



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE ASUNTO PÚBLICOS
MAGÍSTER EN GOBIERNO Y GERENCIA PÚBLICA

FUNCIONAMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES EN ECUADOR: PERIODO 2000-2016

FRANCISCO ALONSO REQUELME PALADINES

MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGISTER EN GOBIERNO Y
GERENCIA PÚBLICA

PROFESOR GUÍA:

Ph.D. OSCAR LANDERRETCHÉ GACITÚA

SANTIAGO DE CHILE

2017

“Invictus”

William Ernest Henley

DEDICATORIA

Este trabajo investigativo tiene especial dedicación a mis padres, mi hermano y mi hija que son mi vida y mi alma. A mi familia por su incesante apoyo. A mis queridos amigos, que con su compañía han hecho agradable esta experiencia. A mis profesores por su lucidez y su tiempo en impartir sus conocimientos en mi formación académica.

AGRADECIMIENTOS

Reconocimiento eterno a mis padres por su apoyo y fortaleza entregados hacia mi persona, a mi hermano y mi hija por ser motivos de inspiración y tenacidad para conseguir mis metas. Especial gratitud al profesor Oscar Landerretche por su tiempo dedicado en mi formación académica y en general un afectuoso agradecimiento a mis profesores de INAP y personal administrativo por su calidad profesional. Al Servicio de Rentas Internas de Ecuador, especialmente Zona 7-Loja, por su confianza en este servidor. Y por su puesto a mis entrañables amigos de travesía académica en Chile: Guillermo Suarez, Ana Lucía Ramírez, Marcelo Bravari, María Alicia Álvarez, Carlos Vallejos, Steven Espinosa, Daniel Campuzano y demás compañeros y amigos que han permitido que sea una estadía y experiencia increíble.

TABLA DE CONTENIDO

	Página
RESUMEN	1
CAPÍTULO I	2
1. INTRODUCCIÓN	2
1.1. Presentación y justificación del problema	2
1.2. Objetivos.....	4
1.3. Pregunta de Investigación	4
1.4. Productos Esperados	5
1.5. Importancia del Tema	5
1.6. Tipo de investigación y enfoque	5
1.7. Variables, indicadores y posibles fuentes de información	6
CAPÍTULO II	7
2. MARCO TEÓRICO	7
2.1. Reglas Fiscales	7
2.2. ¿Qué son las Reglas Fiscales?	11
2.3. Objetivos y Cuestionamientos de las Reglas Fiscales.....	12
2.4. Clasificación de las Reglas Fiscales.....	15
2.4.1. En función del tipo de variable.....	15
2.4.2. En función del Indicador Fiscal considerado.....	17
2.5. Cláusulas de Escape	18
2.6. Shocks Externos en Economía Dolarizada.....	19
2.7. Gobernanza y Gobernabilidad Fiscal.....	21
2.8. El Ciclo Político Fiscal	23
CAPÍTULO III	26
3. CONTEXTO	26
3.1. Estructura Primario-Exportadora Ecuatoriana	26
3.1.1. Sector Petrolero	29
3.2. La transición de los 90's, una economía no dolarizada, precaria e inestable.....	34
3.2.1. El Fondo de Estabilización Petrolera "FEP"	36
3.3. Periodo 2000 a 2007: Proceso de desendeudamiento público en una economía dolarizada y Regla de Balance Fiscal 2003-2009.....	38

3.3.1. El FEIREP/CEREPS	43
3.3.2. El “FAC”	45
3.3.3. El “FEISEH”	46
3.4. Periodo 2007 en adelante: La denominada “Revolución Ciudadana”, Constitución del 2008 y nueva Regla Fiscal desde el 2010.	49
3.4.1. Hacia una nueva Constitución y Reglas Fiscales	51
CAPÍTULO IV.....	57
4. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA RECOLECTADA.....	57
4.1. Trayectoria de las Reglas Fiscales en Ecuador.....	58
CAPÍTULO V.....	75
5. CONCLUSIONES	75
BIBLIOGRAFÍA.....	78
Anexo 1.....	81
Cuadro Estadístico de Balance Global, Primario, Crecimiento del PIB, Deuda Pública Total y Precio de Barril de Petróleo.....	81

INDICE DE CUADROS E ILUSTRACIONES

	Página
TABLA Nº 1: MATRIZ DE VARIABLES E INDICADORES DE INVESTIGACIÓN	6
TABLA Nº 2: PROS Y CONTRAS DE DISTINTAS REGLAS FISCALES	17
TABLA Nº 3: FECHAS DE IMPLEMENTACIÓN DE DISTINTAS REGLAS FISCALES	18
TABLA Nº 4 MODIFICACIONES DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN PETROLERA/PORCENTAJE.....	37
TABLA Nº 5: FONDOS PETROLEROS EN MILLONES DE DÓLARES VALORES NOMINALES	42
TABLA Nº 6: ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN, INVERSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA Y REDUCCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EN PORCENTAJE	43
TABLA Nº 7: ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LA CUENTA DE REACTIVACIÓN PRODUCTIVA Y SOCIAL DEL DESARROLLO CIENTÍFICO-TECNOLÓGICO Y DE LA ESTABILIZACIÓN FISCAL /PORCENTAJE	44
TABLA Nº 8: ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL FONDO DE INVERSIÓN EN LOS SECTORES ENERGÉTICOS E HIDROCARBUROS	47
GRÁFICO Nº 1: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS PRINCIPALES POR PARTICIPACIÓN PORCENTUAL ANUAL 1972-2016	26
GRÁFICO Nº 2: EVOLUCIÓN DE EXPORTACIONES PRIMARIAS E INDUSTRIALIZADAS PORCENTUAL, SEGÚN PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL, FOB BIENES (1990-2016).....	28
GRÁFICO Nº 3: EVOLUCIÓN DE EXPORTACIONES PETROLERAS VS INGRESO EN DÓLARES DEL 2016, ECUADOR (1999-2016)	30
GRÁFICO Nº 4: EVOLUCIÓN DE INGRESOS PETROLEROS Y PRECIO PROMEDIO DE BARRIL ANUAL ECUADOR WTI, DÓLARES DEL 2016 (1999-2016).....	31
GRÁFICO Nº 5: EVOLUCIÓN DE EXPORTACIONES PETROLERAS Y NO PETROLERAS ECUADOR, MILES DE DÓLARES DEL 2016 (1999-2016).....	32
GRÁFICO Nº 6: EVOLUCIÓN DE INFLACIÓN ECUADOR (1988-2016)	35
GRÁFICO Nº 7: EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB ECUADOR PORCENTUAL (1998-2016).....	48
GRÁFICO Nº 8: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL COMO PORCENTAJE DEL PIB (2000-2016).....	51
GRÁFICO Nº 9: OPERACIONES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS ECUADOR (2001-2016) MILLONES DE DÓLARES NOMINALES	54
GRÁFICO Nº 10: OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL INGRESOS ECUADOR (2000-2016).....	55
GRÁFICO Nº 11: DEUDA PÚBLICA TOTAL ECUADOR COMO PORCENTAJE DEL PIB	56
GRÁFICO Nº 12: BALANCE PRIMARIO Y GLOBAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO Y CRECIMIENTO DEL PIB (2000-2016).....	65
GRÁFICO Nº 13: INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL POR IMPUESTO (2000-2016).....	66

RESUMEN

En Ecuador se instaura de facto el dólar de Estados Unidos como nueva moneda en el año 2000, en medio de problemas políticos, sociales y económicos muy agudos. A partir de esa fecha, luego de perder la política monetario cambiaria, la política fiscal ocupa la más importante herramienta de política macroeconómica, mermando así su campo de acción o respuesta a *shocks* externos e internos al no tener soberanía monetaria, lo cual es complicado por la vulnerabilidad que caracteriza a un exportador de bienes primarios. Dentro de la política fiscal el presupuesto es el eje fundamental y en él hace hincapié el presente trabajo investigativo que analiza la disciplina fiscal que se ha venido practicando, teniendo en cuenta aspectos institucionales, sociales, políticos y económicos. La cuestión es evitar políticas pro cíclicas en situaciones económicas adversas y evitar endeudamientos no consistentes con la realidad económica, sobre todo considerando las épocas de bonanza. En consecuencia, este trabajo investigativo muestra los orígenes, objetivos, características, efectos y desafíos de las reglas fiscales en Ecuador como instrumentos para restringir la discrecionalidad excesiva pero habilitante para los procesos de decisión.

CAPÍTULO I

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Presentación y justificación del problema

A finales de los 1990s se presenta una crisis económica, financiera, política y social de magnas proporciones en Ecuador, ello en el marco de las crisis Asiática y Rusa de 1997 y 1998 respectivamente, lo que generó un ambiente de desconfianza en las autoridades e instituciones. En ese marco se toma la decisión de cambiar de moneda nacional –sucre- por el dólar estadounidense, configurándose un nuevo estado sin soberanía monetaria. Ello incrementa la importancia y prioridad de la política fiscal y se plantea la cuestión del diseño e implementación de reglas fiscales que respondan a las necesidades coyunturales, buscando corregir las inestabilidades económicas del país en el mediano y largo plazo.

Las reglas fiscales practicadas adecuadamente, se traducen en un resguardo en el caso de apremios y permiten implementar políticas contra cíclicas que para el caso de Ecuador por ser un exportador de bienes primarios, especialmente petróleo, enfrenta épocas de bonanza y épocas de grandes dificultades y debe evitar un endeudamiento excesivo e insostenible.

Cabe señalar que no tener reglas fiscales no necesariamente impide un orden fiscal adecuado. Los gobiernos que pueden construir una reputación

para la disciplina fiscal no necesitan confiar en reglas, más bien las reglas, en lugar de sustituir la reputación, pueden ayudar a un gobierno a construir su reputación (Drazen, 2002).

En el presente ecuatoriano, resulta difícil homogenizar criterios institucionales, políticos y económicos que permitan enfrentar adecuadamente los *shocks* económicos externos e internos y equilibrar las finanzas públicas. Ello requiere de elementos de planificación de mediano y largo plazo con una visión intergeneracional de los objetivos macro que permitan políticas públicas sostenibles y sustentables.

Las reglas fiscales son complejas, en el sentido de que tratan de aunar los objetivos de sostenibilidad de las finanzas públicas y de estabilidad macroeconómica con una mayor flexibilidad ante *shocks* de diferente naturaleza, incorporando mecanismos de corrección automática (Merino García, 2006).

La capacidad institucional de la autoridad para conducir al cumplimiento de la política definida en coherencia con metas macroeconómicas juega un rol trascendental, lo cual supone una adecuada armonización de las funciones institucionales, económicas y gerenciales del presupuesto (Valdivia, 2001).

Por otra parte, el rol de la participación ciudadana y control social en lo que respecta a reglas fiscales es trascendental, ya que brinda la legitimidad y espacio necesario para que la gestión tenga la credibilidad necesaria para desempeñar el mandato establecido.

1.2. Objetivos

- **General:** Analizar el funcionamiento de las Reglas Fiscales en Ecuador, a partir de la adopción del dólar como moneda interna, en el entorno político, institucional, social y económico.
- **Específicos:**
 - ✓ Realizar una evaluación de lo que han significado las reglas fiscales en Ecuador, sus avances, limitaciones y desafíos pendientes en una economía dolarizada.
 - ✓ Determinar cuáles fueron los argumentos u objetivos institucionales, políticos y económicos que dieron razón de ser a las reglas fiscales a partir de la adopción del dólar como moneda interna.

1.3. Pregunta de Investigación

De lo indicado en líneas precedentes, para este trabajo investigativo nacen las siguientes interrogantes: ¿Con qué objetivos se plantearon las Reglas Fiscales? ¿Han ayudado a controlar los shocks externos, dada la dependencia de la política fiscal como instrumento de gestión en una economía dolarizada? ¿Qué elementos y condiciones de la institucionalidad ecuatoriana dieron razón a la implementación de Reglas Fiscales? ¿Cuáles son los efectos de las Reglas Fiscales en el contexto ecuatoriano?

1.4. Productos Esperados

Con el presente desarrollo investigativo se pretende mostrar al lector una evaluación del funcionamiento de las Reglas Fiscales en Ecuador y cuáles han sido las motivaciones en el entorno institucional, político y económico al implementar tales reglas cuando se adopta el dólar como moneda oficial en el país, así mismo indicar los avances, desafíos y factores que explican tales desafíos pendientes en una economía dependiente de materias primas y poco diversificada, en la que el presupuesto es su instrumento primordial.

1.5. Importancia del Tema

Es relevante realizar el presente trabajo investigativo para que se dé razón del por qué se hacen las reglas fiscales en un país, concretamente en el caso ecuatoriano, teniendo como contexto las particularidades institucionales, los objetivos o necesidades para las cuales fueron elaboradas y las características político-económicas que se dieron en el periodo de análisis. Este estudio basa su importancia en la disciplina fiscal que sirve para realizar políticas públicas que solventen necesidades sociales. Ecuador tiene la particularidad de no tener soberanía monetaria lo que incrementa la importancia en la gestión de la política fiscal.

1.6. Tipo de investigación y enfoque

Para la consecución de estos objetivos, la investigación se basa en un análisis de enfoque cualitativo y descriptivo para el periodo 2000-2016, por lo que se analizará la literatura relevante, datos estadísticos e indicadores, así

como también la realización de entrevistas a actores claves que brinden información necesaria y que permitan dar un mejor sustento a este trabajo investigativo.

1.7. Variables, indicadores y posibles fuentes de información

Se recurrirá a una estructura que gira en torno a las siguientes consideraciones:

Tabla N° 1: Matriz de Variables e Indicadores de Investigación

Ámbito	Variable	Indicador	Fuentes de Información
Fiscal	Funcionamiento de reglas fiscales, cumplimiento de Indicadores, ingresos Fiscales	Indicador de deuda pública Indicador de Balance de Cuentas Indicador de Ingresos, Gastos Fiscales Indicadores de Exportaciones	- Fuentes oficiales de Instituciones Estatales y Organismos Oficiales. - Entrevistas a expertos en Reglas Fiscales - Banco Central del Ecuador
Institucional	Procesos de implementación de RF Características de RF	Cumplimiento de Indicadores Fiscales	- Ministerio de Finanzas EC - CEPAL - Revistas indexadas - FMI
Político-Social	Situación Política, Posición Fiscal	Fortalezas y Debilidades en implementación RF. Balance Fiscal	- Banco Mundial - INEC
Macroeconómico	Crecimiento de la economía	Indicador de Crecimiento del PIB	

CAPÍTULO II

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Reglas Fiscales

En varias de las economías emergentes y en desarrollo, en la que sus principales dificultades se deben en parte a entornos económicos y políticos inestables y ciertamente con una matriz productiva primaria, varias acciones o decisiones de los gobiernos, en lugar de ser neutrales o de compensar los efectos negativos del ciclo económico, han dado lugar a un aumento desmedido del gasto en función de los ingresos.

Para (Musgrave, 1991), las funciones estatales persiguen tres objetivos dentro del marco económico que son:

- I. El proceso por el cual el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige en combinación de bienes sociales. Esta puede ser denominada función de asignación de la política pública.
- II. El ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado “equitativo” o “justo” de distribución, denominado la función de distribución.
- III. La utilización de la política pública como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los

efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos. Que se refiere a todos estos objetivos como función de estabilización.

La historia económica muestra que existe una serie de factores económicos, sociales y políticos que dificultan una adecuada gestión fiscal, ya que la autoridad se ve envuelta en decisiones discrecionales que buscan mayor rédito político, generando incoherencias e indisciplina fiscal en el accionar de los gobiernos.

En épocas de expansión los ingresos públicos crecen conforme evoluciona el ciclo económico, y los gastos asociados a la red de seguridad social tienden a reducirse en la medida en que la pobreza extrema y la tasa de desempleo disminuyen, lo cual mejora el balance fiscal del Gobierno. En contraste, en la parte baja del ciclo, la recesión económica afecta la recaudación impositiva y los gastos de alivio a la pobreza y el seguro de desempleo se incrementan, empeorando la posición fiscal. Por ello, la disciplina en las cuentas fiscales es uno de los fundamentos macroeconómicos más importantes. (Amieva Huerta, 2003, pág. 3).

Los gobiernos recurren a la deuda pública como fuente de financiamiento para solventar los compromisos adquiridos ya sea social o institucionalmente. La deuda, de requerirse, debe ser razonable y manejada con una disciplina tal que permita garantizar el cumplimiento de los compromisos derivados de ella y reducir los posibles riesgos sistémicos que se pudiesen dar. Endeudarse de manera insostenible compromete el espacio fiscal para abarcar las demandas sociales y puede generar

desconfianza en los agentes productivos, puesto que las expectativas se tornan difusas.

Las reglas fiscales se han implementado en el contexto internacional con el objetivo de fortalecer la política fiscal. La adherencia del uso de las reglas fiscales ha sido muy intensa en los últimos años. Según el Fondo Monetario Internacional, el número de países con reglas fiscales se incrementó de menos de 10 a inicios de los 1990 a más de 80 en 2012.¹

El argumento más fuerte para las reglas radica en la economía política. En una sociedad democrática, las reglas son necesarias para restringir la discrecionalidad que llevan a cabo políticas con un sesgo de déficit frente a un electorado que no comprende o es indiferente a la restricción presupuestaria (Buchanan & Wagner, 1977).

Economías especializadas en unos pocos *commodities*, como son los países de América Latina y el Caribe, con una diversificación productiva que no alcanza estándares de competitividad adecuados, se enfrentan a *shocks* externos más frecuentes y agudos, puesto que al depender de un producto “estrella” o de unos pocos productos, son muy vulnerables a situaciones económicas externas complejas, por lo que muestran debilidades estructurales de funcionamiento económico y tendencias a agudizar las políticas pro cíclicas. Precisamente por ello es que las reglas fiscales fortalecidas en niveles sociales e institucionales confiables pueden conseguir

¹ Base de datos de Reglas Fiscales FMI, disponible en: <http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>

reducir estos impactos negativos económicos y ayudar a la estabilización de la economía.

En la región, Panamá, Ecuador y el Salvador son los únicos que no cuentan con soberanía monetaria, puesto que adoptaron como moneda el dólar de Estados Unidos en los años 1904, 2000, y 2001 respectivamente, por ello, la importancia de la disciplina fiscal es trascendental, especialmente en Ecuador por las responsabilidades inherentes en una economía dolarizada, que es el país a analizar en el presente trabajo.

Se considera que el uso de las reglas reduce el grado de discrecionalidad excesiva de los gobiernos. La regla puede resultar más eficiente en aquellos casos en los que las autoridades fiscales carecen de reputación en cuanto a disciplina fiscal, cuando el gobierno pueda actuar de forma incoherente planteándose un problema de inconsistencia temporal², cuando los responsables de la política fiscal puedan estar influidos por grupos de presión o, por último, cuando puedan alterar sus decisiones fiscales por motivos electorales. En estas situaciones, el que los gobiernos estén sometidos a una regla fiscal influye en las expectativas de los agentes económicos, de forma que éstos puedan predecir de manera más acertada la evolución de la política económica gubernamental y adoptar, en

² El problema de la inconsistencia temporal se produce cuando en algún momento del tiempo el decisor político anuncia los programas que considera óptimos de política económica y, si fuera posible, le gustaría ceñirse al compromiso que adquiere con dichos programas; sin embargo, una vez que los agentes económicos se comportan de una determinada manera dependiendo del mencionado anuncio, aquel tiene un incentivo para instrumentar una política diferente a la considerada primeramente. En consecuencia, si no hay costes asociados al incumplimiento del programa anunciado, entonces la política económica será inconsistente desde una perspectiva temporal. Se intenta solucionar mediante la adopción de reglas fiscales, de manera que éstas incrementen la credibilidad (Fernández Díaz, Rodríguez Sáiz, Parejo Gamir, Galindo, & Calvo, 2000)

consecuencia, sus propias decisiones de ahorro, inversión o empleo, redundando en un mayor crecimiento económico, mayor empleo y estabilidad económica (García Serrador, 2004, pág. 23).

2.2. ¿Qué son las Reglas Fiscales?

Existen varias definiciones respecto de reglas fiscales, y algunas de éstas, dependen del contexto y la experiencia previa. Algunos autores sostienen que una regla fiscal es una restricción permanente o duradera de la política fiscal, que se expresa a través de indicadores de los resultados fiscales, como el déficit fiscal, el nivel de deuda o algún componente del gasto (Kopits & Symansky, 1998).

No obstante, existen reglas que flexibilizan y dan margen de maniobra en situaciones en las que se requiere una política fiscal más expansiva por razones macroeconómicas y existen, también, salvedades puntuales a las reglas, que deben contar con mecanismos preventivos y bien definidos en los que se indique las instancias en que se puede hacer uso de aquella “excepción”, con el propósito de no distorsionar la esencia de dicha regla e impedir que se debilite o manipule la disciplina fiscal.

Teniendo en consideración las definiciones anteriores, se propone para este trabajo investigativo tomar en cuenta el criterio de (Alesina & Perotti, 1999) que indica que las reglas fiscales son el conjunto de normas y regulaciones con las que se elabora, aprueba e implementa el presupuesto ya que se ha

indicado anteriormente que el presupuesto es el principal instrumento de política fiscal para el caso ecuatoriano.

2.3. Objetivos y Cuestionamientos de las Reglas Fiscales

Las reglas fiscales tienen como objetivo fortalecer la sostenibilidad fiscal en el largo plazo, corrigiendo sesgos asociados a la formulación y ejecución de la política fiscal. De igual manera ayudan a mejorar la transparencia e institucionalidad de la política fiscal al promover mayor disciplina. Así mismo, generan mayor predictibilidad de las cuentas fiscales, por lo que es recibido positivamente por los mercados de deuda (Secretaría Técnica del Consejo Fiscal, 2016, pág. 1).

Con las reglas fiscales se pretende evitar la discrecionalidad excesiva, de forma que las mismas sirvan de ancla para la gestión de la autoridad fiscal. De esta manera se previene el problema de la inconsistencia temporal y se produciría una mejora en la formación de las expectativas de los agentes económicos (García Serrador, 2004). Bajo este fundamento las autoridades se ven en la obligación de cumplir las reglas indistintamente del periodo de gobierno, ya que con tales reglas fiscales se pretende consolidar aspectos de transparencia y ordenar institucionalmente los procedimientos presupuestarios, incrementando así la responsabilidad fiscal en las instituciones y activar de manera conjunta la participación y control social respecto de la sostenibilidad de la deuda pública a largo plazo.

En muchas ocasiones la mayoría de los problemas que surgen con las reglas fiscales se deben a que la elección de la regla fiscal no deja de ser un proceso político orientado con un criterio fiscal. Es decir, a la hora de determinar las reglas que se van aplicar, se presenta el problema de que no existe un óptimo fiscal indiscutible, o lo que es lo mismo, las reglas que se utilizan en la realidad hacen referencia a variables relativas al déficit, deuda o gasto, cuyos efectos sobre el bienestar no son fácilmente evaluables. Por lo tanto, en muchas ocasiones no está claro ni el indicador fiscal que es más apropiado para representar a la política fiscal ni las restricciones específicas que habría que imponer al mismo para conseguir alcanzar una situación óptima (García Serrador, 2004, pág. 25).

El hecho de no tener reglas fiscales no impide una estabilidad de las finanzas públicas, pero la historia indica que países como los de América Latina, relativamente inestables, en los que se está en proceso de fortalecimiento de las instituciones fiscales, es positivo optar por tener reglas fiscales que denoten disciplina técnica y faciliten las políticas contra cíclicas.

La evidencia empírica sugiere que en América Latina, en las últimas décadas, la política fiscal ha contribuido a aumentar la volatilidad macroeconómica y a reducir el crecimiento en la región (al afectar negativamente a la inversión en capital físico y humano), a incrementar la vulnerabilidad fiscal y a incumplir en varias ocasiones el pago de la deuda (Banco de España, 2013, pág. 101).

El carácter pro cíclico de la política fiscal en la región, se ha vuelto una especie de hábito (Banco de España, 2013) debido a:

- Presiones de los distintos actores del proceso político y presupuestario para aumentar el gasto público por encima de lo que resultaría óptimo, a las que se opone menos resistencia en las fases expansivas, cuando las restricciones presupuestarias son menores.
- La naturaleza asimétrica de la disciplina de los mercados de deuda ya que en los buenos tiempos los capitales exteriores tienden a fluir generosamente, incluso cuando los sustentos económicos no son sólidos, mientras que cuando la percepción económica empeora se retraen, a veces de modo súbito y drástico (los frenazos o *sudden stops* de capital), obligando a restricciones fiscales en las fases bajas del ciclo.
- Las características de los ingresos públicos en las economías latinoamericanas, escasos en términos relativos, inciertos y sujetos a una elevada volatilidad, a lo que contribuye de modo importante su dependencia del precio de las materias primas.

La función de estabilización de Musgrave es muy difícil en el ámbito estructural de la región, puesto que hay propensión a fluctuaciones económicas muy agudas por tratarse de economías pequeñas y abiertas y fuertemente especializadas en productos básicos. Los cambios en los términos de intercambio resultan muy bruscos y poco prevenibles, al igual que persiste un asentamiento de los flujos de capital pro cíclicos. A esto se

le suma la reducida flexibilidad del gasto público, que se podría gestionar de mejor manera con instrumentos que permitan captar ahorro de los ingresos extraordinarios en los buenos tiempos y así evitar efectos negativos del gasto público inorgánico en esos períodos pero permitir un incremento contra cíclico más pronunciado en épocas malas.

Cuanto mejor es la posición fiscal, mayor la estabilidad de los Gobiernos, mayor el PIB per cápita y existe gasto público contra cíclico, aumenta la probabilidad de que se adopten reglas fiscales (Schmidt Hebbel, 2010).

Estas reglas pueden contribuir a la estabilidad y al crecimiento solo si están bien diseñadas y tienen en cuenta las condiciones específicas de carácter histórico, cultural, político y económico del país, como la dotación de recursos naturales, el grado de descentralización fiscal, las prioridades y visión en las inversiones, etc.

2.4. Clasificación de las Reglas Fiscales

Según (García Serrador, 2004) las reglas fiscales pueden clasificarse en función de dos posibles criterios: por una parte, en función del tipo de variable que se imponga a las autoridades fiscales y, por otro lado, a partir del indicador fiscal considerado.

2.4.1. En función del tipo de variable

Aquí se distingue entre reglas cuantitativas y reglas de procedimiento. La primera trata de todas las posibles condiciones que especifican algún límite

cuantitativo al indicador fiscal considerado, como ejemplo se tiene el límite al nivel de endeudamiento público.

En este tipo podemos considerar:

- Reglas sobre el gasto: tradicionalmente imponen limitaciones sobre la expansión del gasto público, o bien sobre la participación porcentual de ciertas partidas respecto al gasto corriente, primario o total.
- Reglas sobre los ingresos: Imponen limitaciones sobre qué proporción de ingresos pueden utilizarse para determinados gastos corrientes, de capital o de reducción del endeudamiento. También imponen limitaciones al uso de ingresos identificados como de carácter extraordinario. Suele abarcar dos o tres ejercicios fiscales.
- Reglas sobre el resultado fiscal: generalmente imponen límites numéricos sobre el nivel del resultado fiscal, o en la ejecución de presupuestos equilibrados.
- Reglas sobre el endeudamiento: imponen límites sobre el nivel de servicios de la deuda o sobre el stock de endeudamiento (Farah, Thomasz, & Rubio, 2016, pág. 9).

Por otro lado las reglas de procedimiento establecen cómo llevar a cabo determinados procesos, como, por ejemplo, el procedimiento para el presupuesto o instancias de transparencia o de la política presupuestaria.

2.4.2. En función del Indicador Fiscal considerado

Este criterio permite diferenciar entre reglas sobre el déficit, reglas sobre el nivel de deuda y reglas sobre el gasto público, independientemente que las mismas establezcan límites cuantitativos o cualitativos. (Hemming & Kell, 2001).

Tabla Nº 2: Pros y Contras de distintas Reglas Fiscales

TIPO DE REGLA	PROS	CONTRAS
Reglas sobre deuda	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Apunta en forma directa a la sostenibilidad de la deuda. ✓ Fácil de comunicar y monitorear 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No constituye una guía operacional en el corto plazo. ✓ No constituye una herramienta de estabilización (puede ser pro cíclica). ✓ La regla puede ser alcanzada con medidas temporarias (operaciones “debajo de la línea”) ✓ La regla puede ser afectada por operaciones realizadas por fuera del control del gobierno.
Regla sobre el resultado fiscal	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lineamiento operativo de aplicación simple. ✓ Estrecha vinculación con la sostenibilidad de la deuda ✓ Fácil de comunicar y monitorear 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No constituye una herramienta de estabilización (puede ser pro cíclica). ✓ El presupuesto puede ser afectado por eventos ajenos al control del gobierno (recesión económica)
Regla de resultado estructural	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lineamiento operativo de aplicación relativamente simple. ✓ Estrecha vinculación con la sostenibilidad de la deuda. ✓ Función de estabilización económica (manejo de <i>shocks</i>) ✓ Contempla efectos de varios factores exógenos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La estabilización del ciclo es compleja, sobre todo en países que atraviesan reformas estructurales. ✓ Necesidad de predefinir factores de incidencia para reducir la discrecionalidad. ✓ Su complejidad dificulta el monitoreo y la comunicación
Regla sobre gastos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lineamiento operativo de aplicación simple. ✓ Permite aplicar medidas de estabilización. ✓ Controla el tamaño del gobierno. ✓ Relativamente fácil de monitorear y comunicar. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No se vincula en forma directa a la sostenibilidad de la deuda (no genera limitaciones en el uso de los ingresos). ✓ Puede generar reasignaciones de gastos hacia las áreas no cubiertas por la regla.
Regla sobre ingresos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Controla el tamaño del gobierno. ✓ Puede mejorar la política y administración tributaria. ✓ Puede prevenir el uso pro-cíclico de recursos extraordinarios. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No vinculada a la sostenibilidad de la deuda dado que no pone límites a los gastos (excepto restricciones al uso de recursos extraordinarios). ✓ No es una herramienta de estabilización (puede ser pro-cíclica)

Fuente: Fondo Monetario Internacional traducido en el trabajo de Aplicación de Reglas Fiscales 2016

Tabla N° 3: Fechas de Implementación de distintas Reglas Fiscales

PAÍS	Regla sobre gastos	Regla sobre ingresos	Regla sobre el resultado	Regla sobre deuda
Ecuador	2010	-	2003	2003
Chile	-	-	2001	-
Colombia	2000	-	2011	-
Costa Rica	-	-	2001	-
Eslovaquia	-	-	2004-2013	2004
España	2011	-	1992	1992
Estados Unidos	1990-2011	-	1986	-
Holanda	1994	1994	1992-2014	1992
Hungría	2010	-	2004	2004
Islandia	2004	-	-	-
Israel	2005	-	1992	-
Jamaica	-	-	2010	2010
Japón	2006-2010	-	1947	-
Kosovo	2006	-	2013	2010
México	2013	-	2006	-
Namibia	2010	-	-	2001
Polonia	2011	-	2004	1999
Rusia	2013	-	2007	-
Serbia	-	-	2011	2011

Fuente: FMI-Fiscal Rules at a Glance 2017

2.5. Cláusulas de Escape

Para que las reglas fiscales sean eficientes, se les debe incorporar cláusulas o válvulas de escape donde la autoridad tenga el margen de maniobra de adoptar medidas ante eventos particulares y que puedan definirse como una situación de crisis extrema. De esta forma, una política discrecional se puede implementar a fin de que las autoridades puedan reaccionar a tiempo ante choques estocásticos no esperados³ y que estos no afecten a los fundamentos de la economía hasta que los efectos de los choques se hayan controlado. Para que las autoridades puedan contar con este margen de maniobra, la regla de política que se esté utilizando debe ser sencilla y

³ Se define un choque estocástico no esperado a los eventos coyunturales que provienen de forma exógena o fuera de la economía de manera inesperada. Este fenómeno tiene la característica de generar distorsiones a nivel estructural de la economía.

flexible y debe garantizar el crecimiento económico sin distorsionar la relación entre las empresas e individuos y, sobre todo, que no permita relajar la disciplina fiscal (Schaechter, Kinda, Budina, & Weber, 2012).

Una regla que tiene la posibilidad de que discrecionalmente se declare que no se va a cumplir no es regla, sin embargo si debe haber un tratamiento específico en casos de las emergencias con un *quorum* calificado que contenga las especificidades de la excepción para tomar esta medida. La regla debe ser vista como algo intocable, que no permita poner en tela de duda la disciplina y orden fiscal que genere.

El Fondo Monetario Internacional sugiere que debe haber una cláusula de escape para una regla numérica, pero que debe ser bien especificada e independiente de la captura de intereses particulares, mismas deben cumplir tres requisitos fundamentales:

- I. Limitadas causas que permitan aplicar la cláusula
- II. Un marco claro que permita identificar los eventos generadores de la excepción (que puede incluir mecanismos de votación)
- III. Especificación clara del sendero a seguir para readecuar los agregados fiscales nuevamente dentro de la regla.

2.6. Shocks Externos en Economía Dolarizada

Ecuador, es un país particularmente interesante para estudiar este tema, porque renunciar a la moneda nacional podría ser una medida muy extrema

desde el punto de vista de la política económica contra cíclica, debido al reducido margen de maniobra de la gestión fiscal.

Profesionales de la economía afirman que la dolarización puede ayudar a proporcionar estabilidad macroeconómica a través de varios canales: una menor tasa de inflación, disciplina fiscal y crediticia (como el Banco Central no puede actuar en el papel como prestamista de última instancia), una posible disminución de las tasas internas de interés facilitada por la integración financiera internacional y un aumento de la inversión. Sin embargo, hay una desventaja en esta política: la pérdida de flexibilidad en la gestión de políticas para reaccionar a los *shocks* externos, pérdida de la función de prestamista de última instancia para responder a emergencias del sistema financiero, pérdida de señoreaje, entre otros. (Zambrano Córdova, 2016).

Los regímenes cambiarios desempeñan un papel importante en los modelos macroeconómicos abiertos. Este es el caso en el modelo de Mundell-Fleming que pone en discusión la conveniencia de distintos regímenes cambiarios o las áreas cambiarias óptimas (De Gregorio, 2007, pág. 539). Dentro de los diferentes tipos de sistemas, no todos permiten que las economías reaccionen adecuadamente a choques externos.

Según la teoría, el proceso de ajuste bajo tipo de cambio fijo (y la dolarización es un caso extremo de este) es más costoso en términos de crecimiento, salarios o desempleo. Por ejemplo, en el caso de un shock de demanda que reduzca las exportaciones de un país, un régimen flexible de

tipos de cambio podría ayudar a compensar el impacto negativo en la economía. La caída de las exportaciones se traducirá en un exceso de demanda de moneda extranjera y en consecuencia generará una depreciación del tipo de cambio. Esta depreciación ayudará a aumentar las exportaciones y limitar las importaciones porque el exportador ahora recibe más moneda nacional para cada unidad de moneda extranjera. No obstante, en el caso de un tipo de cambio fijo, el mecanismo de ajuste será diferente: será a través de una reducción de los salarios y los precios, lo cual es muy difícil, o un aumento del desempleo. En la dolarización, un país renuncia a su moneda nacional y adopta una extranjera como moneda de curso legal, típicamente el dólar de los EEUU lo que se denomina "oficial o completa dolarización". También existe el caso de la "dolarización parcial o de facto", es decir cuando el país mantiene su moneda nacional, pero también pueden hacerse transacciones en moneda extranjera, llevando al país a un sistema de dos monedas. (Zambrano Córdova, 2016).

2.7. Gobernanza y Gobernabilidad Fiscal

Instituciones fiscales sólidas y buenas prácticas de gobierno resultan fundamentales para la administración de los recursos extraordinarios generados en periodos de expansión de la economía internacional en general y del aumento de los precios de los *commodities* en particular. Por ello, algunas reglas fiscales resultan herramientas útiles para evitar la excesiva pro ciclicidad del gasto público, asimismo para gestionar los

excedentes y aplicarlos en periodos de desaceleramiento (Farah, Thomasz, & Rubio, 2016, pág. 7).

Dado que este tipo de consideraciones requieren como condición un alto grado de consenso político y social, la implementación y seguimiento de estas reglas deben ser acompañadas por un proceso de transparencia de la información pública y fiscal, que implica ampliación del universo presupuestario y homogeneidad de la información. Por ello, reglas y transparencia son dos conceptos que no deben separarse para asegurar la credibilidad y el sostenimiento de tales instituciones fiscales (Farah, Thomasz, & Rubio, 2016, pág. 6).

La buena gobernanza implica mucho más que el poder del Estado o la fuerza de la voluntad política. El imperio de la ley, la transparencia y la rendición de cuentas no son meramente cuestiones técnicas del procedimiento administrativo o del diseño institucional, sino que son los resultados de la democratización. Procesos impulsados no sólo por un liderazgo comprometido, sino también por la participación de los grupos e intereses en los procesos de la sociedad son más eficaces cuando son sostenidos y restringidos por instituciones legítimas y eficaces (Johnston, 2003).

Un manejo eficaz del presupuesto implica un esfuerzo en todas sus fases por obtener más ingresos permanentes, asignar eficientemente los recursos públicos y entregarlos oportunamente a las unidades ejecutoras para proveer, en las cantidades y calidades necesarias, los servicios a su cargo,

controlar el gasto, y rendir cuentas sobre su uso (Almeida, Gallardo Verónica, & Tomaselli, 2006, pág. 57).

Cuando la credibilidad fiscal es baja y las instituciones débiles, las reglas fiscales no solo pueden ser ineficientes, sino que su incumplimiento puede debilitar aún más el frágil contexto institucional (Banco de España, 2013, pág. 106).

2.8. El Ciclo Político Fiscal

Los gobiernos racionales son propensos a utilizar políticas discrecionales sub óptimas para aumentar sus posibilidades de reelección, en vez de maximizar el bienestar social, aprovechando una ventaja de información frente al electorado (Cukierman & Meltzer, 1986). Las normas deben ser el resultado de un mayor acercamiento social, en el que convergen intereses colectivos, aumentando la transparencia y eliminando las asimetrías de información. Las herramientas y los actores que intervienen son indispensables para el marco de un buen diseño de reglas fiscales, deben dotarse de suficiente legitimidad, imparcialidad y capacidad para desarrollar los objetivos planteados.

El compromiso político y el consenso social respecto de las reglas fiscales son esenciales para su éxito. Una característica común de las relaciones contractuales es la existencia de problemas de agencia y en política fiscal no es menor el tema. Por un lado se tiene el problema de riesgo moral (analizados por primera vez por Mirrlees 1971, Mirrlees 1974 y Mirrlees

1975), el cual se origina cuando el principal solo observa una señal ruidosa (resultados) de la variable que desea controlar (esfuerzo). Por otro lado se tiene la selección adversa, que es cuando el tipo del agente tiene información privada y a priori no tiene incentivos a revelarlo, sin embargo puede haber situaciones en que ambos fenómenos coexisten (Pulgar Arata, 2011, pág. 1).

Ello corresponde a un modelo de agente-principal en que el agente (autoridades en elección) realiza un esfuerzo no observable y posee información privada respecto de las preferencias sociales sobre el aumento del gasto público y el rédito político. Tanto el esfuerzo no observable como la información privada del agente determinan la distribución de los beneficios.

Es más factible tener procesos políticos eficaces y mejores políticas públicas cuando hay partidos políticos institucionalizados y programáticos, cuerpos legislativos con gran capacidad de diseño de políticas, un poder judicial independiente y burocracias sólidas (Gomez Sabaini, 2009, pág. 25).

Por otro lado, la aceptación política y social de una regla fiscal también será mayor si está incluida dentro de leyes de responsabilidad fiscal (Banco de España, 2013). Esto conlleva a que los costes políticos de incumplir con estas reglas sean muy altos, ya que dependerá de la supervisión de un organismo independiente y ajeno a la conducta política; por ende, reduce los riesgos de manipulación por motivos de interés político.

Las reglas de balance estructural, precisamente pone límites a la discrecionalidad, pero también le hace posible aumentos del gasto a gobiernos que no lo han podido hacer por discrecionalidad. La regla hace posible que el gobierno gaste más de lo que venía gastando sin pedirle ningún tipo de permiso político. La regla no solo es limitante, es ciertamente habilitante en la toma de decisiones, lo que permite hacer políticas contra cíclicas.

A nivel regional, es decir América Latina, uno de las principales dificultades radica en la sensibilidad de los mercados de bonos soberanos a los ciclos políticos, en términos generales, los bancos de inversión empiezan a revisar la baja la calificación de los bonos emitidos por países latinoamericanos unos tres meses antes de la celebración de elecciones presidenciales, al mismo tiempo, los mercados de capital en los que cotiza la deuda pública son especialmente sensibles al efecto de las elecciones en la propia gestión fiscal (OCDE, 2008, pág. 3).

El temor es latente de parte de los inversores ya que puede que los partidos políticos gobernantes en su afán de rédito político opten por expandir irresponsablemente el gasto para ampliar su respaldo, e igual consideración pasa con aquellos candidatos que tienen el argumento fiscal en sentido arbitrario y populista, configurándose incertidumbre en las decisiones de los agentes productivos ante la falta de credibilidad en la toma de decisiones económicas de los actores políticos en contiendas electorales.

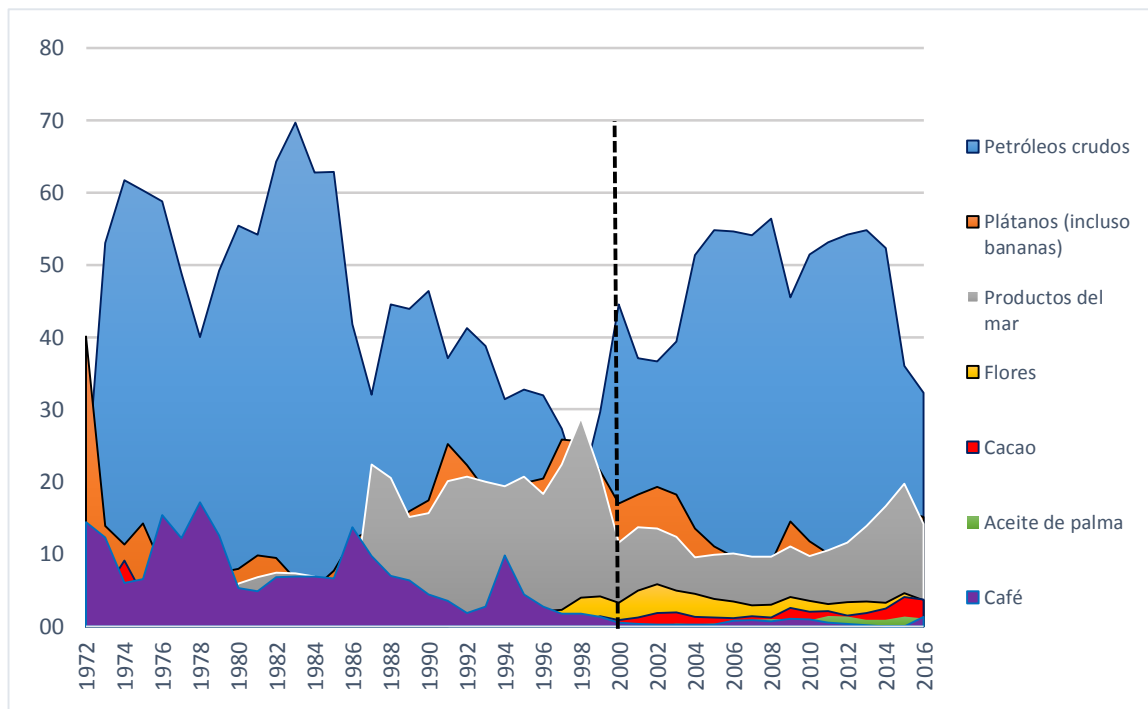
CAPÍTULO III

3. CONTEXTO

3.1. Estructura Primario-Exportadora Ecuatoriana

Ecuador tiene una inserción internacional concentrada en productos primarios sujeta a vulnerabilidades externas que no son controlados por la autoridad económica, y al tener limitaciones en su diversificación y otros aspectos de estructura, entre ellos, las condiciones institucionales y políticas limitadas, presenta alta dependencia a los ciclos económicos.

Gráfico N° 1: Exportaciones de Productos Principales por Participación Porcentual Anual 1972-2016

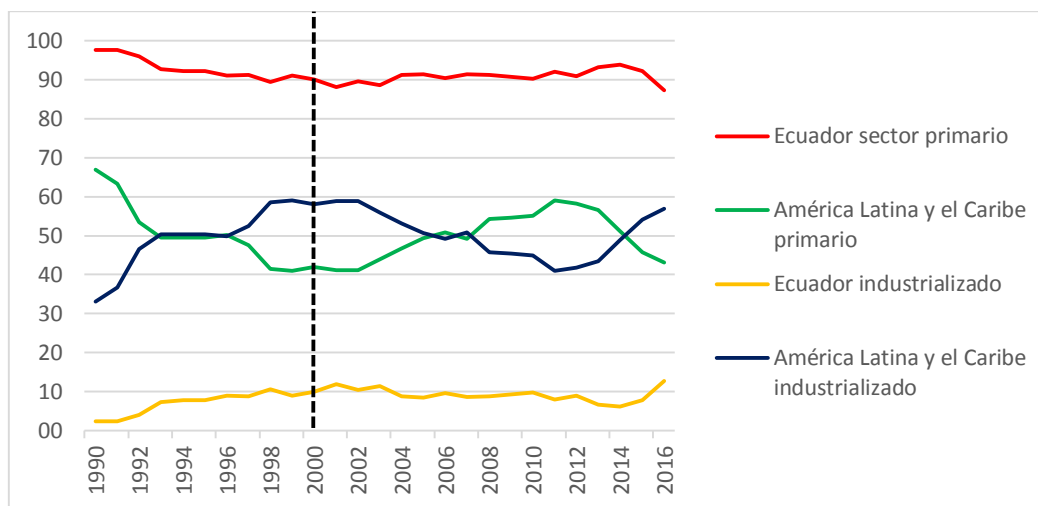


Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de CEPALSTAT, Banco Central del Ecuador, Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones Ecuador

La estructura exportadora ecuatoriana por historia provee de materias primas a los mercados internacionales y unos pocos productos algo más elaborados. Cabe resaltar interesantes *booms* como por ejemplo el cacao desde 1866 a 1954, café de 1948 hasta 1960, el banano desde 1949 a 1972, petróleo desde 1972 hasta la actualidad, también se puede incluir en los últimos años la importante apertura en la exportación de flores desde el 2000.

Las exportaciones de petróleo en el periodo 2000 al 2016 representan en promedio el 47.6%; es decir, el país depende altamente de la producción y exportación de petróleo, para el año 2016 la exportación de petróleo representa el 32.3% del total de exportaciones. Indicar que del Gráfico N°1, los siete productos representan en promedio el 81.7% del total de exportaciones ecuatorianas en el periodo antes citado, por lo que diversificar la matriz productiva especialmente de los productos del mar, el cacao y las flores que representan en promedio el 12.2%, 1.9% y 3.8% respectivamente y que suman el 17.7% del total de exportaciones en mencionado periodo, resulta una alternativa en mejorar los términos de intercambio en los mercados internacionales, tratando de flexibilizar la dependencia del petróleo y sus volatilidades en productos más elaborados y competitivos.

Gráfico Nº 2: Evolución de Exportaciones Primarias e Industrializadas Porcentual, según participación en el total, FOB bienes (1990-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de CEPALSTAT, ALADI

Del Gráfico Nº 2, las exportaciones ecuatorianas en promedio el 91.7% son primarias, muy por encima del promedio de América Latina y el Caribe que es 50.2%, es claro que el crecimiento de Ecuador tiene características de alta dependencia de los precios de los *commodities*, en su efecto de los términos de intercambio, mismo que son volátiles; pero que sin embargo no es el único factor que determina su crecimiento, sino también el cómo se desenvuelve su política fiscal con los ingresos que genera a partir de estos *commodities* que son muy impredecibles y vitales en los balances fiscales, que debiese tener credibilidad social e institucional y que refleje las necesidades y prioridades del país en el mediano y largo plazo.

Para el 2016, los principales socios comerciales de Ecuador para el destino de sus exportaciones son Estados Unidos con el 32.2%⁴, Chile con el 6.8%, Vietnam con el 6.6%, Perú 5.5%, Colombia 4.8% y Rusia 4.5%. Estados

⁴ Datos obtenidos del Sistema de Información de Comercio Exterior ALADI

Unidos en los últimos quince años ha acaparado las exportaciones ecuatorianas en al menos un tercio del total de exportaciones.

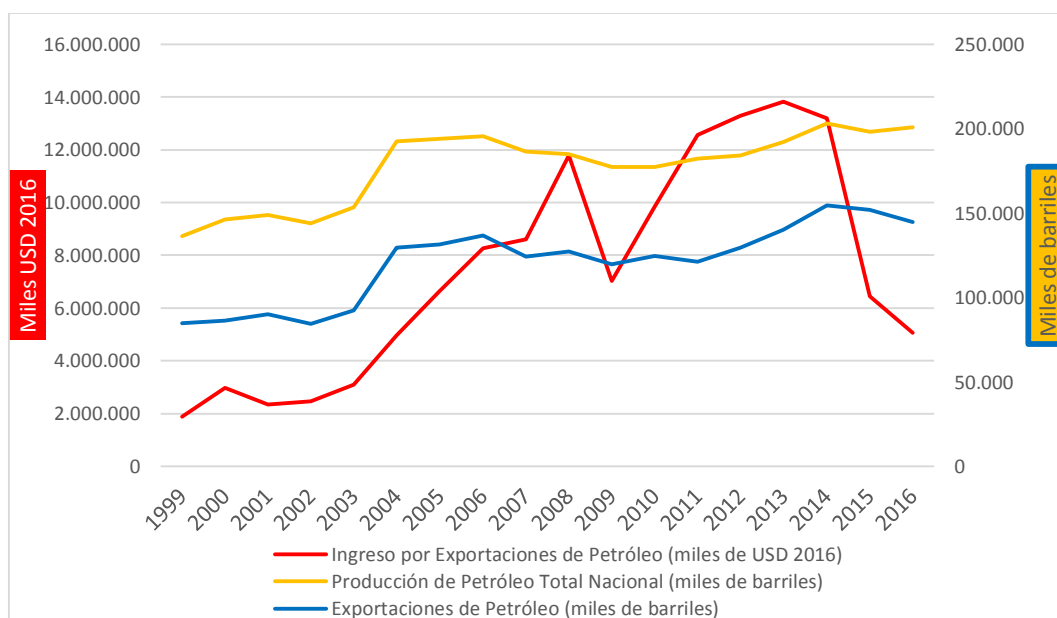
3.1.1. Sector Petrolero

Cabe recordar en este punto, que el petróleo, esencial para la economía ecuatoriana, hasta la fecha tiene problemas de gestión fiscal por su volatilidad en los precios y de las propias ineficiencias de gestión de las autoridades respecto de este recurso, y es que, especialmente desde 1973 a partir de la gran crisis del petróleo en medio de la Guerra de *Yom Kipur* de Egipto y Siria contra Israel, que derivó en que la OPEP realizara un embargo de ventas de petróleo a los estados que dieron su apoyo a Israel, principalmente EEUU. Este embargo y la disminución de producción de petróleo de los países árabes generó que se dispare el precio de petróleo a situaciones históricas y fluctuantes desde aquel acontecimiento, que por lo tanto fueron un aliciente para las compañías petroleras que obtuvieron un aumento en sus ganancias.

Dada la importancia de esta crisis y del auge del precio del barril de petróleo y como antecedente que Ecuador empieza su producción y exportación a gran escala en el año de 1972, se vio beneficiado por la gran crisis petrolera de 1973 y que además el país se configura en un abastecedor de materias primas para las economías desarrolladas y emergentes hasta la actualidad, pero que los aspectos volátiles del precio del *commodity* ha afectado en las arcas fiscales, es así que el petróleo seguirá siendo de relevante importancia como recurso de estrategia económica para Ecuador.

Por otro lado las pronunciadas fluctuaciones del precio del petróleo dado por eventos exógenos, ha significado para el país en términos de ingresos, un importante rubro en las finanzas públicas, así también una alta dependencia por ser un producto de los más explotados, por lo que su precio está determinado por el mercado internacional, específicamente por la cotización del petróleo norteamericano *West Texas Intermediate* (WTI).

Gráfico Nº 3: Evolución de Exportaciones Petroleras Vs Ingreso en Dólares del 2016, Ecuador (1999-2016)



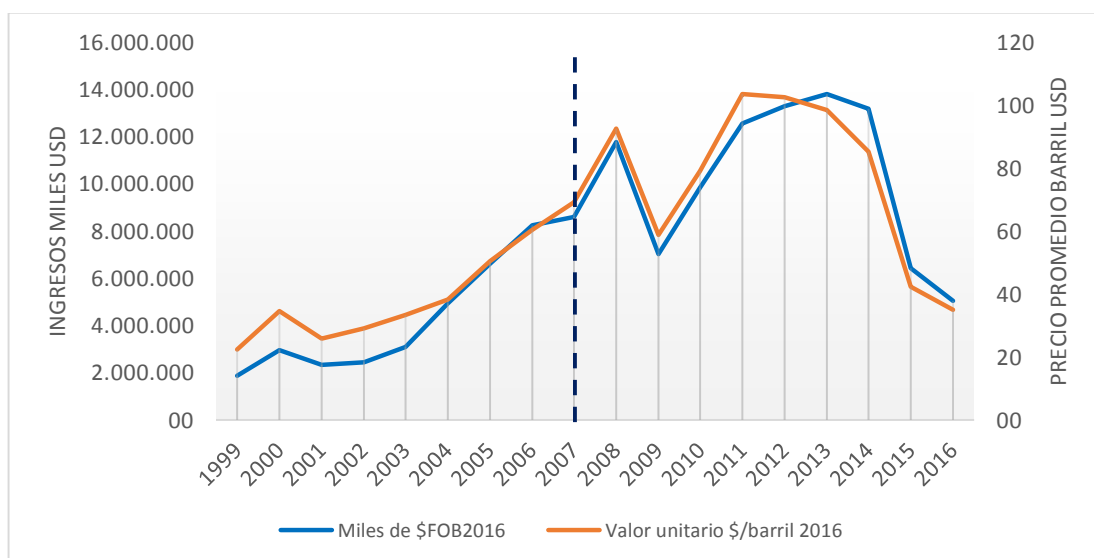
Fuente: Elaboración propia a partir de Boletines e Informes del Banco Central del Ecuador desde 1999 al 2016

De la producción total de petróleo, en promedio el 67.9% corresponden a exportaciones comprendidas en el periodo de 1999 al 2016, presentando una variabilidad del 18.76%⁵; en el 2016 las exportaciones de crudo representan el 72% del total de producción; es decir, el volumen de producción y exportación es relativamente estable en el periodo del Gráfico

⁵ Los indicadores de variabilidad se calcularon efectuando la operación de obtener la desviación estándar de los datos, dividido para el promedio.

Nº 3; sin embargo al analizar los ingresos por exportaciones de petróleo podemos evidenciar que son fluctuaciones muy inestables que representan una variabilidad del 54.30%, lo que equivale a confirmar su alta volatilidad, por lo tanto para el Gobierno es importante tener en cuenta estas vulnerabilidades que son parte de los ingresos del Estado y de la gestión macro económica.

Gráfico Nº 4: Evolución de Ingresos Petroleros y Precio Promedio de Barril Anual Ecuador WTI, Dólares del 2016 (1999-2016)

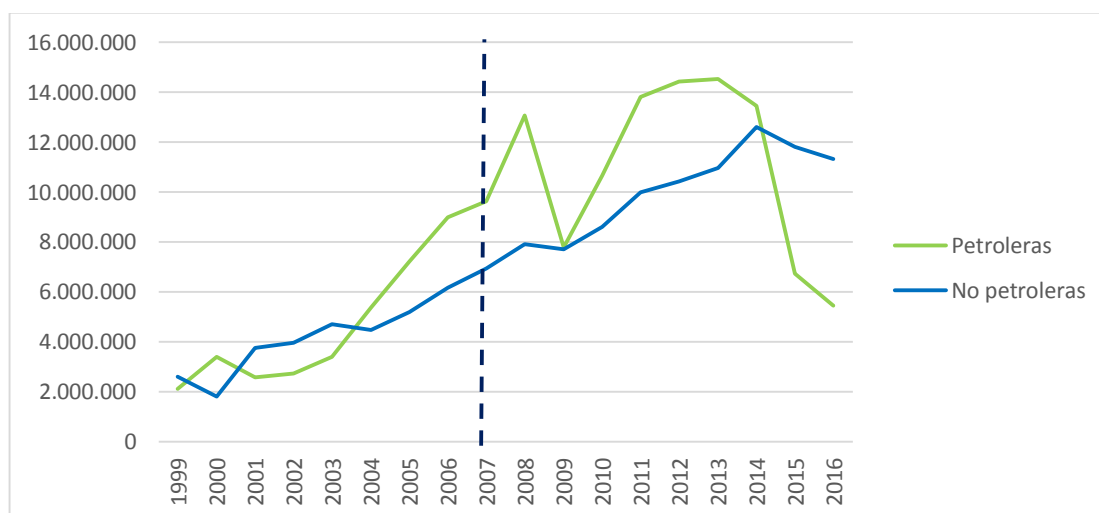


Fuente: Elaboración propia a partir de Boletines e Informes del Banco Central del Ecuador desde 1999 al 2016

Se puede indicar que hubo una importante bonanza petrolera en el período 2005-2014, el promedio anual por barril es de USD 80 en este rango, presentando el mayor precio promedio anual en el año 2011 a USD 103.5 por barril. En la crisis internacional entre los años 2008-2009 desciende en promedio anual USD 33.7 por barril al pasar de USD 92.5 en el 2008 a USD 58.8 el barril promedio en el 2009, para luego presentar altas volatilidades en el precio, hasta llegar a descender en los últimos periodos, resaltando la

variabilidad de la cotización promedio anual del barril de petróleo con un 46.79%, es decir, una inestabilidad muy elevada y una alta correlación de 0.97⁶ entre los ingresos totales respecto del precio promedio del barril, existiendo una relación lineal positiva y determinante de estas dos variables. En el 2016 el precio promedio anual del barril de petróleo se situó en USD 35.

Gráfico N° 5: Evolución de Exportaciones Petroleras y No Petroleras Ecuador, miles de Dólares del 2016 (1999-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de varios Boletines e Informes del Banco Central del Ecuador desde 1999 al 2016

Como se puede observar en el Gráfico N° 5, las exportaciones petroleras en los últimos periodos muestra un cambio significativo desde el año 2015 al presentarse un decrecimiento de ingresos respecto de las exportaciones no petroleras, que por su lado han estado sosteniendo los ingresos fiscales con tendencia de crecimiento marcado, lo que hace suponer las oportunidades

⁶ Se obtuvo calculando el coeficiente de correlación de Pearson entre las variables, el rango es de {-1;1} si $r < 0$ = correlación negativa, si $r=0$ no existe sentido de correlación y si $r > 0$ = correlación positiva.

frente a la diversificación de nuevos productos al mercado internacional, pero así mismo estos vaivenes petroleros se transformen en futuras bonanzas resultando mayores ingresos o por el contrario en situaciones adversas que no son predecibles en los análisis, en todo caso habrá que aprovechar los tiempos buenos de rentas extraordinarias petroleras y manejar adecuadamente las crisis en momento de apremio, es decir, aplicado medidas de política contra cíclica, que aún es el tema pendiente en el contexto ecuatoriano.

Así mismo, es importante señalar sobre la depreciación y apreciación del dólar en la economía ecuatoriana, puesto la primera ha dado oportunidad de que los términos de intercambio mejoren y no haya pérdida significativa de producción en una economía frágil como la dolarizada; y el segundo aspecto que tiene que ver con la apreciación del dólar que es una variable que no controla la autoridad económica, por lo tanto para conseguir atenuar este riesgo y recuperar o ganar competitividad se requerirá de flexibilidad en los precios de los bienes, servicios y factores de producción, como una de las principales alternativas a este *shock*, por otro lado se torna positivo en términos de remesas de los migrantes que envían sus depósitos a Ecuador que ven fortalecida la moneda.

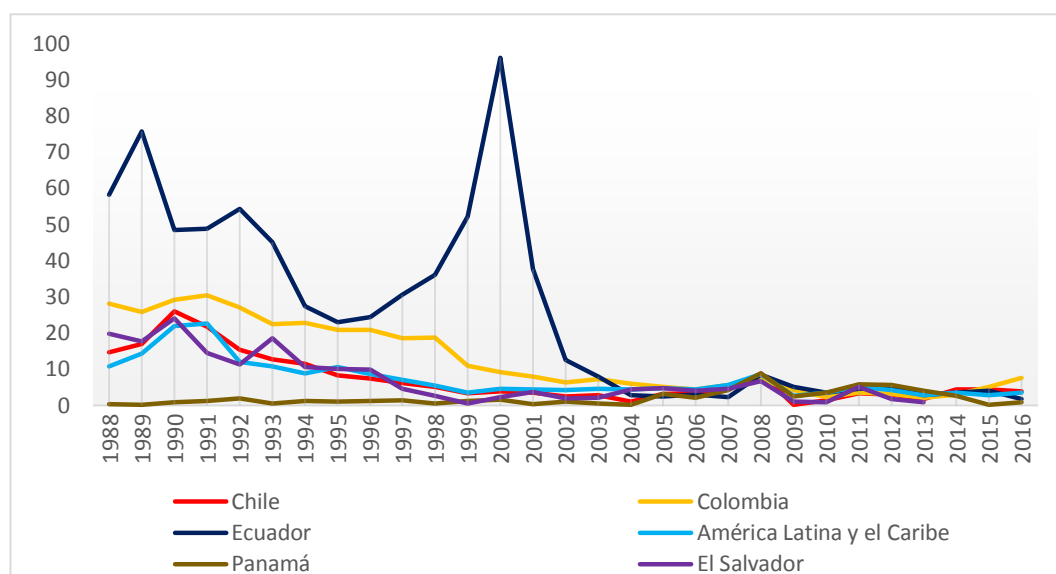
La economía ecuatoriana, sin embargo, se ha mantenido vulnerable a *shocks* externos, especialmente a cambios en los precios de petróleo, y a repentinas caídas en el flujo de capitales, aumentos de la tasa de interés, disminución de las remesas internacionales o desastres naturales. Los

efectos de estos *shocks* pueden ser mayores o menores, más o menos persistentes, dependiendo de la política fiscal que adopte un gobierno. Debe tomarse en cuenta que bajo dolarización, la política fiscal es, aunque no la única, la principal herramienta de política económica que tiene la autoridad ecuatoriana, debido a que si bien mantiene la política de comercio exterior (aranceles), no dispone ni de política monetaria ni cambiaria (Dávalos, 2012, pág. 2).

3.2. La transición de los 90's, una economía no dolarizada, precaria e inestable.

La economía ecuatoriana desde inicios de los años 90 venía padeciendo de una crisis de grandes dimensiones exógenas y endógenas, acarreando problemas insostenibles como por ejemplo desastres naturales como el Fenómeno de El Niño en 1993 y 1997 dado en la Costa ecuatoriana, el conflicto bélico con el Perú de 1995, que tuvo feliz término por el lado de la paz social con el Acuerdo de Paz en la denominada Acta de Brasilia en el año 1999 más no de los efectos de tal conflicto; crisis financiera a finales de los 90 y dentro de los más resaltables eventos externos señalar la crisis de México de 1994; crisis Asiática de 1997; crisis Rusa de 1998; la volatilidad del precio del petróleo, la vertiginosa deuda pública, la situación política que generaron incertidumbre, entre otras, conllevaron a una inflación insostenible de magnas proporciones al pasar de 52.2% en 1999 al 96% en el 2000 según el Banco Mundial.

Gráfico Nº 6: Evolución de Inflación Ecuador (1988-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del Banco Mundial

Todo lo anteriormente expuesto se reflejó en una mayor concentración de la riqueza: mientras en 1990, el 20% más pobre recibía el 4.6% de los ingresos, en 1995 el 4.1% y en 1999 el 2.46%; entre tanto el 20% más rico de la población acumulaba el 52% en 1990, el 54.9% en 1995 y el 61.2% en el año de 1999, de acuerdo a datos del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE, el PIB cayó en 4,7% en 1999 (ver Gráfico 7). La política económica en 1999 provocó una devaluación del 216%, caída del salario real del 23% y una salida de capitales privados de un 15% del PIB, así también indicar el feriado bancario, que tuvo un costo enorme, superior a los 8 mil millones de dólares, según la Comisión Investigadora de la Crisis Económica Financiera 2007 (Acosta, 2012, pág. 245).

Ecuador, antes de dar paso en primera instancia a la dolarización en el año 2000 y posteriormente a la Constitución del 2008, venía funcionando fiscal y

monetariamente en base a directrices macro de la Constitución de 1998, en la que la situación o posición fiscal, respecto del control los recursos públicos eran muy laxos y en el que no se delimitaba expresamente algún intento de directriz responsable en la gestión de las finanzas pública ni muchos menos se tenía reglas fiscales que denoten disciplina en la asignación y gestión de recursos públicos.

Es así que en la Constitución de 1998 se citaba brevemente en el Art. 259 como un alcance dentro del Presupuesto General del Estado, el que, no se podrán financiar gastos corrientes mediante endeudamiento público, es decir, la normativa fue muy genérica y daba muchas situaciones de holgura para incrementar el gasto público injustificado y el endeudamiento en un país en el que las condiciones de gobernanza eran muy delicadas.

3.2.1. El Fondo de Estabilización Petrolera “FEP”

El principal recurso ecuatoriano que es el petróleo, ha generado recursos importantes que ha significado al fisco alivio para el presupuesto del Estado, pero así mismo, de los más impredecibles, mismo que ha generado decisiones incoherentes en cuanto a este recurso en el ciclo petrolero.

El Fondo de Estabilización Petrolera en sus siglas “FEP”, surge como iniciativa en la Ley de Reformatoria al Código Tributario en Abril de 1999, el cuál acumuló varias modificaciones desde su creación –actualmente no está vigente- muchas de estas reformas adecuadas a un entorno sin transparencia fiscal ni rendición de cuentas ciudadanas.

Este fondo se financió con los recursos provenientes del excedente sobre el precio referencial de cada barril de petróleo de exportación. Sin embargo, mediante la Ley para la Transformación Económica del Ecuador de marzo del año 2000 (Trole I) se modificó el concepto de excedentes, dejando de lado este criterio del excedente de precios e introduciendo el concepto de excedente asociados a los ingresos petroleros no previstos o superiores a los inicialmente contemplados en el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional de aquel entonces (Artola & Pazmiño, 2007).

La distribución de estos recursos obtenidos por los excedentes petroleros como se había indicado dio lugar a varias modificaciones desde su creación como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla Nº 4 Modificaciones de Asignación de Recursos del Fondo de Estabilización Petrolera/Porcentaje

FEP			
1999	2000	2002	2006
<ul style="list-style-type: none"> ✓ 50% destinado a pasivos (centrado en la deuda). ✓ 40% proyectos viales de la Región Amazónica. ✓ 10% proyectos de desarrollo integral para las provincias de Esmeraldas, Loja, Carchi, El Oro y Galápagos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 45% para el Fondo de Estabilización para la Administración de Pasivos. ✓ 35% para financiar rectificación y pavimentación de la Troncal Amazónica. ✓ 10% Proyecto de desarrollo integral para las provincias de Esmeraldas, Loja, Carchi, El Oro y Galápagos. ✓ 10% Equipamiento y fortalecimiento de la Policía Nacional por cinco años. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 45% al FEIREP/CEREPS en lugar de la administración de pasivos, los demás porcentajes siguen igual 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 50% al CEREPS. ✓ 40% a la Troncal Amazónica. ✓ 10% proyectos de desarrollo integral en las provincias fronterizas.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Artola & Pazmiño, 2007), Banco Central.

Los ingresos del FEP desde su creación, es decir, en el periodo 1999-2006 registra en precios corrientes un ingreso total de USD 2241.54 millones, y por el lado de los egresos registra USD 2209.27 millones, la menor

captación de recursos se dio en el periodo 2001-2002 registrando ingresos por USD 136.91 y egresos USD 192.5 millones (Ver Tabla N° 5), debido principalmente a los precios de los hidrocarburos, sin embargo se puede atribuir la variación en la dimensión de este periodo a las reformas hechas a partir del precio presupuestado del precio facturado, por ejemplo para el año 2006⁷ el precio presupuestado fue de USD 35 y el precio promedio facturado registró USD 52.7, es decir, un excedente de USD 17.7 por barril de petróleo, de ahí que la utilización de dicho fondo se dio prioridad en temas de deuda es lo discutible.

3.3. Periodo 2000 a 2007: Proceso de desendeudamiento público en una economía dolarizada y Regla de Balance Fiscal 2003-2009.

La decisión de dolarizar la economía ecuatoriana se da en el año 2000 con un tipo de cambio fijo irreversible, medida que resultó espuria y sin mayores criterios técnicos ni políticos, que de analizarse detenidamente no eran la única alternativa a la crisis, pero que finalmente se dio.

En dolarización se renunció a la política monetaria, esto le pone una presión a la política fiscal como instrumento para poder manejar los *shocks* que afecta a la economía ecuatoriana que se caracteriza por proveedora de materias primas. Por otra parte, como aspecto positivo se pudo controlar la inflación que pasó de 96% en el 2000 al 2.2% en 2007 y para el 2016 se situó en 1.7% según el Banco Mundial, lo que significa una estabilidad por el lado de los precios.

⁷ Información del Banco Central del Ecuador de los Ingresos Brutos Liquidados al Fondo de Estabilización Petrolera (FEP) año 2006-2007.

Por otro lado, este periodo está marcado por grandes inestabilidades políticas, alteración social por situaciones de corrupción e inestabilidad económica con mandatarios que no tuvieron apoyo de sus electores y tampoco validaron la transparencia de su gestión en la política macroeconómica, lo que conllevó a revueltas ciudadanas exigiendo cuentas respecto de los recursos públicos. Los gobernantes que se enumeran a continuación presentaron las características antes descritas, que dio como semejanza que no cumplieron con su tiempo de mandato para el cual fueron elegidos.

- Jamil Mahuad 1998-2000 (derrocado)
- Gustavo Noboa 2000-2003 (Vicepresidente de Mahuad, asume al abandonar el poder Jamil Mahuad).
- Lucio Gutiérrez 2003-2005 (derrocado)
- Alfredo Palacio 2005-2007 (Vicepresidente de Gutiérrez, asume al abandonar el poder Lucio Gutiérrez).

Estas dificultades coyunturales generaron situaciones estructurales inestables y difíciles de estabilizar por el lado económico, por lo que se empezó a dar apertura a las reglas fiscales; es así que el 04 de Junio del 2002 con la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal “LOREYTF” se acentúa los caminos por tratar de buscar una disciplina fiscal en el tratamiento de los recursos públicos, (actualmente no está vigente dicha normativa).

Esta Ley se motivó en tratar el problema del equilibrio presupuestario y en el que se indicaba en su **Art. 3.- respecto del balance fiscal “...que la proforma del presupuesto del gobierno central de cada año estará sujeta a dos reglas fiscales: 1) El gasto primario del gobierno central, entendiendo como el gasto total excluidas las asignaciones destinadas al pago de intereses de la deuda pública interna y externa, no se incrementará anualmente en más del 3.5 por ciento en términos reales determinados considerando el deflactor implícito del Producto Interno Bruto, constará dentro de las directrices presupuestarias; en el concepto del gasto total, no están incluidas las amortizaciones; y, 2) El déficit resultante de los ingresos totales, menos los ingresos, por exportaciones petroleras y menos gastos totales, se reducirá anualmente en 0.2 por ciento del PIB hasta llegar a cero”**.

Posteriormente con la reforma de esta Ley el 06 de Enero del 2006 se sustituye en el Art. 3 de Balance Fiscal en el numeral “1” por lo siguiente: **“...las asignaciones previstas en la pro forma del gobierno central para remuneraciones, sueldos, salarios, bienes y servicios de consumo, transferencias corrientes y otros gastos corrientes del gobierno central, como: pago de impuestos, tasas, contribuciones, seguros, comisiones y otros originados en las actividades operacionales del Estado, no se incrementarán anualmente en más del 3.5 por ciento en términos reales. El crecimiento de los gastos de inversión pública por encima del 5 por ciento en términos reales, determinados considerando**

el deflactor implícito del Producto Interno Bruto, se destinará exclusivamente a infraestructura física, equipamiento e inversión financiera, destinados al incremento patrimonial del Estado. Prohíbese expresamente utilizar estos recursos en gasto corriente...”.

Así mismo, al tener en cuenta la inmanejable deuda del cuál el país venía apalancando desde el 2000 con el 88.9% en relación con el PIB (ver Gráfico N° 11), y como política de reducción del endeudamiento se hace constar en la misma Ley la Regla de deuda en su **Art. 5 sobre la reducción y límite al endeudamiento público que indica que “el Ministerio de Economía y Finanzas aplicará una política de reducción permanente de la deuda pública, tendiente a que la relación entre el saldo de la deuda pública total y el PIB disminuya como mínimo en 16 puntos porcentuales durante el período gubernamental de 4 años contados a partir del 15 de enero del año 2003. Igual regla se aplicará para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda PIB se encuentre en el 40%. Una vez alcanzado el 40% en la relación deuda/PIB, el nivel de endeudamiento público no podrá superar este límite o porcentaje”.**

Cabe indicar que la deuda pública total en relación con el PIB, pasó de 56.9% en 2002 al 30.3% en 2007 (Ver gráfico N° 11), es decir se cumplió con la reducción de deuda, pero así mismo citar un aspecto curioso del desendeudamiento público de este periodo, debido principalmente a disponibilidad discrecional de Fondos de Estabilización Petroleros cómo el Fondo de Estabilización Petrolero “FEP”, el Fondo de Estabilización,

Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público “FEIREP” que posteriormente se llamaría Cuenta de Reactivación Productiva y Social del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal “CEREPS”, el Fondo de Ahorro y Contingencia “FAC” y el Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energéticos e Hidrocarburos “FEISEH”, que como denominador común privilegiaron el servicio de la deuda pública y que para los mercados financieros era muy llamativo que un país con problemas económicos tenga fondos con fines de cumplimiento de pago, es decir, se postergó la inversión social que era prioritario por la inestabilidad instalada en el país.

Todos estos fondos acumularon desde 1999 hasta 2006 un total de ingresos a precios corrientes de USD 6425.08 y egresos por USD 4757.71 millones; esto generó un saldo positivo total de USD 1190.35 millones a Diciembre del 2006, es decir disponibles.

Tabla Nº 5: Fondos Petroleros en Millones de Dólares Valores Nominales

Año	FEP 1/		FEIREP/CEREPS		FAC		FEISEH	
	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos
1999	252.4	252.36						
2000	222.5	122.62						
2001	40.05	126.05						
2002	96.86	66.2						
2003	294.66	301.75	80.59	0				
2004	354.99	251.3	561.42	532.88				
2005	457.99	544.75	1072.98	888.19	128.68	0		
2006 2/	522.09	544.24	1194.49	963.5	426.28	143.49	719.1	20.38
TOTAL	2241.54	2209.27	2909.48	2384.57	554.96	143.49	719.1	20.38

Fuente: Banco Central del Ecuador, citado en el trabajo de (Artola & Pazmiño, 2007)

1/ Desde 1999 hasta el 2002 el fondo se denominaba Fondo de Estabilización Petrolera FEP, y a partir del 2003 se lo denomina FEP por Liquidar.

2/ Datos al 31 de diciembre de 2006.

3.3.1. EI FEIREP/CEREPS

El Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, se creó con la “LOREYTF” del año 2002, mismo que indica que constituyen recursos de este Fondo todos los ingresos del Estado provenientes del petróleo crudo por participación Estatal, es decir, por la regalías de las compañías privadas y por ventas directas de la participación del Estado, la administración recae sobre el Banco Central, a continuación el destino de los recursos de este Fondo.

Tabla Nº 6: Asignación de Recursos del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público en Porcentaje

FEIREP		
✓ El 70% a recomprar la deuda pública “Externa e Interna” a valor de mercado.	✓ El 20% a estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5% del Producto Interno Bruto – PIB-, índice que deberá mantenerse de manera permanente; y, a cubrir los gastos ocasionados por catástrofes y para atender emergencias legalmente declaradas	✓ El 10% a través de educación y salud para promover el desarrollo humano.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal 2002.

Por otra parte, con la Ley reformativa de la “LOREYTF” en el año 2005, se da paso a la liquidación del “FEIREP” que transfirió sus recursos a la nueva cuenta llamada “CEREPS”, la administración y control de este Fondo es del Ministerio de Economía y Finanzas.

La “CEREPS” se alimentaba de dos fuentes: por los ingresos provenientes de la venta directa del crudo producido bajo la modalidad de contratos de

participación del Estado en los campos de crudo de menos de 23 grados API; y, por los ingresos por las regalías de los contratos de participación del Estado de los campos de crudo menor a 23 grados API⁸. De estos, se reparte a la CEREPS el saldo total que queda luego de la restitución de costos de comercialización y transporte a PETROECUADOR y la distribución de acuerdo a la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y Fortalecimiento de sus Gobiernos Seccionales ECODESARROLLO, (Artola & Pazmiño, 2007, pág. 11).

La distribución de estos recursos es de la siguiente forma:

Tabla Nº 7: Asignación de Recursos de la Cuenta de Reactivación Productiva y Social del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal /Porcentaje

CEREPS						
✓ El 35% para financiamiento de proyectos productivos en los sectores agropecuario, industrial, pesca artesanal, pequeña industria, artesanía y microempresa, recompra de deuda pública externa e interna.	✓ El 30% para proyectos de inversión social distribuidos de la siguiente manera: El 15% para inversión en el sector de educación y cultura y el 15% para inversión en salud y saneamiento ambiental	✓ El 5% para la investigación científico-tecnológica para el desarrollo, a través de proyectos de investigación y tecnología.	✓ El 5% para mejoramiento y mantenimiento de la red vial nacional.	✓ El 5% para reparación ambiental y social por efecto de los impactos generados por las actividades hidrocarburíferas o mineras desarrolladas por el Estado	✓ El 20% para estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5% del Producto Interno Bruto - PIB-, índice que deberá mantenerse de manera permanente; y, para atender emergencias legalmente declaradas según la constitución de 1998.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal reformado en 2005.

⁸ American Petroleum Institute en siglas "API", es un método de clasificación según la densidad viscosidad y fluidez del crudo en comparación con el agua a temperaturas iguales. En la medición Gravedad API, si el producto de petróleo es más liviano que el agua y flota sobre el agua, su grado API es mayor de 10. Los productos de petróleo que tienen un grado API menor que 10 son más pesados que el agua y se asientan en el fondo, por lo que es difícil de extraer, transportar y refinar para la obtención de sus derivados.

Este fondo en el periodo 2003-2006 acumula ingresos por USD 2909.48 y egresos USD 2384.57 millones (véase en la Tabla N° 6). De los USD 1.194 millones que ingresaron a esta cuenta “CEREPS” hasta diciembre de 2006, USD 407 millones fueron destinados al “FAC” (42,2% del total); USD 207 millones (14,5% del total ingresado) fueron transferidos a los Ministerios de Obras Públicas, al de Educación y Cultura, al de Medio Ambiente y al de Salud. Cabe resaltar que, de manera similar a lo ocurrido en el año 2004 con el “FEIREP”, durante el 2006 se han destinado USD 237 millones a la recompra de deuda pública interna (24,6% del total ingresado) con el propósito de contribuir a cubrir los requerimientos de financiamiento del Presupuesto del Gobierno Central (Artola & Pazmiño, 2007).

3.3.2. El “FAC”

Este Fondo nace de la misma reforma a la “LOREYTF” del año 2005 junto con la liquidación del “FEIREP” e inicios del “CEREPS”, por lo tanto su fin yace para la administración y acumulación del 20% de estabilización de los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5% del PIB, índice que deberá mantenerse de manera permanente; y, para atender emergencias legalmente declaradas según la Constitución de 1998 y previsto por el “CEREPS”. Así mismo se indicaba que todos los recursos de la cuenta especial denominada "CEREPS", que no fueren utilizados al cierre del ejercicio fiscal, se transferirán automáticamente al “FAC”, cabe señalar que este fondo registró ingresos en los años 2005-2006 la cantidad de USD 554.96 y por egresos USD 143.49 millones (ver Tabla N° 5).

El total acumulado en el fideicomiso hasta finales de 2006 representó 1% como porcentaje del PIB, es decir, 1.5% puntos porcentuales por debajo de la meta del 2.5% del PIB, que se estipulaba como meta a cumplir con este fondo (Artola & Pazmiño, 2007).

3.3.3. El “FEISEH”

En octubre del 2006 se aprueba la Ley Fondo Ecuatoriano de Inversión Sectores Energético, que se constituyó como un fideicomiso mercantil cuyo fiduciario fue el Banco Central del Ecuador. Fueron recursos de este fondo según esta ley, todos los provenientes de la explotación y comercialización estatal directa del denominado Bloque 15 de la Región Amazónica Ecuatoriana y de los Campos Unificados Edén-Yuturi y Limoncocha, que se generen desde la reversión al Estado del Bloque y campos unificados especificados. Los correspondientes a la participación del Estado en los nuevos contratos para la exploración y explotación del Bloque 15 y de los Campos unificados Edén - Yuturi y Limoncocha, o por cualquier otro tipo de contrato relacionado con la exploración y explotación de los mismos, que pudieren llegar a celebrarse; y, la rentabilidad que genere la inversión de los recursos del “FEISEH”.

Este fondo registró ingresos por USD 719.1 y egresos por USD 20.38 millones, la distribución de los recursos de este fondo se describe a continuación.

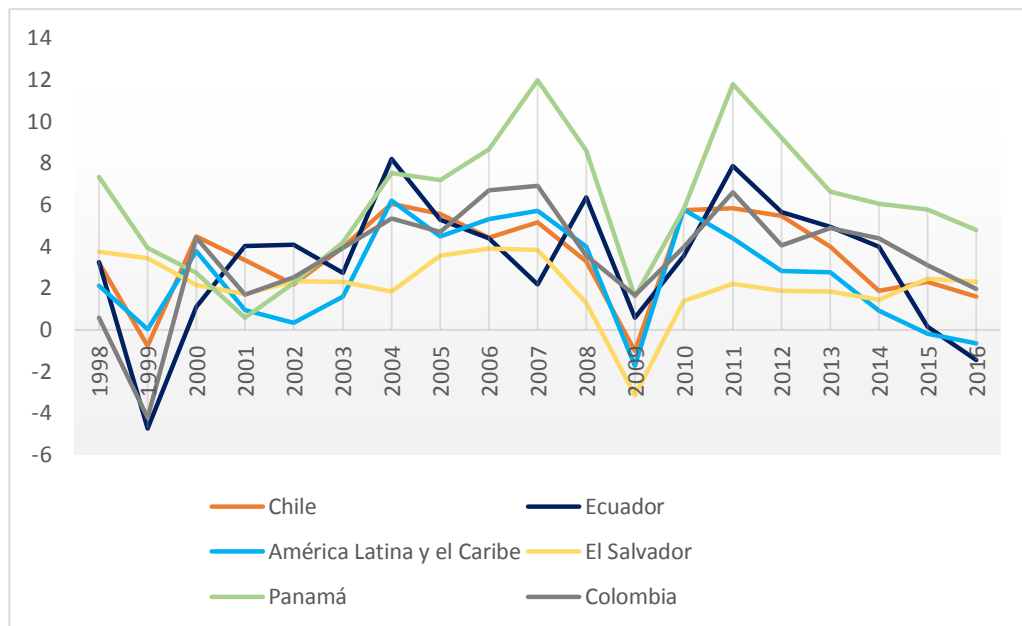
Tabla N° 8: Asignación de Recursos del Fondo de Inversión en los Sectores Energéticos e Hidrocarburos

FEISEH				
<p>✓ El 27% se destinará a compensar los valores del Fondo CEREPS, por culminación de la explotación del Bloque 15 en la región Amazónica, los Yacimientos comunes M1, M2, U y T en el campo Edén Yuturi y el del Campo Limoncocha.</p>	<p>✓ Para cubrir costos operativos incurridos por PETROECUADOR en el bloque 15 y los campos unificados,</p>	<p>✓ Para impulsar en forma prioritaria proyectos de la más alta potencia en generación hidroeléctric a.</p>	<p>✓ Proyectos de inversión en el sector hidrocarburífero de propiedad del Estado, para financiar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La construcción de nuevas refinerías con tecnología de alta conversión, para procesamiento de gas y crudo, como también para la repotenciación de las existentes, hasta que se tenga capacidad para procesar toda la producción de PETROECUADOR, excepto la correspondiente al Bloque 15 y campos unificados y yacimientos 2. La ampliación y construcción de sistemas de poliductos para la distribución interna de derivados; 3. La renovación de las tuberías del SOTE; y, 4. La construcción de infraestructura para el almacenamiento de GLP en tierra. 	<p>✓ Para cubrir los costos que demande la constitución, registro y ejecución de las operaciones del fideicomiso; y, Para cubrir los gastos de fiscalización de los proyectos de inversión y los de auditoría a los estados financieros y a la administración de los recursos del fideicomiso.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal reformado en 2005.

En otro punto, el comportamiento económico ha presentado crecimiento en este periodo, es decir, del 2000 al 2007 la economía ecuatoriana en promedio creció 4% (ver Gráfico N° 7), hubo un crecimiento pronunciado de 8.2% en el 2004 debido principalmente a los altos precios del petróleo, el promedio anual del precio del barril de petróleo desde el año 2000 hasta el 2007 fue de USD 42.7, incluir también una reducción del endeudamiento público.

Gráfico N° 7: Evolución del Crecimiento del PIB Ecuador Porcentual (1998-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del Banco Mundial

En la Ley que se ha venido citando del año 2002 “LOREYTF”, también es importante resaltar la regla fiscal para gobiernos llamados seccionales o municipales en el que en su **Art.7 indica el límite de endeudamiento y relata: para la aprobación y ejecución de sus presupuestos, los gobiernos seccionales deberán observar los siguientes límites de endeudamiento: a) La relación porcentual calculada en cada año entre los pasivos totales y los ingresos totales anuales no deberá ser superior al 100 por ciento; y, b) La relación servicio anual de la deuda a ingresos totales deberá ser inferior al 40 por ciento. Para este cálculo el servicio de la deuda incluirá las respectivas amortizaciones, intereses y deuda flotante. Las entidades del régimen seccional autónomo que al momento de aprobación de esta Ley superaren estos límites deberán**

preparar y ejecutar un plan de reducción para alcanzarlos en un período no mayor de 4 años.

La posición fiscal respecto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el periodo 2001-2007 presenta déficit, se obtuvieron ingresos de USD 9025.1 millones en este rango y los gastos ascendieron a USD 9500.8 millones, la transferencias del Presupuesto y del resto del sector público en el mismo periodo significaron en promedio el 74.3% del total de ingresos de los GADs, tal como se puede apreciar en el Gráfico N° 9.

3.4. Periodo 2007 en adelante: La denominada “Revolución Ciudadana”, Constitución del 2008 y nueva Regla Fiscal desde el 2010.

Desde el 2003 nuevamente se llamaría a elecciones democráticas que en 2007 asume el nuevo Gobierno en medio de situaciones críticas a nivel político y social e incertidumbre por el lado económico, la denominada “Revolución Ciudadana” con su candidato Rafael Correa asume la gestión gubernamental en este periodo que terminaría su mandato en 2017, es decir, 10 años, tomando en cuenta reelección del 2009 y 2013.

Este periodo viene dado por características de expansión económica por el lado de la inversión y gasto público, pero también de un paulatino pero constante endeudamiento aún en tiempos de bonanza petrolera. Así también en este ciclo de gobierno estuvo favorecido por las altas rentas petroleras, que sirvieron para los fines de la agenda gubernamental; también indicar que dicho gobierno tuvo que afrontar la crisis internacional del 2008, y también

condiciones adversas de la naturaleza como el terremoto de Abril del 2016 que significaron un desaceleramiento en la economía por sus efectos.

La economía ecuatoriana en el periodo 2007 al 2016 creció en promedio el 3.4% (ver Gráfico N° 7), así mismo enunciar un crecimiento exponencial del PIB en los años 2008, 2011 y 2012 con 6.4%, 7.9% y 5.6% respectivamente, este crecimiento tuvo las características de un mayor precio del petróleo, en el 2008 el precio promedio anual del barril de petróleo se situó en USD 92.5, 2011 en USD 103.5 y 2012 en USD 102.6, de lo más altos registrados hasta el momento, el promedio del precio del barril de petróleo desde el 2007 al 2016 fue de USD 76.7⁹. Por el lado de la inflación se mantuvo relativamente estable en este periodo con un promedio de 4%, indicar que en la crisis mundial que registró una inflación de 8.4% en 2008, en el 2016 se registra una inflación de 1.7%¹⁰.

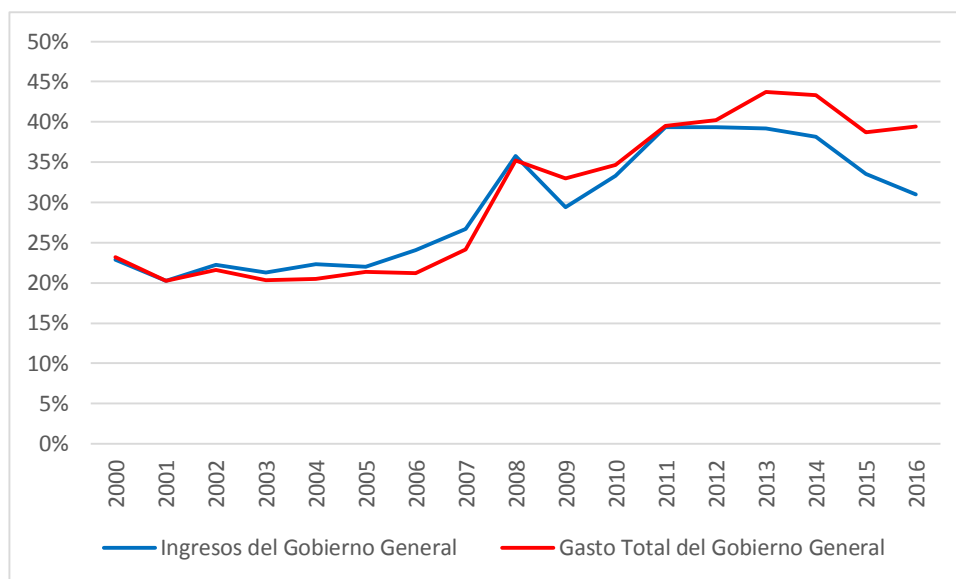
Cabe la importancia de recordar que un país dolarizado como Ecuador, la política fiscal es la herramienta principal para la gestión macroeconómica, por lo que dependerá del manejo adecuado para la sostenibilidad de los recursos públicos, teniendo en cuenta las amenazas externas consideradas en líneas que antecieron. Dado la característica de expansión del gasto e inversión en este periodo de gobierno, es importante mostrar el comportamiento de los ingresos del Gobierno General que desde el 2007 al 2016 suman USD 165349,4 millones y el gasto suma en total USD 194023,4

⁹ Dólares PPA del 2016, elaboración propia a partir del Índice de precios en Estados Unidos, IPC Todos los ítems (promedio 1982-1984=100), Serie de datos estadísticos Economía Internacional Banco Central de Chile.

¹⁰ Datos del Banco Mundial

millones (ver Gráfico N° 8), por ende el país es proclive al endeudamiento para cumplir con los compromisos obtenidos.

Gráfico N° 8: Ingresos y Gastos del Gobierno General como porcentaje del PIB (2000-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de base de Datos del Fondo Monetario Internacional

3.4.1. Hacia una nueva Constitución y Reglas Fiscales

El 15 de Abril del año 2007 en el marco de una consulta popular y como propuesta de campaña del ex Presidente Correa, se convoca a establecer la Asamblea Constituyente de Montecristi provincia de Manabí en la que se redacta y aprueba la nueva Constitución Política del Ecuador publicada en Registro Oficial el 20 de Octubre del 2008, esto en una situación de muchas tensiones político, social y económico.

En esta nueva Constitución se hace constar aspectos claves de las nuevas reglas fiscales que entran en vigencia, tal como la Regla de Gasto, que en su **Art. 286** indica que las finanzas públicas, en todos los niveles de

gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

No obstante y como ya se ha descrito, la relación entre los ingresos y egresos presenta déficit, esto acompañado de tiempos de bonanza petrolera igualmente citados; lo que equivale a indicar la frágil situación fiscal que presenta Ecuador y que hace que los desafíos hacia la estabilidad y equilibrio fiscal sea algo primordial para la sostenibilidad de la economía ecuatoriana.

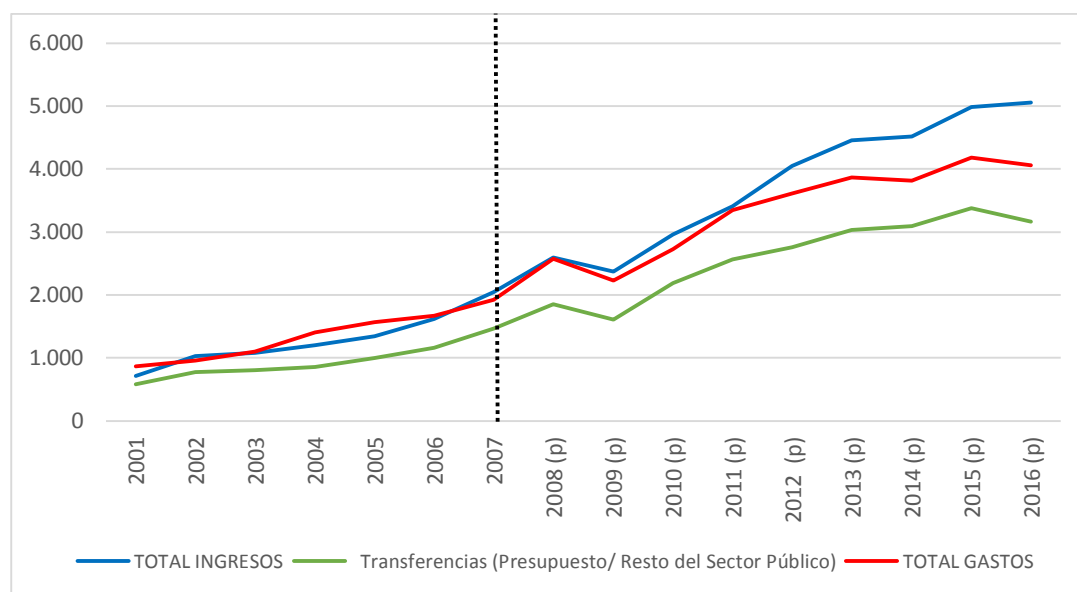
Indicar además, que los fondos petroleros antes citados pasan a tener otra importancia estratégica para la nueva política económica de este periodo denominado “revolución ciudadana”, dichos fondos se eliminan en la Ley Orgánica de Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros el 3 de abril de 2008, y sus recursos pasan a formar parte del Presupuesto del Gobierno Central en calidad de ingresos de Capital, por lo que estas características de este Gobierno en cuanto la expansión de inversión y gasto vienen dadas por la utilización de fondos petroleros que significaron una inyección de liquidez para el cumplimiento de su agenda gubernamental por sobre los USD 1190.35 millones, esto como saldo acumulado hasta finales de Diciembre de 2006.

El 22 de Octubre del 2010 se aprueba el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que se encuentra vigente, y en el que consta la Regla de Deuda que cita en su **Art. 124.- “Límite al endeudamiento público.- El monto total del saldo de la deuda pública realizada por el conjunto de las entidades y organismos del sector público, en ningún caso podrá sobrepasar el cuarenta por ciento (40%) del PIB. En casos excepcionales, cuando se requiera endeudamiento para programas y/o proyectos de inversión pública de interés nacional, y dicho endeudamiento supere el límite establecido en este artículo, se requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional con la mayoría absoluta de sus miembros. Cuando se alcance el límite de endeudamiento se deberá implementar un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal”.**

De igual manera en el mismo Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas toma en cuenta los Gobiernos Autónomos Descentralizados “GADs” para los límites de deuda y en el que expresa en su **Art. 125 “sobre los límites al endeudamiento para gobiernos autónomos descentralizados** indicando que para la aprobación y ejecución de sus presupuestos, cada gobierno autónomo descentralizado deberá observar los siguientes límites de endeudamiento: 1. La relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al doscientos por ciento (200%); y, 2. El monto total

del servicio anual de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el veinte y cinco por ciento (25%) de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento”.

Gráfico N° 9: Operaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Ecuador (2001-2016) Millones de Dólares Nominales



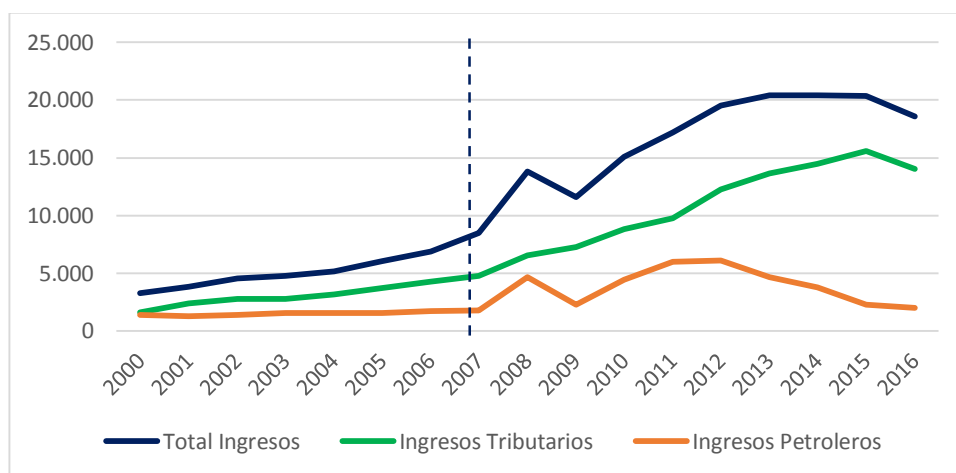
Fuente: Elaboración propia a partir de Boletines del Banco Central del Ecuador- (p) significa provisional dado por BCE.

La posición fiscal respecto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el periodo 2007-2016 muestra cifras positivas, se obtuvieron ingresos de USD 36432.3 millones en este rango y los gastos ascendieron a USD 32327.8 millones, la transferencias del Presupuesto y del resto del sector público en el mismo periodo significaron en promedio el 69.5% del total de ingresos de los GADs, tal como se puede apreciar en el Gráfico N° 9.

Al depender principalmente de la política fiscal, los retos de la misma hacen que se dé seguimiento de las variables que actúan en ella, claro está teniendo en cuenta las posiciones y estrategias de cada gobierno en su

gestión. Ecuador, tiene claro que depende principalmente de ingresos petroleros, pero así también de los ingresos tributarios que recauda que se ha tratado de aumentar y que son ingresos permanentes. Para el año 2016 los ingresos tributarios representan el 75.5% de los ingresos totales del Gobierno Central y los ingresos petroleros el 8.3%, que como ya se ha expuesto los precios del mismo hacen volátiles los ingresos.

Gráfico N° 10: Operaciones del Gobierno Central Ingresos Ecuador en Millones de Dólares Corrientes (2000-2016)

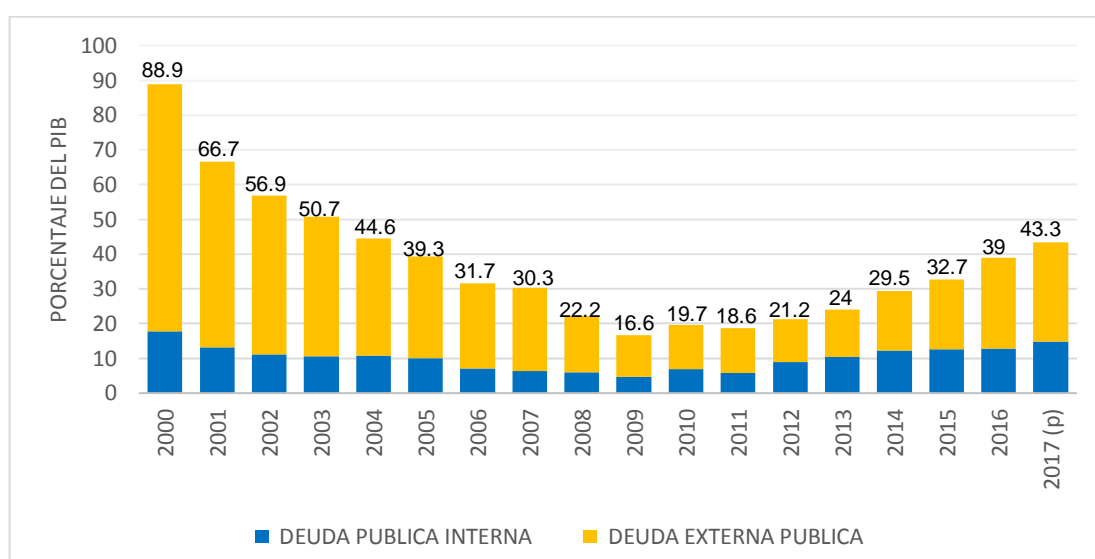


Fuente: Elaboración propia a partir de varios Boletines e Informes del Banco Central del Ecuador desde 2000 al 2016

Ecuador ha funcionado en base a un modelo en el cual los incrementos en los ingresos han servido para financiar gastos inflexibles, profundizando aún más el marcado divorcio entre la planificación de mediano plazo y la presupuestación, generando a su vez en todo el sector público ecuatoriano ambigüedad, por su parte los mecanismos sostenibles de financiamiento, como son la generación de ingresos tributarios y/o el control del gasto han sido relegados y se ha optado, principalmente, por el de la deuda pública, lo que pone en peligro la sostenibilidad de las cuentas fiscales, ya que una

proporción creciente de los ingresos es absorbida por el servicio de la deuda. Es importante que las autoridades en su periodo de gestión comprendan la importancia de fortalecer la percepción de solvencia del Estado (Almeida, Gallardo, & Tomaselli, 2006, pág. 57).

Gráfico N° 11: Deuda Pública Total de Ecuador como Porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de varios Boletines e Informes del Banco Central del Ecuador desde 2000 al 2016, los datos del 2017 (p) son tomados a fecha de Agosto 2017.

Debido a las altas fluctuaciones de los precios de los *commodities*, *shocks* externos, limitaciones en la política macroeconómica, desastres naturales no previstos y dificultades de gobernanza y gobernabilidad, Ecuador es un país vulnerable y tiende a problemas de endeudamiento fiscal, por lo tanto la sostenibilidad fiscal ecuatoriana depende de un manejo eficiente en las finanzas públicas con reglas claras que permitan aprovechar las épocas de bonanza y poder gastar más en épocas recesivas pero sin tener que depender del endeudamiento o de necesitarlo que tenga la transparencia social y fiscal necesaria, acorde con la realidad económica del país.

CAPÍTULO IV

4. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA RECOLECTADA

Para el análisis de este capítulo se contó con los criterios de los entrevistados que a continuación se detalla en orden alfabético según apellido:

Nombres del Entrevistado	Formación profesional	Experiencia profesional o Académica
Acosta Espinosa Alberto	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estudios de Economía en la Universidad de Colonia, República Federal de Alemania (1977-79), geografía económica, economía industrial y administración de empresas en la misma Universidad. ✓ Estudios de Filosofía y Ciencias Políticas en la Universidad de Bonn (RFA), entre otros estudios 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ex Funcionario del Banco Central del Ecuador. ✓ Consultor ILDIS, OLADE, Naciones Unidas, UNICEF, CEPAL, CONUEP, entre otros. ✓ Ex Ministro de Energía y Minas en 2007. ✓ Ex Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi-Ecuador 2008. ✓ Profesor de FLACSO/Sede Ecuador, Universidad de Cuenca.
Campuzano Juan Carlos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Maestría en Economía, Universidad Pompeu Fabra ✓ Maestría en Economía, Universidad de Chile ✓ Economista, Escuela Superior Politécnica del Litoral-Ecuador 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Experto Supervisor de Auditoría Servicio de Rentas Internas Ecuador. ✓ Jefe Nacional de Estudios para el Servicio de Rentas Internas ✓ Coordinador del Centro de Investigaciones Económicas ESPOL ✓ Profesor en ESPOL
Castillo José Gabriel	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ph.D in Economics, Texas A&M University ✓ Maestría en Economía,, Texas A&M University ✓ Economista Pontificia Universidad Católica del Ecuador 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Consultor Económico y Asesor Técnico para UNICEF. ✓ Consultor Económico para Hexagon Cia Ltda ✓ Profesor de ESPOL de Economía ✓ Coordinador del Laboratorio de Economía Experimental ESPOL
Espinosa Goded Luis	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Master en Comercio Internacional 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Profesor Investigador de Economía en Universidad

	✓ Doctorando en Economía de la Escuela Austriaca	de San Francisco de Quito
Falconí Morales Juan	✓ Doctorado en Economía, teoría y Desarrollo Universidad de Paris 1, Pantheon Sorbonne	✓ Macroeconomista y estadístico ✓ Especialista en política fiscal y monetaria ✓ Ex Funcionario del Banco Central del Ecuador ✓ Consultor de Unión Europea, Banco Mundial, CAF, BID, PNUD)
Lee Yeh Po Chun	✓ Economista University of Southern California ✓ Relaciones Internacionales University of Southern California ✓ Post-Grado en Economía University of Southern California ✓ Ph.D en Economía aplicada en Universidad de Nanjing	✓ Ex Asesor Económico y Tecnológico en Asamblea Nacional del Ecuador. ✓ Profesor en Universidad Central-Instituto de Ciencias Internacionales ✓ Profesor de Instituto de Altos Estudios Nacionales Ecuador

4.1. Trayectoria de las Reglas Fiscales en Ecuador

Las reglas fiscales ecuatorianas surgen en un momento de presión fiscal compleja, acarreando una crisis financiera y una elevada deuda. Por un lado la sociedad civil demandaba estabilidad y orden social, por otro lado la incursión de la nueva moneda venía adaptándose a un nuevo esquema de orden económico, que efectivamente carecía de fortalecimiento técnico y político, en ese sentido, la “LOREYTF” que se aprobó en el 2002, y en la que constan las primeras reglas macro fiscales, constituye el esfuerzo del Estado en permitir ciertas restricciones o guías de política que permitan apuntalar la dolarización. Precisamente en este análisis (Castillo, 2017) establece que el objetivo fundamental de esa ley fue establecer convicciones de estabilidad del presupuesto público y que aseguren una sostenibilidad del esquema monetario.

Actualmente las reglas fiscales se guían en función de la Constitución del 2008 y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas desde el 2010. La justificación de las reglas macro fiscales desde la concepción del presupuesto público yace en que para poder gestionar la política fiscal y en un esquema en donde no existe posibilidad de política monetaria, requiere de ciertas herramientas de administración del presupuesto, desde el punto de vista que el Estado pueda disponer de los recursos necesarios para intervenir en la economía.

Antes de la aprobación de la ley “LOREYTF”, la deuda pública en relación al PIB bajó de 88.9% en el 2000 a 66.7% en 2001 e incluso a 56.9% en 2002 (ver Gráfico N° 11), lo que significa que antes de la implementación de las reglas fiscales ecuatorianas en dicha Ley, la deuda pública venía disminuyendo, pero con la particularidad que se tenía un fondo petrolero “FEP” que estipulaba la priorización de la deuda que en su inicio se destinaba el 50% de esos fondos a cubrir pasivos del Estado, por lo tanto no es virtud de la implementación de las reglas fiscales la disminución de la deuda pública ecuatoriana, sin embargo si ayudó como lineamiento específico el poner un meta de desendeudamiento hasta llegar al 40% del PIB, que de hecho se cumplió y en demasía, al pasar la deuda de 50.7% en 2003 a 16.6% en 2009, la menor deuda registrada desde la dolarización.

Las presiones políticas complejas en Ecuador, en el que la estabilidad económica es muy discrecional en el presupuesto público, las medidas de recorte del gasto social y la priorización del servicio de la deuda pública,

dejaron consecuencias por el lado de la inversión social al menos en los primeros seis años de dolarización, el servicio de la deuda¹¹ en el año 2000 en relación al PIB fue de 12.5%, en el 2002 se situó en 8.1%. Como ejemplo de esto, se puede obtener una idea del manejo fiscal si se contempla la distribución del presupuesto: en el 2004, el 87% de los gastos se destinó a servicios: 47% al servicio de la deuda pública y 40% a servicios generales, con un margen mínimo para inversión, tanto en el sector social como en el productivo (Acosta, 2005) además de incluir que en el 2004 se registró un crecimiento de la economía de 8.2% según datos del Banco Mundial, por lo tanto las propias restricciones coyunturales presupuestales hacían de estos años una gestión con poca capacidad en gasto social e inversión.

Por la alta dependencia del petróleo en Ecuador, hace pensar que las reglas fiscales deben permitir aislar la volatilidad que genera el precio del petróleo, de forma tal que atenué el riesgo de liquidez. Esto supone gestionar esa volatilidad existente y a la vez propenda a la construcción de una política fiscal anti cíclica (Dávalos, 2012), sin embargo, en el caso ecuatoriano, sus fondos petroleros como el “FEP”, “FEIREP/CEREPS”, “FAC” y “FEISEH”, no tenían esa priorización de solventar necesidad complejas de los ciclos económicos sino más bien cumplir con los acreedores de la deuda, puesto que los riesgos políticos dependían en gran medida de la distribución del presupuesto y sus priorizaciones para mantener el status político.

¹¹ Información estadística Cuadro N° 13 del libro de (Acosta, Breve Historia Económica del Ecuador, 2012).

Esta política económica incrementó los Bonos Global, antes de la creación del “FEIREP”, establecido en 2002, se cotizaban en menos del 50% los Bonos Global a 12 años, emitidos por USD 1250 millones, e incluso menos del 40% por los Bonos Global a 30 años, por USD 2700 millones. En enero del 2003, los Bonos a 12 años ya se cotizaban al 67% y los bonos a 30 años en 48%, en ese año alcanzaron valores inimaginables: los primeros llegaron a 101% y los segundos al 85% (Acosta, 2012).

El hecho de tener un fondo de reducción de deuda, significó decirles a los acreedores y decirle al mercado internacional en general, que mientras mejor esté ese fondo, mayor garantía tienen sobre su deuda, lo cual incrementó los precios de la deuda en el exterior, por lo tanto el gasto inorgánico, entonces cada vez fue más costoso reducir la deuda, básicamente se envió al mercado la señal de que se tendrá fondos que se encargarán del cumplimiento de esos compromisos, que eso estratégicamente fue un error de las autoridades, relegando a segundo plano las necesidades sociales.

Mencionar que otra dificultad en los fondos petroleros y concretamente el “FEIREP”, fue que las reglas de acumulación de este fondo forzaba al Gobierno a ahorrar demasiado en determinado tiempo y no suficiente en otro, dadas las continuas y sistemáticas modificaciones que sobre todo afectaría la asignación de recursos obtenidos. La fórmula conllevó a una estimación conservadora de la duración de las reservas petroleras, llevando al gobierno a mantener una política fiscal más restrictiva de la necesaria en

ciertos momentos, que luego incrementó la tentación de liberar las reglas (Almeida, Gallardo, & Tomaselli, 2006), y de hecho, fue parte de la justificación de la eliminación de los fondos en el 2008; bajo estos argumentos precisamente también se destruyó una institución positiva que es el tener un fondo de estabilización económica, hoy en día no se tiene estos fondos de estabilización y estamos viendo las dificultades muy grandes en la administración del presupuesto público.

Específicamente el diseño y sobre todo la interpretación de la “LOREYTF” no era claro, no estableció cómo se comparan los gastos, si efectivamente se lo analizaba con el valor aprobado en aquel entonces por el Congreso Nacional que vendría siendo el inicial o sobre el ejecutado –codificado- del año anterior, lo que conllevó a utilizar la que más le convenga a la autoridad económica, que además resultaba un incentivo para el político para conseguir el voto popular y mantener la condición de poder.

Por otra parte, el cumplimiento de las reglas macro-fiscales se verificó sólo en la pro forma, pero nunca se lo evaluó en la ejecución ni al final del mismo, cuando usualmente el presupuesto ha sufrido una serie de modificaciones (Almeida, Gallardo Verónica, & Tomaselli, 2006), actualmente presenta el mismo problema, incluyendo que, la planificación ex ante de los ingresos a partir de *commodities* en el largo plazo no existe en la formulación del presupuesto público, por lo que aplicar política contra cíclica para gestionar los *shocks* a partir de la gestión fiscal es deficiente, lo que ha ido generando déficits de las cuentas públicas internas y externas al no tener contemplado

contingencias de los ingresos, en un país que no ha cambiado su matriz productiva.

La exposición de Ecuador a los *shocks* ha aumentado, no sólo de carácter exógeno sino también interno por el tema político al no existir consenso y acuerdos en la disposición y gestión del presupuesto público, mismo que se ha realizado sin un criterio de gasto público y con características de corto plazo, lo que ha generado deterioro fiscal en el mediano y largo plazo, tal como se puede observar en el Gráfico N° 12, especialmente a partir del 2009 hasta la actualidad. La distribución de los recursos presenta presiones sectoriales en los ciclos políticos, flexibilizando demasiado el espacio fiscal a conveniencia del hacedor de la política económica, mismo que se basa en incentivos que la misma institucionalidad lo permite.

Ecuador tiene una institucionalidad fiscal deficiente (Lee, 2017), lo que permite que las decisiones sean arbitrarias, lo que resulta en la inobservancia de las reglas fiscales que han existido, puesto que los incentivos de no aplicar las restricciones normativas resultan en mejores réditos políticos que los castigos, se producen presiones de gasto cuando hay mayores ingresos que las reglas fiscales no han logrado aislar.

Con la eliminación de los fondos petroleros en el 2008, significó incluso desde las finanzas públicas una inyección de liquidez, cuyos recursos permitieron sostener una gran inversión pública en los primeros años del gobierno del ex Presidente Correa, el gasto de capital en formación bruta de

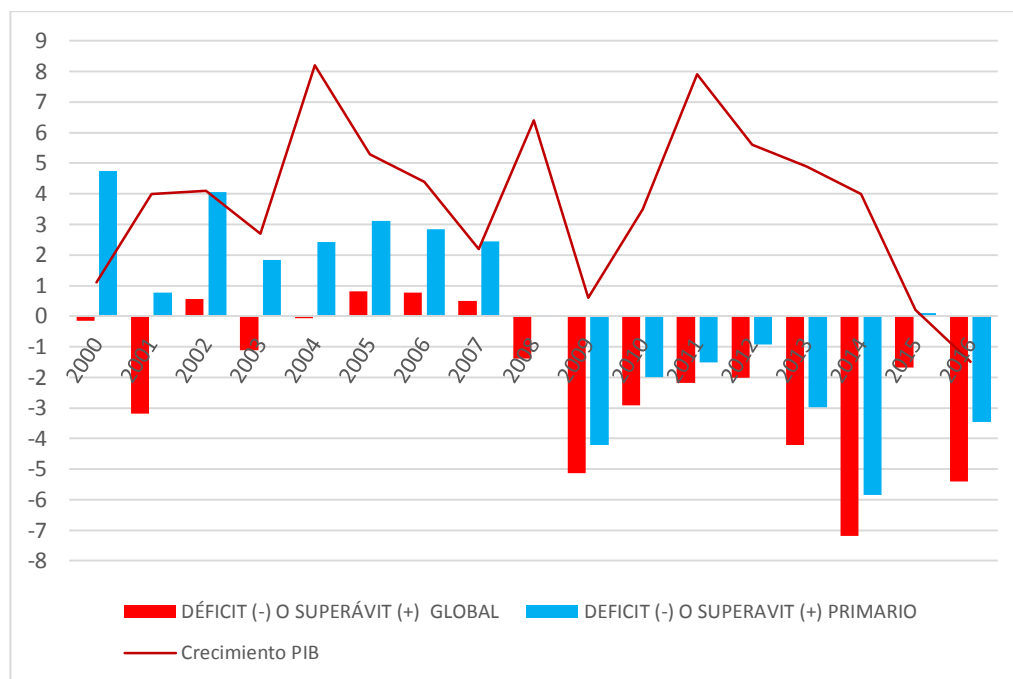
capital fijo¹² en relación al PIB pasó de 4.6% en 2006 a 7.4% en 2007 e incluso aumentó a 12.9% en 2008 cuando el precio del petróleo no era muy alto como el que se llegó a tener en el 2011 y 2012, para el año 2016 registra el 10.4%, entonces fue gran ventaja contar con esos fondos y disponerlos libremente.

El haber tenido esa inyección de recursos y el aumento de precios del petróleo para la política fiscal en términos sociales tuvo mejoras desde el punto de vista de la distribución de recursos públicos, a modo de ejemplo el gasto social¹³ en porcentaje del PIB registró el 2.5% en el 2000, 2003 con el 3.6%, 2005 el 4.2% y para el primer año de gobierno del ex Presidente Correa es decir en el 2007 pasó a 5.3%, para su reelección en 2009 se situó en 8.1%, para su segunda reelección en 2013 aumentó relativo al 8.5%, sin embargo en el mediano plazo se llegó a erosionar las cuentas fiscales al no ser sostenible el aumento del gasto respecto de los ingresos (ver Gráfico N° 8) y al aumento considerable del gasto corriente, acrecentando que los déficits presupuestarios que se expresan en el déficit fiscal primario y global se financien con deuda externa, que se puede observar que aumentó (Ver Gráfico N° 11).

¹² Base de datos estadísticos del Banco Central del Ecuador, operaciones del SPFN –base devengado- como porcentajes del PIB.

¹³ Base de datos de gasto público social CEPALSTAT

Gráfico N° 12: Balance Primario y Global del Sector Público No financiero y crecimiento del PIB (2000-2016)



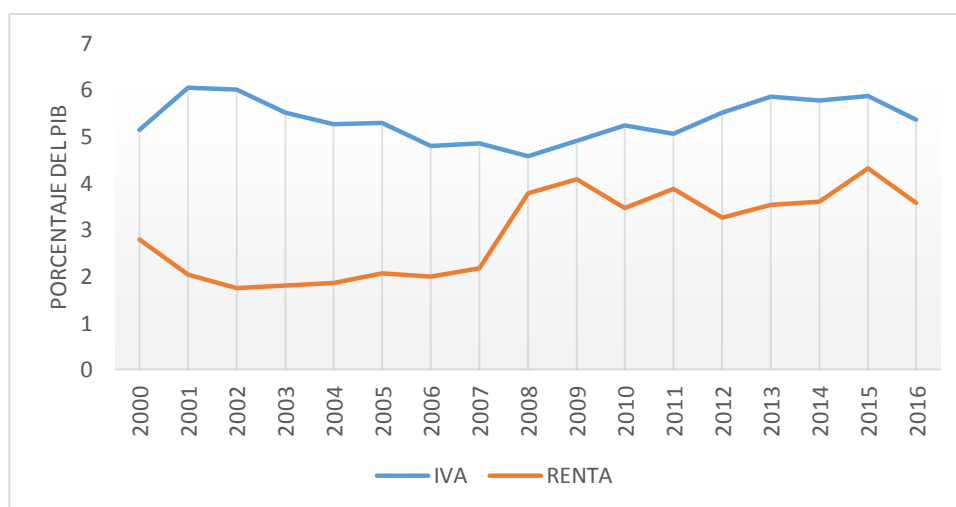
Fuente: Elaboración propia a partir de varios Boletines e Informes del Banco Central del Ecuador desde 2000 al 2016 y Banco Mundial

En lo que a educación y salud se refiere, dos de los principales rubros sociales, los efectos en el gasto también son considerables y notorios en los periodos de gestión gubernamental, para el 2000 el gasto¹⁴ en porcentaje del PIB en educación registró 1.5% y salud el 0.6%, para el 2003 consta el primer rubro en 2.1% y salud el 1%, para el 2005 educación registra el 2.3% y salud el 1%, para el 2007 educación representa el 2.7% y salud el 1.2%, en los periodos de reelección de Correa es decir para el 2009 educación registró el 4.2% y salud el 1.6%, en el 2013 educación representa el 4.8% y salud 2.1%, para el año 2016, según datos del Banco Central del Ecuador educación registra 3.2% y salud el 2.4%.

¹⁴ Base de datos de gasto público social CEPALSTAT

Este incremento del gasto le puso presión a la política tributaria que se vio en la necesidad de hacer reformas y adecuarse para generar más ingresos para sostener de alguna manera la desaforada euforia del gasto público, esto significa por el lado de los agentes productivos más carga tributaria; la responsabilidad en la recaudación de tributos significó el 75.5% del total de ingresos en el año 2016, lo que conlleva a determinar su importancia, pero esta presión tributaria significa un deterioro dentro la productividad del país al tener un sistema tributario regresivo, en el que la responsabilidad recaudatoria recae en los sectores sociales más vulnerables, como los emprendedores, mermando la capacidad de inversión y respuesta en la dinámica económica (algo que puede ilustrarse con la importancia del IVA que grava más a los consumidores – ver Gráfico 13 - aunque la regresividad también tiene que ver con la estructura de los impuestos, las exenciones, la elusión y la evasión).

Gráfico Nº 13: Ingresos Corrientes del Gobierno Central por impuesto (2000-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir base de datos del Banco Central del Ecuador

Un ejemplo claro de dos aspectos puntuales de las vulnerabilidades de las reglas fiscales que se puede mencionar, es lo ocurrido con la hecatombe del terremoto del 16 de Abril del 2016 que el costo total de la reconstrucción se estimó en 3344 MM USD (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2016), primero la fragilidad de respuesta al no disponer de fondos de estabilización que atenúen este tipo de problemas no esperados puesto que el país no contó ni cuenta con recursos estabilizadores, y segundo que esto conlleva a un gasto no considerado, mismo que repercute en las decisiones de la autoridad económica que tiene que concentrarse en conseguir liquidez para solventar las pérdidas, una de esas presiones fue el considerar y resolver aumentar el IVA de 12% a 14% por un año, que como ya se ha descrito es un impuesto regresivo, además de ser una decisión reactiva sin determinantes de estudios rigurosos de su justificación, esto significa trasladar los costos de reconstrucción a un segmento de la sociedad, lo que repercute en una carga tributaria adicional y no compensada en su producción, y que además el venir sosteniendo déficits en el balance fiscal no encuentra otra medida de solución que es contraer deuda, el Balance primario del año 2016 es de -3.45% y el Balance global de -5.41%, es decir deficitario (ver Gráfico N° 12 y Anexo 1).

El no disponer justamente de un fondo de estabilización para enfrentar situaciones adversas ha permitido contraer compromisos vía endeudamiento como la emisión de bonos del Estado. El ahorro es bueno y hay que dar las condiciones para que ese ahorro fluya cuando sea necesario. Ahora las reglas que existen no son suficientes, se estableció que no se puede

contratar deuda para gasto corriente, en la práctica eso se ha hecho, se ha contratado deuda para pagar deuda (Acosta, 2017). Por consiguiente, no se ha cumplido con la regla de los egresos permanentes se financien con ingresos permanentes, establecido en el Art. 286 de la Constitución del 2008 porque existe una brecha negativa entre estas variables, ni tampoco se ha cumplido con las regulaciones del Art. 290 de la misma normativa numeral “1” que indica que se recurrirá al endeudamiento público solo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes, lo que da a pensar que no hay validación de las reglas fiscales en Ecuador.

Ecuador enfrenta importantes desafíos en el manejo de su política fiscal y también ha ejecutado ajustes que han servido para indicar las deficiencias en la formulación del presupuesto público, que incluido las implicaciones anteriormente mencionadas en lo que tiene que ver con la evaluación ex ante de contingencias en los precios de las materias primas, especialmente el petróleo, ha dado lugar que no haya coherencia en los resultados presupuestales, es decir, se ha venido programando los ingresos en base a supuestos no conducentes con la realidad, un ejemplo de ello es que en el año 2015 debido a la caída del precio del petróleo en los mercados internacionales se produjo un efecto en los ingresos fiscales y en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En consecuencia, ese año se recortó el Presupuesto General del Estado en 6,1%, es decir 2 200 MM USD, debido a que había sido elaborado bajo el supuesto de que el precio del petróleo sería

de USD 79.5 por barril (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2016) y el precio registrado del barril de petróleo en ese año es USD 42.4.

La sostenibilidad fiscal del país tiene grandes peligros de estabilidad y dependiente de endeudamiento, además de no estar preparados presupuestariamente para un nuevo escenario de caídas del precio del petróleo, ni mucho menos por emergencias de causas de fenómenos de la naturaleza, esto obedece fundamentalmente por no haber diseñado un Fondo que sirva como estabilizador de la economía y que permita aislar los riesgos en una economía dolarizada, pero también se puede indicar que las decisiones de la gestión macro fiscal padecen de claras metas, mismas que están sujetas al corto plazo, haciendo salvedades a las condiciones estructurales y complejas de los desafíos que se necesita la política fiscal en Ecuador.

En este momento las reglas macro fiscales son bastante débiles, no por su existencia, sino por su inobservancia (Castillo, 2017), y al ser precarios los sistemas de transparencia y rendición de cuentas, generan incentivos perversos a la contabilidad “creativa” de gasto y deuda, por lo tanto la experiencia ecuatoriana en el uso de las reglas fiscales se rompen, surgen ejemplos a partir de estas aseveraciones como es la reclasificación de las ventas anticipadas de petróleo que constan como cuentas por pagar de Petroecuador, en lugar de deuda del gobierno (Fierro Renoy, 2017), efectivamente por el hecho de no verse impedido en la normativa el

incremento de deuda ni tampoco contrariar lo que en la Constitución dispone respecto de no financiar el gasto corriente con ingresos no permanentes.

Por otra parte, el funcionamiento de las reglas fiscales en los gobiernos Subnacionales carece de las mismas controversias contables “ingeniosas” para los balances de gasto. En promedio el 71.4%¹⁵ en el periodo 2001-2016 son transferencias del gobierno central por lo que es una alta dependencia de las rentas nacionales, y al no tener mucha capacidad de generación de recursos, absorbe gran parte de los generados por el gobierno central, mismo que se vuelven volátiles en ciertos periodos por los precios de los *commodities*, lo que significa que sostener las transferencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados -GADs- tiene sus implicancias en la sostenibilidad fiscal aún más en periodos deficitarios, puesto que para cumplir con lo que dispone la Constitución en su **Art. 271 que dice: “Los gobiernos Autónomos Descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público”** se tiene que incurrir en deuda, lo que contrapone la normativa, porque los recursos generados no son suficientes y esto supone problemas de gestión en los GADs ya que condicionan sus compromisos en las expectativas de las transferencias, y como se había indicado al principio de este punto, surgen situaciones contables a conveniencia de la autoridad, como ejemplo se puede indicar la

¹⁵ Base de Datos del Banco Central de Operaciones de los Gobiernos Autónomos y Descentralizados GADs

reclasificación del gasto de las transferencias que figuran como gasto de inversión cuando en realidad en 2016 un 90% se destinó a gasto corriente¹⁶ (Fierro Renoy, 2017).

El cuestionamiento de los GADs en su presupuesto, supone una presión al endeudamiento público y al recaudo, ya que al no tener recursos disponibles, es decir liquidez, el endeudamiento sub nacional se hace visible por vía a crédito a entidades externas o internas y como al ser el Estado el garante de estas asignaciones, representa al final contable adquirir deuda para suplir las transferencias, que implica el absorber gran parte de los ingresos para cumplir con los acreedores y el gasto corriente, por lo que las mismas fallas de coordinación favorecen al desequilibrio fiscal.

Así mismo en lo referente a la deuda pública y es lo que actualmente se está discutiendo sobre la transparencia de las cuentas y la sostenibilidad de la misma, no deja de ser el caso esencial de esta investigación, en el sentido de que la misma normativa se presta para interpretaciones y de no acomodarse surgen las famosas reformas aún más pronunciadas previo a contiendas electorales por la autoridad respectiva. La deuda pública total registrada para el 2016 según el Banco Central del Ecuador es de 39% en relación al PIB.

Se han buscado mecanismos para mantener la formalidad de la norma pero en términos reales la norma no ha significado una limitación. En Ecuador

¹⁶ Base de Datos del Banco Central, Operaciones de los GADs, las transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el año 2016 registra 2992.6 millones USD y el gasto corriente a 2702.9 millones USD.

esto es casi ningún problema, es decir, se tiene observancia de la ley pero no es necesariamente una camisa de fuerza para la administración pública realizar cambios sistemáticos presupuestarios. El manejo de la deuda pública ecuatoriana se basa y condiciona en el sentido de tener una regla específica que no debe superar el 40% del PIB, ahora bien, a partir de ello y teniendo en cuenta el estar en los límites de endeudamiento, surgen los conceptos “interpretativos” de deuda consolidada vs deuda global, en la primera hace referencia a toda la deuda del Estado sin tomar en cuenta la deuda con las instituciones públicas, es decir la interna, y en la segunda refiere a toda la deuda del Estado incluyendo la interna.

Como consecuencia y a palestra de una futura elección presidencial se firma el Decreto Ejecutivo 1218 en el Registro Oficial Suplemento #869 del 25 de Octubre del 2016, el ex presidente Rafael Correa modifica el Límite de Endeudamiento en el Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el Art. 133 y 135, indicando que se medirá la deuda Pública en relación al estado consolidado informado por el Ministerio de Finanzas, y que el cálculo respectivo se lo efectuará sobre la base de los Estados Consolidados de Deuda Pública correspondiente a cada ejercicio fiscal, de conformidad con el Manual de Estadísticas de las Finanzas Pública del Fondo Monetario Internacional, es decir, básicamente el no reconocimiento de la deuda interna en los balances macro fiscales, dando espacio fiscal y político para más endeudamiento bajo la presión de

mantener un alto gasto público frente a un electorado que toma decisiones en base a sus preferencias y beneficios.

Las instituciones para Ecuador son meras herramientas supeditadas al ciclo político y son herramientas que cuando favorecen se hace todo lo posible para mostrarle al público que se está cumpliendo y cuando desfavorecen se hace todo lo posible para mostrarle al público que la regla no importa. La deuda consolidada lo que en el fondo está diciendo es que el Estado puede desobedecer o incumplir las obligaciones que tiene con las otras instituciones públicas (Goded, 2017), y esto tiene sus consecuencias en el funcionamiento de la economía porque puede lacerar su patrimonio, por lo tanto se asume que no hay responsabilidad política y que se puede llegar a impago con las otras instituciones públicas.

Según informe del Banco Central respecto del movimiento de la deuda pública¹⁷, la deuda externa registra a Agosto del 2017 el 28.4% y la deuda interna el 14.9% en relación al PIB, es decir, la deuda total asciende a 43.3%, es decir sistemáticamente la regla fiscal más importante por sus implicaciones en los balances presupuestarios carece de observancia y disciplina fiscal, por lo que poner una nueva consideración en la regla no tendrá credibilidad porque no ha tenido ninguna consecuencia alterar la regla anterior.

En Ecuador las condiciones políticas han impedido que se maneje la política macroeconómica adecuadamente persistiendo en la irresponsabilidad

¹⁷ Base de Datos Banco Central del Ecuador, series IEM-331-e y IEM-25-e

(Falconí Morales, 2017), en particular que las reglas fiscales funcionen como corresponde, dando lugar a inobservancias e interpretaciones difusas. Estas condiciones políticas inestables dieron paso a la dolarización dificultando los mecanismos de política monetaria al eliminarse y es entonces que la presión en la política fiscal es trascendental para el país y justamente no se ha podido gestionar de la mejor manera al tener cláusulas de escape mal diseñadas que flexibilizan y relajan la política fiscal, ya que se ha dado paso a métodos “astutos” que no dan cuenta del cumplimiento efectivo y disciplinado de las reglas fiscales.

CAPÍTULO V

5. CONCLUSIONES

La evidencia presentada permite aseverar que la política fiscal ecuatoriana es la más importante herramienta macroeconómica de respuesta a los ciclos económicos al no tener política monetario cambiaria debido a la dolarización de la economía. En consecuencia, las autoridades respectivas deben entender que es la única vía para la sostenibilidad y el equilibrio macroeconómico. Una vez adoptado un sistema dolarizado con tipo de cambio fijo irreversible, es decir, sin posibilidad de devaluar o revaluar, no queda otra alternativa que gestionar las fluctuaciones económicas a partir de la credibilidad de sus instituciones fiscales, lo que conlleva perfeccionar el manejo fiscal para brindar certidumbre y confianza en los agentes productivos.

Para que la distribución de los recursos desemboque en más equidad es imprescindible rever el sistema impositivo ecuatoriano dentro de una dinámica progresiva, ya que de ello dependen los ingresos que sustentan buena parte del presupuesto público. La regresividad de los impuestos actualmente vigentes afecta a sectores sociales con menos capacidad de pago, aumenta el riesgo de evasión y elusión tributaria, y genera incentivos perversos para saltarse las formalidades de la norma.

Por otro lado, la principal dificultad para el adecuado funcionamiento de las reglas fiscales sigue siendo el comportamiento político, que hace que las

reglas fiscales en Ecuador no ofrezcan una coherencia intertemporal a la política fiscal ni una sostenibilidad presupuestaria en el largo plazo.

La idea de construir instituciones más adecuadas en países en desarrollo como Ecuador, requiere superar estos problemas, es decir, aislar esa dependencia que tenemos de los ciclos políticos, para lograr que las instituciones funcionen de mejor forma, es decir, creando políticas de Estado responsables.

Las reglas macro fiscales son instituciones que no se han observado adecuadamente, por lo que han resultado inoperantes desde la gestión macro fiscal, redundando en el círculo vicioso del endeudamiento.

Así mismo, no se han corregido problemas estructurales como la elaboración del presupuesto público que no prevé contingencias en el largo plazo respecto del precio de las materias primas y no clarifica las cifras fiscales para una mejor toma de decisiones en cuanto a la política pública, por lo que los gobiernos tienden a realizar reformas sistemáticas y no coherentes sin verificar en términos reales la relación de los gastos con los ingresos presentando una inconsistencia dinámica en la política económica.

Ecuador ha permitido que se violenten los fines de las reglas fiscales, acomodándose el uso de recursos públicos con fines políticos cortoplacistas y muy discutibles, propios de una gestión ineficiente en el que no se han aprovechado los precios de los *commodities* en bonanza. Ello repercute en un gasto social y de inversión ineficiente y en reiteradas modificaciones y reformas fiscales que flexibilizan o reinterpretan la aplicación de las reglas a

las que, sin embargo, se hace referencia continuamente, como fuente de capital político.

Por lo tanto es imprescindible mejorar la gobernanza de Estado y lograr una mayor tecnificación y una mayor transparencia de las cuentas públicas para tener las garantías necesarias en la gestión macro fiscal.

Ecuador necesita reestructurar los sectores productivos para que sea más competitivo y diversificado en el sentido de no depender de las fluctuaciones de los ingresos por *commodities* y no caer en la llamada enfermedad holandesa creando un efecto riqueza perverso.

Es fundamental que la sociedad ecuatoriana entienda las limitaciones que le impone su excesiva especialización en pocos *commodities* con precios internacionales muy fluctuantes, combinada con una dolarización que recarga de responsabilidades a la política fiscal y que requiere, imperiosamente, la existencia de reglas fiscales más efectivas y con respaldo ciudadano apropiado.

Finalmente, el no tener un fondo de estabilización adecuado ha significado dejar al Estado desprovisto de recursos para solventar situaciones adversas, sean externas o internas, por lo que ellas se traducen en más endeudamiento, lo que hace cada vez más necesario fortalecer el ahorro fiscal, a fin de regular el impacto asociado a la volatilidad en la demanda doméstica por ende aplicar políticas contra cíclicas y reglas fiscales con cláusulas de escape suficientemente institucionalizadas para prevenir el desgaste fiscal en las cuentas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. (2005). *El Aporte de la Remesas para la economía ecuatoriana*. Mexico City: United Nations Secretariat.
- Acosta, A. (2012). *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Acosta, A. (Septiembre de 2017). Reglas Fiscales en Ecuador. (F. Requelme, Entrevistador)
- Alesina, A., & Perotti, R. (1999). Budget deficit and budget institutions. *The University of Chicago*, Pág. 13-26.
- Almeida, M., Gallardo Verónica, & Tomaselli, A. (2006). Gobernabilidad Fiscal en Ecuador. *Serie Gestión Pública CEPAL*.
- Amieva Huerta, J. (2003). *Déficit Fiscal, Deuda y Estabilidad Macroeconómica: El caso de México*. México.
- Artola, V., & Pazmiño, M. (2007). Análisis de los Fondos Petroleros en el Ecuador. *Apuntes de Economía No. 53*.
- Banco de España. (2013). *Reglas Fiscales en América Latina*. Barcelona: Boletín Económico.
- Buchanan, J., & Wagner, R. (1977). *Democracy in Deficit, The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Liberty Fund, Inc.
- Campuzano, J. C. (Septiembre de 2017). Reglas Fiscales en Ecuador. (F. Requelme, Entrevistador)
- Castillo, J. (Septiembre de 2017). Detonantes de las Reglas Fiscales en Ecuador. (F. Requelme, Entrevistador)
- CEPAL. (2016). *Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cukierman, A., & Meltzer, A. (1986). *A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government, and the Benefits of a Constitution*. Economic Inquiry.
- Dávalos, X. (2012). *Credibilidad de la Política Fiscal en Ecuador*. Santiago de Chile.
- De Gregorio, J. (2007). *Macroeconomía Teoría y Políticas*. Santiago de Chile.
- Drazen, A. (2002). *Fiscal Rules From A Political Economy Perspective*. Oaxaca, México: FMI-Banco Mundial.

- Falconí Morales, J. (2010). El Ecuador requiere de una Regla Fiscal explícita. *Gestión*, 36-40.
- Falconí Morales, J. (Septiembre de 2017). Dolarización y reglas fiscales en Ecuador. (F. Requelme, Entrevistador)
- Farah, P., Thomasz, E., & Rubio, I. (2016). *Aplicación de Reglas Fiscales*. Buenos Aires.
- Fernández Díaz, A., Rodríguez Sáiz, L., Parejo Gamir, J., Galindo, M., & Calvo, A. (2000). *Política Monetaria: su eficacia y enfoques alternativos*. Madrid: AC.
- Fierro Renoy, V. (2017). Sostenibilidad de las Finanzas Públicas Ecuatorianas y Patrimonio Público, 1972-2015. *Polemika*, 9-66.
- Figuroa, J. G. (2014). El Enfoque de las reglas fiscales ante la discrecionalidad de la política pública. *Economía Informa*.
- García Serrador, A. (2004). Teoría General sobre Reglas Fiscales. *Quaderns de Política Económica*.
- Goded, L. (Septiembre de 2017). Reglas Fiscales en Ecuador. (F. Requelme, Entrevistador)
- Gomez Sabaini, J. (2009). *La Economía Política de la Política tributaria en America Latina*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.
- Hemming, R., & Kell, M. (2001). Promoting Fiscal Responsibility: transparency rules, and independent. *Banca d'Italia*.
- Johnston, M. (2003). Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability. *Department of Political Science*.
- Kennedy, S., Robbins, J., & Delorme, F. (2001). The Role of fiscal rules in determining fiscal performance. *Banca d'Italia*.
- Kopits, G., & Symansky, S. (1998). Fiscal Policy Rules. *Occasional Paper N° 162 Fondo Monetario Internacional*.
- Lee, P. C. (Septiembre de 2017). Reglas Fiscales en Ecuador. (F. Requelme, Entrevistador)
- Marí del Cristo, M. L., & Gomez, M. (2013). *Fiscal sustainability and fiscal shocks in a dollarized and oil-exporting country: Ecuador*. Barcelona-España.
- Merino García, P. A. (2006). Reglas Fiscales y Mecanismos de Estabilidad. *Repsol*.

- Musgrave, R. (1991). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada 5ª Edición*. McGraw-Hill Interamericana.
- Nohlen, D. (2003). *Gobernabilidad democrática y reformas institucionales en América Latina*. Universidad de Heidelberg.
- OCDE. (2008). La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina. *Síntesis OCDE*.
- OCDE. (2008). Política Fiscal y Desarrollo en América Latina: En busca del Vínculo. *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*.
- Pulgar Arata, C. (2011). *Riesgo Moral y Selección Adversa: Información Privada sobre la productividad y el monitoreo*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., & Weber, A. (2012). *Fiscal Rules in response to the crisis: Toward the "next-generation" rules. A new dataset*. Washington: International Monetary Fund.
- Schmidt Hebbel, K. (2010). *Fiscal rules and institutions in the world and in Chile, trabajo preparado para la Conferencia sobre Instituciones Fiscales Independientes*. Consejo Fiscal de Hungría.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2016). *Evaluación de Costos de Reconstrucción*. Quito.
- Secretaría Técnica del Consejo Fiscal. (2016). *Reglas Fiscales en Perú*. Lima: Consejo Fiscal.
- Tinbergen, J. (1952-1957). *On the theory of economic policy - Economic policy: principles and design*. Amsterdam: North-Holland Publishing.
- Valdivia, G. (2001). Presupuesto Plurianuales no son suficientes: Experiencia Chilena. *Seminario Nacional de Presupuesto Público*.
- Zambrano Córdova, E. (2016). External Shocks on a Dollarized Economy: an Empirical Evidence from Ecuador. *Cuestiones Económicas- Banco Central del Ecuador*, 111-142.

Anexo 1

Cuadro Estadístico de Balance Global, Primario, Crecimiento del PIB, Deuda Pública Total y Precio de Barril de Petróleo

Año	DÉFICIT (-) O SUPERÁVIT (+) GLOBAL en porcentaje del PIB	DEFICIT (-) O SUPERAVIT (+) PRIMARIO en porcentaje del PIB	Crecimiento PIB	Deuda Pública Total en porcentaje del PIB	Valor unitario USD barril en PPA dólares del 2016
2000	-0.14	4.75	1.1	88.9	34.5
2001	-3.18	0.76	4	66.7	26.0
2002	0.57	4.06	4.1	56.9	29.1
2003	-1.12	1.83	2.7	50.7	33.5
2004	-0.08	2.42	8.2	44.6	38.3
2005	0.81	3.11	5.3	39.3	50.4
2006	0.76	2.84	4.4	31.7	60.4
2007	0.50	2.45	2.2	30.3	69.3
2008	-1.39	0.03	6.4	22.2	92.5
2009	-5.13	-4.21	0.6	16.6	58.8
2010	-2.91	-2.00	3.5	19.7	79.2
2011	-2.18	-1.52	7.9	18.6	103.5
2012	-2.01	-0.93	5.6	21.2	102.6
2013	-4.22	-2.98	4.9	24.0	98.5
2014	-7.19	-5.85	4.0	29.5	85.3
2015	-1.68	0.09	0.2	32.7	42.4
2016	-5.41	-3.45	-1.5	39.0	35.0

Fuente: Banco Central del Ecuador y Banco Mundial