sustituido por la revisión operativa de asignaciones.

El Ejecutivo tampoco ha sido el mejor depositario de la gran responsabilidad que representa la administración del presupuesto público. Si el Congreso ha incrementado con insensatez el gasto al aprobar los presupuestos, el Ejecutivo lo ha multiplicado irreflexivamente mediante el uso de facultades discrecionales que le concede la ley.

De allí que la aprobación en cualquier ámbito poco abonará al saneamiento de las finanzas públicas sino existen profundos cambios en la concepción del manejo del Estado; pues, quienes en determinado momento histórico están en el gobierno y el Congreso, son producto de una sociedad mediocrizada y representan, con las excepciones de rigor, una clase política de igual

caracterización. En esa medida, librar al Ejecutivo todo el proceso presupuestario no se muestra como la mejor opción, puede resultar tremendamente nociva para el progreso nacional<sup>7</sup>. Por estas y otras consideraciones parecería menos inconveniente la aprobación del presupuesto por el Congreso. No obstante, la conceptualización de su estudio merece un total rediseño y consenso entre los dos poderes.

### *Consenso en fines y conceptos*

Sin acuerdos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo el presupuesto no puede aprobarse. La tradicional forma de lograrlos debe reemplazarse. El papel que desempeña el presupuesto en el ahorro, inversión y crecimiento; impacto redistributivo y contribución a disminuir las desigualdades sociales; relación con el endeudamiento público y aporte a reducir la relación deuda/PIB; nivel de déficit esperado, sostenibilidad y relacionamiento con las políticas cambiaria, monetaria y otras; direccionalidad y conveniencia de la política salarial, etcétera, son postulados que deben orientar las discusiones Ejecutivo-Legislativo cuando se trata el presupuesto del Estado. Se requiere intelectualizar los análisis, elevar su nivel técnico y político.

En el marco de los conceptos mencionados, el gran cambio está en plantear de parte de los gobiernos un presupuesto sincero y transparente, que exige como condición ser realistas y abandonar manipulaciones de ingresos, no mentir y proyectar con objetividad gastos e incorporar con claridad la política de endeudamiento público. Positiva mutación conceptual imposible de aplicar si el Congreso no sufre una transformación en la misma dirección. Los consensos deben articularse sobre principios, fines y objetivos nacionales, que apunten a conformar en el mediano y largo plazos el otro Ecuador que nos deben los políticos.

#### **5.4. Certidumbre en la ejecución del presupuesto: rescate de la autoestima institucional**

El grado de inflexibilidad al que ha llegado el gasto público e imposibilidad de financiarlo, vuelve totalmente incierta la completa ejecución de actividades y proyectos propuestos por entidades y organismos públicos. Los sueldos de la burocracia no se pagan con oportunidad, el pago del servicio de la deuda se retrasa, las contrapartes nacionales de préstamos se entregan con cuenta gotas y reducen en elevados porcentajes, las inversiones se recortan, los escuálidos fondos para funcionamiento llegan demasiado tarde, las asignaciones para gobiernos seccionales y universidades se ubican siempre a destiempo, etcétera. Paradójicamente, en un país pobre donde las grandes carencias requieren racionales respuestas de eficiencia, orden y disciplina; las ineficiencias aumentan sensiblemente los costos gubernamentales y agudizan los problemas fiscales.

En estas dos décadas perdidas, crisis y ajuste han degenerado la presupuestación. Teorías y conceptualizaciones se han vuelto costosos entretenimientos de burocracias internas y externas. El viejo quehacer político está sobre los conceptos, la rutinización de lo arcaico se antepone a la innovación. En este costumbrismo de lo nocivo, el presupuesto del Estado es remuneraciones y deuda, la asignación de lo que queda es omnímoda potestad del órgano rector de las finanzas públicas. Las entidades se han relegado a una condición de mendicidad.

Las crónicas carencias, han sido, son y serán tierra fértil para el cabildeo, prácticas corruptoras, humillación para conseguir fondos, chantaje y retaliación. Hasta la obligación de pagar de sueldos es un apreciado “favor”.

Estas transgresiones de la ética pública se vencerán si el Estado cuenta con presupuestos reales, elaborados con probidad

y objetividad, las instituciones tendrán un alto grado de certidumbre en la ejecución de su presupuesto y esta se volverá más transparente, habrán recuperado su autoestima y tendrán vía libre para desarrollar con eficiencia y eficacia su capacidad de gestión.

*Gastar cuanto se dispone, homenaje al sentido común.*

Ha sido práctica habitual que los Congresos aprueben leyes que crean gastos sin financiarlos, a pesar de existir expresa prohibición constitucional. El Poder Ejecutivo de igual forma, ha incrementado sueldos y efectuado aumentos adicionales al presupuesto sin crear las fuentes que procuren recursos. Estas afinidades han impulsado el déficit fiscal. A este lugar común de transgresiones se agrega la aprobación de presupuestos mentirosos.

La elaboración de presupuestos reales se asienta en una premisa fundada en el sentido común, gastar únicamente cuanto se dispone. En otros términos, los presupuestos iniciales del Estado deben contener con realismo gastos a efectuar e ingresos a obtener. Una vez que los gobiernos dispongan de un instrumento que bajo estas condiciones brinde un alto grado de confiabilidad, será posible llevar adelante sin sobresaltos las diferentes actividades públicas. Las entidades tendrán un alto grado de certidumbre en la asignación de fondos, dedicando su tiempo a la gerencia y no al eterno cabildeo por la entrega de recursos.

El propósito es disminuir al mínimo las desviaciones entre lo que se espera recibir, gastar y endeudarse y la concreción de estas expectativas. Al existir siempre la posibilidad de incumplimiento de las previsiones, en la ejecución del presupuesto debe aplicarse una norma inviolable: gastar únicamente en función de los recursos que ingresan a la caja fiscal. Es en último término la política matriz que conducirá al saneamiento de las finanzas públicas.



*Armonizar las entregas de fondos con el desarrollo de actividades y proyectos, mejorar la gerencia*

Actualmente la gestión presupuestaria y de tesorería se reduce a observar como el Banco Central retiene fondos para servir la deuda pública, pagar con retraso sueldos de la burocracia; y, distribuir los remanentes para otros gastos en atención a preferencias personales, cabildeos institucionales, intereses políticos y estados de ánimo de niveles operativos de la burocracia. Presupuestos mentirosos e incrementos al gasto que realiza el Poder Ejecutivo al amparo del artículo 60, tantas veces citado, han caotizado la ejecución del presupuesto, anulando cualquier intento de programación.

Presupuestos iniciales reales, al eliminar sobresaltos en la ejecución y la anarquía que produce ese “otro presupuesto” adicional, permitirán programar ordenadamente la entrega de recursos en función de los requerimientos de actividades, proyectos y obras de las entidades públicas, esto es, compatibilizar la programación de la ejecución presupuestaria con la programación de la caja fiscal. Se trata de proyectar para cada mes del año los flujos de ingresos de tesorería y armonizarlos con requerimientos de las entidades públicas en el marco de los presupuestos inicialmente aprobados.

Sistematizar la entrega de recursos, en armonía con las necesidades institucionales ya presupuestadas, es imposible sin mejorar sensiblemente la gerencia presupuestaria y de tesorería del ente rector de las finanzas públicas. Mejores mecanismos de coordinación interna entre las instancias responsables del crédito público y presupuesto, son vitales. Los montos a fideicomisar y provisionar para servir la deuda pública son causa de resquebrajamiento de los intentos por ordenar las entregas de fondos en función de necesidades institucionales. La caótica política de endeudamiento interno y externo no abona al orden fiscal y exige grandes esfuerzos de armonización.

Con presupuestos reales que garanticen la entrega ordenada de recursos, se evitará el denigrante viacrucis al que se someten las entidades para lograr el pago de sueldos y otros recursos; ministros, altos directivos y jefes financieros podrán gerenciar adecuadamente la gestión de sus áreas, sepultando el humillante sometimiento a corruptos entretelones burocráticos. En un estadio más avanzado de gestión de las finanzas públicas, se pueden acometer nuevas formas de presupuestación y la entrega global y automática de transferencias a ministerios y entidades.

### **5.5. Sensatez en las modificaciones presupuestarias: contribución a los fines nacionales**

Las resoluciones presupuestarias<sup>8</sup> son el mecanismo utilizado por el organismo responsable de las finanzas públicas, para modificar los presupuestos inicialmente aprobados por el Congreso. Con su expedición se puede alterar totalmente la composición del presupuesto inicial, por tanto, los fines y objetivos que lo sustentaban. Son miles de modificaciones a las que se acude para reasignar recursos y atender finalidades políticas; recortar inversiones, contrapartes nacionales y otros gastos; y, legalizar ficticiamente imaginarios incrementos de ingresos para abultar los gastos, el déficit fiscal y endeudamiento. Estas modificaciones responden a la urgencia, improvisación y coyuntura; son consecuencia en gran medida de la aprobación de presupuestos nada transparentes.

Las bondades y ventajas de administrar presupuestos sinceros pueden desvirtuarse si al mismo tiempo no se establecen límites razonables a las modificaciones presupuestarias que efectúa el Poder Ejecutivo, estas de ningún modo deben afectar la consecución de los grandes objetivos de reducción del déficit, impulso al crecimiento y disminución de la pobreza.

*Aumentos solo con ingresos mayores a los previstos*

Luego de aprobado el presupuesto existe una gama de posibilidades en el comportamiento efectivo de los ingresos. Unos pueden rendir más que las previsiones, otros estar por debajo, algunos suprimirse por diversas razones, fuentes adicionales pueden aparecer, etcétera.

**CUADRO 30**  
**ILUSTRACIÓN DE LA MECÁNICA DEL COMPORTAMIENTO**  
**DE LOS INGRESOS (1)**

CONCEPTO	PROYECCION		
	INICIAL	1	2
Exportación petróleo	1.000	900	1.100
Venta combustibles	1.100	1.100	1.200
IVA	1.200	1.300	1.100
Aranceles	500	400	600
<b>TOTAL</b>	<b>3.800</b>	<b>3.700</b>	<b>4.000</b>
<b>DESVIACION</b>		<b>-100</b>	<b>200</b>

(1) Valores para facilitar la comprensión de la mecánica de posibles comportamientos de ingresos que sustenten las modificaciones presupuestarias.

Para efectuar modificaciones presupuestarias en el curso del año fiscal, debe observarse siempre el comportamiento global de todos los ingresos, no hacerlo puede conducir a incrementos del gasto sin sustento de recursos, por consiguiente, al aumento del déficit y endeudamiento.

Como se observa en el escenario 1 del cuadro 30, los ingresos efectivos por el IVA son mayores a los previstos, en cambio, son menores los de exportación de petróleo y aranceles e iguales los de venta de combustibles. El resultado final es una

disminución de 100 en las recaudaciones globales que producen un déficit de 100. Si se expide una resolución incrementando el gasto por 100 en atención a las mejores recaudaciones del IVA, se aumenta el déficit a 200, pues los ingresos globales disminuyen en 100. Esto se debe evitar cuando se incrementan gastos ante el optimista rendimiento de algún impuesto, sin considerar el comportamiento global de los recursos. Lo procedente en esta situación, es la reducción en 100 del gasto con la correspondiente regulación de ingresos.

En el escenario 2 del mismo cuadro, los ingresos por petróleo, venta de combustibles y aranceles se incrementan en 100 cada uno y el IVA rinde menos 100. Globalmente el Estado tiene recursos que exceden en 200 las previsiones iniciales. El Ejecutivo podría efectuar incrementos al gasto público por este valor. Si gasta 300 inducido por los mejores rendimientos citados, estaría provocando un déficit de 100, pues no se consideraría el saldo negativo del IVA.

De modo general, luego de aprobados presupuestos reales, el Ejecutivo debería realizar modificaciones presupuestarias que aumenten el gasto, solo cuando los ingresos globales sean superiores al conjunto de ingresos inicialmente estimados. En la situación contraria una lógica reacción es reducir gastos en la proporción de los dineros no recaudados o encontrar fuentes compensatorias para no atentar la consecución de las metas fiscales inicialmente previstas. Sin duda que existe un amplio juego de posibilidades sobre el tema, propio de la complejidad y magnitud del presupuesto público, sin embargo, son políticas de plena aplicación con mandos medios profesionalmente capaces y férricas decisiones políticas.

Cuando se emiten resoluciones modificatorias del presupuesto no deben asimilarse como ingresos a los desembolsos por deuda pública. Los primeros disminuyen el déficit, los segundos

lo financian, son concepciones totalmente diferentes. Emisiones y colocaciones de deuda, al proporcionar liquidez a los gobiernos fácilmente se interpretan como mecanismo de disminución del déficit y no como fuente de financiamiento.

Limitar drásticamente las facultades del Poder Ejecutivo en cuanto a modificar el presupuesto inicial para aumentar el gasto público sin financiamiento, exige efectuar las reformas legales mencionadas en el punto 5.2. Cambio que presenta grandes resistencias, pues a través de resoluciones modificatorias al presupuesto se entregan “partidas extrapresupuestarias” que atienden finalidades políticas.

#### 5.6. Suprimir la deuda flotante: fuente de engaños fiscales

La deuda flotante es acepción utilizada para denominar los valores pendientes de pago que acumula la Dirección Nacional de Tesorería ante la falta de dinero en las cuentas del Tesoro.

CUADRO 31  
DEUDA FLOTANTE Y DÉFICIT O SUPERÁVIT FISCAL  
EN EL GOBIERNO CENTRAL  
(Porcentaje promedio por período)

PERIODO	DEUDA FLOTANTE	DÉFICIT/SUPERÁVIT
1980-81	1.3	-3.3
1982-84	1.5	-2.9
1985-88	2.1	-1.5
1989-92	1.9	1.5
1993-96	1.5	0.0

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS. BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

Desde la reinstauración de la democracia en 1979, todos los gobiernos han utilizado la deuda flotante como medio para

diferir la adopción de medidas que solucionen de modo estructural los déficits fiscales. Esta ha llegado a representar hasta 2.1 % del PIB en el período 1985-88, cuadro 31. En promedio, 1.7 % del PIB de gastos del gobierno central se han trasladado para el próximo ejercicio. Son alarmantes magnitudes que han distorsionado notablemente los resultados fiscales y la ejecución del presupuesto.

La práctica de restar transparencia a las cuentas públicas, se traduce en el diferimiento de pagos por parte de los gobiernos. Es común que durante los meses del año el pago de obligaciones se acumule para crear falsas sensaciones de optimismo. También no se registra todo el gasto, para disminuir la real dimensión de la deuda flotante.

La deuda flotante tiene efectos perniciosos para una sana administración de las finanzas públicas y abona a la desconfianza de los agentes económicos, posterga medidas de reducción del gasto, aumento de ingresos y endeudamiento ante resultados fiscales negativos. Generalmente, los pagos pendientes adquieren sus máximos niveles al fin de cada ejercicio, su cancelación en los primeros meses del año siguiente resta recursos para la ejecución del presupuesto vigente potenciando la deuda a su finalización; círculo reiterado con el paso del tiempo, del que Ecuador no ha podido salir. Además, deudas flotantes no registradas se agregan a la herencia de déficit fiscales que por tradición trasladan los gobiernos a sus sucesores.

*Deuda flotante y cumplimiento de la ley, los gobiernos no pueden ser ejemplo de transgresión*

De acuerdo con lo estipulado en la normativa legal<sup>9</sup>, si los gobiernos acumulan deudas al final de un ejercicio fiscal, deben estar avaladas por equivalentes saldos efectivos en las cuentas del Tesoro, que permitan contar con la liquidez necesaria para efec-

tuar los pagos en los primeros meses del año siguiente. Nunca se ha observado la ley, al fin de cada año, el Estado termina sin efectivo en sus cuentas bancarias e inmensas deudas por pagar. Se ha hecho tabla rasa de la Ley de Presupuestos.

Los gobiernos tienen el deber de observar fielmente las disposiciones legales que reglan el quehacer financiero y presupuestario gubernamental. Instancias que ejercen el control, por su parte, no pueden dejar de observar con rigor sus responsabilidades de hacer cumplir las leyes y evitar la desacreditación de la justicia.

*Honestidad en el registro de la deuda flotante: un paso más hacia la transparencia*

Para establecer valores confiables de la deuda flotante se producen frecuentes diferencias al interior del órgano rector de las finanzas públicas. Siempre se presentan significativas discrepancias en su monto en el seno de las unidades burocráticas llamadas a producir tal información. Antecedentes que producen desconfianza y cuestionamientos de organismos internacionales y de entidades nacionales usuarias de los datos.

CUADRO 32  
IMPACTOS DE LA DEUDA FLOTANTE (1)

CONCEPTO	0	1	2
INGRESOS	1.000	1.000	1.080
GASTOS	1.200	1.300	1.200
DEFICIT	-200	-300	-120
FINANCIAMIENTO	200	300	-120
Crédito externo neto	50	50	50
Crédito interno neto	50	50	70
Variación de caja	00	00	00
DEUDA FLOTANTE	100	200	00

(1) Valores para ilustrar la demostración.

El registro correcto de la deuda flotante es un paso serio hacia la transparencia en las finanzas públicas, complementario a administrar un presupuesto de tal característica. Es indispensable el registro completo de las obligaciones o gastos devengados<sup>10</sup>, cuando se subestiman el déficit disminuye ficticiamente y al mismo tiempo la deuda flotante. En el escenario 1 del cuadro 32, si los gastos reales no fueren 1.200 sino 1.300, el déficit sería de 300 y la deuda flotante pasaría de 100 a 200. Los gobiernos tienen que abandonar la costumbre de subestimar el registro de gastos para aparentar logros fiscales y presentar deudas mentirosas.

Suele también dejarse al margen del registro de la deuda flotante una serie de gastos que por deficiencias en los sistemas de información se desconocen en el nivel central; así, deudas que mantienen ministerios y otras entidades; por bienes y servicios recibidos, planillas de obras ya ejecutadas u otras obligaciones de pago, subsidios pendientes de cancelación, etcétera.

Para que la deuda flotante refleje valores reales, la clausura del ejercicio fiscal debe efectuarse el 31 de diciembre en estricta observación de la ley<sup>11</sup>. Hasta esa fecha, tienen que estar determinadas todas las obligaciones del año que culmina. Por presiones políticas, cabildos e indisciplina presupuestaria, en el primer semestre de cada año se continúa ejecutando el presupuesto del año anterior. En este período, los ingresos del año vigente sirven para atender la ejecución de dos presupuestos. Con este proceder, es imposible tener cifras ciertas de la deuda flotante y cumplir los objetivos fiscales.

En el gobierno central se produce el mayor volumen de deuda flotante; el registro en otros niveles de gobierno como entidades autónomas, IESS, organismos seccionales, etcétera, presenta grandes vacíos y generalmente no se considera en las estadísticas.



*Enfrentar los impactos ocultos en la deuda flotante, dura tarea de los gobiernos*

La deuda flotante es un concepto ligeramente tratado y no bien entendido; por tanto, poco apreciado en sus incidencias en las políticas fiscal y de endeudamiento, crecimiento económico y disminución de las desigualdades sociales. El volumen de obligaciones impagas se considera como una “fuente de financiamiento”, mecanismo para diferir decisiones en este ámbito.

Como se aprecia en el escenario 2 del cuadro 32, los ingresos aumentan a 1.080 y los gastos se reducen a 1.200, el déficit disminuye a 120. Si para financiar el déficit aumenta el crédito interno neto a 70, la deuda flotante desaparece. Es evidente que la deuda flotante difiere medidas que un régimen debe adoptar para disminuir el déficit y/o financiarlo.

Luego de volver transparente su registro, la disminución progresiva de la deuda flotante hasta su desaparición es tarea para el futuro. Para ello, es necesaria una adecuada combinación de aumento de ingresos, reducción de gastos y financiamiento. Si en una posición de déficit, inclusive de equilibrio, persisten saldos de la variable mencionada, es indispensable el endeudamiento para otorgar liquidez al Tesoro y cancelar las obligaciones. Cuando al finalizar el año, los saldos de caja disponibles en las cuentas de tesorería sean iguales a las obligaciones pendientes de pago a la misma fecha, se habrá logrado optimizar el tratamiento de este indicador.

Licuar la deuda flotante es una acción relacionada con la solución misma del déficit fiscal, asociada a severas medidas de generación de ingresos y fuerte restricción de gastos, en el marco de un plan fiscal de mediano y largo plazos que no puede implementarse sin disciplina social y decisión política. En el escenario del anexo 1 se plantea un proceso gradual de reducción de

la deuda flotante. Los montos planeados de reducción deben considerarse en el presupuesto de cada año.

### 5.7. Rendición de cuentas, deber vinculado a la transparencia de la gestión pública

Los incumplimientos gubernamentales han pasado a formar parte del paisaje del país. En ausencia de mecanismos de rendición de cuentas en la gestión pública, políticos en campaña ofrecen grandes reconstrucciones nacionales y un Ecuador de jauja, empero al término de los mandatos se lo entrega cada vez más empobrecido y atrasado.

Para superar el déficit fiscal todos los gobiernos, sin excepción, han subido los precios de combustibles; aumentado el valor del gas, energía eléctrica, consumo telefónico; propuesto luchar contra la evasión fiscal; planteado reformas tributarias con diversos matices; ofrecido terminar con la corrupción en las aduanas, etcétera. Sin embargo, la crisis fiscal subsiste como germen de la extendida pobreza que agobia a la mayoría poblacional. La evasión fiscal es cada vez mayor. La corrupción en las administraciones de las rentas internas y aduanas es una cultura. El gasto fiscal se ha multiplicado hasta desafiar la paciencia colectiva. El endeudamiento público en relación con los bienes y servicios producidos está entre los más altos del mundo.

El producto de la gestión política y democrática de las dos últimas décadas, es un Ecuador estancado en su crecimiento, con una insignificante renta per cápita de apenas 1.600 dólares, la inflación más alta de latinoamérica, el 10 % de desempleados y 50 % de subempleados, el 80 % de pobres y 35 % de ellos en la miseria.

La Información fiscal pública es prácticamente inexistente. La que circula en la intimidad del poder y de un puñado de

burócratas adolece de serias deficiencias. La vocería oficial de cualquier nivel acomoda las cifras a conveniencias coyunturales. Se dice y contradice, se miente con naturalidad y sin ruborizarse. Con frecuencia se prohíbe la entrega de información. Cámaras de la producción, gremios de trabajadores, instituciones de educación superior, centros de análisis, medios de comunicación y pueblo en general, no disponen periódicamente de ninguna información confiable en los campos fiscal y de crédito público. Precarios análisis que se realizan, se sustentan en informes conseguidos a hurtadillas.

No obstante haberse forjado un país fundido en la miseria y atraso, nadie es culpable. Por el contrario, los políticos se yerquen prestos a brindar su irrenunciable aporte para reconstruir cuanto contribuyeron a destruir. El pueblo se une con su anemisia permanente, eterno tropezar que no deja huella en su memoria para volver a creer en quienes lo engañaron. Es hora de rendirle cuentas antes que, cansado en su desesperanza y frustración, las exija con indignación y rebeldía.

*Cumplimiento de las metas fiscales, examen permanente ante la nación*

Directorios y gerentes de empresas están obligados a rendir cuentas a los accionistas sobre el cumplimiento de sus objetivos, utilidades obtenidas, expansión de la ventas, etcétera. Las familias crean sus propios mecanismos de evaluación de su comportamiento económico. A los gobiernos, la connotación social y económica derivada del manejo de fondos públicos los obliga ética y moralmente a rendir cuentas a la sociedad sobre el cumplimiento de las metas fiscales y endeudamiento.

Al inicio de su gestión, los gobiernos deben dar fe ante notario público de cuánto reciben en las arcas fiscales y las deudas a pagar, luego, justificar convincentemente los ingresos a extraer-

se de la sociedad para saldar los saldos rojos. De allí en más, debe constituir un sagrado ritual informar al menos cada mes del avance de la gestión fiscal.

El país tiene que conocer con verdad, la evolución de las recaudaciones por cada ingreso del Estado, quiénes pagan impuestos y cuánto, quiénes adeudan al fisco, qué empresas han sido fiscalizadas, cuál es la producción del ente administrador de las rentas internas, cuántas empresas se clausuran por evadir impuestos, cuál es el resultado de la gestión aduanera, etcétera.

El pueblo requiere conocer cómo se gasta su dinero, cuánto y cuándo se pagan los sueldos a la burocracia, con qué oportunidad se sirve la deuda pública, para qué obras e inversiones se han ubicado fondos, qué contrapartes nacionales se han atendido; cuántos desembolsos de deuda externa se han recibido, cómo y cuándo se han gastado; cuánto y a qué instituciones se han entregado recursos para su funcionamiento, cuánto se entrega a organismos seccionales y universidades, qué recursos de fondos especiales se han transferido a sus beneficiarios, etcétera.

El Ecuador necesita conocer los saldos del Tesoro Público, qué cuentas se manejan, cuánto y cómo se retiene el servicio de la deuda pública y cuáles son los atrasos, el efectivo que ingresa por colocaciones de deuda y cuáles son los tenedores públicos de bonos, el estado de desembolsos de proyectos financiados con deuda, etcétera.

Todos debemos estar informados cómo se modifica el presupuesto inicial del Estado, a qué sectores se restan fondos para sumarlos a otros, cómo se financian aumentos al presupuesto y cuál su destino, la magnitud de las modificaciones y afectación al resultado fiscal. No olvidemos que mediante modificaciones al presupuesto se han instituido las asignaciones “ex-

trapresupuestarias”, fuente de corrupción y alimento de procesos inflacionarios.

El país debe exigir cada mes información sobre la deuda flotante y su composición, qué deudas acumula el Estado por obligaciones presupuestarias no ejecutadas, a qué entidades y organismos se deben recursos, de cuáles se han tomado fondos para conceder liquidez a la caja fiscal.

Como los bancos tienen la obligación de dar a conocer a sus clientes los estados bancarios de sus cuentas, es inmanente a las responsabilidades públicas de los gobiernos, presentar con asiduidad ante la sociedad el estado de las cuentas gubernamentales. El rendimiento de un examen minucioso y periódico de los avances en el control del déficit y evolución de ingresos y gastos, fomenta la confianza ciudadana en la administración del erario nacional. Es muestra de transparencia que confiere una certificación de certidumbre en la actividad económica y alienta las decisiones de inversión.

*Entidades y burócratas también deben rendir cuentas, la responsabilidad es de todos*

Ministerios, entidades y organismos gubernamentales son corresponsables de las penurias fiscales, gastan los fondos públicos y jamás rinden cuentas a la sociedad del resultado de sus gestiones. Eternas lamentaciones de sus carencias han subordinado el cabal cumplimiento de sus responsabilidades y eficiente administración de la escasez.

Los empleados de las empresas son el motor principal de su desarrollo, con su trabajo contribuyen a generar utilidades, rinden cada día cuentas de su labor, al no hacerlo no perciben su salario. Los burócratas no dan cuentas a nadie de sus activi-

dades y bondad de su trabajo, no arriesgan nada, por tanto no se sienten obligados a responder.

Las máximas autoridades de ministerios y entidades públicas, como parte de sus responsabilidades nacionales están llamadas a decirle cada mes a la sociedad toda, cuántos recursos reciben y cómo los gastan, cuáles son los proyectos y actividades emprendidas y su grado de avance; qué fondos han recibido de préstamos externos, cómo los han invertido y el estado de los proyectos; cómo evalúan el cumplimiento de las funciones de la burocracia, con qué número de funcionarios recibieron sus entidades, cuántos entran y salen cada mes, etcétera.

Los contribuyentes mantienen a la burocracia pública con el pago de tasas e impuestos, hasta con deuda que pagarán futuras generaciones; una mínima exigencia a este esfuerzo social, que está siendo pagado con pobreza, es la de estar informados de la productividad y rendimiento de los empleados públicos. Al interior de las instituciones, estos deben ser objeto permanente de severas evaluaciones de su desempeño y probidad.

*Control gubernamental y social, complemento imperativo de la rendición de cuentas*

A nivel internacional el Ecuador goza de un penoso desprestigio en cuanto a la confiabilidad de sus cifras fiscales. Al interior del país la evaluación es similar. Se proponen metas que nunca se cumplen. Los presupuestos tienen una tradición de mentira y manipulación. Las magnitudes del déficit se acomodan a fines políticos. Las recaudaciones se sobredimensionan para aparentar eficiencia. Los gastos se ocultan y no registran para arreglar los resultados fiscales. Los gobiernos juegan con las cifras fiscales como lo hacen con el país. La percepción de credibilidad sobre el estado de las cuentas públicas es nula, el descon-

cierto en las finanzas públicas se suma a la generalizada inestabilidad que impide al Ecuador encontrar la ruta del crecimiento.

La rendición de cuentas sobre el manejo fiscal será completamente inútil sin la existencia de controles efectivos que garanticen oportunidad y confiabilidad en la información. La instancia contralora pública nada ha hecho para establecer responsabilidades ante los incumplimientos fiscales y obligar a la rutinaria presentación de información fiscal transparente y profesional.

El control de la gestión fiscal y de deuda debe estar liberado de la injerencia política, sus máximos personeros ser designados por cuerpos colegiados descontaminados y totalmente ajenos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin un control gubernamental totalmente honesto e imparcial continuará la degeneración fiscal, la rendición transparente de cuentas será una quimera.

La sociedad civil no tiene ninguna participación en el control de las finanzas públicas, en cambio es injusta depositaria de las consecuencias de inapropiados manejos de sus dineros. Tiene derecho y deber de exigir a los gobiernos le rindan cuentas del manejo de ingresos, gastos y deuda del Estado; no puede continuar manteniendo una posición de indiferencia que otorga impunidad a los devaneos fiscales.

La sociedad civil a través de sus órganos representativos tiene que abandonar su pasividad, ejercer su derecho a ser informada, participar activamente en la administración de las finanzas públicas. El depósito de su voto en las urnas es solo el inicio del cumplimiento de sus democráticos deberes ciudadanos. La evaluación de la gestión de los gobiernos debe ser una cultura, los medios de información e instituciones educativas tienen la responsabilidad de educar a la ciudadanía en las lecturas fiscales,

para que la comprensión de la gestión fiscal forme parte del quehacer diario de los hogares.

*Entrega de información fiscal, puente a la transparencia y participación*

La información fiscal es un misterio para el país. La obscuridad, que es el estado propicio para la transgresión de la moral; es la mejor forma de evitar el juzgamiento social, el desmascaramiento público de ineficiencias, incapacidades y corrupción en la administración de fondos públicos. El ocultamiento de informes y cifras fiscales es impulsado por los mismos gobernantes y este vacío da margen a las especulaciones más diversas de los agentes económicos y sociales. Expectativas que dejan sentir sus negativos efectos sobre la inflación e inversión; en último término, sobre el crecimiento y reducción de la pobreza.

El Ecuador no dispone de información fiscal pública, con excepción de la muy limitada incorporada a la estadística mensual publicada por el Banco Central. El Ministerio de Finanzas y Crédito Público no ha logrado institucionalizar la producción de un boletín fiscal, que pueda ser objeto de confiables análisis del comportamiento de las cuentas públicas y grado de observación de las metas propuestas.

Al menos cada mes, un conjunto de información básica debe entregarse voluntariamente a medios de comunicación, sectores de opinión y análisis y a quien la solicite. La cuenta ahorro-inversión-financiamiento del sector público no financiero con sus componentes, gobierno central y demás niveles de agregación, es un reporte fundamental para discernir las acciones gubernamentales en materia fiscal. Como sustento para verificar su confiabilidad en el nivel central, el estado de ejecución presupuestaria es complemento inevitable<sup>12</sup>. Además, el estado de ingresos estimados y recaudaciones efectivas, permite determinar



el grado de cumplimiento de las proyecciones. Es una herramienta que facilita a inversores, empresas y analistas en general, evaluar con certeza las posibilidades de consecución de las metas fiscales.

Información de la ejecución por sectores, objeto y clasificación económica de gasto, mediante elementales comparaciones y relaciones permite colegir los porcentajes de ejecución presupuestaria en cada mes del ejercicio. Reportes sobre la evolución de la deuda flotante muestran la acumulación de pagos en el Tesoro como indicador de la iliquidez fiscal.

Cuadros demostrativos del comportamiento de la deuda pública interna y externa; explicitando desembolsos, amortizaciones e intereses, proporcionan información importante para deducir la observación de los niveles de endeudamiento previstos, como se financia el déficit o utiliza el superávit, y los impactos sobre tasas de interés, niveles de precios y crecimiento de la economía. Reportes sobre entrega de fondos de contraparte y estado de ejecución de proyectos financiados con deuda externa, permitirán al país conocer el grado de eficiencia en la utilización de préstamos.

Ministerios, entidades y organismos están llamados a presentar información parecida en su ámbito de responsabilidad. Los actuales reportes financieros establecidos por norma legal, no se presentan con oportunidad, son pocas las entidades públicas que tienen implementados sistemas contables y presupuestarios confiables, además presentan poca utilidad y de ningún modo alientan el control de la sociedad civil.

La sociedad requiere estar informada de manera simple, sencilla, comprensible, confiable y continúa. La transmisión de temas fiscales por su complejidad y entendimiento elitista, necesita una educación colectiva permanente mediante la acción de

los medios de comunicación, mecanismos de información estatales, instituciones educativas, etcétera.

La entrega periódica de información fiscal confiable debe ser un acto voluntario de los gobiernos de turno, como muestra de seriedad para reconstruir la confianza en el manejo del Estado. Medios de información, centros de análisis, universidades y gremios podrán efectuar estudios serios y fundados sobre la temática, para no desconceptualizar y distorsionar su tratamiento, generando falsas percepciones. La difusión de indicadores fiscales en los medios de comunicación contribuirá a conformar una cultura de interés y participación colectiva, induciendo a los gobiernos a una administración responsable y transparente de las finanzas públicas.

## NOTAS

- 1 Es penoso constatar en las famosas misiones a los organismos internacionales, como se torna hasta ofensiva la falta de confianza en las propuestas fiscales, pues el Ecuador tiene una larga historia de promesas incumplidas. Del mismo modo, las cifras fiscales gozan de poca credibilidad, razón por la que son sometidas a minuciosas revisiones, justificables por los antecedentes, pero indignas para una altiva conducción del Estado.
- 2 Para citar algunos casos, en 1993 se propuso el incremento del IVA que fue rechazado por el Congreso y luego sustituido por revisiones de precios a los combustibles. En la presentación del presupuesto de 1997 se consideró la eliminación de las exenciones al IVA, alzas al ICE, y otros conceptos que no fueron aprobados por el Congreso. En el presupuesto de 1998 se plantea sustituir el impuesto a la renta por uno a los ingresos, sin que la ley sea aprobada, igualmente se consideran ingresos por 180 millones de dólares para compensar la deuda externa de EME-TEL asumida por el Estado, recursos que provendrían de la frustrada venta del 35 % de las acciones de tal empresa.
- 3 Es de conocimiento público el famoso caso Peñaranda que culminó con la destitución de varios diputados en los primeros meses de 1997. En la Subsecretaría de Presupuestos también por la misma causa fue-

- ron cancelados tres funcionarios involucrados. Esta fue la culminación de un proceso de corrupción cimentado a través del tiempo, que aún continúa con diversos matices.
- 4 En la proforma presupuestaria de 1997 se incluyó una partida de imprevistos equivalente al 2 dos por ciento de los ingresos, con el fin de sustituir gastos adicionales que efectúan los gobiernos en cada ejercicio fiscal. Esta partida fue excluida por el Congreso sin mayor análisis, pobres argumentaciones políticas se esgrimieron, entre ellas, se oponía a que el Ejecutivo tenga un monto a su libre disposición sin reparar que en los últimos 18 años los famosos recursos extrapresupuestarios han sido una inmensa caja abierta causante de la pobreza del país. En el fondo al Congreso no le interesa cortar la vía que alimenta la corrupción política atada a las negociaciones de trastienda. Recordemos que en el gobierno del Arquitecto Durán Ballén fue público el “contrato colectivo” para entregar recursos por más de 200 mil millones de sucres a los gobiernos seccionales social cristianos. Con o sin pactos, la entrega de recursos extrapresupuestarios para fines políticos es rutina.
  - 5 En México, para el presupuesto de 1998, se incluyó una asignación a disposición del Poder Ejecutivo.
  - 6 A la Asamblea Constituyente reunida en los primeros meses de 1998 para reformar la Constitución, fue presentada una propuesta de reforma en tal sentido, con 10.000 firmas de respaldo.
  - 7 Es importante recordar que luego de varios años de inconsultos incrementos de sueldos aprobados por el Congreso, después de la reinstauración democrática, se trasladó tal facultad al Poder Ejecutivo; sin embargo, este no ha sido capaz de sostener una prudente política salarial, llevando el peso de los sueldos públicos a niveles insostenibles para la sociedad.
  - 8 Las resoluciones presupuestarias son documentos elaborados al interior del Ministerio de Finanzas y Crédito Público suscritos por diversos niveles de autoridad, mediante las cuales se pueden suprimir, reducir, incrementar, aumentar, disminuir, las asignaciones que constan en el presupuesto del Estado aprobado por el Congreso.
  - 9 El artículo 41 de la Ley de Presupuestos del Sector Público establece que los pasivos pendientes de pago, concluida la vigencia de los presupuestos, solo pueden cancelarse si las operaciones se encuentran debidamente contabilizadas y devengadas al 31 de diciembre del año correspondiente y exista la disponibilidad en caja en el año que se devengaron.
  - 10 Como se mencionó anteriormente, el Estado no dispone de un sistema integrado que en tiempo real produzca información financiera, en au-

sencia de este, valores determinados por la Dirección Nacional de Presupuesto son una buena aproximación de gastos devengados y obligaciones. Sin embargo, para falsear las cuentas se acude al deshonesto artificio de no determinar todos los gastos.

- 11 Conforme al artículo 65 de la Ley de Presupuestos del Sector Público, los presupuestos se clausuran el 31 de diciembre de cada año, fecha después de la cual no se pueden contraer compromisos y obligaciones que afecten el presupuesto del ejercicio anterior.
- 12 En el primer capítulo se explicó la significación y esquema de la cuenta ahorro-inversión, concepto utilizado varias veces en el texto. El estado de ejecución es un reporte resumen en donde constan las asignaciones iniciales del presupuesto, sus modificaciones mediante las resoluciones que se analizaron más arriba, obligaciones de gasto establecidas, pagos efectuados y saldos por pagar.

*Capítulo VI*  
**EL FUTURO DE LAS  
FINANZAS PÚBLICAS:  
RUPTURA CON EL PASADO**

El presente apartado presenta la probable situación del presupuesto de 1998 y un escenario hasta el año 2005. El comportamiento de cada variable se observa en el anexo 1, evidentemente, es un esquema básico sobre el que pueden articularse varias alternativas, manteniendo siempre las políticas generales. Se focaliza la proyección en el presupuesto del gobierno central, principal fuente de déficit. Sin embargo, se plantean también lineamientos para el resto del sector público no financiero, el que deberá reducirse notablemente y producir superávit al emprender procesos de apertura al capital privado en el campo de las empresas públicas, entidades descentralizadas y autónomas.

A la luz de los análisis del presente texto, del secular problema fiscal, estancamiento económico y aumento de la pobreza, el diseño futuro de las finanzas públicas exige una ruptura con el pasado.

Como se ha reiterado, la ausencia de información fiscal y la poca confiabilidad de la existente dificultan estimaciones y análisis. Las cifras que se presentan adolecen de la provisionalidad asociada a la falta de transparencia con que se administran las cuentas públicas. Al margen de variaciones que puedan existir con datos reales obtenidos luego de su ocurrencia, el propósito es demostrar la necesidad de profundos cambios en las políticas fiscales y de endeudamiento de los próximos gobiernos, re-

quisito *sine qua non* para lograr que el Ecuador crezca y reduzca el número de pobres.

En 1998 el déficit será de gran magnitud. Sobre este débil crecimiento se propone un escenario que corrija errores del pasado; conduciendo la futura evolución de las diferentes variables de ingresos, gastos y financiamiento, sobre pautas de comportamiento que requieren racionalidad y ética en la conducción del Estado.

Sobre un conjunto de supuestos se pretende un ordenado transitar de las finanzas públicas hasta el año 2005. En abstracción de la exactitud de las cifras por las debilidades anotadas y naturaleza de los supuestos; lo importante es la inducción de las grandes políticas a observarse, sin que existan muchas opciones al imperativo de sostener sanas políticas fiscales y de crédito público que conduzcan a reducir el déficit, equilibrar las cuentas públicas y obtener superávit, para coadyuvar al crecimiento económico y reducción de la pobreza. Se evidencia que la solución del grave problema fiscal del Ecuador requiere profundos cambios, severidad y disciplina, consensos nacionales y extremos sacrificios sociales en el corto, mediano y largo plazos. Por tanto, son demagógicos los ofrecimientos políticos de inmediata reducción de la pobreza y mágicas soluciones al estancamiento económico y pauperización generalizada.

### **6.1 Presupuesto de 1998: una ficción reñida con la ética**

El presupuesto de 1998 adolece de la falta de seriedad y transparencia que caracterizan a este vital instrumento de la conducción del Estado. Proyecciones de ingresos antojadizas, gastos subestimados y deliberadamente no considerados; indefinición de políticas sobre endeudamiento, remuneraciones, precios, aspectos tributarios, etcétera; sólo dan cabida a la perplejidad, escepticismo y profunda decepción.

**CUADRO 33**  
**PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL PARA 1998**  
**(Miles de millones de sucres)**

CONCEPTO	APROBADO	REAL(1)	CON MEDID.(2)
1. INGRESOS CTES. TOTALES	17.848.6	15.743.8	17.443.8
Exportación petróleo	3.695.0	2.635.0	2.835.0
Venta de derivados	2.540.3	3.200.3	3.200.3
No petroleros	11.613.3	9.908.5	11.408.5
2. GASTOS TOTALES	18.339.2	20.589.2	20.589.2
2.1 Gastos Corrientes	13.995.7	15.695.7	15.695.7
Intereses totales	3.867.6	4.367.6	4.367.6
Intereses internos	556.4	756.4	756.4
Intereses externos	3.311.2	3.611.2	3.611.2
Sueldos	6.813.4	7.113.4	7.113.4
Otros gastos corrientes	3.314.7	4.214.7	4.214.7
3. AHORRO (1-2.1)	3.852.9	48.1	1.748.1
4. GASTOS DE CAPITAL	4.343.5	4.893.5	4.893.5
Gastos de capital atados a deuda externa	1.496.9	1.996.9	1.996.9
Contrapartes nacionales de préstamos	306.4	356.4	356.4
Otros gastos de capital	2.540.2	2.540.2	2.540.2
5. DEFICIT GLOBAL	-490.6	-4.845.4	-3.145.4
% DEL PIB	0.5	4.7	3.1
6. FINANCIAMIENTO	-490.6	4.845.4	3.145.4
6.1 CREDITO INTERNO NETO	00.0	1.356.7	648.5
Desembolsos para amortizaciones	1.777.5	2.206.7	2.206.7
Desembolsos para financiar el déficit	00.0	1.356.7	648.5
Amortizaciones	1.777.5	2.206.7	2.206.7
6.2 CREDITO EXTERNO NETO	490.6	3.488.7	2.496.9
Desembolsos atados a gastos	1.496.9	1.996.9	1.996.9
Desembolsos para amortizaciones	1.887.3	3.501.7	3.501.7
Desembolsos para financiar el déficit	490.6	1.491.8	500.0
Amortizaciones	3.384.2	3.501.7	3.501.7
TOTAL INGRESOS Y DESEMBOLSOS	23.500.9	26.297.6	26.297.6
TOTAL GASTOS Y AMORTIZACIONES	23.500.9	26.297.6	26.297.6
Deuda Flotante Inicial	1.000.0	1.000.0	1.000.0
Deuda Flotante Final	1.000.0	1.000.0	1.000.0

FUENTE: PRESUPUESTO DEL ESTADO. MINISTERIO DE FINANZAS.

(1) Valores corregidos luego de incorporar ingresos y gastos correctamente proyectados.

(2) Valores luego de incrementar el IVA al 15 %, eliminar exenciones y el subsidio al gas.

Los ingresos del presupuesto se hallan sobrestimados en varios rubros que representan 2.104.8 billones de sucres<sup>1</sup>. Los correspondientes al petróleo incorporan supuestos de aumentos de producción de dudosa factibilidad. Perspectivas a nivel internacional del precio del barril de petróleo apuntan a un precio inferior a los 16 dólares considerados en el presupuesto. Se toman ingresos propios de las entidades públicas, rendimientos de las vigentes alzas de los combustibles no se presupuestan e inventan partidas de ingresos para cuadrar las cifras.

Los gastos presentan subestimaciones que representan alrededor de 2.250.0 billones de sucres<sup>2</sup>. Los intereses y amortizaciones de la deuda pública interna y externa no están presupuestados en la magnitud que realmente se abonarán en el curso del ejercicio fiscal, en el cuadro 24 se demuestra que desde 1.980 los pagos efectivos por el servicio de la deuda superan a los valores del presupuesto inicial en un promedio del 1 % del PIB. Los rubros de remuneraciones no presentan las proyecciones correctas. Los gastos con deuda externa y contrapartes nacionales concomitantes, no consideran créditos para atender las secuelas del fenómeno de El Niño. Los gastos extrapresupuestarios que efectúan los gobiernos adicionalmente al presupuesto inicial son parte importante del déficit, como se analizó en el capítulo quinto representan un promedio anual del 2.6 % del PIB; servirán para cubrir requerimientos de los gobiernos seccionales, gastos electorales y defensa, insuficiencias de asignaciones de las entidades y esencialmente el gasto político. Además, la deuda flotante superará el billón de sucres, sin considerar valores no registrados como gasto en 1997. En dicho año la deuda flotante superó la cantidad indicada.

Con estos elementos, el déficit del 0.5 % del PIB con el que se aprobó el presupuesto se transforma en 4.7 %, esto es, 4 billones 845 mil millones de sucres o 1.000 millones de dólares, cuadro 33, si en el resto del sector público no financiero los sal-



dos rojos son del 1 % del PIB, el déficit total será del 5.7 %. Este nivel de déficit será superior si el precio del barril de petróleo desciende de un promedio anual de 13 dólares, los ingresos tradicionales rinden por debajo de la inflación debido a la coyuntura política, no se enfrentan las presiones por aumentos salariales pues el presupuesto no contempla ninguna previsión al respecto, los gastos con deuda externa son mayores debido a la continuación del irreflexivo endeudamiento, los recursos mal presupuestados por la venta de EMETEL<sup>3</sup> no ingresan a las arcas fiscales, y los gastos políticos se desbordan confirmando la tradición desde 1980. Está latente por otra parte, la deuda con el IESS que supera los dos billones de sucres y atrasos con el Club de París superiores a los 300 millones de dólares. Estos últimos no son parte del déficit pero su refinanciamiento exige un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, que avaliza ante la comunidad internacional la seriedad del manejo fiscal de los gobiernos.

*Pocas opciones para conjurar el déficit, los políticos las malgastaron, el agotamiento social es peligroso*

Saldar cuentas rojas de una magnitud poco inteligible es imposible en el corto plazo, más aún, cuando las opciones son muy limitadas y están latentes inquietudes sociales que pueden estallar. Cabe efectuar una breve exploración de las posibilidades.

Los rendimientos por el aumento de precios a los derivados ya se incorporaron en el cálculo del déficit. Los ingresos por exportación de petróleo más bien están sobrestimados, pues dependen del nivel de producción y es prudente ser conservadores en la consideración del precio del barril. Los niveles de impuesto a la renta están en términos universalmente aceptados, en algunos casos deberían reducirse para fomentar el ahorro y la inversión. Los ingresos por aranceles dependen del monto de importaciones y devaluación del sucre, el nivel de bandas arancelarias debe más bien reducirse para desalentar el contrabando,

fomentar el comercio y observar acuerdos regionales y mundiales; por tanto, no es opción válida para incrementar ingresos. Las tarifas del ICE han tenido un pernicioso vaivén, no constituyen tampoco una vía de significación. La creación de impuestos al patrimonio, activos, ingresos u otros rubros, son riesgosos ensayos de dudoso rendimiento, generalmente atentan al ahorro y dinámica económica.

Acciones contra la evasión fiscal son inmanentes al quehacer de los gobiernos, como se analizó en el capítulo correspondiente, sin embargo, presupuestar gastos en función de sus posibles aportes a las cuentas del Tesoro ocasiona déficit; pues estos son lentos, imperceptibles, de difícil cuantificación, responden a un proceso de recreación de una cultura tributaria cuyo forjamiento es de largo aliento. La devaluación de la moneda debe atender a los objetivos de inflación esperada y no es fuente de recursos sino de déficit, pues los sures que recibe el fisco por exportación de petróleo y aranceles son menores a los que necesita para el servicio de la deuda externa e importaciones públicas.

De las escasas opciones solo restan la eliminación de los subsidios al gas y electricidad y exenciones al IVA, además del aumento de la tarifa de este último impuesto. Como se ha visto, el nivel de gasto público con intereses y sueldos de la burocracia de un peso impropio para la sociedad, es inmanejable. Gobiernos y políticos han agotado y malgastado las posibilidades de financiarlo. Es evidente, además, el cansancio e incredulidad de pobres y ricos, de los ajustes ligados a revisiones de precios e impuestos; proceso reiterado sin resultados positivos desde la reinstauración de la democracia.

La supresión del subsidio a la electricidad es una medida que no proporciona ingresos efectivos al Tesoro, en cambio solucionaría el déficit de INECEL y es requisito para su privatización<sup>4</sup>. La eliminación del subsidio al gas, focalizándolo en las ca-

pas más pobres de la población proporcionaría al Tesoro apenas el 0.2 % del PIB. Estas medidas atienden fundamentalmente al principio de sostener precios reales de los servicios públicos, además, disminuyen la inequidad y distorsión que representa el mantener subsidios para los ricos en detrimento de los pobres.

Por su desmesura será imposible reducir el déficit en su totalidad en 1998. La generación parcial de recursos mediante el aumento de la tarifa del IVA, eliminación de exenciones y disminución progresiva y ordenada de los saldos rojos en los años siguientes, es un camino viable para enfrentar estructuralmente el saneamiento fiscal. Se plantea en el escenario el aumento de la tarifa del IVA al 15 % y supresión de las exenciones, rendimiento que sumado al producido de la eliminación del subsidio al gas aportaría 1.700 billones de sucres, reduciendo el déficit de 1998 a 3.1 % del PIB, cuadro 33, de los cuales 1.9 % están financiados con desembolsos de préstamos externos ya contratados, déficit estructural que se trató anteriormente. La diferencia se financiaría con nuevo endeudamiento, pues no existe otra opción en la etapa inicial de un serio programa fiscal a implementarse desde agosto de 1998. La inflexibilidad del gasto dificulta recortes importantes para financiar el déficit inicial, acudir a desgastadas reducciones de la inversión y contrapartes nacionales aumenta los costos por el retraso de las obras y reajustes de precios; lucrativo negocio para los contratistas, con estas acciones se potencia el déficit futuro y dilatan soluciones estructurales del tema fiscal. Se asume, además, que la deuda flotante permanecerá en los mismos niveles hasta diciembre de 1998.

## **6.2. Enfrentar el déficit con cambios estructurales sostenibles en el largo plazo: doloroso camino sin espacio para la demagogia**

El déficit fiscal es el gran problema estructural de la economía nacional, su solución, como se ha reiterado, requiere de medidas estructurales articuladas en consensos nacionales que

las sostengan como políticas de Estado en el corto, mediano y largo plazos. Absoluta disciplina fundamentalmente en el gasto y endeudamiento públicos, se asocia a grandes sacrificios futuros.

Se engaña al país y a los pobres cuando con el argumento de no afectarlos se acude a parches para sobrellevar coyunturalmente la situación fiscal, el único efecto visible es la agudización del atraso económico y pobreza. La solución fiscal es tarea continua de varios gobiernos, capaces de edificar otro Ecuador en el largo plazo; en función del cual deben observarse con rigidez determinadas políticas de ingresos, gastos y endeudamiento. Si se pretende acortar los plazos, los sacrificios serán mayores. Recordemos que destruir es más sencillo que construir.

Sobre la base del presupuesto de 1998 luego de tomadas las medidas para reducir el déficit, el anexo 1 plantea un posible escenario hasta el año 2005 con aplicación de las políticas desarrolladas en este libro, algunas se reiteran esquemáticamente para una mejor comprensión. En el Ecuador, la volatilidad de los comportamientos económicos y sociales tornan poco factibles los pronósticos y desacreditan las cuantificaciones propositivas. En pleno conocimiento de esta realidad, con las cifras del escenario propuesto, que seguramente serán diferentes cuando ocurran los hechos; el principal propósito es crear conciencia en la sociedad ecuatoriana de la gravedad fiscal y que su solución pasa por varios años de sacrificios y estricta aplicación de determinadas políticas. Los principales supuestos que sustentan el escenario cuantificado en el anexo 1 se detallan a continuación.

*Algunos supuestos: marco para delinear el futuro de las finanzas públicas*

La evolución de las finanzas públicas en los próximos años debe conducirse en el marco de un conjunto coherente de comportamiento de las diferentes variables básicas, relacionadas en función de las metas y objetivos a conseguir.

CUADRO 34  
 SUPUESTOS BÁSICOS Y OBJETIVOS DE UN ESCENARIO DEL PRESUPUESTO DEL  
 GOBIERNO CENTRAL HASTA EL AÑO 2005 (ANEXO 1) (1)  
 (Tasa de crecimiento anual)

AÑO	infla ción.	PIB	Devalua ción.	Masa Salarial	Ot. Gts Ctes.	Ingresos Tradici.	Exporta ciónPetr.	Venta Deriv.	Dólar Promed.	Gastos Capit.
1998	35.0	3.0	28.0	00.0	00.0	00.0	00.0	00.0	5.073	00.0
1999	25.0	5.0	18.0	20.0	23.0	30.0	23.0	23.0	6.208	13.4
2000	18.0	6.0	11.0	15.0	14.5	21.5	14.5	14.5	7.090	16.7
2001	10.0	6.0	10.0	7.0	10.5	17.5	10.5	10.5	7.833	4.0
2002	7.0	6.0	7.0	7.0	8.5	13.5	8.5	8.5	8.493	14.0
2003	5.0	6.0	5.0	5.0	6.0	11.0	6.0	6.0	8.999	15.0
2004	5.0	6.0	5.0	5.0	5.0	10.0	5.0	5.0	9.449	15.0
2005	5.0	6.0	5.0	5.0	5.0	10.0	5.0	5.0	9.920	15.0

(1) Las cifras del anexo 1 se han calculado a base de estos supuestos y objetivos.

*Devaluar para disminuir la inflación, complemento de los esfuerzos fiscales*

Se considera una tasa de devaluación de 7 puntos por debajo de la inflación esperada hasta el año 2000, cuadro 34, asumiendo el descuento de la inflación internacional. El nivel de devaluación de la moneda es fundamental para controlar la inflación, es complementario a los esfuerzos de consecución del equilibrio fiscal. Hasta 1997 las exportaciones tradicionales y no tradicionales han tenido una respuesta favorable a la evolución del dólar; sin embargo, en el futuro la competitividad de las mismas debería tener mayor énfasis en la reducción de costos y aumento de la productividad, a efecto de que la política cambiaria contribuya al control inflacionario. A partir del año 2001 se estiman tasas de depreciación del sucre similares a la inflación esperada, una vez que esta sea totalmente controlada.

Es contradictorio a los fines de equilibrar las cuentas públicas, adoptar devaluaciones superiores a la inflación esperada para procurar recursos al fisco; medidas de esta naturaleza producen déficit al requerir el Estado una mayor cantidad de sures para comprar los dólares necesarios para servir la deuda, pagar las importaciones públicas y gastos del servicio exterior; mientras los valores que recibe por exportaciones petroleras y aranceles son ostensiblemente menores.

*Prudencia y realismo en los ingresos*

Políticas de ingreso contenidas en el escenario del anexo 1, supuestos y resultados de los cuadros 34 y 35, trastocan la rutina de los últimos 19 años. Partiendo de la base de ingresos de 1998, una vez tomadas medidas para eliminar el subsidio al gas y aumentar el IVA al 15 % suprimiendo las exenciones, se considera una evolución sensata y prudente de los mismos, sin crear nue-

vos impuestos y manteniendo la revisión de precios públicos en función estricta de la inflación esperada.

El propósito es sostener políticas de ingresos que no presionen sobre la inflación y ayuden a reducirla. Los gastos, entonces, deben subordinarse a aquellos, responder a su comportamiento, no a la inversa como ha sucedido en el pasado.

Como se infiere del cuadro 34, los ingresos por exportación de petróleo crecerían desde 1999 al ritmo del deslizamiento promedio de la moneda por cuanto los recursos se reciben en divisas; partiendo de un precio por barril de petróleo de 13 dólares y un nivel de producción que considera los rendimientos de la ampliación del oleoducto por 400 mil millones de sucres. En abstracción de los supuestos, es importante la reacción de los gobiernos ante la volatilidad de esta variable. Al administrar un presupuesto transparente la caída en el precio del petróleo pueden ser compensada con el Fondo de Estabilización Petrolera y acompañarse de medidas de reducción de gastos, si aquel es insuficiente.

Como se planteó en el capítulo V, para aislar la ejecución del presupuesto de los efectos de la volatilidad del precio del barril de petróleo, variaciones en la producción y volúmenes de exportación, es imperativa la conformación del Fondo de Estabilización Petrolera. Excedentes sobre 13 dólares alimentarían el fondo, disponibilidad que proporcionaría recursos para sostener los gastos presupuestados cuando el precio se sitúe por debajo de dicho nivel y amenace la conformación del déficit. En cualquier escenario de políticas sobre finanzas públicas, es necesario minimizar los efectos que pueden tener los ingresos por exportación de petróleo en el incremento del gasto, déficit y endeudamiento.

El escenario del anexo 1 plantea continuar el ajuste de precios de los combustibles en función de la tasa de devaluación

promedio esperada. Mientras exista inflación este precio debe revisarse en atención al objetivo de disminuir su nivel, no para impulsarla con aumentos descontextualizados que solo persiguen obtener recursos ante la incapacidad de mantener restricciones en el gasto público.

La discontinuidad de políticas, hizo que el populismo estableciera una ruptura temporal de una cultura de revisión de precios de los combustibles ya colectivamente aceptada. Es evidente que los derivados del petróleo deben tener un precio equivalente a cuanto el Ecuador tendría que pagar si los importase de otros países.

Una vez adoptada la medida de eliminar el subsidio al gas en 1998, el escenario incorpora su revisión periódica en el futuro, de manera similar al sistema adoptado con los combustibles. Es importante no ocasionar rezagos en los precios, pues desestabilizan las cuentas públicas y el conjunto de la economía, y dificultan la reducción de la inflación.

La revisión de los principales precios de la economía debe ser permanente y compatible con los niveles de reducción de la inflación que se persiga. Por razones políticas se rezagan algunos precios, anulando acciones positivas en otros ámbitos y trasladando a futuros gobernantes decisiones de revisión<sup>55</sup>; como consecuencia, la situación económica y fiscal nunca termina de estabilizarse y el crecimiento es eternamente pospuesto.

El esquema propuesto hasta el año 2001 plantea un crecimiento del 7 % por encima de la inflación promedio esperada para los ingresos tradicionales por impuestos a la renta, valor agregado, consumos especiales y arancelarios a importaciones, cuadro 34 y anexo 1. A partir del año 2002 cuando la inflación alcance un dígito, se plantean incrementos reales del 5 %. Desde 1980 las recaudaciones efectivas de estos rubros se han ubicado



alrededor de la inflación promedio y en períodos de crecimiento mayores al 4 % del PIB, han superado en más de 7 puntos el crecimiento de los precios. Para lograr estabilidad fiscal, no potenciar el gasto y la deuda, las proyecciones de los ingresos deben ser en extremo conservadoras y realistas.

Las previsiones de cuanto se va a recibir por impuestos deben aislarse de falsos optimismos en las expectativas de crecimiento económico, supuestos que crean ingresos imaginarios y arrastran gastos que se vuelven obligatorios, al no cumplirse los primeros se articulan los déficit fiscales. Si bien en el escenario se esperan tasas de crecimiento de la economía superiores al 5 %, los ingresos proyectados no responden a esta expectativa sino al comportamiento histórico e inflación esperada. Si los rendimientos son superiores ayudarán a reducir con mayor celeridad el déficit. Es necesario evitar que sensaciones de bonanza en ocasiones efímeras aumenten el gasto, más aún, el de naturaleza permanente como sueldos e intereses. Por cuanto el crecimiento económico no se refleja de inmediato y en la misma proporción en las recaudaciones de impuestos, la elaboración del presupuesto de ingresos debe obedecer al comportamiento histórico sobre criterios de absoluta prudencia. Del cuadro 35 se infiere que la relación rentas internas/PIB apenas se modifica, manteniendo latentes posibles rendimientos de las luchas anti-evasión.

Para los ingresos por transferencias, recursos propios de entidades y otros de naturaleza marginal, se considera su evolución al promedio de la inflación esperada. En el marco del realismo presupuestario, estos rubros no deben utilizarse como refugio para cuadrar cifras de presupuestos mentirosos. Las transferencias generalmente representan el aporte de utilidades de empresas públicas, que no serán tales al emprender procesos de privatización como supone el escenario. Los saldos de caja y utilización de otros fondos son apropiaciones inadecuadas por parte del Tesoro ante su permanente iliquidez, por tanto, no constitu-

yen ingresos reales. Los otros ingresos deben ser la sumatoria de mínimos rendimientos de rubros menores.

*Los rendimientos de las luchas contra la evasión fiscal: gastarlos cuando ingresen al fisco*

El escenario del anexo 1, dentro del realismo en el cálculo de ingresos, no proyecta rendimientos de las acciones contra la evasión en el pago de impuestos. Como se analizó en el acápite respectivo, presupuestar “eficiencias administrativas” para disminuir la evasión solo genera déficit fiscal. Su progresiva disminución es una de las razones existenciales de la unidad encargada de administrar las rentas internas, es que hacer permanente a perfeccionarse en el tiempo. Cualquier ingreso por este concepto elevará la disponibilidad de recursos por encima de las proyecciones iniciales del presupuesto en los correspondientes rubros, contribuirá a reducir con mayor rapidez el déficit y generar superávit que permitan disminuir el monto de la deuda pública.

*Suprimir la preasignación de ingresos, evitar las apropiaciones*

Caminar hacia un 2005 de prosperidad con una política para sanear las finanzas públicas exige también no dar margen a leyes que asignan ingresos para determinados fines, inflexibilizando totalmente el manejo presupuestario. Para citar dos casos, de tantos existentes, las universidades tienen una parcela propia de los impuestos a la renta y valor agregado, los gobiernos seccionales se apropiarán del 15 % de los ingresos de forma gradual hasta el año 2000. Es necesario abolir la mayoría de disposiciones que asignan recursos y someter los objetos del gasto a una clara elaboración del presupuesto en función del equilibrio fiscal.

*Severidad y disciplina en el gasto: sustento primario de la futura estabilidad fiscal*

La visión fiscal y de endeudamiento hasta el año 2005 sustenta la reducción del déficit, equilibrio y superávit, en la contención del gasto público. El desmesurado crecimiento del gasto desde 1980 es el principal elemento desestabilizador de la economía; ha presionado la inflación, devaluaciones, alzas de precios públicos, aumento y creación de impuestos. Es en extremo fácil gastar los dineros públicos; la obtención de ingresos, en cambio, presenta dificultades casi insalvables. Cualquier argumentación para justificar el desmesurado gasto público resulta poco creíble, una ironía, cuando la pobreza es generalizada y el Ecuador se hunde en el atraso económico y social. Además, el destino del gasto corriente es inocultable, el 75 % sirve para pagar la burocracia e intereses de la deuda pública.

Se plantea una evolución de la masa salarial cinco puntos por debajo de la inflación esperada en 1999, con excepción del magisterio que tiene aprobados aumentos superiores; tres % menos de las expectativas inflacionarias en los años 2000 y 2001, y en adelante al ritmo previsto para el comportamiento de los precios, cuadro 34. Para mantener una política como la planteada será necesario suspender la indexación de sueldos de los sectores de defensa y policía y someterlos al tratamiento general. El resto del sector público financiero y no financiero debe observar el mismo comportamiento para no ahondar las distorsiones del sistema remunerativo público. La direccionalidad de la política salarial se encamina a reducir su significación en el gasto corriente y grado de absorción de los impuestos que paga la sociedad. La reducción paulatina del total de la masa salarial incrementa el ahorro público y hace posible pagar las inversiones sin acudir a nuevos créditos.

Más del 50 % del gasto en sueldos se destina a FF AA, Policía y Magisterio, las dos primeras instituciones tienen por ley indexados sus salarios a la inflación y mediante acuerdos ministeriales consiguen anualmente incrementos adicionales. Los profesores tienen incrementos del 80 % para 1998 y 70 % para 1999.

Este escenario, realista y factible, pretende esencialmente hacer conciencia de la tendencia que los gobiernos futuros están obligados a observar en este campo para fomentar el crecimiento y reducir la pobreza. Como el esquema debe acompañarse de un agresivo proceso de reducción del tamaño del sector público, que significa supresión de instituciones y cargos públicos, la reducción de la relación salarios/PIB puede ser más profunda y lograrse en menor tiempo. No cabe en este proceso repetir la negativa lección anterior, con aparentes reducciones de personal que resultaron en mayor endeudamiento y una masa salarial actualmente insostenible.

Los procesos de reclasificación y revaloración de cargos deberán someterse a la política establecida para la evolución de la masa salarial. No podrán crearse cargos públicos ni efectuar contrataciones de personal. La disminución del peso de los sueldos públicos en la economía es vital para crecer, generar plazas de trabajo en el sector privado y disminuir el número de pobres. La demanda de empleo público tiene que ser satisfecha por el sector privado.

Decantados postulados de mantener pocos funcionarios bien pagados, eficientes y capaces se relativizan y deben subordinarse a la solución del grave problema fiscal. La posibilidad de financiar el pago de sueldos sin atentar a la estabilidad fiscal y crecimiento es reflexión determinante del nivel de remuneración, con ella los servidores públicos están llamados a ser eficientes y merecer sus puestos de trabajo, un privilegio ante el agobiante desempleo existente.

Como se observa en el anexo 1, el pago de intereses es una carga estructural de largo plazo que tiene claros destinatarios como indirectos beneficiarios de la pobreza nacional. Bonos Brady, organismos internacionales, gobiernos y otros son acreedores de intereses a pagarse en un futuro que supera los 25 años.

El objetivo es disminuir progresivamente la relación intereses/PIB de modo que represente un alivio efectivo para el Tesoro, promueva el ahorro público y facilite el financiamiento de la inversión. Es necesario estar alerta ante el engaño de percepción que ofrecen altas tasas de crecimiento que aparentan un mejoramiento de la relación citada, sin reducir la real significación del gasto en el presupuesto.

Es evidente, en el escenario propuesto, que la sola limitación a pagar en el futuro los intereses ya devengados constituye un agobiante peso para la sociedad ecuatoriana. En la opción más conservadora, a base de proyecciones del servicio de la deuda externa del Ministerio de Finanzas con sus intrínsecas limitaciones, los valores reflejan el crecimiento del tipo de cambio en cada año. Solo este hecho genera automáticamente un mayor gasto si se considera que para pagar intereses se tiene que comprar más dólares de los que se recibe por exportaciones petroleras.

Mientras exista déficit estos pagos aumentarán, igual efecto producirán las primeras contrataciones de deuda para financiar amortizaciones, hasta que se establezca el juego financiero por debajo de la línea. Acción inevitable en los primeros años del programa. Dada la elevada significación de los intereses en el gasto corriente del gobierno central, el 30 %, las acciones propuestas no son suficientes para disminuir esta ominosa carga. Será imperativo incursionar en el mercado internacional de capitales para sustituir los actuales bonos por otros de plazos más largos, tarea compleja a ser sustentada por la confianza en el ma-

nejo económico de conjunto y mejoramiento de la percepción de riesgo por parte de la comunidad financiera internacional. La recompra de deuda con el producto de privatizaciones aliviará en cualquier dimensión el servicio de la deuda, antes que la demagogia política consuma tales recursos. En estas reflexiones cabe tener presente el importante peso de los intereses pagados a organismos internacionales y gobiernos, sobre los que nada se puede hacer, una razón más para suspender el endeudamiento.

Partiendo en 1998 con un nivel de otros gastos corrientes aceptable dentro de un presupuesto transparente, en los años posteriores se propone que estos crezcan al ritmo de la inflación promedio esperada para preservar el valor adquisitivo de partida. Esta política se verá favorecida por la reducción del aparato estatal, privatizaciones, concesión de los servicios públicos y autofinanciamiento de las universidades, acciones que disminuirán los aportes del gobierno central mediante transferencias y otros gastos.

Cierto es que los gastos de funcionamiento de las entidades se han limitado en extremo por las carencias fiscales, que serán mayores en el futuro por la severa austeridad y disciplina de un programa del corte planteado. Por esta consideración es indispensable acompañar la política indicada con una gran apertura al autofinanciamiento de los gastos que requieren para funcionar los organismos gubernamentales. Deficiencias de asignaciones de este género se han cubierto extrapresupuestariamente al amparo del artículo 60 de la Ley de Presupuestos del Sector Público, si este se modifica anulando tal posibilidad, el camino del financiamiento propio debe impulsarse.

Una serie de transferencias a fundaciones, centros de estudios y diversos organismos privados que viven del Estado a tra-

vés del cabildeo de fondos públicos, para luego sin ruborizarse exigir austeridad del gasto, deben también suprimirse.

El escenario del anexo 1 propone el crecimiento de los gastos de capital a una tasa del 13.4 % en 1999, 16.7 % en el año 2000, 4 % en el 2001, el 14 % en el 2002 y del 15 % a partir del 2003. Se toman en cuenta las asignaciones crecientes a los gobiernos seccionales hasta completar el 15 % de los ingresos en el año 2000. Cuando la inflación alcanza un dígito los incrementos reales en gastos de capital son importantes.

#### *Elaborar presupuestos transparentes, otro supuesto del escenario*

Esta visión de las finanzas públicas hacia el año 2005 parte de la elaboración de presupuestos reales y transparentes, tema que se abordó con amplitud en el capítulo V. En esencia, se considera no mentir en la presupuestación de ingresos, gastos y endeudamiento. Las proyecciones de ingresos deben ser realistas, objetivas, conservadoras y prudentes. Los gastos proyectarse adecuadamente en función de la política de remuneraciones, evolución de gastos corrientes, pago de intereses sin ocultamientos, gastos de capital financiados con ahorro público y deuda hasta que se concluyan los préstamos contratados en 1998. La política de endeudamiento también debe estar claramente contenida en el presupuesto inicial del Estado.

Al elaborar presupuestos reales se asume la modificación del artículo 60 de la Ley de Presupuestos del Sector Público, suprimiendo la facultad del Ejecutivo para incrementar el presupuesto en un 10 % durante el ejercicio fiscal; aspecto que supone la elaboración profesional y sincera del presupuesto, que una vez aprobado por el Congreso no podrá ser incrementado en su monto, salvo que los rendimientos efectivos de ingresos inicialmente previstos sean superiores a los programados. Si por el

contrario contrario, son menores, la respuesta será la reducción de gastos o búsqueda de fuentes sustitutivas.

La elaboración de un presupuesto real, supuesto del escenario, lleva implícita la supresión de las asignaciones extrapresupuestarias que encarnan el manoseo político de la ejecución del presupuesto.

### *Suspensión del endeudamiento externo para proyectos, otro requisito*

El escenario incorpora el supuesto de la suspensión de la contratación de nuevos préstamos para obras y proyectos, hasta que la relación deuda/PIB disminuya al 35 %; mientras tanto se ejecutarán los desembolsos por créditos ya contratados hasta su agotamiento. A medida que aquellos van disminuyendo, el déficit fiscal lo hace en la misma proporción. Del anexo 1 se infiere que en el año 2001 ya no existen gastos con deuda externa, el déficit es mínimo y la relación de endeudamiento es todavía del 60%. A pesar de no contratar más préstamos, equilibrar las cuentas y lograr superávit, aún en el año 2005 no se obtiene una posición de endeudamiento razonable.

Complementariamente a la suspensión del endeudamiento para proyectos, es necesario realizar una completa evaluación, supresión, si es del caso, y redimensionamiento de los existentes, implementando mecanismos de seguimiento para aumentar la eficiencia en su ejecución y disminución de costos para el Estado. La reducción de burocracia y gastos operativos de proyectos financiados con deuda está implícita en la concepción del escenario.

Además, la suspensión del endeudamiento para obras y proyectos debe acompañarse de un amplio programa de privatizaciones y concesiones que sustituya la contratación de nuevos



créditos por inversión privada directa interna y externa. Medida coherente con la urgencia de disminuir la relación deuda/PIB, una de las más altas de América Latina y el mundo.

*Desembolsos y amortizaciones: matrimonio inevitable*

En el anexo 1 del escenario hacia el 2005 se observa que existen tres tipos de desembolsos: unos financian gastos con deuda externa, otros cubren el déficit puro y otros sirven para pagar amortizaciones. A medida que se suspende el endeudamiento y concluyen proyectos, gasto y desembolso desaparecen progresivamente. Lo propio acontece cuando el déficit restante desaparece, los desembolsos para financiarlo ya no son necesarios. Persistirán por varios años, décadas y ojalá no más, desembolsos para financiar amortizaciones, inmanentes a la existencia misma de la deuda. La distinción entre tipos de desembolso es importante, pues los vinculados a gastos no son de libre disposición para pagar amortizaciones.

Como se analizó en el capítulo correspondiente, existen amortizaciones que deben pagarse en el futuro por préstamos contratados en el pasado. Mientras exista déficit, el pago futuro de amortizaciones se perpetúa de manera incremental. En una posición de equilibrio los valores se mantienen, al existir superávit las necesidades de desembolsos para cubrir amortizaciones disminuyen.

Nótese en el anexo 1, que los montos requeridos para pagar amortizaciones externas e internas contraídas en dólares, aumentan progresivamente por efecto del deslizamiento del tipo de cambio, en esa medida, los desembolsos para cubrirlas son también cada vez más crecientes; es la vorágine de pagar deuda con deuda mientras exista. La herencia de amortizaciones es intrínsecamente nefasta, exige un manejo muy profesional de procesos de ingeniería financiera para programar con sumo cuidado la

obtención de desembolsos al vencimiento de las amortizaciones, manteniendo o mejorando el nivel de tasas de interés a fin de no impulsar el déficit fiscal con mayores costos de los desembolsos conseguidos para redimir amortizaciones.

### *Deuda flotante, progresiva liquidación*

Se emprende una progresiva reducción desde el billón de sucres estimado como deuda flotante para 1998, hasta su desaparición en el año 2001. La existencia de valores impagos que los gobiernos trasladan año tras año, son insano subterfugio de indecisiones para sanear las cuentas públicas. En el escenario analizado se propone la progresiva liquidación de la deuda flotante. Este proceso estará implícitamente acompañado de acciones para reflejar con corrección los gastos devengados, clausurar el ejercicio fiscal como lo dispone la ley sin determinar gastos en los primeros meses de cada año con aplicación al presupuesto anterior y otras señaladas en el capítulo respectivo. El valor reducido de la deuda flotante, reflejado como variación en el anexo 1, debe presupuestarse cada año.

### **6.3. Grandes resultados del escenario: posta entre los gobiernos venideros**

El cuadro 34 y escenario del anexo 1 traducen objetivos y metas de las finanzas públicas en próximos ejercicios fiscales, estos contradicen la historia de los últimos 19 años; no puede ser de otro modo, si las décadas perdidas de los ochenta y noventa dejan un legado de pobreza, inflación, atraso y estancamiento económico.

CUADRO 35  
 ALGUNOS RESULTADOS DEL ESCENARIO DEL ANEXO 1  
 (Porcentaje del PIB)

AÑO	SUELDOS	INTERES.	AHORRO	INVER.	DEFICIT /SUPVIT	DEUDA EXTER	GASTO TOTAL	RENTAS INTER
1998 (1)	6.9	4.3	1.7	4.8	-3.1	64.2	20.1	8.8
1999	7.1	4.0	2.1	4.3	-2.2	64.6	19.4	9.0
2000	6.7	3.7	2.6	4.1	-1.6	62.2	18.3	9.0
2001	6.3	3.6	3.2	3.8	-0.5	60.8	17.3	9.3
2002	6.1	3.4	3.8	3.9	-0.1	59.7	17.0	9.6
2003	5.9	3.3	4.3	4.1	0.1	58.5	17.0	9.8
2004	5.8	3.3	4.6	4.5	0.2	57.2	17.0	10.1
2005	5.7	3.2	5.0	4.8	0.2	55.9	17.1	10.4

(1) Valores obtenidos luego de las medidas para bajar el déficit, se parte de una deuda externa de 13.000 millones de dólares.

Los grandes resultados que persigue el escenario fiscal hacia el año 2005, en cuanto a disminuir la relación sueldos e intereses/PIB, reducción del gasto corriente, incremento del ahorro e inversión, reducción del nivel de endeudamiento, equilibrio y superávit fiscal, etcétera, será posible conseguirlos si varios gobiernos toman la posta en la aplicación continua de las políticas mencionadas en los capítulos anteriores.

*Disminución de la inflación, una contribución de las finanzas públicas para reducir la pobreza*

Todos los objetivos que persiguen las finanzas públicas son trascendentes, mas, si tratamos de establecer prelación, guarda un sitio de privilegio el relacionado con disminuir la inflación. En los supuestos del cuadro 34 y las cifras del escenario 1 se observa que ingresos y gastos evolucionan en atención al comportamiento de la inflación esperada. Coherencia a mantenerse con la tasa de devaluación del sucre, que debe guardar un deslizamiento que persiga el mismo objetivo.

A medida que se reduce el déficit, equilibran las cuentas públicas y consigue superávit, el aporte para reducir la inflación será mayor. A través de un sano manejo fiscal, cambiario y monetario, los gobiernos deben perseverar sin tregua en disminuir la inflación, principal medio para detener el avance de la pobreza y las diferencias entre ricos y pobres. El resultado positivo o negativo de la gestión de los gobiernos se refleja en este indicador, resultado final del manejo macroeconómico.

En el cuadro 34 se observa una disminución progresiva de la inflación desde el 35 % hasta llegar a un dígito en el año 2002, sosteniéndola en el 5 % a partir del año 2003. Es un posible escenario entre los que puede suponerse, mientras más rápido se logre este objetivo el beneficio para los pobres será de mayor dimensión, apreciación de beneficio colectivo con réditos políticos

importantes. El Ecuador lleva un notable atraso en la reducción de la inflación, conjuntamente con Venezuela, paradójicamente países petroleros, tienen los niveles más altos de América Latina, la mayoría de los cuales la han reducido a un dígito<sup>6</sup>.

El equilibrio y superávit fiscales son la piedra angular para la reducción de la inflación; sin embargo, otros factores como la estabilidad política, adecuadas políticas cambiaria y monetaria, confianza de los agentes económicos y familias en la conducción del Estado, son también determinantes y deben actuar en armonía con el manejo fiscal, para no anular y desacreditar los esfuerzos en este ámbito.

*Altos niveles de crecimiento económico: pago estructural de la deuda social*

Como se ha reiterado, el Ecuador debe perseguir altas tasas de crecimiento económico para reducir la pobreza a través de la generación de empleo y dotación de recursos para que mediante el gasto fiscal se ejecuten obras sociales no atractivas para el sector privado. El escenario propuesto plantea tasas de crecimiento del PIB de hasta un 6 % sostenible desde el año 2000, cuadro 34.

La contribución de las finanzas públicas al crecimiento económico está en transitar hacia la reducción del déficit, equilibrio fiscal y consecución de superávit, cuadro 35. La precariedad de los indicadores fiscales y deuda pública no brinda espacios para hacer del gasto fiscal el motor del crecimiento; todo lo contrario, las políticas del escenario que se analiza, se encaminan a severas restricciones del gasto para aumentar el ahorro público y financiar la inversión en un contexto de equilibrio. La responsabilidad del crecimiento futuro del Ecuador está en el sector privado y debe asentarse en la inversión extranjera directa y

ahorro nacional. El ahorro público tiene un papel de inducción cuantitativo y cualitativo para impulsar el ahorro de la colectividad.

La estabilidad fiscal en el mediano y largo plazos es un aporte estructural para el crecimiento, generar certidumbre y confianza que los agentes económicos requieren para planificar sus inversiones. El escenario del anexo 1 propone un comportamiento inverso al observado desde 1980, no obstante plantear altas tasas de crecimiento, puesto que como se ha reiterado, estas no se reflejan en las mismas proporciones en los ingresos al Tesoro, los gastos son severamente restrictivos.

La pobreza se ahondará con mayor gasto y déficit fiscales; solo con grandes inversiones privadas que creen nuevas fuentes de trabajo, hagan posible mejores salarios para los que tienen empleo y asuman la prestación eficiente de los servicios sociales que el Estado no debe atender, se reducirá el número de pobres. El pago estructural de la deuda social es imposible si la economía no crece a tasas elevadas en las actividades no petroleras.

#### *Reducción del déficit, equilibrio y superávit, trilogía de una sana gestión fiscal*

La magnitud del déficit a heredarse en 1998, imposibilita su inmediata anulación. En los resultados del cuadro 35 logrados en aplicación del escenario imaginado, se reducirá progresivamente el déficit desde 3.1 % del PIB luego de tomadas las medidas, hasta el 0.1 % en el 2002, a partir del cual se mantienen pequeños superávit del orden del 0.2 % del PIB en los años 2003-2005.

Con severas políticas de conducción del gasto durante varios años, partiendo del nivel de ingresos logrado en 1998, ejecutando únicamente proyectos financiados con deuda externa ya contratada hasta 1998, el déficit tendrá una disminución consistente. Para mantener este comportamiento, si los ingresos son mayores a los previstos, lo correcto es acelerar la reducción del déficit para lograr el equilibrio y no incurrir en nuevos gastos que perpetúen el desequilibrio fiscal.

Los gobiernos deben perseguir con abnegación la anulación del déficit en el menor tiempo, con énfasis en la reducción sostenida del gasto público para no alimentar el proceso inflacionario vía revisión de precios, aumento de impuestos y exacerbación de las expectativas ante la incertidumbre e inestabilidad fiscal.

Como se aprecia en el anexo 1, a partir del año 2003 que se obtiene superávit, comienza a percibirse una reducción real del monto de la deuda, pues, con aquel se financia parte de las amortizaciones externas.

#### *Aumentar el ahorro público para financiar las inversiones: virtud del escenario futuro*

En el cuadro 35 de los resultados que describimos, se observa un crecimiento constante del ahorro en contraposición a la progresiva disminución de gastos corrientes; al propio tiempo aumenta la capacidad del Estado para financiar la inversión pública con sus ahorros, eliminando la dependencia de créditos externos. Es otro objetivo fundamental a lograrse con un esquema de esta naturaleza.

Nótese en el cuadro citado, que la disminución de las relaciones sueldos/PIB e Intereses/ PIB, del 6.9 a 5.7 % y 4.3 a 3.2 % entre 1998 y el año 2005, respectivamente, hace posible un in-

crecimiento del ahorro de 1.7 % en 1998 a 5.0 % del PIB en el 2005. El esfuerzo en la frugalidad de sueldos e intereses se complementa con una evolución austera de otros gastos corrientes.

Si bien la inversión no crece en términos del PIB en el período, el financiamiento externo de la misma se sustituye paulatinamente con ahorro propio. Nótese en el anexo 1 que, en el año 2001, los gastos vinculados a deuda y contrapartes nacionales desaparecen, año que puede posponerse si los desembolsos de préstamos contratados hasta 1998 continúan fluyendo. A partir del 2002 los incrementos a la inversión casi triplican el nivel de inflación esperada que ha llegado a un dígito. Desde este año todos los gastos de capital son realizados con ahorro interno, eliminándose la necesidad del crédito externo. Se supone, además, que procesos de apertura a la inversión privada vía capitalizaciones y concesiones están en plena etapa de funcionamiento e impulsan fuertemente la inversión y crecimiento.

*Disminución de la relación deuda externa/PIB; otra conquista del escenario propuesto*

Como se ha reiterado, a propósito, el Ecuador está sobrendeudado y debe perseguir la disminución de esta pesada carga. En el escenario del anexo 1, el efecto combinado de la restricción en el gasto, suspensión del endeudamiento, reducción progresiva del déficit, consecución de superávit, y altas tasas de crecimiento conducen lentamente a disminuir el nivel de deuda externa y su relación con el PIB.



**CUADRO 36**  
**PIB, DEUDA EXTERNA E INTERESES (1)**  
 (Millones de dólares)

AÑO	PIB	DEUDA EXTERNA	DEUDA/PIB	INTERE/GTO CTE (Porcentaje)
1998	20.238	13.000	64.2	27.8
1999	20.838	13.451	64.6	26.5
2000	22.168	13.795	62.2	26.0
2001	22.875	13.915	60.8	26.4
2002	23.312	13.927	59.7	25.8
2003	23.762	13.900	58.5	26.0
2004	24.214	13.853	57.2	25.9
2005	24.679	13.892	55.9	26.1

(1) El comportamiento del PIB y deuda externa está determinado por los supuestos del cuadro 34 y evolución del escenario del anexo 1.

Del cuadro 36 se infiere que el mencionado indicador disminuye del 64.2 al 55.9 % del PIB entre 1998 y el año 2005. La deuda externa aumenta en términos absolutos mientras existe déficit, cuando se consigue superávit comienza una lenta reducción. Es evidente, aun con la suspensión del endeudamiento, sostenimiento en el largo plazo de un severo y profesional manejo de las finanzas públicas que requieren gran disciplina social y férreas decisiones políticas, el proceso de reducción de deuda es demasiado lento y exige grandes sacrificios. Recompras de deuda con el producto de privatizaciones acelerarán la reducción aligerando la carga del servicio.

La situación de la deuda en 1998 no admite la existencia de déficit que agudicen el endeudamiento y lleven al país a un estado de insolvencia, el riesgo que representa el sobreendeudamiento aleja las inversiones. Como se plantea en el escenario, no existe otra alternativa que enfrentar estructuralmente la reducción del monto de deuda externa, hasta que el coeficiente se ubique en un nivel que posibilite incurrir en nuevos déficit sin aten-

tar al crecimiento y reducción de la pobreza. Nótese en el cuadro 36, que la relación intereses externos/gasto corriente casi no se modifica hasta el año 2005 a pesar de la suspensión del endeudamiento y reducción de la relación deuda/PIB. Los intereses son una carga estructural perpétua, que sólo disminuirá al rebajar el monto de la deuda mediante elevados superávits o procesos de recompra. La disminución de la relación deuda/PIB resulta engañosa sino se acompaña de una real reducción del servicio en el presupuesto.

*Aligerar el peso del gasto público para la sociedad, otro resultado importante*

Como consecuencia de la aplicación de los diversos supuestos, el gasto del gobierno central en relación con el PIB disminuye progresivamente del 20.1 al 17.1 % entre 1998 y el año 2005, cuadro 35. Como se vuelve a repetir, el control del gasto debe ser el cimiento del reordenamiento fiscal. Está implícita en la evolución del escenario, la reducción del tamaño del sector gubernamental y apertura de servicios públicos a la iniciativa privada; hasta encontrar un tamaño de sector público que pueda sostenerse con ingresos fiscales que no desalienten la inversión, no exijan tasas y tarifas de impuestos confiscatorios y no atenten al equilibrio de las cuentas públicas.

#### **6.4. El resto del sector público no financiero, por el mismo sendero**

Se ha tratado con mayor amplitud las finanzas públicas del gobierno central por ser la matriz de los déficit fiscales y el sector que concentrará una mayor representatividad del sector público, luego de la reducción de su tamaño y procesos de apertura a la inversión privada. Los resultados del escenario del anexo 1 y cuadro 35 se verán disminuidos si el resto del sector público no financiero no adopta políticas similares para no anular

los esfuerzos del primer subsector. Existe una relación causa-efecto en el comportamiento de estos dos grandes bloques, a tener en cuenta al definir cualquier esquema que conduzca la política fiscal.

Como se ha manifestado, el saneamiento de las finanzas públicas para crecer y reducir la pobreza es paralelo y exige como condición la modernización del Estado; entendida como la reducción del tamaño del sector gubernamental, apertura al capital privado, privatizaciones, concesiones, dotación de seguridad jurídica, estabilidad política, etcétera. Al emprender este proceso, el sector público no constituido por el gobierno central; esto es, la seguridad social, empresas públicas, entidades autónomas y descentralizadas, en su mayoría dejarán de pertenecer al sector público o minimizarán su participación en aquel y en el déficit fiscal. La modernización del Estado contribuirá al equilibrio y superávit fiscal.

#### *Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social: vencer el anacronismo*

Este paquidermo burocrático, tiene gran incidencia en el déficit fiscal y sobredimensionamiento de los sueldos en el conjunto del sector público. También, la inmensa deuda del Estado es una espada de Damocles para la política fiscal. La apertura a la administración privada de los fondos de pensiones y una notable reducción de su planta de personal, serán un aporte importante al mejoramiento del ahorro público, está allí una fuente de ahorro privado universalmente aceptada para fomentar el crecimiento económico. Urge, entonces, emprender cambios radicales en la administración de la seguridad social, por sus efectos en la solución de los problemas fiscales a través de la disminución del gasto y el crecimiento que pueda impulsarse mediante el ahorro de largo plazo.

*Gobiernos seccionales: hacia el autofinanciamiento*

El 77 % del conjunto de los ingresos de los gobiernos seccionales se financia con transferencias del gobierno central, la presión política que ejercen para obtener rentas es causa permanente de déficit fiscales. Como primera medida, las asignaciones deben limitarse estrictamente a lo estipulado en las leyes correspondientes. Al reformarse el artículo 60 de la Ley de Presupuestos se cierra el camino a asignaciones extrapresupuestarias que, sin conciencia social, han usufructuado desde la reinstauración democrática.

Reducción de su personal y financiamiento de sueldos con rentas propias ayudarán a disminuir el déficit y requerimientos de transferencias del gobierno, al que trasladan con frecuencia las alzas de remuneraciones y crecimiento de sus burocráticas. De modo general, los gobiernos seccionales tienen la obligación de volver eficientes sus sistemas de recaudaciones y la búsqueda de ingresos adicionales que les permitan autofinanciar sus obras y funcionamiento.

Estas instancias también deben abrirse a la inversión privada para ejecución de obras y la prestación de sus servicios. No deben continuar presionando irreflexivamente un mayor endeudamiento público cuyo servicio es con frecuencia trasladado al Estado, que no está en posibilidad de pagarlo. El mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos seccionales contribuirá a disminuir costos de proyectos y actividades, por tanto, a reducir el déficit del sector público.

*Empresas públicas: su apertura a la inversión privada condición para el equilibrio*

La apertura a la inversión privada de todas las empresas públicas es condición para equilibrar las cuentas públicas y lo-

grar superávit en el mediano y largo plazos. Las principales empresas del Estado tradicionalmente, de manera directa o indirecta, contribuyen al déficit fiscal mediante el servicio de la deuda que absorbe el Estado, subsidios que también los paga el presupuesto, y transferencias de fondos a través de diversos mecanismos no explícitos. El caso de PetroEcuador es ilustrativo, ingentes recursos para inversiones en este ámbito, el Estado no los puede proporcionar, las asignaciones para inversiones petroleras más bien han sido utilizadas por el presupuesto para aliviar el déficit, hecho que ha ocasionado una severa crisis en la citada empresa.

El momento en que empresas públicas admitan capital privado, no se consideran parte del sector público, por tanto, se excluyen de la medición de este sector. Las que aún permanezcan como parte del Estado, deberán someterse a los mismos lineamientos sobre remuneraciones, gastos corrientes y endeudamiento a observarse en el gobierno central.

El campo de los sueldos es de particular importancia, a pesar de que este rubro no se contabiliza en el conjunto del sector público al ocultarse en el déficit o superávit operativo de las empresas, los niveles de privilegio son un modelo a seguir por el resto de instituciones públicas, presionando aumentos en el gobierno central. Lo propio acontece con remuneraciones de entidades autónomas y financieras. La estricta sujeción a una política remunerativa global en el sector público, sustenta indirectamente la evolución del escenario 1.

### *Universidades, vencer el mito de la gratuidad para contribuir al equilibrio fiscal*

Las instituciones de educación superior son germen inagotable del crónico déficit fiscal. Trasladan al Estado el costo de descontextualizados regímenes remunerativos y abultadas buro-

cracias, constantemente requieren asignaciones extrapresupuestarias, mediante leyes se apropian de parcelas de diversos impuestos, etcétera. El saneamiento fiscal del futuro no pueden marginar de la disciplina, austeridad y sometimiento a una frugal conducta fiscal, a ninguna instancia pública. Las universidades deben racionalizar sus plantillas administrativas y tender al autofinanciamiento de sus escalas de sueldos y funcionamiento en general, para reducir gradualmente el aporte del Estado. La gratuidad de la educación superior es un subsidio que el Estado no puede pagar.

*Subordinar al logro del equilibrio fiscal el abusado concepto de las autonomías*

La evolución de las diferentes variables del escenario del anexo 1, lleva implícito un similar comportamiento en las entidades descentralizadas y autónomas del sector público, la autonomía de estas ampara un abusado liberalismo administrativo que ha provocado desmesuras en el gasto para satisfacer fundamentalmente privilegiadas remuneraciones.

De igual modo que el resto de subniveles del sector público no financiero, las entidades autónomas deberán someterse a las políticas generales de ingresos, gastos y endeudamiento, descritas para el escenario 1 y analizadas en este libro. Estas entidades también deben direccionarse a autofinanciar sus sueldos y funcionamiento en general. Aun si se lograra aquello, el sometimiento a una política global de remuneraciones es irrenunciable, pues, cuando bajo el argumento de autofinanciar sueldos estos superan la razón y contexto de pobreza del país, incrementan las desigualdades del sector público generando descontentos en segmentos burocráticos postergados que, finalmente, asumen posiciones de rebeldía para lograr un tratamiento más equitativo.

## NOTAS

- 1 La operación de la ampliación del SOTE es de dudosa efectividad en 1998, se pueden dejar de percibir al menos 150 mil millones de sucres. Si el precio del barril de petróleo se mantiene en 13 dólares en promedio, no ingresarán al fisco 750 mil millones, pues la proforma fue elaborada con una estimación de 16. Del rubro 10 % de inversiones petroleras considerados como ingresos en el presupuesto, se considera una devolución a PetroEcuador de al menos 160 mil millones. La partida "Otros ingresos tributarios no especificados" por 1.429.1 billones de sucres fue inventada para cuadrar el presupuesto, no presenta ninguna posibilidad de ingresos efectivos para el fisco. Se toman arbitrariamente ingresos propios de las entidades y organismos públicos por 275.7 millones, estos recursos deben ser devueltos pues desfinancian sus operaciones y representan esfuerzos de autogestión que se desalientan con estas actitudes. No se presupuestan 660 mil millones de sucres que rendirá la revisión periódica de los precios de los combustibles.
- 2 Los préstamos externos derivados del fenómeno de El Niño aumentarán el gasto en al menos 500 mil millones de sucres. Las proyecciones por incrementos de sueldos efectuados en 1997 se subestiman en alrededor de 300 mil millones. Los intereses internos y externos no se presupuestan en una cifra aproximada de 500 mil millones y las contrapartes nacionales en al menos 50 mil millones. Los gastos adicionales que efectúa el Ejecutivo al amparo del artículo 60 de la Ley de Presupuestos se estiman en 900 mil millones, para cubrir deudas a gobiernos seccionales, gastos de defensa, electorales, de entidades, y el gasto político.
- 3 En el presupuesto de 1998 se consideran como ingresos 180 millones de dólares provenientes de la venta del 35 % de acciones de EMETEL. Este rubro no debió considerarse como tal, pues compensa la deuda de la citada empresa asumida por el Estado. Si estos recursos se gastan hoy se genera un déficit futuro para el presupuesto, a través del cual se pagará el servicio de la deuda indicada.
- 4 Al momento, la deuda del estado con INECCEL por el subsidio eléctrico supera los 700 mil millones de sucres, de los cuales se han compensado 500 mil al pagar el fisco el servicio de la deuda externa de tal empresa.
- 5 El gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén revisó periódicamente el precio de los combustibles e implementó un deslizamiento controlado del

sucre en relación con el dólar, sin embargo, se mantuvo constante el valor de tarifas eléctricas, telefónicas y precio del gas. El gobierno de Abdala Bucaram Ortíz heredó el paquete y decretó bruscas elevaciones que fueron una de las razones de su caída, en su despedida las derogó arrastrando la cultura de revisión de los combustibles ya instituida.

- 6 Ver Diario El Comercio de Quito, del 19 de febrero de 1998, p. B7. Los niveles de inflación de varios países al cierre de 1997 son: Venezuela 37.2 %, Ecuador 30.7 %, Brasil 7.7 %, Perú 6.4 %, Chile 6 %, Argentina 0.3 %, Colombia 17.6 %, Bolivia 6.7 %, Uruguay 15.1 % .



*Capítulo VII*  
**GRANDES OBSTÁCULOS A  
VENCER PARA SANEAR LAS  
FINANZAS PÚBLICAS**

Definiciones y argumentaciones técnicas, contundentes desde esta óptica para equilibrar las cuentas públicas y viabilizar un proceso sostenido de crecimiento y reducción de la pobreza, son totalmente insuficientes si no superan un conjunto de obstáculos que han subordinado la racionalidad del manejo de las finanzas públicas.

La aplicación de medidas de política fiscal y endeudamiento para sanear las cuentas del Estado, se desplaza por consideraciones políticas, ambiciones y comportamientos burocráticos, ausencia de ética en el manejo del poder, inconsciencia social, desinformación y desconocimiento público, falta de seriedad en los análisis e información fiscal.

El presente capítulo abordará los principales temas visibles e invisibles que han constituido un óbice, hasta el momento infranqueable, para solucionar el ominoso déficit público.

### **7.1. Hacia otra visión del quehacer político de las finanzas públicas**

La generalidad de decisiones relativas a la reducción del déficit fiscal, consecución del equilibrio y superávit, son eminentemente de carácter político; la superación del viciado quehacer político que ha desacreditado a la democracia ecuatoriana desde

1980, es el monumental obstáculo a vencer para sanear las finanzas públicas; son contrapuestas a su tradición, las visiones y decisiones políticas necesarias para equilibrar las cuentas públicas. La orientación política coyuntural e inmediatista debe sufrir una abrupta mutación hacia un pensamiento de mediano y largo plazos para lograr una sana gestión fiscal, altas tasas de crecimiento y menos pobres.

La revisión periódica de precios de bienes y servicios públicos es decisión política. La determinación prudente del precio del petróleo para el presupuesto, pasa por el tamiz de la acción política. La elaboración de presupuestos transparentes con previsiones realistas de ingresos; honestos presupuestos de remuneraciones, servicio de la deuda pública y otros gastos, está sujeta a decisiones políticas y exigen actitudes éticas en la conducción del Estado.

Emprender un serio y urgente proceso de modernización del Estado encaminado a reducir el tamaño del sector público, privatizar, concesionar, cambiar totalmente el modelo de seguridad social, construir marcos legales para brindar seguridad jurídica y política para la inversión directa, etcétera, obedece a la articulación de amplios consensos y decisiones políticas. Estos procesos son paralelos y complementarios a la aplicación de un programa fiscal que consiga el equilibrio para reducir la pobreza.

La expedición de leyes para eliminar exenciones al IVA y aumentar el nivel de la tarifa, limitar el gasto público, suprimir el artículo 60 de la Ley de Presupuestos y elevar a categoría constitucional la necesidad de mantener presupuestos equilibrados, son medidas que pasan por la voluntad política de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Son necesarias decisiones políticas para que las luchas contra la evasión fiscal se reviertan en ingresos efectivos de recursos al Tesoro, para que paguen impuestos grandes evasores ligados a los grupos de poder, despolitizar las administraciones de rentas y aduanas, publicar nombres de quienes no pagan sus impuestos, clausurar establecimientos comerciales, ser imparciales en la fiscalización de tributos, aislar de la expedición de leyes tributarias intereses empresariales, sancionar fuertemente a los evasores, etcétera.

La eliminación del gasto político, socio de asignaciones extrapresupuestarias para gobiernos seccionales, amarres y componendas de los gobiernos; requiere del deseo político de pensar en un país próspero, en el futuro de la gente pobre que será la gran beneficiaria del saneamiento fiscal que coadyuve al crecimiento económico.

La suspensión del endeudamiento público que ha colocado al Ecuador al borde de la insolvencia, beneficiado la realización política de nocivos liderazgos, respondido a intereses privados y gubernamentales, engordado una burocracia privilegiada, es también un acto de férrea voluntad política. La decisión política es también indispensable para guardar honestidad en la preparación y entrega rutinaria de información fiscal confiable, abandonar viejas prácticas de arreglar cifras, archivar el doble discurso deformante de la realidad fiscal; y, rendir cuentas a la nación del manejo de ingresos, gastos y deudas del Estado.

La implementación de una política salarial que contribuya al equilibrio fiscal y atienda a postulados de control de la inflación, generación de ahorro y financiamiento propio de la inversión, es una decisión política llamada a someter al interés nacional ambiciones de sindicatos públicos, burocracia, FF AA y Policía, Magisterio Nacional, entidades autónomas, empresas estatales, etcétera.

El gran cambio de la cultura política nacional está en concebir al equilibrio y superávit fiscal como un patrimonio político a construirse con perseverancia en el mediano y largo plazos. Cambio llamado a archivar los nocivos legados de monstruosos déficit fiscales al final de cada período de gobierno. Cambio para comprender que con un sano manejo de las finanzas públicas será posible el crecimiento económico y redención de los desposeídos. Cambio a transformar viejas racionalidades políticas de gastar los dineros públicos y endeudar al país para satisfacer particulares intereses, por otras que persigan el bien común y prosperidad de todos los ecuatorianos.

## **7.2. Hacia la ética en los comportamientos colectivos y eliminación de la corrupción**

Inmoralidad, corrupción, comportamientos públicos y privados reñidos con la ética, son grandes obstáculos a superarse para mantener en el mediano y largo plazos una política consistente de saneamiento de las cuentas públicas.

La ética está ausente cuando: se ofrece redimir la pobreza con “recursos” que genera la evasión y lucha contra la corrupción; falsean cifras para mentir en las magnitudes del déficit; desinforma sobre la situación fiscal y uso de los fondos públicos; predica austeridad y en obscuras componendas se gastan dineros públicos; no se presupuesta el servicio de la deuda en conciencia de su obligatorio servicio; se utiliza el chantaje para obtener prebendas remunerativas; asignan contratos para pagar favores políticos; aprovechan cambios de ministros para obtener asignaciones y aumentos de sueldos; utiliza la imagen de corrompidos liderazgos para conseguir asignaciones del presupuesto sin importar las realidades fiscales. También no se actúa con ética cuando: en altas funciones del Estado se condiciona la aprobación de trámites para obtener fondos; los más altos niveles de la función pública exigen recursos prevalidos del poder

que otorga el conocimiento de pecados escondidos del adversario; se enriquece con fondos del endeudamiento externo empobreciendo a las grandes mayorías; los gobiernos trasladan a sus sucesores abultados déficit fiscales; la aprobación del presupuesto en el Congreso se compra con partidas presupuestarias para los diputados; se habla de frugalidad y vive en la opulencia a costa de los pobres. Sin ética en los comportamientos colectivos los déficit fiscales subsistirán por siempre.

La corrupción generalizada en sus diversas manifestaciones es combustible inagotable del déficit público y pobreza. La corrupción está presente en: las empresas que coiman a funcionarios públicos para obtener contratos de bienes y servicios; empresarios que sobornan a fiscalizadores de impuestos para evadir su pago; funcionarios que tramitan asignaciones extra-presupuestarias a cambio de un porcentaje de las mismas y en los que pagan por obtener recursos del Estado; en las instituciones públicas y funcionarios representativos que compran partidas presupuestarias con viajes, invitaciones, almuerzos y otras sutilezas; la burocracia que procesa la asignación de fondos solo a cambio de favores y prebendas; en la extensión de nombramientos burocráticos por coimas y eternos servilismos; la realización de obras públicas para revalorar propiedades de grupos de poder, etcétera.

Se han realizado imaginativos ejercicios para cuantificar el costo que representa para el Estado la corrupción en sus variadas expresiones, tarea compleja que puede arrojar diversas magnitudes. En las interioridades del manejo presupuestario, se percibe que el manejo honesto de los fondos públicos es una importante medida de política fiscal que ayuda a reducir notablemente el déficit público.

Son innumerables las muestras de doblez política que contradicen la ética y la moral, y deben superarse para sanear las fi-

nanzas públicas. Por inercia, quienes están en el Congreso y oposición política son adversos a medidas fiscales que las proponen y practican cuando son gobierno<sup>1</sup>. Mientras se pregona en la vocería oficial austeridad y pulcritud en los gastos del Estado, se asignan recursos extrapresupuestarios para fines pocos claros. Se anuncian cruzadas contra la evasión fiscal, pero entre telones se prohíbe acercarse a los evasores de siempre. Unos son los códigos públicos de los gobiernos y otros muy diferentes los que se ejercen en la real administración de las finanzas públicas. Los problemas fiscales del Ecuador están inexorablemente atados a la inmoralidad anidada en la diversidad de elementos, instancias, procesos, decisiones, instituciones, etcétera, que configuran la compleja telaraña de la administración de las finanzas públicas. Este obstáculo cualitativo extendido en el comportamiento colectivo, requiere combatirse en un titánico esfuerzo para impartir una educación ética del hombre y ciudadano; entendida como la adopción de un código moral que gobierne la gestión de los fondos públicos y comportamientos sociales respecto de sus demandas. Es necesario rescatar formas éticas del accionar político para no institucionalizar la mentira y demagógico ofrecimiento de recursos para redimir la pobreza, cuando las realidades nacionales solo admiten austeridad y sacrificio.

Los gobernantes deben observar un severo código de ética en el manejo del poder para no servirse de él y procurarse fáciles enriquecimientos, en detrimento de la pobreza de grandes mayorías. La desmedida ambición por la riqueza fácil que ofrece la impunidad y liberalidad en el manejo de ingresos y gastos públicos, el enfermizo “entontecimiento” por el dinero, como lo llamó algún vicepresidente, son deformaciones a la majestad del manejo del Estado cuya superación exige profundas transformaciones morales como requisito para equilibrar las cuentas públicas.

En la misma dirección urgen cambios en las actitudes de la burocracia, con finalidades que no van más allá de conseguir los mayores privilegios sin responder con eficiencia en el servicio público. Determinados empresarios requieren un baño de moralidad para no corromper los negocios con el Estado, presionando el incremento del gasto público y el déficit. A las instancias de control les urge un baño de ética en sus juicios sobre la utilización de fondos públicos y cumplimiento de objetivos y metas fiscales.

Para sanear las cuentas públicas es indispensable limpiar las actitudes públicas y privadas, aislar el manejo de los fondos del Estado de intereses políticos y particulares, adversos a objetivos del bien común y conformación de un Ecuador mejor desarrollado en todos sus campos.

### **7.3. Pensar en el largo plazo, horizonte de toda la sociedad**

Como se ha reiterado, el crecimiento económico y reducción de la pobreza solo será posible con el sostenimiento en el mediano y largo plazos de políticas fiscales y endeudamiento como las enunciadas en capítulos anteriores. Pensamiento a vencer la cultura del inmediatez, respuesta coyuntural, beneficio presente que forja la miseria futura.

En dos décadas se ha profundizado el deterioro de las finanzas públicas; las posibilidades de obtener ingresos son mínimas, el gasto corriente en gran proporción es sueldos e intereses, el ahorro para la inversión es inexistente y la deuda pública es de las más altas del mundo. Si gobiernos y políticos se han tomado casi veinte años en agudizar la destrucción de las estructuras fiscales; tiempos igual de largos serán necesarios para reducir estructuralmente el déficit, equilibrar las cuentas y tornarlas superavitarias.

El horizonte de largo plazo debe ser entendido y aceptado por todos los segmentos que integran la sociedad ecuatoriana. La voracidad política por satisfacer en un período de gobierno sus ambiciones, requiere someterse al límite natural que impone la necesidad de mantener un manejo ordenado de las cuentas públicas para reducir la pobreza. Aparentes logros de corto plazo son dañinos espejismos que luego conducen a la miseria.

Como se analizó en el capítulo anterior y se evidencia en los resultados del cuadro 35, la reducción del déficit y obtención de superávit será producto de la continua aplicación de determinadas políticas durante varios períodos de gobierno. Reducción del gasto corriente en sueldos, intereses y otros rubros, aumento paulatino del ahorro público para financiar la inversión y disminución del endeudamiento público, son objetivos que se pueden alcanzar únicamente en el mediano y largo plazos. Políticos y sectores que demandan recursos deben estar ciertos de que los resultados de las luchas anti-evasión no son inmediatos. La burocracia podrá mejorar sus condiciones de vida luego de un largo período de ordenamiento fiscal y altas tasas de crecimiento, estas últimas solo se conseguirán en varios años de esfuerzo y continuidad. La atención a sectores pobres mediante una mejor educación, salud, obras de agua potable, alcantarillado, etcétera, es también una tarea de largo aliento posible en la medida en que el país crezca, hayan mayores inversiones, se reduzca el sector público. La disminución de la inflación, principal conquista para detener el avance de la pobreza; será consecuencia de un lento caminar por la disciplina fiscal, económica y social.

El largo plazo debe ser horizonte de toda la sociedad para construir un Ecuador moderno y próspero, para que existan menos pobres, para que se creen más fuentes de trabajo, para que la educación sea de mejor calidad, para que se logren altas tasas de crecimiento, para que hayan más hospitales y centros de



salud, menos enfermos, para que los precios dejen de subir, para que la población se reproduzca a menor ritmo; para que los pobres tengan agua, luz y teléfonos, para modelar otro Ecuador.

La superación de la pobreza es tarea de varios gobiernos, imposible sin la contribución del equilibrio fiscal para reducir drásticamente la inflación y fomentar agresivamente las actividades económicas privadas. Los déficit fiscales forjados para demagógicas e inmedatistas atenciones sociales, solo agudizan la pobreza y el atraso económico y social.

#### **7.4. Estabilidad, requisito no negociable**

La inestabilidad de las políticas fiscales y crédito público, ministros de finanzas y principales cuadros gerenciales, es otra limitación para conseguir el equilibrio y superávit fiscales. En 190 meses del período democrático se nombraron 18 ministros de finanzas con un promedio de permanencia de 10.6 meses<sup>2</sup>. Cada titular de esta importante cartera de Estado tiene su propia concepción del manejo fiscal, sus propios proyectos, perspectivas e intereses. Con cada funcionario se refunda el quehacer fiscal, inclusive en un mismo período gubernamental todo cambia, hasta las secretarías. Las políticas fiscales y de crédito público se inauguran con los ungidos y mueren con su reciclaje. En los cambios de ministros se incrementa el gasto fiscal para cumplir compromisos de la gestión que fenece y satisfacer apetencias de la burocracia, organismos, instituciones e intereses privados que aprovechan las coyunturas para beneficiarse del Estado. La continua refundación de esquemas tributarios, tratamiento de la deuda; políticas salariales, ingresos y gastos en general; crean incertidumbre y desconfianza en los agentes económicos, desacreditan la gestión de los gobiernos, ahuyentan las inversiones y alimentan la inflación.

Detrás de la inestabilidad opuesta al crecimiento y reducción de la pobreza están las actitudes políticas. Los ministros se cambian por ciegos mecanismos de censura practicados por el Congreso, por componendas para alcanzar mayorías parlamentarias, por alianzas para facilitar el ejercicio del gobierno, por discrepancias en la aplicación de políticas económicas, por presiones de grupos de poder y otros mecanismos.

Para solucionar la calamitosa situación fiscal se requiere un conjunto coherente de políticas sobre finanzas públicas, a las que se sometan con rigurosidad todos los poderes del Estado y la sociedad civil; la observancia y aplicación en el largo plazo de sus postulados; y, estabilidad de cuadros políticos, gerenciales y de apoyo encargados de implementarlos. La estabilidad de las políticas y funcionarios representativos genera una imagen de seriedad y credibilidad en la conducción del Estado, anula especulaciones en la determinación de precios, facilita decisiones de inversión en el mediano y largo plazos, admite un manejo macroeconómico coherente y restaura la confianza de la comunidad internacional en la consecución de las metas fiscales.

La estabilidad de las políticas en finanzas públicas y niveles superiores que las dirigen, tiene estrecha relación con la estabilidad política que puedan brindar cambios constitucionales, legales e institucionales. Reformas que deben tender a la armonía entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo para administrar las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazos; permitiendo mayorías parlamentarias afines a los gobiernos, que no sometan al Ejecutivo a chantajes y componendas políticas a cambio de recursos, ministros y cuotas de poder. Reformas encaminadas a limitar y cambiar los mecanismos de fiscalización y destitución de los ministros, facultad cuyo uso inadecuado genera inestabilidad y discontinúa la aplicación de políticas. Reformas tendientes a suprimir las elecciones intermedias que generan incertidumbre en la economía, presionan al gasto y déficit, y obligan a

nuevas negociaciones para conformar mayorías congresiles y cuadros representativos del Ejecutivo. Reformas que obliguen constitucionalmente a guardar equilibrio en las cuentas y limitar facultades discrecionales del gasto.

La sola existencia de políticas fiscales y de deuda no son suficientes sino son observadas con fidelidad y estrictez por todos los niveles de gobierno; desde el ámbito presidencial, ministros, estamentos intermedios, hasta el común de la burocracia y todo el engranaje institucional del Estado.

### **7.5. Disciplina social, conducta para reducir la pobreza**

La indisciplina social es otra limitación al empeño por mantener en orden las cuentas públicas como requisito para crecer, generar empleo y disminuir las desigualdades: sindicatos públicos se paralizan para esquilmar al Estado y conseguir privilegios en sus remuneraciones; maestros no acuden a las aulas escolares exigiendo mejoras salariales; servidores de la salud están en eterna rebeldía en pos de aumentos presupuestarios; gobiernos seccionales siempre anteponen el recurso del paro para conseguir mayores asignaciones; asociaciones de empleados se toman las instituciones que los cobijan y alimentan, para conseguir bonificaciones e irracionales incrementos salariales; servidores judiciales alteran el orden público para desquiciar el sistema remunerativo del sector gubernamental; comunidades inducidas por intereses políticos cierran vías y atentan a la paz social para reclamar más recursos; estudiantes y trabajadores destruyen la propiedad e intranquilizan al país en protesta por la implementación de medidas fiscales; algunos medios de comunicación, irreflexivamente, justifican y alientan las demandas de fondos de ciertos sectores; cámaras de la producción se oponen a la generación de ingresos y pontifican contra el déficit público. Estas formas de conducta tienen su propia racionalidad, única, particular, atienden el interés de cada segmento, son muestra de la fragmenta-

ción nacional y ausencia de objetivos comunes al desarrollo de toda la sociedad. Esta generalizada indisciplina social ha impulsado el gasto público, crónico déficit y elevado endeudamiento del Estado.

Rasgos de indisciplina visibles para toda la sociedad tienen una cara paralela en las interioridades del poder y gestión de los gobiernos: ministerios se sienten postergados y reclaman un trato más justo; entidades autónomas cobijadas en esa protección, subvierten el ordenamiento fiscal; instituciones imbuidas de una jerarquización preferente en la organización del Estado, reclaman generosas atenciones fiscales; viejos cacicazgos imponen sus propios códigos y disciplinas; FF AA y Policía han impuesto un trato remunerativo preferente. Estos velados comportamientos no percibidos en su real dimensión por la gente común, impulsan permanentemente el gasto público.

La ejecución de presupuestos serios y transparentes, suspensión del endeudamiento público, sometimiento del gasto a la disponibilidad efectiva de recursos; en rigor, el largo transitar hacia la reducción del déficit y conquista de superávits fiscales, no será posible sin férreas normas de conducta que rijan los comportamientos de la sociedad y sometan a los fines comunes del Estado sus demandas. Disciplina posible en democracia, con gobiernos decididos a mantener autoridad en un marco de respeto a la institucionalidad legal y derecho de las personas. La solución de los problemas fiscales nacionales está asociada indefectiblemente al sometimiento social a rigurosas reglas indispensables para generar ingresos, reducir gastos, ahorrar y no endeudarse. La superación de la pobreza exige una gran disciplina de la colectividad.

## **7.6. Hacia otras formas de liderazgo, condenar al ostracismo los anacronismos**

Las formas de liderazgo vigentes han conducido al estancamiento económico, pobreza extendida, elevado endeudamiento público, bajas recaudaciones de impuestos, gasto fiscal inmanejable, insuperables déficit fiscales y niveles de inflación de los más altos de América Latina. Determinados cacicazgos entronizados en importantes cargos de elección popular y en la conducción política tradicional, no vacilan en conseguir recursos por cualquier medio y presionar por nuevos préstamos con el solo objetivo de promocionar su imagen. Ninguna razón de imposibilidad fiscal, sujeción a cánones de austeridad, observación de políticas, control inflacionario, promoción del crecimiento, etcétera, es válida ante el peso político de estos cacicazgos.

Estos liderazgos atizan irreflexivamente el déficit público y reducen espacios de acción de los gobiernos para concretar políticas de Estado. Obligan a la suscripción de actas, acuerdos, compromisos, promesas para gestar créditos, levantan pueblos y ciudades, agitan la ciudadanía, manipulan y desinforman, apelan a sentimientos regionalistas, dividen al país para conseguir recursos. Déficit y pobreza son conceptos sin cabida en la racionalidad de sus convencimientos.

Estos liderazgos, desde diversas funciones públicas han destruido al país y contribuido al déficit y deuda; son cruentos opositores al control del gasto y endeudamiento, generación de ingresos, realismo presupuestario; practican la doblez como don natural de su cultura política.

Estos nocivos liderazgos tienen voz permanente, hablan bien, convencen, son atractivos para los medios de comunicación. El pueblo reniega su presencia, no obstante les entrega su

voto por costumbre e ignorancia, por una amnesia permanente cobijada en la falta de educación y fe a que se aferra la esperanza de salir de la pobreza. No resulta difícil colegir que, desde los últimos años de la dictadura y en estas dos décadas de reinstauración democrática, han gobernado los mismos círculos políticos y técnicos que han rotado en las diversas funciones públicas.

Estos liderazgos utilizan con sutileza las carencias sociales, falta de empleo, poder y riqueza, para conformar séquitos burocráticos y de desposeídos, incondicionales a sus intereses. ¿Cabe cuestionarse si estos líderes, aún vigentes, podrán ser objeto de una drástica mutación para actuar de un modo totalmente contrario al practicado en estas dos últimas décadas? ¿Será posible para estos liderazgos actuar con ética y moral en el manejo de recursos fiscales, mantener una política de remuneraciones restrictiva, reducir la plantilla pública, observar estricta austeridad en el gasto político, hacer pagar impuestos a los poderosos, suspender el endeudamiento, abrir al país a la inversión extranjera, modernizar la seguridad social, concebir la política como un acto de servicio al bien común, actuar con visión de largo plazo, entregar a sus sucesores superávit fiscal en lugar de déficit?

Para bien del Ecuador y de los pobres ojalá estas interrogantes no vayan más allá de ser tales, y se tenga que esperar un cambio generacional con otras visiones; sufrir en el interín el caos total, pérdida de las autoestimas nacionales arrastrados por la desmotivación existencial, frustración y denigración moral a que conduce la miseria. Otros países con indicadores históricos económicos y sociales similares han surcado esos caminos.

Para sostener políticas fiscales y de crédito público como las expuestas en este libro, obtener los resultados derivados del escenario 1, ahorrar y financiar la inversión, sepultar el endeudamiento, crecer y reducir la pobreza, pensar en el largo plazo, tener la valentía de decir no a apetencias e intereses políticos y

particulares; necesitamos otros liderazgos que practiquen la política con ética, gobiernen con dimensión de estadistas, condenen al ostracismo sus anacronismos, les duela el sufrimiento de los pobres, sean capaces de concebir otro Ecuador. La ausencia de auténticos líderes imbuidos de un místico servicio por la patria, es otra gran limitación para sanear las cuentas públicas y encontrar la senda del desarrollo.

### **7.7. Profesionalización de las finanzas públicas, aprender con humildad**

La prevalencia de decisiones políticas en el manejo de las finanzas públicas ha degenerado su administración. La burocracia se ha rutinizado. Los mandantes de turno creen conocer los vericuetos fiscales reduciéndolos a ligeras simplificaciones, categoría con que se asume la globalidad de la administración del Estado. La arrogancia para no admitir falencias y desconocimientos, fatuidad de creer saber, falta de humildad para aprender, reduccionismo de las complejidades fiscales, han conducido a las finanzas públicas por un abismo insondable. Esta miopía de los gobernantes es aprovechada por la burocracia para reiterar en sus recurrentes vicios conceptuales y prácticas inmorales.

Para que las finanzas públicas se administren con solvencia, la burocracia de base tiene que profesionalizarse y tecnificarse, ser objeto de permanente actualización conceptual, sufrir grandes transformaciones en la concepción de su servicio y función social, abandonar viejas prácticas de corrupción, ser eficiente y honesta, constituirse en vehículo de sostenimiento de políticas fiscales y deuda para crecer y reducir la pobreza, enterrar el servilismo soterrado y oportunista, ser objeto de drásticas sanciones por su responsabilidad en los males fiscales. Si comportamientos de la burocracia tienen como escuela la antítesis de las aspiraciones citadas, se requiere otra burocracia, que comien-

ce a forjarse bajo otra égida, otros fundamentos, otra percepción de la función pública y del país.

La burocracia del órgano rector de las finanzas públicas necesita un alto nivel de formación sobre sus fundamentos, políticas, proceso presupuestario; manejar fluidamente la cuenta ahorro- inversión-financiamiento, entender los relacionamientos entre políticas fiscales y otras políticas; comprender los impactos del déficit en el crecimiento, empleo y extensión de la pobreza, etcétera. El Ministerio de Finanzas y Crédito Público debe ser objeto de un gran fortalecimiento institucional para dictar y administrar las políticas fiscales y endeudamiento, responder e informar de su aplicación en todo el sector público no financiero. Ante la debilidad de esta institución, el Banco Central ha asumido tareas ajenas a su naturaleza, que corresponden al ámbito de las finanzas públicas. De allí el imperativo de delimitar con claridad los ámbitos funcionales de estos importantes entes de la gestión del Estado, estableciendo los relacionamientos indispensables para armonizar las políticas fiscales, de deuda, cambiaria y monetaria.

No solo quienes tienen como modo de vida la administración fiscal tienen que elevar su nivel profesional; los que llegan con el poder para asumir funciones de tanta responsabilidad y complejidad económica y social, deben poseer los conocimientos y condiciones para un manejo expedito de las finanzas públicas, de la burocracia, sus procesos y entretelones. Se ha percibido el manejo presupuestario como un inagotable proceso de elaboración de resoluciones para entregar partidas con fines políticos. No se entienden los conceptos ni admiten las falencias, se trata de aprender en el camino con el alto precio de déficit trasladados a los nuevos gobernantes. La administración profesional de las finanzas públicas debe ser entendida como una obligación de políticos, gobernantes y gobernados, su precario tratamiento es otro gran obstáculo para llegar al equilibrio que fomenta el



crecimiento. Además, la compleja tarea de bien gobernar solo es posible con capaces equipos de trabajo identificados plenamente con los fines del Estado y la nueva concepción de las finanzas públicas.

### **7.8. Prejuicios contra organismos internacionales, falacias que justifican malos gobiernos**

Los gobiernos toman decisiones soberanas en cuanto a políticas fiscales, crédito público y económicas en general. Sin embargo, medidas de ajuste fiscal se asocian a imposiciones del Fondo Monetario Internacional, creando reacciones prejuiciadas en grandes sectores de opinión y mayoría de la sociedad. Políticos ideológicamente identificados con retrógradas posiciones y sectores de trabajadores afines, han esgrimido un secular y demagógico discurso opuesto a las sugerencias de tal organismo.

En abstracción de la existencia de este importante organismo, una conducción racional del Estado por parte de los gobiernos, en correspondencia con el comportamiento de familias y empresas, es gastar con frugalidad en función de los ingresos disponibles, ser cautos en el endeudamiento, fomentar el ahorro, alentar la inversión, promover el crecimiento para que existan menos pobres. En dos décadas de democracia ha sucedido todo lo contrario; se ha actuado sin apego a un mínimo de ética, responsabilidad, orden y sentido social en el manejo de ingresos y gastos públicos.

El Fondo Monetario Internacional, en acopio de experiencias y logros económicos en los países del mundo, sugiere el ordenamiento de las finanzas públicas, las bondades del equilibrio fiscal, la importancia de sostener el gasto con ingresos estructuralmente permanentes en el tiempo, los peligros de un elevado endeudamiento público, la necesidad de reducir la inflación.

La relación entre los gobiernos y el Fondo reproduce las reacciones del relacionamiento educando-educador. El primero se resiste a cumplir sus tareas y deberes que le son propios, el segundo se esmera en compartir sus conocimientos y experiencias. Los gobiernos no necesitan tutores para conducirse, tienen la obligación de gobernar con responsabilidad social y buen juicio para que todos los ecuatorianos vivamos en un país mejor.

Es tiempo de apreciar en su real dimensión la significación de este organismo. Cabe recordar que la mayoría de países del orbe han acudido a sus directrices, desde la gran Rusia, adalid del comunismo, hasta los prósperos países asiáticos ante la debacle de sus sistemas financieros. Es hora de desarraigar infundados prejuicios contra el Fondo y conducirse en armonía con sus postulados, asumiéndolos como deber natural y no como desnaturalizadas imposiciones que lesionan la autoestima nacional; lo que exige una clara visión del rol de los gobiernos y las ventajas de contar con el aval del Fondo Monetario Internacional en una economía globalizada.

En las empresas, las firmas de auditoría expresan la fidelidad y consistencia de los balances, dan fe de su solvencia y bondad de los indicadores que hacen atractivas las acciones, brindan confianza a los consumidores de sus productos, las vuelven confiables como sujetos de crédito. En el concierto internacional el Fondo es el ente con seriedad y probidad mundialmente reconocidas, al que acuden inversionistas, organismos internacionales, banqueros y gobiernos del mundo para conocer y evaluar la situación fiscal y económica de los países, y fundamentar las decisiones en sus respectivos ámbitos.

Si el Ecuador por propia iniciativa se modernizara, redujera su sector gubernamental, mantuviese equilibradas sus cuentas, controlase la inflación, admitiese la inversión extranjera, reformase sus instituciones políticas, no serían necesarios acuer-

dos con el Fondo. Resulta un contrasentido que deban celebrarse acuerdos con tal organismo, para imponer acciones que deben emprenderse como respuesta a los naturales deberes como nación y ciudadanos.

Algunos análisis focalizan la importancia del aval del Fondo como puerta de entrada a créditos de los organismos internacionales. Si bien esto es parcialmente cierto, ante el sobreendeudamiento del Ecuador, la amistad con el Fondo debe entenderse como garantía de seriedad, buen gobierno, y no como vehículo para mayor endeudamiento. Al contar con criterios favorables de este organismo el país debe perseguir restaurar confianza, credibilidad de la comunidad internacional en el cumplimiento de sus objetivos económicos y fiscales, en general en la conducción del Estado, requisito básico para hacer del Ecuador una plaza atractiva a la inversión extranjera directa, sin la cual no se podrán alcanzar altas tasas de crecimiento y crear nuevas fuentes de empleo. Sin embargo, el primer propósito es rescatar la credibilidad como país ante el Fondo, organismo escéptico ante recurrentes promesas de cambio frecuentemente incumplidas.

### **7.9. Política demográfica: un imperativo**

Desde 1982 la población ha crecido a un promedio del 2.2 % anual, mientras el aumento de bienes y servicios que se producen cada año apenas supera ese porcentaje. Si subsisten altas tasas de reproducción de la población, son mayores las exigencias para sostener elevados niveles de crecimiento económico. El incontrolado aumento de los habitantes del país incide directamente en el déficit fiscal y endeudamiento, más aún, cuando son hogares pobres los que paradójicamente tienen más descendencia, en inconsciente multiplicación de la pobreza.

La extensión de la pobreza obedece no solo a malas políticas económicas y fiscales de los gobiernos, sino también a la

ausencia de una política demográfica direccionada a cambiar los hábitos familiares e inducir a la procreación de un menor número de hijos principalmente en familias pobres.

El crecimiento desmedido de la población presiona sobre el gasto público. Son necesarios más profesores y escuelas, más hospitales y centros de salud, se requieren más viviendas para la gente pobre; las demandas de agua potable, alcantarillado, luz eléctrica son cada vez mayores. La seguridad pública se obliga a ampliar su cobertura. Se necesitan más fuentes de trabajo, ante la falta de inversión privada, el sector gubernamental se ha transformado en generador de empleo sobredimensionando su tamaño. Las universidades están atestadas de estudiantes que conforman legiones de desempleados académicos. Estas fuertes demandas en el gasto ocasionan déficit fiscales que extienden la pobreza a través de la inflación e impulsan el endeudamiento que por el pago de intereses resta recursos para atender a los desposeídos. Déficit y deuda, además, son óbice para el crecimiento anulando en un círculo vicioso las posibilidades de reducir el número de pobres.

La aplicación en varios períodos de gobierno de una política demográfica encaminada a mejorar los hábitos y conductas familiares en función del desarrollo nacional e incorporar métodos eficaces de control de la natalidad, figurativamente, es una medida fiscal de trascendencia para equilibrar las cuentas públicas en el mediano y largo plazos. Menos gente tendrá mayor participación en la riqueza e ingreso nacionales, permitirá una mejor y eficaz atención de sus necesidades a través del presupuesto público.

Para la implementación de una política de tal naturaleza se deben superar viejos tabúes ligados a motivaciones religiosas, culturales, afectivas, existenciales. Gobernantes, con una visión superior de bienestar y progreso general, están llamados a rom-

per falsos prejuicios e instaurar una política demográfica compatible con los esfuerzos de desarrollo económico e igualdad social. Cabe tener presente que países desarrollados y los que intentan alcanzar estadios similares, mantiene tasas de crecimiento poblacional de alrededor del 1 por ciento.

### **7.10. Hacer del Congreso un aliado para el equilibrio**

El Congreso Nacional ha sido un factor constante de inestabilidad fiscal mediante aprobación de leyes que incrementan gastos sin financiamiento, a través de exigencias extrapresupuestarias, aumentando el gasto al aprobar el presupuesto enviado por el Ejecutivo, sensurando indiscriminadamente ministros, oponiéndose a leyes que generen ingresos, aprobando presupuestos mentirosos, etcétera. Sin duda que los intereses y actitudes del Poder Legislativo son una rémora para el sostenimiento de políticas fiscales y crédito público que posibiliten crecer y disminuir el número de pobres.

Sin un Congreso aliado en las finalidades fiscales no será posible conseguir las. Para ello, tradicionales formas de tratamiento del presupuesto en el Congreso deben cambiar radicalmente. La comunión de ideas para aprobar presupuestos reales y transparentes es determinante, como lo es cerrar al parlamento la posibilidad de dictar leyes que incrementen gastos durante el ejercicio fiscal o consensuar la aprobación de instrumentos legales que provean recursos al fisco. La limitación del abuso de sus facultades para “tumbar” ministros de finanzas por fines políticos es una contribución a la estabilidad fiscal, en igual sentido apunta la abolición de la facultad legal que permite incrementar el presupuesto en un 10 % luego de aprobado.

Es necesario elevar el nivel de discusión y estudio del presupuesto en el Congreso, tarea reducida a una burda comprobación de sumas y saldos y negociación de partidas presupuestarias

para finalidades políticas. El Congreso debe contar con un centro de estudios integrado por un staff de profesionales altamente capacitados en el manejo fiscal, crédito público y la economía en su conjunto.

La función fiscalizadora del Congreso en el ámbito de las finanzas públicas es vital para el cumplimiento de objetivos fiscales y transparencia del manejo de las cuentas del Estado. Esta instancia debe actuar con severidad en los requerimientos de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo, marcha de la ejecución presupuestaria, evolución del resultado fiscal y endeudamiento, modificaciones al presupuesto aprobado por el parlamento, etcétera. Todos estos cambios del quehacer parlamentario harán posible el ordenamiento de las cuentas públicas.

### **7.11. Hacia el equilibrio, romper las barreras para un nuevo pensamiento**

La división de trabajo y producción en cadena llevó a los trabajadores a especializarse en determinadas tareas de las que han hecho su forma de vida, su adaptación a otras actividades es en extremo compleja y dificulta la movilidad laboral; los médicos tienen determinada especialización que la practican durante su ejercicio profesional; los docentes repiten enciclopédicamente los viejos contenidos de antiguos cuadernos raídos por el uso; las empresas se especializan en la producción de bienes y servicios y tratan de mejorar constantemente sus estándares para ser más competitivos. Cada individuo o empresa tiene una formación desarrollada en el curso de sus actividades que son su razón existencial.

Como los individuos y las empresas en sus campos de actividad; políticos y gobernantes, burócratas, caciques y líderes; y, en general, todos los que han medrado de los fondos públicos se han especializado en vivir del gasto fiscal, coadyuvar al soste-

nimiento de los déficit públicos y el sobreendeudamiento. Los males fiscales son producto de una cultura nacional. La conquista del equilibrio en las cuentas del Estado, el crecimiento económico y la disminución de las desigualdades sociales; tiene ante sí barreras infranqueables en el viejo pensamiento, costumbres, tradiciones, el temor a cambiar y ser diferentes.

Una renovada visión de las finanzas públicas no tiene asidero ante la ceguera de retrógradas tecnocracias y una mediocrizada clase política, resistentes a la innovación y, lo que es peor, plenamente convencidos de la bondad de sus doctrinas y quehaceres.

El equilibrio fiscal, austeridad en el gasto público, suspensión del endeudamiento, son preceptos de otra cultura a forjarse con la generación de un nuevo pensamiento a expandirse mediante la educación de individuos y ciudadanos. Cambios urgentes en el sistema educativo son imperativos para difundir renovados conceptos sobre las responsabilidades fiscales de los gobiernos, ciudadanía, medios de información, centros de análisis, gremios de trabajadores, universidades y la sociedad en su conjunto.

Las trincas que se ciernen alrededor de los partidos y tecnocracias afines, la preservación de espacios de subsistencia ligados a esos comportamientos, la costumbre de difundir siempre lo mismo y creer que los viejos dueños de la opinión pública garantizan la fidelidad de desacreditadas verdades, los medios de información proclives a privilegiar el sensacionalismo y dar voz a los dueños del poder; perniciosos comportamientos de mafias burocráticas anquilosadas en el manejo presupuestario; son comportamientos que no dejan espacios para otras formas de pensar y actuar. Para lograr el ordenamiento de las cuentas públicas es necesario derrotar caducas estructuras políticas, econó-

micas, culturales y sociales que caracterizan a un Ecuador relegado del progreso mundial.

## NOTAS

- 1 Todos los gobiernos desde 1982 han devaluado la moneda; subido el precio de los combustibles, energía, gas, teléfonos, agua potable, incrementado el gasto político, etcétera, a pesar de haber predicado lo contrario antes de asumir el poder. Un partido mayoritario del país, cuando fue gobierno entre 1984 y 1988 incrementó el IVA al 10 % y dejó el precio del dólar en más de 500 sucres, sin embargo, su campaña permanente es contra tales medidas y se alarma ante pequeñas fluctuaciones de la moneda.
- 2 ALAP. Inestabilidad y Políticas Públicas. Quito, 1996, 9. 109.



## Referencias Bibliográficas

- BANCO Central del Ecuador  
1980-98 Información Estadística Mensual. Quito.
- BANCO Central del Ecuador  
1980-96 Memoria Anual. Quito.
- BANCO Central del Ecuador  
1994 El Plan Brady para el Ecuador. Quito
- FUKUYAMA, Francis  
1994 El Fin de la Historia y el Ultimo Hombre. Editorial Planeta.  
Buenos Aires.
- FONDO Monetario Internacional y Banco Mundial  
1994-97 Revistas Finanzas y Desarrollo. Carvajal, S. A. Washington.
- FONDO Monetario Internacional  
1986 Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas. Washington.
- GUZMAN, Marco  
1994 Bicentralismo y Pobreza. Corporación Editora Nacional. Quito.
- HEILBRONNEE, Robert y Lester, Thurow  
1987 Economía. Prentice-Hall Hispanoamericana, S. A. México.
- 1997 Ley de Presupuestos del Sector Público. Corporación de Estudios  
y Publicaciones.
- MINISTERIO de Finanzas de Nicaragua  
1995 Diseño Conceptual del Sistema Integrado de Gestión Financiera  
Administrativa y de Auditoría (SIGFA). Managua.
- MINISTERIO de Economía Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda  
1992 Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental. Buenos Aires.

MINISTERIO de Economía Obras y Servicios públicos, Secretaría de Hacienda  
1994 Modelo Conceptual del Sistema Integrado de Información  
Financiera (SIDIF), Buenos Aires.

MINISTERIO de Finanzas y Crédito Público  
1979-98 Presupuestos del Estado. Quito.

MINISTERIO de Finanzas y Crédito Público  
Estadísticas Fiscales No 3, Quito.

OSBORNE David y Gaebler Ted  
1994 Un Nuevo Modelo de Gobierno. Ediciones Gernika. México.

PNUD.  
1997 Informe sobre Desarrollo Humano. Ediciones Mundi-Prensa.  
Madrid.

PREMCHAND A. y Antonaya A  
1988 Aspectos del Presupuesto Público. FMI. Washington.

SCHULDT Jürgen  
1994 Elecciones y Política Económica en el Ecuador. ILDIS. Quito.

SACHS-Larrain  
1994 Macroeconomía en la Economía Global. Prentice Hall  
Hispanoamericana. México

ZEVALLOS, José  
1997 Estrategias para Reducir la Pobreza en América Latina y el Caribe.  
PNUD. Quito.

1994 Políticas Sociales y Pobreza. CORDES. Quito.

# ANEXO 1



**PROYECCIONES GOBIERNO CENTRAL (1)**  
(Miles de millones de sures)

	98. APROBA.	98. CORREG.	98. MEDI	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1 Ingresos Totales	17848.60	15743.80	17443.80	22279.20	26327.80	30086.10	33477.60	36432.60	39305.10	42426.40
Exportaciones Petro.	3693.00	2635.00	2835.00	3887.00	4450.70	4918.00	5336.00	5656.20	5939.00	6235.90
Venta derivados	2540.30	3200.30	3200.30	3936.00	4506.70	4979.90	5403.20	5727.20	6013.60	6314.30
Renta. IVA, ICE, Aranceles	7490.00	7490.00	8990.00	11687.00	14199.70	16684.60	18937.00	21020.10	23122.00	25434.20
Otros ingresos	4123.30	2418.50	2418.50	2769.20	3170.70	3502.60	3801.40	4029.10	4230.50	4442.00
2 Gastos Totales	18339.20	20589.20	20589.20	25080.80	28769.20	31024.60	33577.30	36187.60	38857.60	41909.30
2.1 Gastos Corrientes	13995.70	15695.70	15695.70	19530.70	22282.10	24274.30	25882.30	27338.30	28681.20	30206.90
2.1.1 Intereses Totales	3567.60	4367.60	4367.60	5170.60	5793.90	6424.10	6684.20	7109.10	7440.50	7904.20
Brady	1866.00	1697.30	1697.30	2444.90	2827.10	3118.90	3282.80	3480.80	3581.00	3660.00
Organ. Inter. Gob. y O	1755.20	1913.90	1913.90	2272.70	2650.20	3118.50	3315.60	3574.70	3829.40	4106.20
Internos	556.40	756.40	756.40	453.00	316.60	186.70	85.80	53.60	30.10	138.00
2.1.2 Sueldos	6813.40	7113.40	7113.40	9176.00	10552.40	11291.10	12081.50	12685.60	13319.90	13985.90
2.1.3 Otros Gastos Corrie.	3314.70	4214.70	4214.70	5184.10	5935.80	6559.10	7116.60	7543.60	7920.80	8316.80
3 Ahorro	3852.90	48.10	1748.10	2748.50	4045.50	5811.80	7595.30	9094.30	10623.90	12219.50
4 Gastos de Capital	4343.50	4893.50	4893.50	5550.10	6487.10	6750.50	7695.00	8849.30	10176.40	11702.40
Gastos ayudas deud. ext.	1496.90	1996.90	1996.90	1145.40	516.80	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Contrapartes Nacionales	306.40	356.40	356.40	300.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros gastos de Capital	2540.20	2540.20	2540.20	4104.70	3870.30	6750.50	7695.00	8849.30	10176.40	11702.40
Deficit/Superavit	-490.60	-4845.40	-3145.40	-2801.60	-2441.40	-938.70	-99.70	245.00	447.50	517.10
6 Financiamiento	490.60	4845.40	3145.40	2801.60	2441.40	938.70	99.70	-245.00	-447.50	-517.10
6.1 Cred. Int. Neto	0.00	1356.70	648.50	1072.10	1130.60	660.60	341.80	0.00	0.00	0.00
Desem. para Amortiza.	1777.50	2206.70	2206.70	1685.90	1459.10	866.40	320.70	109.30	114.60	57.00
Desem. Para Deficit	1356.70	648.50	1072.10	1130.60	660.60	341.80	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortizaciones	1777.50	2206.70	2206.70	1685.90	1459.10	866.40	320.70	109.30	114.60	57.00
6.2 Credito ext. neto	490.60	3488.70	2496.90	2229.50	1610.80	478.10	-242.10	-245.00	-447.50	-517.10
Desem. para Gastos	1496.90	1996.90	1996.90	1145.40	516.80	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Desem. para Amortiza.	1887.30	3501.70	3501.70	3913.50	4564.50	5415.50	8010.30	5933.90	8538.30	8564.70
Desem. para deficit	490.60	1491.80	500.00	1084.10	1094.00	478.10	386.30	0.00	0.00	0.00
Amortizaciones	3384.20	3501.70	3501.70	3913.50	4564.50	5415.50	8638.70	6178.90	8985.80	9081.80
6.3 Var. Deuda flotante	0.00	0.00	-500.00	0.00	-300.00	-200.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Incrementos	1000.00	1000.00	1000.00	500.00	200.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Disminuciones	1000.00	1000.00	1000.00	500.00	500.00	200.00	0.00	0.00	0.00	0.00
INGRESOS Y DESEMBOOLS	23500.90	26297.60	26297.60	31180.20	35092.80	37506.70	42536.70	42475.80	47958.00	51048.10
GASTOS, AMOR. Y DEU F.	23500.90	26297.60	26297.60	31180.20	35092.80	37506.70	42536.70	42475.80	47958.00	51048.10
PIB NOMINAL	102669.00	102669.00	102669.00	129363.00	157176.00	179181.00	197995.00	213835.00	228803.00	244819.00

(1) Las proyecciones del servicio de la deuda, gastos efectuados con deuda externa y contrapartes, son realizadas a marzo de 1997 por la Subsecretaría de Crédito Público.

## PROYECCIONES GOBIERNO CENTRAL (1)

	Porcentaje del PIB									
	98. APROBA.	98. CORREG.	98. MEDI	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1 Ingresos Totales	17.38	15.33	16.99	17.22	16.75	16.79	16.91	17.04	17.18	17.33
Exportaciones Peto.	3.60	2.57	2.76	3.00	2.83	2.74	2.70	2.65	2.60	2.55
Venta derivados	2.47	3.12	3.12	3.04	2.87	2.78	2.72	2.68	2.63	2.58
Renta. IVA.(ICE. Aranceles	7.30	7.30	8.76	9.03	9.03	9.31	9.56	9.83	10.11	10.39
Otros ingresos	4.02	2.36	2.36	2.14	2.02	1.96	1.92	1.88	1.85	1.81
2 Gastos Totales	17.86	20.05	20.05	19.39	18.30	17.31	16.96	16.92	16.98	17.12
2.1 Gastos Corrientes	13.63	15.29	15.29	15.10	14.18	13.55	13.07	12.78	12.54	12.34
2.1.1 Intereses Totales	3.77	4.25	4.25	4.00	3.69	3.59	3.38	3.32	3.25	3.23
Brady	1.52	1.65	1.65	1.89	1.80	1.74	1.66	1.63	1.57	1.49
Organ. Inter. Gob. y O	1.71	1.86	1.86	1.76	1.69	1.74	1.67	1.67	1.67	1.68
Intereses	0.54	0.74	0.74	0.35	0.20	0.10	0.04	0.03	0.01	0.06
2.1.2 Sueldos	6.64	6.93	6.93	7.09	6.71	6.30	6.10	5.93	5.82	5.71
2.1.3 Otros Gastos Corri.	3.23	4.11	4.11	4.01	3.78	3.66	3.59	3.53	3.46	3.40
3 Ahorro	3.75	0.05	1.70	2.12	2.57	3.24	3.84	4.25	4.64	4.99
4 Gastos de Capital	4.23	4.77	4.77	4.29	4.13	3.77	3.89	4.14	4.45	4.78
Gastos atados deud. ext.	1.46	1.94	1.94	0.89	0.33	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Contrapartes Nacionales	0.30	0.35	0.35	0.23	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros gastos de Capital	2.47	2.47	2.47	3.17	3.71	3.77	3.89	4.14	4.45	4.78
Deficit/Superavit	-0.48	-4.72	-3.06	-2.17	-1.55	-0.52	-0.05	0.11	0.20	0.21
6 Financiamiento	0.48	4.72	3.06	2.17	1.55	0.52	0.05	-0.11	-0.20	-0.21
6.1 Cred. Int. Neto	0.00	1.32	0.63	0.83	0.72	0.37	0.17	0.00	0.00	0.00
Desem. para Amortiza.	1.73	2.15	2.15	1.30	0.93	0.48	0.16	0.05	0.05	0.02
Desem. Para Déficit	0.00	1.32	0.63	0.83	0.72	0.37	0.17	0.00	0.00	0.00
Amortizaciones	1.73	2.15	2.15	1.30	0.93	0.48	0.16	0.05	0.05	0.02
6.2 Credito ext. neto	0.48	3.40	2.43	1.72	1.02	0.27	-0.12	-0.11	-0.20	-0.21
Desem. para Gastos	1.46	1.94	1.94	0.89	0.33	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Desem. para Amortiza	1.84	3.41	3.41	3.03	2.90	3.02	4.05	2.77	3.73	3.50
Desem. para déficit	0.48	1.45	0.49	0.84	0.70	0.27	0.20	0.00	0.00	0.00
Amortizaciones	3.30	3.41	3.41	3.03	2.90	3.02	4.36	2.89	3.93	3.71
6.3 Var. Deuda flotante	0.00	0.00	0.00	-0.39	-0.19	-0.11	0.00	0.00	0.00	0.00
Deuda flotante inicial	0.97	0.97	0.97	0.39	0.13	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Deuda flotante final	0.97	0.97	0.97	0.77	0.32	0.11	0.00	0.00	0.00	0.00
INGRESOS Y DESEMBO.	22.89	25.61	25.61	24.10	22.33	20.93	21.48	19.86	20.96	20.85
GASTO. AMORT. Y DEU F.	22.89	25.61	25.61	24.10	22.33	20.93	21.48	19.86	20.96	20.85

FUENTE: PRESUPUESTO DE 1998. INFORMACION MINISTERIO DE FINANZAS.

(1) Las proyecciones del servicio de la deuda, gastos efectuados con deuda externa y contrapartes, son realizadas a marzo de 1997, por la Subsecretaría de Crédito Público.