



REPUBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

Í LA PREASIGNACIÓN DE RECURSOS PROVENIENTES DE LA ACTIVIDAD HIDROCARBURÍFERA Y SU IMPACTO EN EL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRALÍ

Tesis presentada como requisito para optar al
Título de Master en Seguridad y Desarrollo

Autor: Econ. Juan Pablo Mora Enríquez
Asesor: Econ. Vicente Aguilera Parreño

Quito, 4 de junio del 2001



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

DEDICATORIA

***A mis padres, que con sabiduría siempre
me inculcaron el camino del bien.***

***A Cruz María, María Gabriela y Maria Fernanda, que con
su apoyo y bondad me ayudaron a cumplir el anhelo
deseado.***

JUAN PABLO



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

AGRADECIMIENTO
***Al Instituto de Altos Estudios Nacionales y
al señor Economista Vicente Aguilera
Parreño, por su valioso aporte y guía, que
me han permitido cumplir el objetivo
propuesto.***

INDICE

CONTENIDO GENERAL	P.P.
INTRODUCCION	1-3
CAPITULO I	4-24
ANTECEDENTES:	
1.1. La actividad hidrocarburífera y la evolución de la economía ecuatoriana durante las últimas tres décadas.	4
1.2. Inflexibilidad del Presupuesto del Gobierno Central por la excesiva dependencia de los recursos provenientes de la actividad Hidrocarburífera.	13
1.3. Impacto distributivo del presupuesto Público.	16
CAPITULO II	
EI ESTADO ECUATORIANO Y LA POLÍTICA FISCAL:	25-52
2.1. Análisis histórico del desarrollo del Estado.	25
2.2. El papel de la política fiscal en el nuevo esquema de dolarización.	27
2.3. El futuro del Estado Nación en la Transición a la sociedad global.	36
CAPITULO III	
IMPORTANCIA DE LOS INGRESOS PETROLEROS COMO FUENTE DE FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL.	54-72
3.1 Análisis de la Renta Petrolera.	
3.2 Los ingresos petroleros y sus fuentes.	54
3.3 Distribución de los ingresos del Petróleo.	
CAPITULO IV	68
LA PREASIGNACION DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE	71

LA ACTIVIDAD HIDROCARBURÍFERA Y SU IMPACTO EN EL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL.	
4.1 Causas de la preasignación.	
4.2 Cuantificación de las preasignaciones en el Presupuesto del Gobierno Central.	73-103
	73
CAPITULO V	
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
5.1. Conclusiones.	99
5.2. Recomendaciones.	
	104-110
BIBLIOGRAFIA	104
	108
ANEXOS:	
	111
ANEXO No. 1:	
BASE LEGAL PARA LIQUIDAR Y DISTRIBUIR LOS INGRESOS DE LA ACTIVIDAD HIDROCARBURÍFERA AÑO 2001.	112-124
ANEXO No. 2:	
BASE LEGAL PREASIGNACIONES DE LOS INGRESOS PETROLEROS AÑO 2001.	112
ANEXO No. 3:	
PREASIGNACIÓN DE INGRESOS TRADICIONALES AÑO 2001.	114
ANEXO No. 4:	
PREASIGNACIONES DE GASTOS A TRAVES DE COMPENSACIONES EN EL PRESUPUESTO 2001.	117

ANEXO No. 5: PREASIGNACIONES A GOBIERNOS SECCIONALES EN EL GASTO A TRAVES DE COMPENSACIONES EN EL PRESUPUESTO 2001.	119
ANEXO No. 6: DETALLE DE INGRESOS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL AÑO 2001.	120
ANEXO No. 7: DETALLE DE EGRESOS POR GRUPO DE GASTO DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL AÑO 2001.	123
	124

INTRODUCCIÓN

El Ecuador no ha demostrado progreso en materia de política fiscal y a pesar de la transformación económica que significa la dolarización quedan todavía muchos esfuerzos por realizar en lo que se refiere al control del ingreso y gasto públicos.

Los procedimientos de cálculo y la metodología para la distribución de la renta petrolera entre los diferentes partícipes es un tema muy complejo, existe legislación petrolera abundante y complicada de manejar y hay una extensa lista de partícipes por lo que se hace necesario simplificar estos procedimientos y las normas legales con la finalidad de transparentarlos.

Se entiende por preasignación o predestinación de los ingresos fiscales, a aquellos recursos tributarios y no tributarios, cuyo cobro o recaudación están a cargo del Gobierno Central o sus agentes, pero su destino se halla establecido en diferentes leyes, decretos o acuerdos ministeriales que señalan los proyectos, obras o programas a realizar y la entidad beneficiaria o partícipe, que puede ser pública o privada.

A medida que los ingresos del petróleo fueron convirtiéndose en una importante contribución para la economía ecuatoriana, se emitieron un conjunto de disposiciones legales que destinaban estos recursos a sectores y fines específicos. Con el pasar del tiempo esta practica se extendió a los ingresos tributarios y aún los gastos para compensar a los partícipes de impuestos que fueron eliminados.

La situación del presupuesto del gobierno central es de mucha inflexibilidad como herramienta de la política fiscal tanto por el excesivo endeudamiento que compromete recursos para el pago de capital e

intereses como por la existencia de rigideces en la asignación de recursos que dificultan la labor que cumple el Ministerio de Economía y Finanzas.

Estas rigideces que son conocidas legalmente como ingresos y gastos predestinados, constituyen restricciones presupuestarias que limitan la disponibilidad de ingresos u obligan a mantener un gasto que requiere de su respectivo financiamiento, sin permitir que medie algún criterio de eficiencia o austeridad en el manejo presupuestario.

La mayoría de las preasignaciones fueron eliminadas con la Reforma Tributaria para el año 1989, sin embargo en la actualidad han resurgido otras y hoy están contenidas en más de 50 piezas legales distintas como: leyes, decretos o acuerdos ministeriales que afectan a los ingresos petroleros y tributarios.

Del total de los ingresos corrientes el 27.44% esta preasignado lo que le resta influencia a la política fiscal.

Si a lo anterior le agregamos otros rubros que son muy rígidos en el Presupuesto del Gobierno Central para el año 2001, como son los intereses de la deuda publica que representan el 22,95% del total del Presupuesto, los gastos de personal que ascienden al 20,8%; y las amortizaciones netas que son del orden del 6.15% del total de ingresos, solamente el 22,65% del total del Presupuesto puede ser controlado por el Ministerio de Economía y Finanzas, lo que le da mucha rigidez para la aplicación de políticas presupuestarias.

Con esta investigación se pretende sensibilizar a las autoridades de nuestro país sobre el problema de los ingresos y gastos preasignados por las implicaciones que tiene en el manejo del Presupuesto del

Gobierno Central, para ello el estudio se ha dividido en 5 capítulos, en los cuales se han desarrollado diferentes temas.

En el Primer Capítulo **Antecedentes**, se analiza la actividad hidrocarburífera y la evolución de la economía ecuatoriana durante las últimas tres décadas; la inflexibilidad del Presupuesto del Gobierno Central por la excesiva dependencia de los recursos provenientes de la actividad hidrocarburífera; y, el impacto distributivo del presupuesto Público.

En el Capítulo Segundo, **El Estado ecuatoriano y la política fiscal**, se realiza un análisis histórico del desarrollo del Estado; del papel de la política fiscal en el nuevo esquema de dolarización; y, del futuro del Estado Nación en la transición a la sociedad global.

En cuanto a la **Importancia de los ingresos petroleros como fuente de financiamiento del Presupuesto del Gobierno Central**, en el Capítulo Tercero se hace un análisis de la Renta Petrolera; de los ingresos petroleros, de sus fuentes; y de la distribución de los ingresos del Petróleo.

En el Capítulo Cuarto se enfoca **la preasignación de los recursos provenientes de la actividad hidrocarburífera y su impacto en el Presupuesto del Gobierno Central** y se tratan los siguientes temas: causas de la preasignación; cuantificación de las preasignaciones en el Presupuesto del Gobierno Central.

Finalmente en el Capítulo Quinto se desarrollan las Conclusiones y Recomendaciones.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1.1 LA ACTIVIDAD HIDROCARBURÍFERA Y LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA ECUATORIANA DURANTE LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS.

La economía ecuatoriana se ha identificado con un patrón de intercambio basado en la producción y exportación de productos primarios. Durante las dos primeras décadas del siglo XX, el cacao y el café fueron los principales productos de intercambio en mercado internacional, hasta que, la economía ecuatoriana sufre un período de estancamiento por la caída de los precios, de la demanda internacional y la pérdida de las plantaciones de cacao por las plagas que se hicieron presentes.

A mediados del siglo XX, se inicia el auge bananero que permitió sentar las bases para el desarrollo de la actividad manufacturera. Entonces el Estado mediante la expedición de las leyes de fomento, asistencia técnica y crédito, promueve actividades relacionadas con la artesanía y la pequeña industria.

Posteriormente las exportaciones de banano decayeron por la presencia de enfermedades como por la expansión de su oferta internacional, surge entonces el petróleo que se convierte en una fuente de recursos económicos y que cambia el modelo económico del Ecuador de agro exportador a agro minero exportador.

▪ DECADA DE LOS 70

Con la construcción del oleoducto Lago-Agrio-Esmeraldas, el desarrollo gradual de la actividad hidrocarburífera y el comienzo de las exportaciones de petróleo, se inició una nueva fase de crecimiento y desarrollo económico del país, la producción y comercialización externa de petróleo toman impulso, las condiciones del mercado internacional dan lugar a una notable mejora en los términos de intercambio, por el aumento del precio del crudo en el mercado mundial, que entre 1972 y 1980 pasó de 2.5 a 35.2 US\$ el barril, en especial durante 1979, debido a la crisis del Golfo Pérsico.¹

Durante esta década el PIB creció a un promedio del 9% anual y se dinamizaron los sectores: industrial, de la construcción, infraestructura básica y servicios no así la agricultura que tuvo un comportamiento modesto con una tasa de crecimiento promedio anual del 2.5%.

Simultáneamente con el incremento del precio del crudo, se dio un importante aumento en el volumen de exportación con relación a 1972. Factores que permitieron fortalecer las reservas internacionales del país.

Con el aporte de los ingresos petroleros al Presupuesto del Estado que aumentaron del 16 a 43%, el país se convirtió en sujeto de crédito, lo que dio origen a un agresivo proceso de endeudamiento externo a partir de 1976. En este año, la deuda externa se situó en 693 millones de US\$; a fines de 1980, ésta sobrepasó los 4.400 millones de US\$, lo que en términos porcentuales del PIB significó un crecimiento de 13 a 31.5%.

¹ Banco Central del Ecuador. Quito 1999. Notas Técnicas No. 48, Los shocks exógenos y el crecimiento económico del Ecuador.+Página 2.

Los ingresos petroleros permitieron incrementar los gastos gubernamentales, el sector público amplió su participación en diferentes campos con un crecimiento burocrático desmedido. La solvencia de las finanzas públicas facilitó un esquema de desarrollo proteccionista a través de medidas arancelarias, subsidios, protección a la industria nacional, etc.

El crecimiento económico del Ecuador fue dependiendo cada vez más de la exportación del petróleo y del financiamiento del capital extranjero.

En los años 70 las exportaciones promedio de crudo representaron el 49% del total de las exportaciones.

▪ **DECADA DE LOS 80**

En los campos político y económico se dieron dos hechos muy importantes que caracterizaron la década de los 80, el retorno a la democracia en 1979 y el agravamiento de los desequilibrios económicos que se venían acumulando desde los años 70.

Los shocks exógenos afectaron en forma negativa a nuestra economía, por situaciones como la moratoria de México en el pago de la deuda, los países en vías de desarrollo se vieron imposibilitados de cancelar sus obligaciones financieras, esto determinó el cierre de líneas de crédito para América Latina, a lo cual se sumó el incremento de las tasas de interés internacionales, el servicio de la deuda externa creció a niveles alarmantes, la contracción del comercio internacional debido a la baja de los precios y demanda de productos primarios, las restricciones del comercio por parte de Estados Unidos, y el debilitamiento del mercado petrolero.

El conflicto bélico con el Perú en enero de 1981 y las inundaciones que afectaron a la Costa en 1982, significaron la reducción de la oferta agregada y pérdidas en alrededor de 400 millones de US\$ en términos de exportaciones de banano, café y cacao.

Los desequilibrios macroeconómicos se presentaron en distintos sectores, la producción decreció del 3.9 al -2.8% anual entre 1981 y 1983, esto contribuyó al proceso inflacionario que pasó de 16.7 a 63.4% anual. La economía ecuatoriana se vio afectada, por la pérdida de las reservas internacionales que bajaron de 857 a 151 millones de US\$ en el período 1980 - 1983, el déficit en cuenta corriente se situó en 1982 en 1.182 miles de millones de sucres equivalentes al 9% del PIB.

El prologando estancamiento de la economía ecuatoriana de los años 80 que algunos analistas denominan la *“década perdida”*, se inicia a partir de los años 1982 - 1983, siendo este estancamiento una de las principales causas del bajo nivel de vida de la mayoría de la población ecuatoriana.²

Situación que obligó al país a realizar un programa de ajuste, en el que se aplicaron medidas en los siguientes campos de la economía:

- Austeridad fiscal, a través del recorte de gastos corrientes, recargos arancelarios, eliminación de subsidios.
- Política monetaria restrictiva.
- Renegociación de la deuda externa en condiciones más blandas.
- Aplicación de una política cambiaria más flexible mediante sistemas de cambio múltiple y minidevaluaciones preanunciadas, lo cual estimuló la disminución de importaciones.

² Banco Central del Ecuador. Quito 1999. Notas Técnicas No. 48, *“Los shocks exógenos y el crecimiento económico del Ecuador”*. Página 3.

En el período 1980-1984 las exportaciones de petróleo y derivados significaron en promedio el 67% de las exportaciones totales, mientras que en 1987, por los daños ocasionados en el oleoducto como consecuencia del sismo del 5 de marzo, las exportaciones de petróleo y derivados bajaron al 37.6% del total de 1.927.7 millones de US\$, exportados por el Ecuador.

Utilizando las herramientas de política cambiaria para combatir el desequilibrio externo se logró una cierta estabilización de la economía. Hasta que en 1986 en la administración de Febres Cordero tuvo lugar otro shock negativo para el país, una nueva crisis petrolera con caracteres alarmantes, el precio del crudo en el mercado internacional en corto plazo descendió de US\$ 25.90 a US\$ 12.70 el barril.³

▪ **PERIODO 90 - 95**

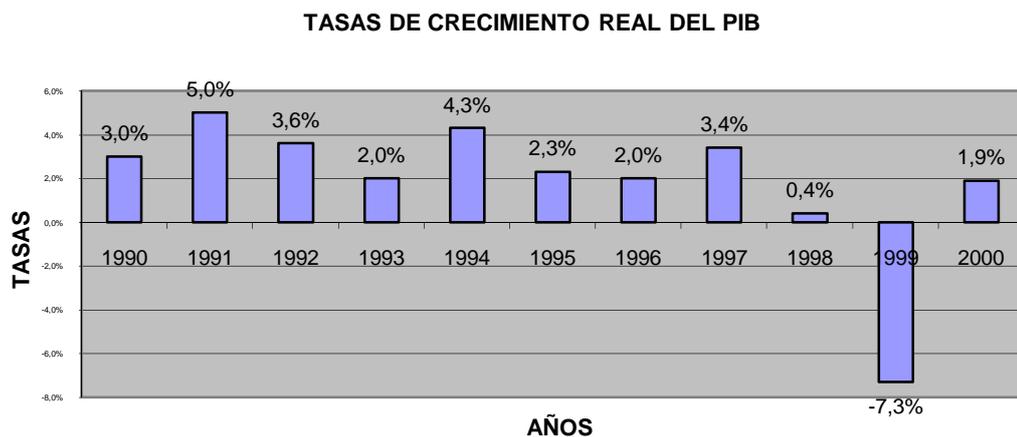
En 1992 se empieza una política de apertura externa y liberalización, los indicadores como la tasa de interés y el tipo de cambio se establecieron según las condiciones del mercado y los objetivos más importantes del Gobierno eran la reducción de la inflación, el fortalecimiento de la posición fiscal y externa y, una sustancial reforma al sector público.

La utilización de los instrumentos de política cambiaria se aplicó nuevamente para combatir los shocks exógenos de la economía, como instrumento de control inflacionario, se dio inicio a la unificación de los mercados cambiarios en función de la cotización del mercado libre. El Banco Central intervino en forma discrecional para controlar el nivel de la

³ Banco Central del Ecuador. Quito 1999. Notas Técnicas No. 48, Los shocks exógenos y el crecimiento económico del Ecuador.+Página 3.

cotización mediante la compra y venta de divisas en la mesa de cambios. Este esquema logró la estabilidad del tipo de cambio, el fortalecimiento de las reservas internacionales y mayor confianza de los inversionistas, la inflación a partir de 1992 registró una considerable baja al pasar de 60.2% a 25.4% en 1994, esto también contribuyó a mejorar la situación fiscal, la brecha se redujo de . 1.7% a 0.7% del PIB.⁴

En los últimos seis años la economía ecuatoriana tuvo un escaso dinamismo. 1997 fue el año de mayor expansión con un 3.4% crecimiento del PIB y 1999 el de mayor decremento con . 7.3%.



En 1995 la estabilidad de los indicadores económicos hacían prever un periodo de ligera recuperación con respecto a los años anteriores; sin embargo, ocurrieron una serie de acontecimientos como: el conflicto bélico con el Perú, la crisis política y la crisis energética que tuvieron un impacto en el ritmo de crecimiento económico y en resultado fiscal y de la balanza de pagos. En el año 1995, la economía creció únicamente en el 2.3%, mientras que el déficit fiscal alcanzo el . 1.1% del PIB y el déficit en cuenta corriente aumentó al - 4.1% del PIB debido a

⁴ Banco Central del Ecuador. Quito 1999. Notas Técnicas No. 48, Los shocks exógenos y el crecimiento económico del Ecuador.+Página 4.

que el volumen de importaciones creció por el conflicto bélico.

La economía mantuvo una tendencia creciente gracias a los grandes esfuerzos por parte de las autoridades y agentes económicos conforme al programa macroeconómico ejecutado por el Banco Central. El éxito de este programa fue que la inflación mantuvo una ligera tendencia a la baja alcanzando el 22.9% frente a un 27.3% del año 1994.

La política económica en el país cambió su rumbo, lo que obligó a revisar las metas del programa macroeconómico especialmente en el sector externo.

El año 1996 por consecuencia de los shocks ocurridos en 1995 como el conflicto bélico con el Perú, la crisis política y energética y los efectos de la crisis mexicana sobre América Latina y la incertidumbre de un año electoral, también fue un año complejo para el Ecuador. Sin embargo el manejo económico de coyuntura logro mantener la estabilidad cambiaria y externa aunque también hubieron impactos negativos: dificultades en el sistema financiero, altas tasas de interés, desaceleración de la inversión y consumo privados, fuerte disminución de las importaciones, disminución en el precio de los activos, incremento de la participación del sector informal de la economía. La inflación al final del período alcanzó 25.5%, la tasa de crecimiento del PIB fue de 2.0% y el saldo en cuenta corriente fue positivo en 0.5% del PIB.⁵

El bajo crecimiento registrado en 1995 y 1996, como fue resultado de algunos acontecimientos negativos, que posteriormente tuvieron máxima expresión en la crisis política de 1997, crisis de gobernabilidad e inestabilidad política, que se profundizó con la destitución del ex -

⁵ Banco Central del Ecuador. Memora Anual 1996. Páginas 9-10

presidente Bucaram y se convirtieron en factores desestabilizadores de mucha importancia que retrasaron la adopción de reformas estructurales e impidieron el crecimiento de la inversión, luego del cambio político, la situación económica y social del año 1997 se presentó compleja.

La gestión económica a lo largo del año consiguió alcanzar un déficit fiscal del -2.6% PIB y una inflación promedio anual del 30.7%. El Producto Interno Bruto, en ese año, creció en 3.4%, superior al observado en los años 1995 (2.3%) y 1996 (2.0%). La reactivación se evidenció con más ímpetu en el II y III trimestres del año, durante los cuales la economía creció en 4.2% y 3.7%, respecto a iguales períodos de 1996.⁶

CUADRO No.1
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA
PERIODO 1995 . 2000
(Tasas de variación a precios de 1975)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agricultura, caza silvicultura y pesca	3,2	3,5	4,1	-1,4	-1,3	-0,7
Petróleo y minas	3,8	-1,9	3,5	-3,3	0,3	8,6
Industria manufacturera	2,2	3,3	3,5	0,4	-7,2	1,5
Electricidad, gas y agua	-3,7	2,8	2,4	2,1	4,7	0,8
Construcción y Obras Pública	-1,4	2,5	2,8	6,0	-8,0	4,2
Comercio y Hoteles	2,2	4,4	3,3	0,9	-12,1	2,3
Transporte y comunicaciones	3,0	3,1	3,9	1,6	-8,8	1,3
Servicios Financieros a Empresas	4,4	5,9	2,6	-2,0	1,4	1,9
Servicios Gubernamentales, sociales y personales	1,0	0,5	1,3	1,2	-15,0	-3,5
Otros Elementos del PIB	3,4	-1,9	8,5	3,6	-28,3	7,1
Crecimiento Real del PIB	2,3	2,0	3,4	0,4	-7,3	1,9

Fuente: BCE, Información Estadística Mensual No. 1.787, enero 31 del 2001.
Elaboración: Juan Pablo Mora

El fenómeno de El Niño, la inestabilidad política y el mal manejo macroeconómico del Gobierno Interino 1997-1998, fueron los principales factores que afectaron la economía ecuatoriana.

El fenómeno de El Niño impactó en la producción agrícola y

⁶ Banco Central del Ecuador. Memora Anual 1997. Páginas 11-12.

pecuaria (que cayó en 0.8%), en la infraestructura vial (destruyendo el 80% de las vías de la Costa) y en la infraestructura hospitalaria (destruyendo al menos 23 instalaciones de salud).

Asimismo, el fenómeno de El Niño impactó negativamente en las exportaciones tradicionales y aumentó las importaciones de bienes de consumo no duradero y de inversiones destinados a la rehabilitación de la Costa. La Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) calculó en US\$ 2.900 millones (14.5% del PIB) las pérdidas en infraestructura, producción y lucro cesante.

La consecuencia de la disminución de la producción por el impacto del fenómeno de El Niño, se reflejó en el aumento de la inflación el tipo de cambio y las tasas de interés.⁷

A partir de 1998 el Producto Interno Bruto registró una caída de 3 puntos con relación al año anterior tornándose una situación económica muy difícil. Siendo los sectores más afectados el petrolero y agricultura, caza, silvicultura y pesca que decrecieron en el -3.3% y -1.4% respectivamente. El sector agrícola resultó el más afectado por el fenómeno de El Niño, por la menor oferta productiva, en especial la destinada al consumo interno que estimuló el proceso inflacionario. A esto se sumó el incremento en los precios de los combustibles, de la energía eléctrica y del gas doméstico, ubicando la tasa de inflación en 43.4% anual.

Con estos antecedentes, la crisis económica se acentuó drásticamente, en 1999 el PIB registró una tasa del . 7.3%, siendo los sectores más afectados, el de servicios (-15%), comercio y turismo

⁷ Ministerio de Finanzas. Enero de 1999. Agenda para el Desarrollo Ecuador Siglo XXI Páginas 23 - 24.

(-12.1%), construcción (-8.0%), transporte y comunicaciones (-8.8%) e industria manufacturera (-7.2%). En tanto que el PIB per cápita se situó en US\$ 1.109 anuales nivel mas bajo de los alcanzados en la década de los años ochenta.

La crisis financiera fue una característica relevante en el año 1999, por el costo que representó para la caja fiscal alrededor de US\$ 1.500 millones. La tasa de inflación que a diciembre alcanzó un nivel del 60.7%, la depreciación cambiaria del orden del 180.4% y la baja en las reservas internacionales en US\$ 423 millones fueron otros síntomas de la crisis.⁸

1.2 INFLEXIBILIDAD DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL POR LA EXCESIVA DEPENDENCIA DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA ACTIVIDAD HIDROCARBURÍFERA.

Según se desprende del cuadro No. 2 de ingresos y gastos del Presupuesto del Gobierno Central en porcentajes del PIB, las finanzas públicas del Ecuador se han deteriorado en los últimos años y revelan vulnerabilidad respecto a los ingresos de la actividad petrolera, así como la inflexibilidad y crecientes presiones de gasto fiscal.

Los ingresos del Presupuesto del Gobierno Central que representaban el 17.5% del PIB en 1995 y 1996 disminuyeron al 16.3% en 1998; pero, en 1999 y 2000 vuelven a representar el 19.9% y 18.9% del PIB respectivamente, las variaciones obedecen, en los ingresos tradicionales, a la recaudación obtenida por los impuestos creados por la emergencia nacional en 1995 y en los ingresos petroleros, a los incrementos de los precios internacionales del crudo. En los años 1999 y 2000 se da un importante crecimiento de los ingresos tradicionales por efecto de la creación del Impuesto a la Circulación de Capitales que

⁸ Vicepresidencia de la República. ODEPLAN. Plan de Gobierno 2000-2003. Por un nuevo País. Páginas 13-18

además de aumentar las recaudaciones tributarias, mejora la base de datos de contribuyentes lo que implica incremento de la eficiencia en la recaudación de tributos por parte del Servicio de Rentas Internas.⁹

CUADRO No. 2						
PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL						
PERIODO 1995 - 1999						
INGRESOS Y GASTOS EN PORCENTAJES DEL PIB						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
INGRESOS TOTALES	17,5%	17,5%	17,2%	16,3%	19,9%	18,9%
TRADICIONALES	10,9%	9,3%	11,3%	11,8%	12,9%	12,0%
PETROLEO	6,6%	8,2%	5,9%	4,5%	7,0%	6,9%
GASTOS TOTALES	18,4%	17,9%	18,7%	17,0%	21,0%	20,3%
DÉFICIT	-0,9%	-0,4%	-1,5%	-0,7%	-1,1%	-1,4%

Fuente: BCE, Información Estadística Mensual No. 1.787, enero 31 del 2001.
Elaboración: Juan Pablo Mora

En el cuadro No. 3 de recaudación de Ingresos Corrientes del Presupuesto del Gobierno Central, los ingresos Tradicionales que en 1995 significaban el 62% se incrementaron al 72% en 1998, pero en 1999 se reducen al 62%, que es el promedio que observan durante el periodo; mientras que los ingresos petroleros disminuyeron de 38% a 28%, entre 1995 y 1998, pero en 1999, estos vuelven a subir al 37% del total de ingresos del Presupuesto del Gobierno Central, que también es el promedio del periodo 1995 -1998.

CUADRO No. 3										
RECAUDACION DE INGRESOS CORRIENTES DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL										
PERIODO 1995 - 1999										
En millones de dólares										
	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
INGRESOS TRADICIONALES	1.929,4	62%	1.741,9	54%	2.242,2	65%	2.339,1	72%	1.694,1	63%
INGRESOS DEL PETROLEO	1.199,9	38%	1.479,8	46%	1.205,8	35%	887,6	28%	993,6	37%
TOTAL INGRESOS	3.129,3	100%	3.221,7	100%	3.448,0	100%	3.226,7	100%	2.687,7	100%

Fuente: BCE, Información Estadística Mensual No. 1.787, enero 31 del 2001.
Elaboración: Juan Pablo Mora

⁹Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual No. 1.787, enero 31 del 2001. Página 39

Los ingresos corrientes del Presupuesto del Gobierno Central tienen una alta dependencia de los ingresos del petróleo, su aporte en 1995 fue del 38%, porcentaje que durante 1996 crece al 46%, en 1997 su aporte disminuye nuevamente al 35% por la disminución de los precios del petróleo, los ingresos tradicionales constituyen una fuente importante de financiamiento, se han incrementado pero su rendimiento no ha respondido a las necesidades de financiamiento del presupuesto, ni han crecido en la magnitud de las necesidades del país.

La falta de capacidad del Sistema Impositivo para generar nuevos ingresos y el constante crecimiento de los gastos da como resultado un progresivo incremento del déficit fiscal, alcanzando porcentajes de . 0.9 y -0.4% en 1995 y 1996 por efecto de la crisis económica que en estos años se sintió con más fuerza. En 1997 el déficit fiscal fue de -1.5% del PIB.

El impacto de la crisis económica del país, se refleja en el constante incremento del déficit fiscal y los crecientes niveles de endeudamiento interno y externo producto del mal manejo de la Política Fiscal, en la que las fuentes de financiamiento del Presupuesto resultan insuficientes comparadas con el crecimiento del gasto público.

La excesiva dependencia de los ingresos del petróleo ha provocado graves problemas de desfinanciamiento en la ejecución del presupuesto, en especial cuando estos presentan una tendencia decreciente, que dan lugar a políticas restrictivas de gasto especialmente de inversión y privilegiar el pago de la deuda externa como una estrategia dirigida a conseguir nuevos financiamientos, situación que en el mediano y largo plazos pueden agravar la sostenibilidad de la política fiscal del país. Esta dependencia hace vulnerable al presupuesto frente al

comportamiento de variables exógenas que inciden en el rendimiento de estos recursos, como es el caso de los precios internacionales del petróleo y derivados.

Los ingresos petroleros por ser la mayor fuente de financiamiento del Presupuesto del Gobierno Central deben ser utilizados como una herramienta idónea para el cumplimiento de una sana política presupuestaria, que busque una adecuada asignación de recursos, la redistribución del ingreso y la estabilidad económica.

En síntesis se podría decir que los ingresos del petróleo se utilizan para financiar el consumo estatal, el mantenimiento de un sistema impositivo que recauda muy poco y el otorgamiento de subvenciones a los consumidores de productos derivados del petróleo.

1.3 Impacto distributivo del presupuesto Público.

El estado ecuatoriano no tiene una participación muy alta en la economía si la comparamos con otros países de América Latina, México por ejemplo tiene más de 1.200 empresas que dependen del sector estatal.

Los ingresos tradicionales de la economía estatal ecuatoriana, representan alrededor del 10.9% del Producto Interno Bruto a lo que se suman los ingresos de la actividad hidrocarburífera que están en el orden del 10.2%.

En la actualidad la única empresa de importancia estratégica que se mantiene en poder estatal es PETROECUADOR, las demás empresas de telecomunicaciones (ANDINATEL Y PACIFICTEL) y de energía eléctrica están en lento pero definido proceso de privatización.

▪ **Desigual distribución de la riqueza.**

El sostenido proceso de concentración de la riqueza en pocas manos, agudiza la situación de pobreza y de crisis social de la mayoría de los ecuatorianos, el PIB per capita de nuestro país (relación entre la riqueza que se produce en un año y la población), es de US\$ 1.565 para 1996, mucho menor que el de Argentina de US\$ 8.105 o el de Chile de US\$ 4.739 y solo mayor al de Bolivia de US\$ 920 que es el único de los países de América del Sur, que tiene un ingreso per-capita menor que el de Ecuador. Situación que se agudiza entre 1998 y 1999 en que el PIB per-capita baja a US\$ 1.518 y a menos de US\$ 1.000 en su orden.

De los países de América Latina, Honduras, Perú y Ecuador son los de mayor desigualdad en la distribución de la riqueza.¹⁰

Según datos del ex-CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo), la pobreza en el periodo 1987 . 1998 ha tenido la siguiente evolución:

Años	En condición de pobreza
1987	57%
1992	65%
1995	67%
1998	69% (estimado)

Fuente Ecuador: su realidad. Fundación José Peralta, Quito 1999.
Elaboración: Juan Pablo Mora

Con otra metodología de cálculo, el Banco Mundial, considera que el 60% de la población del país vive en condiciones de pobreza o al borde de ella (margen de vulnerabilidad); además estima que existen casi 2

¹⁰ Fundación José Peralta. Quito 1999. Ecuador: su realidad. Página 262.

millones de personas en situación de indigencia.

El INEC, en la Encuesta de condiciones de vida 1995 refleja los siguientes datos: la concentración de la riqueza en el país es muy grande: el 20% de la población ecuatoriana de más altos ingresos concentra el 63.43% del ingreso total, el 20% más pobre de la población recibe apenas 2.16% del total de los ingresos.

En 1988 el 10% más rico de la población urbana concentraba casi el 47% del ingreso, en 1993 este grupo recibía el 54.7% es decir que la inequidad del ingreso aumenta progresivamente por efecto de la crisis.

Los ingresos recibidos por el 5% más pobre y el 5% más rico, varió de 122 a 1 en 1988, de 195 a 1 en 1993. Y esta tendencia apunta a crecer.

En el estudio denominado *La Geografía de la Pobreza*, publicado en julio de 1996, la Secretaría Técnica del Frente Social, se señala:

La pobreza se puede definir como la incapacidad estructural de un hogar para proporcionar a sus miembros la satisfacción de sus necesidades básicas.

Para esta definición se parte de la consideración de una canasta básica y se establecen como pobres aquellos hogares cuyo consumo se ubica por debajo de esta canasta básica.

Indigentes son aquellos hogares cuyo ingreso o consumo se encuentra por debajo del costo de una canasta básica de alimentos, de tal forma que no llegan ni siquiera a cubrir sus requerimientos nutricionales elementales.

PORCENTAJES DE POBREZA DE LA POBLACIÓN ECUATORIANA

REGION	SECTOR URBANO	SECTOR RURAL
Costa	44.2	72.7
Sierra	35.1	74.5
Oriente	35.8	87.1
Galápagos	-	39.6

Fuente Ecuador: su realidad. Fundación José Peralta, Quito 1999.
Elaboración: Juan Pablo Mora

PORCENTAJES DE INDIGENCIA DE LA POBLACIÓN ECUATORIAN

REGION	SECTOR URBANO	SECTOR RURAL
Costa	8.6	22.4
Sierra	9.5	19.7
Oriente	6.7	62.6
Galápagos	-	12.1

Fuente Ecuador: su realidad. Fundación José Peralta, Quito 1999.
Elaboración: Juan Pablo Mora

La pobreza en el Oriente tiene cifras como el 84% en Sucumbíos, 83.7% en Napo, 78% en Zamora Chinchipe 77.2% en Morona Santiago.

A pesar de que en la Costa y la Sierra se observan porcentajes similares, la diferencia está en la pobreza rural que afecta más en la Sierra, en provincias como Loja con el 84% de pobreza rural, Chimborazo con el 81%, Cotopaxi con el 80%, Imbabura y Carchi con el 79%.

En algunos cantones rurales de la provincia de Loja la pobreza supera lo dramático, en Calvas alcanza el 95.4%, en Espíndola 92.9% y en Macará 93.8%, situación se debe principalmente a las sequías que han afectado a esta zona del país.

En general la pobreza rural de la Costa es menor que de la Sierra; no así la pobreza urbana que es mayor que de la Sierra.

INCIDENCIA DE LA POBREZA POR PROVINCIAS

PROVINCIA	POBREZA	INDIGENCIA
Azuay	47.7	9.6
Bolívar	70.2	18.3
Cañar	63.4	16.7
Carchi	63.6	18.5
Cotopaxi	69.2	20.5
Chimborazo	64.0	18.9
El Oro	38.3	5.8
Esmeraldas	58.2	18.5
Galápagos	39.6	12.1
Guayas	52.1	14.4
Imbabura	58.6	19.2
Loja	67.4	23.9
Los Ríos	60.3	16.0
Manabí	57.1	16.4
Morona Santiago	77.2	51.8
Napo	83.7	62.5
No delimitadas	67.6	20.8
Pastaza	62.6	42.0
Pichincha	45.1	11.1
Sucumbíos	84.0	55.3
Tungurahua	51.6	9.6
Zamora Chinchipe	78.0	42.7

Fuente Ecuador: su realidad. Fundación José Peralta, Quito 1999.
Elaboración: Juan Pablo Mora

Los cantones con pobreza rural que más se acercan al 100% son:

Cuyabeno(Sucumbíos)	98.8
Arajuno (Pastaza)	97.8
Zumbi (Zamora Chinchipe)	96.5
Calvas (Loja)	95.4

La Joya de los Sachas (Orellana)	93.1
Orellana (Napo)	95.9
Morona (Morona Santiago)	95.1
Orellana (Orellana)	94.6
Lago Agrio (Sucumbíos)	93.9
Macará (Loja)	93.8
Tena (Napo)	93.5
Palanda (Zamora)	93.5
Taisha (Morona)	93.5
Loreto (Orellana)	93.1
Putumayo (Sucumbíos)	92.6
Pastaza (Pastaza)	92.4
Espíndola (Loja)	92.2
Yacuambi (Zamora Chinchipe)	91.5
C. J. Arosemena T. (Napo)	91.4
Paltas (Loja)	90.8
Guamote (Chimborazo)	90.5

Los datos antes mencionados son calculados sobre una canasta básica para 1994 de aproximadamente 378.000 sucres, para una familia de cinco miembros, considerando el precio de la canasta básica para mayo del 96 en 1775.295 sucres.¹¹

- **Reducción de los gastos sociales.**

Los pagos crecientes del servicio de la deuda pública y los reajustes periódicos del Presupuesto para financiar estos egresos, provocaron la reducción del gasto social: cayeron del 38% en 1980 a

¹¹ . Fundación José Peralta. Quito 1999. *Ecuador su realidad.* + Páginas 260-265

20.35% en 1999. En el mismo período el servicio de la deuda se incrementó del 8% al 41%.

Como consecuencia de la reducción del gasto social, 3.5 millones de ecuatorianos no tienen acceso a servicios de salud. El Ecuador, con una inversión de 70 US dólares per-cápita es uno de los más atrasados en materia de salud. Aunque no se han realizado estudios al respecto podemos suponer que para 1998-1999, la pobreza aumento mucho más, debido la aguda crisis económica del país.¹²

- **El incremento de la inequidad en la distribución del ingreso.**

El crecimiento de la pobreza y el incremento de la inequidad en la distribución del ingreso se dan en forma simultanea, por este motivo la polarización del ingreso ha aumentado considerablemente. Actualmente la relación entre el 1% más rico de la población y el 1% más pobre es de 1 a 180.

Por lo expuesto la inequidad es un freno para el crecimiento, el desarrollo y la modernización del país, así como para el fortalecimiento de la democracia. La insatisfacción de necesidades básicas que padece la población es muy marcada, y se manifiesta en la baja cobertura de los servicios básicos y en una baja calidad de los mismos.

En servicios de salud, agua potable y saneamiento la población registra niveles de cobertura de 75, 60 y 40% respectivamente, que no son los de la sociedad moderna que aspira el Ecuador.

¹² . Fundación José Peralta. Quito 1999. *Ecuador su realidad.*+Página 265.

En 1998 las pérdidas de año y la deserción escolar son muy elevadas en ciclo primario en el área urbana es del 11% y en el área rural del 53%¹³ y se agudizan con la crisis de 1999, los logros académicos de la educación en sus niveles pre-primario, primario, secundario y superior son muy modestos. Dentro de una muestra de 84 colegios de Quito, apenas el 14% de establecimientos públicos y privados, alcanzaron un porcentaje superior al 50% en las pruebas de ingreso a la Universidad Católica, mientras el 30% no consiguieron superar ni el 20%¹⁴. Por otro lado la educación superior no se ha vinculado con las necesidades de desarrollo del país.

El déficit de vivienda se aproxima a un millón y las viviendas actuales tienen muchas deficiencias de servicios básicos.

Los servicios de seguridad social que proporciona el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tienen una cobertura muy baja: 18% de la población y las pensiones que se entregan son incompatibles con las necesidades mínimas de los jubilados.

La prestación de los servicios sociales básicos tiene severas disparidades e inequidades entre las zonas rurales las ciudades pequeñas y las grandes ciudades, entre los pobres y los más ricos, entre los indígenas no indígenas, entre las mujeres y los hombres. La corrección de estas inequidades y satisfacer las necesidades básicas de la población debe ser uno de los objetivos principales del desarrollo del país.

El aumento del deterioro de la calidad de vida de la población producto de la crisis económica, se expresa en una pérdida del poder

¹³ . Fundación José Peralta. Quito 1999. *Ecuador su realidad.* Páginas 299.

¹⁴ . Fundación José Peralta. Quito 1999. *Ecuador su realidad.* Páginas 298.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

adquisitivo de los ingresos y afecta primordialmente a los sectores más vulnerables de la población, se manifiesta también en el incremento del desempleo y en el crecimiento del sector informal de la economía. No se puede dejar de lado el problema de la inseguridad ciudadana, la ola delictiva que atenta la integridad física de las personas y su patrimonio, afecta las actividades productivas y es una amenaza permanente contra la seguridad nacional. 15

¹⁵ Vicepresidencia de la República. ODEPLAN. Plan de Gobierno 2000-2003 Por un nuevo País. Páginas 19-20.

CAPITULO II

EL ESTADO ECUATORIANO Y LA POLÍTICA FISCAL:

2.1 Análisis histórico del desarrollo del Estado.

A fines de la década de los cuarenta nace en el Ecuador el **%Estado Desarrollista+**, en base a la propuesta cepalina de desarrollo desde dentro. El modelo proponía incentivar el desarrollo de industrias nacionales abastecedoras del mercado interno de los productos que se importaban.

En los años cincuenta con el auge bananero, la política fiscal se propone la construcción de una infraestructura de transporte y energía, el fomento de la industrialización y la creación de instituciones que permitan al Estado asumir funciones que le permitan impulsar el desarrollo. Es decir se proponía lo que se conoce como **%sustitución de importaciones+**, con el propósito de promover la industrialización y modernización de la producción y buscar el equilibrio en la balanza de pagos.

Este **%Estado Desarrollista+**, asumió la responsabilidad de la planificación nacional, pero al inicio de los años setenta empezó a enfrentar dificultades económicas. Sin embargo, el boom del petróleo alivió las presiones en el presupuesto y postergó la aplicación de reformas estructurales que exigían las estrategias de desarrollo sustentable del país. Pero la inestabilidad de los precios de exportación del petróleo fue la causa de un endeudamiento agresivo para mantener el crecimiento que se estaba logrando lo que aumento el gasto publico y dio paso en los años ochentas al recorte del Presupuesto del Estado.

En los gobiernos de Roldós y Hurtado se hicieron esfuerzos por

mantener la política de sustitución de importaciones al mismo tiempo que aumentaban las presiones de los acreedores internacionales y la necesidad de contratar nuevos préstamos. En esta situación de crisis, el gobierno asumió la sucretización de la deuda privada y como parte de las políticas de fomento a la producción el Estado mantuvo tasas de interés subsidiadas para créditos que supuestamente estaban dirigidos al sector agropecuario pero que se quedaron en el sistema financiero.

Estas medidas que buscaban fomentar la industrialización estaban acompañadas del no pago de impuestos de las empresas y grupos económicos. Pero a pesar de la protección al sector empresarial este modelo no trajo el efecto que esperaba. Los de poder económico y político aprovecharon a su favor los beneficios de la industrialización por sustitución de importaciones.

La década de los ochenta se caracteriza por la crisis económica. El fuerte invierno de 1983, la ruptura del oleoducto en 1987, la inestabilidad de los precios del petróleo y el aumento del servicio de la deuda.

La crisis de los años ochenta es la consecuencia de los objetivos no cumplidos por la estrategia de industrialización, se da un déficit crónico de la balanza de pagos por el escaso crecimiento de las exportaciones y por el crecimiento constante de la deuda externa. Se debilita el papel del Estado y se da un creciente deterioro de la agricultura. Otra característica de la crisis es el crecimiento de los organismos del Estado que ante la incapacidad de la empresa privada de generar empleo, amplía sus instituciones.¹⁶

¹⁶ Araujo Moreno María Caridad - López Baquero Patricio. Una propuesta para la transformación del Estado. ILDIS. Quito 1994. Páginas 16 . 21.

En los años noventa persiste la crisis económica y del Estado, a pesar del ensayo de diversas políticas de ajuste y estabilización propiciadas por el Fondo Monetario Internacional lo que nos hace pensar en una segunda década perdida para el país.

A inicios del año 2000 cabe plantear el nuevo rol que le corresponde al Estado ecuatoriano en el marco de la dolarización, la descentralización y en la transición del Estado Nación a la sociedad global.

2.2 El papel de la política fiscal en el nuevo esquema de dolarización.

En el esquema de dolarización implementado en el país, a partir del anuncio oficial efectuado por el ex presidente Jamil Mahuad el 9 de enero del año 2000, la política fiscal y particularmente la política presupuestaria adquieren un papel preponderante ya que las políticas monetaria y cambiaria pierden toda su efectividad como instrumentos de política económica.

- **Funciones de la política presupuestaria:¹⁷**

Tres son las funciones básicas de la política presupuestaria: Asignación de recursos para servicios, distribución territorial de recursos equitativa y justa, y estabilización de la economía.

La asignación de recursos para satisfacer las necesidades públicas, la distribución territorial de recursos busca un desarrollo similar

¹⁷ Richard Musgrave . Peggy Musgrave. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Editorial McGraw-Hill / Interamericana de España, S.A. Quinta Edición 1991. Páginas 3 -16

en las distintas regiones y la estabilización económica con el objetivo de evitar la inflación precios y buscar el pleno empleo. Por lo señalado la política presupuestaria está determinada por tres planes cada uno con distintos objetivos.

En relación con la primera función podemos realizar las siguientes acotaciones: El Estado aparentemente puede abandonarse a las fuerzas del mercado, no habría necesidad de que la política pública se preocupe, pero las fuerzas del mercado no garantizan que estos sean óptimos entonces surge la pregunta: ¿Cómo debe intervenir el Estado para garantizar una asignación más eficiente?. La actividad correctiva del Estado se impone porque existen monopolios, el mercado es ineficiente en la asignación de recursos, existe la necesidad de dotación de servicios en lugares distantes o con población dispersa, las personas que no pagan los servicios pueden ser excluidas de estos, el mercado no satisface las necesidades de toda la población en estos casos se requiere de asignaciones presupuestarias para su cobertura.

Las necesidades son privadas y públicas, las primeras son satisfechas por el mercado, las publicas se satisfacen a través del Presupuesto del Estado, sin embargo, existen casos en que con el Presupuesto se satisfacen necesidades privadas (Ejemplos: sucretización de la deuda privada, condonación de deudas privadas, pago ilimitado de garantías de depósito del sistema financiero, subsidios no focalizados, etc.), lo que distorsiona los objetivos de la política fiscal.

Las necesidades sociales son las que no pueden satisfacerse en el mercado, no están determinadas por el pago de un precio, la satisfacción del consumidor es independiente de su contribución, algunos pueden beneficiarse más que otros (Ejemplos: control de inundaciones, campañas de vacunación).

Las políticas presupuestarias deben determinar que impuestos se deben cobrar y en que se deben gastar los recursos del Presupuesto, sobre la base de que preferencias tiene la población y cuales son sus necesidades sociales, para ello no interviene el mercado sino la decisión política de la autoridad competente, en los gobiernos locales las preferencias están más cerca de quienes deciden, no así en el gobierno central donde las preferencias muchas veces son una abstracción.

El presupuesto asignado a servicios debe tener un doble equilibrio: debe existir igualdad de los ingresos procedentes de impuestos con los gastos y además debe existir equilibrio entre las demandas preferentes y la oferta de servicios.

La segunda función de la política presupuestaria se refiere a la distribución territorial de los recursos en forma equitativa y justa, la asignación adecuada de recursos para servicios garantiza una equitativa distribución de los ingresos, lo justo no es que todos reciban por igual, sino que cada cual reciba de acuerdo a los siguientes factores: herencia, talento, oportunidades educativas, estructura de mercado, movilidad social, naturaleza.

La prioridad en la distribución del ingreso debe dirigirse a: la atención a los niños desnutridos, el cuidado a los ancianos, el combate a la extrema pobreza. Pero la distribución del ingreso con justicia no solo es social, es también territorial, las regiones más pobres, por diversos factores, deben recibir mayores transferencias.

Los instrumentos de distribución de la política fiscal son los tributos, la protección arancelaria, los subsidios, las transferencias de recursos. El objetivo es el traslado de recursos desde un individuo más rico a otro más

pobre y de una región más rica a una más pobre.

La equidad tiene varias vertientes: igualdad en acceso a recursos, igualdad de oportunidades e igualdad en bienestar social. La renta total (recursos y bienestar) disponible es objeto de distribución. En lo social, la distribución es interviniendo en grupos o zonas en mayor riesgo (lucha contra la pobreza).

En lo territorial, la distribución esta dada por la magnitud de los problemas, para alcanzar la equidad se busca acceso universal a los servicios sociales, financiados con contribuciones diferenciadas en función del ingreso, se evita el establecimiento de dos tipos de servicios sociales: uno de los pobres, (de menor calidad) y otro de los ricos.

La tercera función de la política presupuestaria se refiere a la estabilización de la economía, la misma que difiere de las anteriores funciones, no busca financiar ni las necesidades sociales preferentes, ni la equidad, busca mantener un alto nivel de utilización de los recursos y una estabilidad de la moneda, a pesar de ser la función más nueva, es la de mayor énfasis.

Una economía libre no controlada tiene fluctuaciones drásticas de precios y de empleo de ahí que se hace necesario que la política pública asuma una función estabilizadora.

Los instrumentos estabilización económica son el gasto público, medio circulante, tasas de interés, monto de la deuda, salarios subsidios que expresan en las políticas presupuestarias, tributarias y crediticias de los gobiernos.

Por la magnitud de la crisis, la tercera función ha sido la más

relevante de las políticas presupuestarias, las otras han sido muy poco consideradas. En el Ecuador, el Presupuesto público ha sido una variable de la función estabilizadora, no hay políticas de asignación de recursos, no hay políticas de distribución, rigen las necesidades privadas y la inequidad.

- **La dolarización en el Ecuador:**¹⁸
- **Análisis teórico del concepto de dolarización**

Un concepto amplio propuesto por Calvo y Vegh (1992) es el siguiente: la dolarización se refiere a cualquier proceso donde el dinero extranjero reemplaza al dinero doméstico en cualquiera de sus tres funciones+. Es decir como medio de intercambio, como depósito de valor y como medida contable.

El origen del proceso de dolarización se da por el lado de la oferta cuando un país pasa a utilizar la moneda de otro país (en este caso el dólar), o por la decisión autónoma y soberana de una nación que decide utilizar como moneda genuina otra moneda extranjera.

Por el lado de la demanda el proceso de dolarización se origina cuando los individuos y las empresas deciden unilateralmente utilizar el dólar como reserva de valor (moneda), al percibirlo como pérdida de valor de la moneda doméstica en escenarios de alta inestabilidad de precios, volatilidad del tipo de cambio e inflación.

¹⁸ . Banco Central del Ecuador. "Dolarización" Documento disponible en Internet: <<http://www.bce.fin.ec>. Septiembre del 2000.

- **La dolarización informal**

Las etapas que se cumplen para la dolarización informal de la economía son las siguientes: sustitución de activos, reemplazo de moneda, en su mayoría los productos y servicios se cotizan en moneda extranjera. (alquileres, automóviles, enseres domésticos, alimentos, bebidas, etc.

Las consecuencias de la dolarización informal son las siguientes: dificulta las posibilidades de la autoridad monetaria para estabilizar la economía y controlar la inflación; la política monetaria pierde grados de libertad y consecuentemente tiene poca efectividad; genera presiones sobre el tipo de cambio y condiciona la política cambiaria; provoca el deterioro y erosión de los ingresos denominados en moneda local; estimula la volatilidad de las tasas de interés y su consecuente distorsión; debilita al sector financiero nacional; disminuye el señoriaje y dificulta el financiamiento público vía impuesto inflacionario.

- **La dolarización oficial**

Tiene como objetivo fundamental estabilizar las economías de los países en desarrollo. La dolarización oficial de una economía implica la sustitución del 100% de la moneda local por la moneda extranjera, lo que significa que los precios, los salarios y los contratos se fijan en dólares.

Los principios de la dolarización oficial son los siguientes: la moneda única es la extranjera y desaparece la moneda local; la oferta monetaria pasa a estar denominada en dólares y se alimenta de la balanza de pagos global (balanza de pagos y cuenta de capitales), además de un monto inicial de reservas; no existen restricciones al flujo

de capitales ni tampoco intervención estatal en la intermediación financiera; el Banco Central abandona sus funciones tradicionales.

Las ventajas de la dolarización son las siguientes: se particularizan los efectos de los shocks externos; la tasa de inflación local tiende igualarse con la de Estados Unidos; se reduce el diferencial entre las tasas de interés domésticas e internacionales; facilita la integración financiera; se reducen algunos costos de transacción; se descubren problemas estructurales; se hace necesaria una estricta disciplina fiscal. Entre los costos y sacrificios de la dolarización oficial podemos mencionar la pérdida de señoriaje; los costos de transformación y generales; se necesita el aval y consenso de la Reserva Federal y del Congreso de los Estados Unidos; no se puede amortiguar el impacto de los shocks externos.

- **La dolarización en Panamá¹⁹**

Hemos considerado pertinente analizar el caso de Panamá, puesto que es uno de los pocos ejemplos de dolarización total, en ese país se utiliza el dólar como moneda genuina, los mercados de capitales son libres, sin restricciones y casi sin intervención estatal, no existe banco emisor y no se necesita almacenar un stock de reservas. El uso del dólar y la liberación financiera permitieron crear un sistema muy competitivo, asegurar un riesgo país bajo, minimizar la inflación y eliminar la posibilidad de devaluación.

Panamá es una economía pequeña y abierta. Tiene 2700.000 habitantes, un PIB de más de 9.000 millones de dólares y un PIB per cápita de 3.200 dólares. Se trata de una economía donde predominan los

¹⁹ Moreno José Luis. . Panamá 1997. *La Experiencia Monetaria de Panamá: Lecciones de una Economía Dolarizada con Banca Internacional*+Páginas 1 . 12.

servicios como principal sector de la economía con un aporte del 70% del PIB, la industria manufacturera aporta el 23% y la agricultura el 7%.

Durante los años 90 la economía panameña experimentó un sostenido crecimiento del PIB, el PIB per cápita creció a un promedio anual del 4.4% anual en el periodo 1989 . 1998 y la inflación fue de un 0.9% anual en promedio durante el mismo periodo.

La calificación de riesgo crediticio es envidiable, para las calificadoras de riesgo la deuda soberana de Panamá tiene mejor nota que los países más grandes de la región: Argentina y Brasil.

▪ **El proceso de dolarización de la economía ecuatoriana**

La economía ecuatoriana es típicamente pequeña y abierta. Su población es de aproximadamente 12.2 millones de habitantes, su PIB que se acercaba a los 20.000 millones de dólares en 1998, ha sufrido una fuerte contracción en 1999 y se estima que solamente ascendió a 13.664 millones de dólares. El PIB per cápita que en 1998 llegaba a los 1.619 dólares, en 1999 fue de sólo 1.101 dólares, debido principalmente a la crisis del sector financiero y al salvataje bancario.

La producción esta repartida en un 30.7% en el sector primario, de la cual aproximadamente la mitad corresponde a la explotación de petróleo, un 19.6% corresponde al sector secundario y un 49.7% al sector servicios.

De acuerdo con cifras del INEC a noviembre de 1999, el desempleo afecta al 14% de la Población Económicamente Activa (aproximadamente 3.8 millones de habitantes), lo que significa que 547 mil personas en edad de trabajar no tienen empleo. El subempleo alcanza

el 54.4% de la PEA y solo el 27.4% tienen empleo formal.

Los niveles salariales se encuentran notablemente deprimidos, especialmente por la devaluación acelerada del sucre. Así tenemos que mientras en enero de 1999 el salario mínimo legal era de 134.38 dólares en enero del 2000 este llegaba a 44 dólares.

El nuevo Régimen Monetario se fundamenta en la plena circulación de las divisas internacionales en el país y su libre transferibilidad al exterior, su ejecución corre a cargo del Banco Central del Ecuador.

El Banco Central del Ecuador renuncia a la posibilidad de emitir dinero, salvo moneda fraccionaria para operaciones de menor cuantía.

Ya no son funciones del Banco Central elaborar y aprobar el Programa Monetario y Financiero, definir una trayectoria de crecimiento para los diferentes agregados monetarios, fijar el objetivo de inflación, conceder créditos al sistema financiero por retiro de depósitos y problemas de liquidez. Tampoco es función del Banco Central conceder créditos de emergencia al Gobierno Nacional.

Las nuevas funciones del Banco Central del Ecuador son velar por la estabilidad macroeconómica del país, garantizar el normal funcionamiento del sistema de pagos (cámara de compensación, transferencias interbancarias, agente financiero del gobierno, administrador de liquidez), determinar el monto del fraccionario a emitir internamente y cuidar que en todo momento se encuentre debidamente respaldado por la reserva monetaria de libre disponibilidad, definir la política de encaje del sistema financiero que opera en el país, estudiar y sugerir medidas alternativas que den seguridad al sistema de pagos y confiabilidad al depositante, administrar la reserva monetaria y reciclar la

liquidez del sistema financiero con cargo a las reservas de libre disponibilidad del Sistema de Operaciones a través de transacciones de reporto en dólares, fijar el sistema de tasas de interés.

El programa macroeconómico debe monitorear las siguientes cuentas. En el sector externo: la reserva de libre disponibilidad. En el sector público no financiero: las necesidades de financiamiento, los flujos de caja y depósitos, los flujos de desembolsos externos. En el sector real: el crecimiento sectorial y el nivel de empleo. En el sector financiero: la demanda de liquidez (operaciones de reporto), la demanda de papeles dólares del Banco Central, la posición de encaje de las instituciones financieras y el crédito al sector privado. En el Banco Central: el flujo de caja. Y además el Endeudamiento público interno y externo.

En este contexto la importancia de la política fiscal radica en adaptar las finanzas públicas a la dolarización, avanzar en su viabilidad de mediano plazo y tener capacidad para actuar anticíclicamente.

2.3 El nuevo rol del Estado nacional en la transición a la globalización

Tomando en consideración las experiencias que han tenido otros países de América Latina en el proceso de integración y apertura a la economía mundial como son México, Chile y especialmente Argentina quisiéramos señalar algunas propuestas de lo que debería ser el nuevo rol del Estado nacional o Estado central en nuestro país en la transición a la globalización.

En el artículo sobre *El futuro del Estado-nación en la transición a la sociedad global* que se publica en la Revista Internacional de Presupuesto Público No. 43 de julio / agosto del 2000, de la Asociación

Internacional de Presupuesto Público, se hace un estudio sobre este tema referido a América Latina.

En el documento mencionado se empieza definiendo el concepto de globalización y se dice que: es un proceso de características multidimensionales que conduce a la interdependencia creciente de todas las naciones del mundo. Que es una intensificación cuantitativa y cualitativa de las relaciones internacionales, económico-financieras, políticas y comunicacionales. Lo cualitativo de la globalización en los últimos 20 años se refiere a la capacidad de operar en tiempo real en cualquier parte del mundo. Se habla de un proceso de globalización con distintas fases, iniciado en el siglo XVI con la expansión europea, pero que se desarrolla particularmente a fines del siglo XIX con la expansión del comercio y las relaciones internacionales.

La globalización es un proceso impulsado por la revolución en las comunicaciones y en la microelectrónica, la tercera revolución industrial, asociado a la extensión y hegemonía que cobra el capitalismo financiero sobre el productivo en los últimos 20 años, con una creciente orientación hacia la producción para mercados globales y los procesos de ajuste estructural, desregulación y apertura de la economía. Este proceso que ocurre junto con acontecimientos políticos de gran trascendencia, como el fin de la guerra fría y el derrumbe del socialismo.

El proceso de globalización suscita profundos cambios en las sociedades nacionales, imponiendo una revolución ~~de~~ desde arriba+para los países de América Latina. Un cambio que promueve la modernización de las estructuras productivas, la innovación tecnológica y la organización de la producción favoreciendo la creación de un sistema transnacional donde las fronteras tienden a desaparecer, además de una creciente autonomización y predominio del sector financiero sobre el productivo. En

donde se acentúa la racionalidad instrumental (eficacia-eficiencia), la ampliación del espacio del mercado y de la iniciativa privada, lo que genera diversos problemas relacionados con la pérdida de capacidad del Estado para conseguir y mantener el bien común, asegurar la integración social, la identidad y la orientación de sus sociedades. R. Petrela en libro *Los límites de la competitividad, como se debe gestionar la aldea de global*+ señala: *La globalización es el creciente proceso homogenizador a escala planetaria, potenciado por las innovaciones científico-tecnológicas, que afecta a todos los actores (Estado-nacional, organizaciones internacionales no gubernamentales, empresas transnacionales) y a todos los factores (político, económico, social, cultural, etc.) presentes en el sistema internacional, generando consecuencias ambivalentes: integración e incluso uniformidad, pero también conflicto por exclusión y resistencias de los particularismos locales que enfrenta*²⁰

Los problemas que se presentan al iniciar el tercer milenio para los países de América Latina, se resumen en cuatro aspectos que se desarrollan a continuación:

i) La Crisis y debilitamiento de los Estados-nacionales. El Estado, actor soberano de las relaciones internacionales entra en crisis. Su estructura decisional y soberanía son sometidas a dos presiones: *desde arriba*+, por instituciones supranacionales, corporaciones, bancos; y *desde abajo*+, por los localismos. Como señala S. Strange. 1996: *Las fuerzas impersonales de los mercados mundiales son hoy más poderosas que los Estados, que supuestamente tienen la máxima autoridad política sobre la sociedad y la economía. Si antes los estados eran los amos de los mercados, ahora son los mercados los que, en muchas cuestiones*

²⁰ García Delgado Daniel. Buenos Aires Argentina 2000. *El futuro del Estado-nación en la transición a la sociedad global.*+ Asociación Internacional de Presupuesto. Revista Internacional de Presupuesto No. 43. Página 91-92.

decisivas, son los amos de los gobiernos de los Estados.²¹

La debilidad del Estado reforzada por la percepción neoliberal de la globalización lleva a que los gobiernos se sometan a un disciplinamiento externo de programas y condicionamientos económicos y a presiones de poderosos grupos locales de interés, perdiendo capacidad de conducción de sus respectivas economías por el creciente endeudamiento. En 1998, los países en desarrollo debían 2,2 billones de dólares a los del Norte, a bancos comerciales e instituciones financieras, casi el doble que hace diez años. Los costos de la amortización de la deuda no son solo financieros, sino también sociales, por que las naciones deudoras, como primera medida, recortan sus presupuestos en servicios como salud, educación y obras públicas. En la actualidad las naciones del Sur pagan cuatro veces más de lo que reciben en ayuda del Norte. Según el PNUD, en la última década los intereses para los países pobres fueron cuatro veces más altos que para los países ricos. Si se eliminaran las barreras arancelarias a los países del Tercer Mundo, estos países recibirían el doble de lo que reciben en ayuda. Esto implicaría un nuevo orden económico internacional. Al respecto el ex ministro de economía de Argentina Roberto Alemann manifiesta lo siguiente: «Cuando hablamos de globalización y vemos estos ejemplos, inequidad en la apertura de los mercados para los países en desarrollo y protección para bienes primarios en los desarrollados, uno empieza a sospechar que tiene connotaciones de ventaja para una parte y desventaja para la otra.»²²

La heteronomía (soberanía o autonomía dispersa) de los gobiernos nacionales no es garantía alguna ante la inestabilidad de los mercados

²¹ García Delgado Daniel. Buenos Aires Argentina 2000. «El futuro del Estado-nación en la transición a la sociedad global.» Asociación Internacional de Presupuesto. Revista Internacional de Presupuesto No. 43. Página 93.

²² García Delgado Daniel. Buenos Aires Argentina 2000. «El futuro del Estado-nación en la transición a la sociedad global.» Asociación Internacional de Presupuesto. Revista Internacional de Presupuesto No. 43. Página 93.

financieros, que puede entrar en crisis en cualquier en cualquier momento y cualquier lugar del mundo, por lo cual a la pérdida de soberanía hay que agregar una elevada cuota de incertidumbre.

ii) Fragmentación y dualismo. El proceso de desregulación y liberalización al que vienen acompañadas las reformas estructurales y al predominio del capital financiero, si bien promueven la modernización de la estructura productiva, la estabilidad cambiaria y el aumento de productividad han generado el fin del contrato laboral de la sociedad industrial que se basaba en el pleno empleo y en trabajo de carácter estable. La inserción en la economía global, el aumento de los niveles de productividad conjuntamente con la liberación y las privatizaciones pueden dar lugar a nuevas oportunidades pero también al surgimiento de una nueva problemática social. Si la anterior conflictividad social estaba relacionada con la sociedad de clases del industrialismo y la confrontación se daba en torno a los temas vinculados con la propiedad privada y la explotación, los nuevos problemas sociales se caracterizan por el desempleo estructural, la precarización e informalización es decir por la exclusión social. Lo que da lugar a una creciente polarización social, distribución regresiva del ingreso, declinación de sectores medios, inseguridad y anomia social.

El surgimiento de una sociedad postindustrial y de servicios y los requerimientos de niveles crecientes de educación y capacitación para acceder a empleos, van ahora acompañados de un triple desencaje: crecimiento sin empleo, sin redistribución del ingreso y con ahondamiento de las desigualdades es decir con la configuración de una sociedad dual o de dos velocidades.

iii) Crisis de representación. En lo socio-político, además de la reducción y disminución del ámbito de acción del Estado nacional,

aparecen otros fenómenos asociados a la globalización: por una parte, la expansión de los regímenes democráticos a nivel mundial, la ampliación y difusión de los derechos humanos, el surgimiento de nuevos movimientos sociales, de las organizaciones no gubernamentales (ongcs), conjuntamente con la generalización de estándares internacionales de conducta y jurídicos respecto a violaciones de los derechos humanos (globalización de la justicia). Por otra parte, hay un movimiento progresivo que lleva a rechazar toda salida a las crisis mediante golpes de Estado (se amenaza con sanciones internacionales a cualquier intento de retroceso democrático), lo que refuerza la crisis de representación que desde los años 80 afecta a los países de América Latina. De este modo, junto con la fuerte legitimidad lograda por el régimen democrático representativo, se configura una creciente pérdida de credibilidad en los partidos políticos y la política.

iv) Crisis de identidad en lo cultural. La globalización impulsada por los satélites, la TV por cable, los transportes y turismo internacional, promueve una cultura abierta y pluralista, así como una mayor libertad en las elecciones personales. Se trata de un nuevo individualismo posmoderno, que va acompañado de una orientación hacia valores posmateriales (*no materiales* que tienen que ver con el ambiente, el género, etc.), que acentúa la importancia de la racionalidad instrumental (eficacia, eficiencia, competitividad). Pero el problema principal, en lo cultural, se produce por el fuerte contenido de uniformación de la cultura mediante un filtro comunicacional común constituido por las sociedades desarrolladas. En esto consiste la crisis de sentido e identidad que padecen las sociedades que se acogen indiscriminadamente a la nueva ideología de la globalización.

La irrupción brusca de la idea de mercado y del individualismo dan lugar a la construcción de un nuevo patrón cultural. Pero también a

síndromes de saturación informativa, banalización y trivialización, provocando una crisis de valores que privilegian al consumo más que al trabajo.

Este es el escenario en que deben desarrollar sus actividades los Estados nacionales latinoamericanos. Se parte de un diagnóstico que reconoce la difícil situación en que se encuentra la mayoría de la población de América Latina. Porque el balance de una década de ajuste y de reformas económicas del Estado deja, un saldo de generalizado malestar, escepticismo y desasosiego. El empeoramiento de la calidad de vida en importantes sectores de la población y regiones de los países y la profundización de los niveles de inequidad, ponen en evidencia una situación de difícil solución para los líderes políticos que deciden asumir los gobiernos de los países del subcontinente.

En el inicio del tercer milenio, los Estados de América Latina se encuentran en una encrucijada económica y política difícil. Se hallan en la necesidad de encontrar nuevos caminos en un marco de crisis económica regional (doble déficit, fiscal y externo) de transiciones políticas marcadas por el debilitamiento de los gobiernos, de demandas de múltiples sectores postergados y de presiones desde los sectores económicos más poderosos hacia los políticos para seguir profundizando el actual rumbo económico. Pero, aún así, la coyuntura significa también oportunidades para promover nuevas vías y respuestas.²³

- **La recuperación del estado.**

En el análisis del Estado-nacional en el proceso de globalización,

²³ García Delgado Daniel. Buenos Aires Argentina 2000. *El futuro del Estado-nación en la transición a la sociedad global.* + Asociación Internacional de Presupuesto. Revista Internacional de Presupuesto No. 43. Página 97.

se proponen dos perspectivas: en la una, el Estado no tiene mayores márgenes de soberanía, debe adaptarse a la economía globalizada reduciéndose y abriéndose cada vez más generando confiabilidad al mercado internacional, replegándose sobre funciones mínimas y estableciendo garantías jurídicas para acceder una administración transparente. En la otra, a pesar de que el Estado ha perdido poderes y capacidades, éste no solo no desaparece, sino que adquiere la función clave de articular las nuevas dimensiones que aparecen en el proceso de globalización (la nacional, la local y la regional), y debe redefinir sus roles (regulación, intervención en la equidad y cohesión social) luego de la experiencia minimalista de los años 90. Es decir conserva un poder suficientemente fuerte para seguir impulsando cambios y para ejercer sus roles más importantes.

Si en la primera perspectiva la globalización desde un punto de vista economicista, es el único camino y la actividad estatal se reduce a dar buenas señales a los inversores y a esperar que los acontecimientos internacionales sean favorables, legitimando esta expectativa todas las medidas requeridas para abrir los mercados e insertarse en el mundo mediante una *incorporación pasiva* en la segunda se trata de entender cuales son las oportunidades y transformar debilidades en fortalezas. La globalización es considerada como un proceso, pero también como una ideología que requiere diferenciar los intereses particulares y del bien común para generar capacidad estratégica y voluntad política para llevar a cabo una *incorporación activa* a la misma. Por eso el fin de los años 90 nos muestra no solo el final del modelo del Estado Desarrollista que llegó hasta mediados de los años 80, sino también el fin de la experiencia del Estado *mínimo* y de la tendencia de otorgar *todo* al mercado que vivimos en esa década.

Es así que, a pesar de los avances registrados en el aumento de

productividad, de la modernización tecnológica y gerencial pública y de la cultura presupuestaria, tanto por la crisis de la teoría del derrame+ (crecimiento con ampliación de las desigualdades y avance del desempleo estructural) como por el aumento del déficit fiscal y de la vulnerabilidad externa. La situación de vaciamiento+y retiro+del Estado requiere de una tarea de recuperación y reconstrucción del mismo. Se trata de reorientar el rol del Estado hacia un proyecto país, más que considerarlo sólo en su dimensión burocrática, que se limita a los problemas del presupuesto y el déficit. Se trata de repensar instituciones y de fortalecer el rol del Estado como actor decisivo para garantizar la cohesión social, la identidad y el bien común, y no sólo como garante de reglas de juego y proveedor de seguridad jurídica para el capital y de contención social para los más pobres.

Si en la primera perspectiva se refuerza la importancia de las instituciones en la construcción de los mercados, de su reformulación o creación para el mejoramiento de la regulación, el control, la competitividad y el manejo eficiente, en la otra redescubre nuevas dimensiones de la equidad y de las relaciones público-privado, como un avance de la sociedad industrial y el Estado de Bienestar. Se trata de unir eficiencia con equidad, productividad con empleo, más que de disociarlos y de apuntar hacia estrategias inclusivas.

En una tarea que busca encontrar la manera de articular las tres dimensiones de lo estatal que han quedado descompuestas a causa de la profunda transformación producto de la globalización: un nuevo rol del estado nacional, considerando la creciente importancia de lo local y el surgimiento de lo supranacional. Porque la subsidiariedad y la solidaridad están vinculadas con tres planos simultáneos de lo público: la necesidad de redefinir el Estado central+, de fortalecer el Estado local+ y de construir el Estado regional+que resumimos a continuación:

- **Redefinir el Estado nacional**

La excesiva importancia que dio al principio de mercado en la década de los años 90 determinó que el Estado dejara de ejercer algunas de sus funciones que hoy en el marco de la Globalización es necesario retomar e impulsar:

i) El rol regulador. Frente al proceso de privatizaciones el Estado deja de ejercer sus funciones de productor, empleador y conductor que tenía como Estado empresario entonces ahora debe controlar, en primer lugar, a el sector público privatizado, para evitar que se constituyan nuevos monopolios u oligopolios en detrimento de los intereses de los consumidores. Es decir debe hacer frente a la desprotección de los ciudadanos consumidores frente a los grandes grupos y empresas, evitando que estos obtengan ganancias extraordinarias o monopólicas.

Este rol regulador debe estar orientado a fortalecer la obligación estatal de preservar el carácter público de los servicios esenciales, independientemente de las características de los mercados en que operan. Pero no sólo en la búsqueda de mejorar la competencia y transparencia de la información (donde la mejor regulación sería la que optimiza la competencia), sino promoviendo regulaciones que contemplen la participación de las asociaciones de consumidores, usuarios y ciudadanos. Con una participación activa en las resoluciones que se tomen, como forma de articular la relación de los tres polos, el del mercado, el del Estado y el de la sociedad civil en la tarea de velar sobre los bienes colectivos. Pero como determinar cuales son los bienes públicos, según la óptica neoliberal no habría bienes colectivos a no ser la justicia, las fuerzas armadas y la diplomacia; sin embargo para la socialdemocracia algunos servicios o productos que son estratégicos

deben pertenecer a la comunidad aunque sean administrados menos eficientemente.²⁴

En segundo lugar, el Estado debe contar con mecanismos fiscales y reglas de política crediticia que le permitan reducir las bruscas fluctuaciones que se han venido produciendo en el ritmo de actividad de la economía, con etapas de fuerte expansión y bruscas caídas (debe mantener su función estabilizadora).

ii) El rol solidario, tiene que ver con el problema de la distribución regresiva del ingreso y la pérdida de cohesión social. Porque las tendencias de las dos décadas anteriores ha sido el aumento de la concentración, la disminución de los salarios reales, la reducción de la cobertura de los seguros sociales y el aumento de las diferencias salariales. Se trata de un problema complejo que no tiene una única medida salvadora y que requiere de estrategias que articulen coherentemente un conjunto de políticas tributarias, fiscales, sociales y productivas que se orienten a favor de la redistribución del ingreso, la generación de empleo y el pago de la deuda social que tienen todos los países de América Latina en materia de desigualdades, de salud, educación, vivienda y seguridad social. De no sólo ser eficaces en instrumentar una red de contención, sino de tener una orientación hacia una sociedad inclusiva.

El principio de solidaridad debe regir la intervención directa del Estado, poniéndose en defensa de más débiles, promoviendo límites a la capacidad de las partes que deciden las condiciones de trabajo y asegurando un mínimo al trabajador desempleado. Este principio debe

²⁴ García Delgado Daniel. Buenos Aires Argentina 2000. *El futuro del Estado-nación en la transición a la sociedad global.*+Asociación Internacional de Presupuesto. Revista Internacional de Presupuesto No. 43. Página 100.

ser interpretado como la capacidad de dar respuestas a las asimetrías sociales, lo que incluye tanto la lucha contra la pobreza (indicadores NBI), como también en contra de las desigualdades (índice de Gini) y contra la exclusión, de sectores que se preocupan solo de su prosperidad y no de la de los otros, lo que da lugar a la creación de una sociedad dual o de dos velocidades.

iii) El rol estratégico, la globalización genera la necesidad de una cultura de anticipación, de incorporar la extrema interdependencia e incertidumbre que este proceso genera pero, al mismo tiempo hay que entender los desafíos que enfrentan los países en la inserción al mundo global. Aquí la planificación estratégica de la acción estatal es una condición necesaria y básica de un buen gobierno y de la viabilidad del Estado más efectiva que abandonarse a las fuerzas del mercado. Esto significa que se debe trabajar no sólo para la coyuntura sino también para el mediano plazo, salir del cortoplacismo y desarrollar una visión de futuro en la definición del tipo de competitividad a promover y del lugar en el mundo a ocupar; lo cual significa aceptar los desafíos que plantea la globalización: divisar las oportunidades que la misma presenta y tener capacidad para constituir políticas de Estado, basadas en consensos con los partidos políticos y la sociedad civil, para que su éxito pueda llegar más allá de una gestión de gobierno.

El desafío es encontrar mecanismos de conducción política menos decisionistas, más consensuales, que estén de acuerdo tanto con las exigencias de la economía de mercado como con las de la democracia. Para que esto sea posible es necesario, en primer lugar, redefinir espacios de participación ciudadana e institucional, donde los diversos grupos sociales, en especial para que los que han soportado el peso más duro de la crisis, encuentren un espacio efectivo de participación y decisión. Por esto las exigencias de desarrollo de la economía y

democracia, se dirigen a la articulación y concertación de múltiples actores. Con estos antecedentes, la reforma del estado es un asunto eminentemente político, y la nueva etapa requiere consensos extensos sobre temas como el aumento de competitividad, la redistribución del ingreso, la generación de empleo y una visión de futuro deseable para toda la sociedad.

- **Fortalecer el Estado local.**

En el nuevo rol de los gobiernos locales que incorporan roles económicos y sociales producto del proceso de reforma del Estado (descentralización), por el de globalización (competencia entre todos) y por su misma sociedad civil (orientación hacia lo más cercano y micro), hay un mayor interés por articular relaciones entre el sector público y privado y por promover políticas con mayores contenidos participativos. En este nuevo escenario de mayores competencias locales se observan signos positivos de un protagonismo mayor de gobiernos locales y de un activismo en la política social y de coordinación en redes intentando fortalecer sus sociedades civiles.²⁵

Además se considera que deben integrarse en este nuevo escenario las energías sociales y compromisos de los ciudadanos y autoridades en relación a generar desarrollo local en medio ambientes innovadores, donde las ventajas competitivas dinámicas no se basan tanto en la abundancia de recursos naturales abundantes o en salarios bajos, sino en el uso de la innovación tecnológica y organizativa, y de información estratégica, es decir, en el conocimiento, y en la búsqueda de perfiles propios de mediano plazo.

²⁵ García Delgado Daniel. Buenos Aires Argentina 2000. *El futuro del Estado-nación en la transición a la sociedad global.*+ Asociación Internacional de Presupuesto. Revista Internacional de Presupuesto No. 43. Página 102.

La revalorización de los gobiernos locales como agentes de desarrollo se da en un esquema de capitalismo globalizado, en el cual se da un duro juego competitivo entre ellos y el Estado nacional que descentraliza competencias, aunque en realidad mira la crisis hacia abajo y desestructura numerosas economías locales. Se da el hecho de que la importancia de lo local frente a lo global es más válida para los países industrializados, puesto que en los países en desarrollo se da mas bien la vulnerabilidad de lo local frente a lo global.

El problema de los gobiernos locales es encontrar un lugar cuando todos quieren los mismo, cuando estos proyectos de desarrollo local no están amparados de un proyecto mayor: el de una nación, que no lo tiene, o que lo tiene pero fijado por el mercado o por algunas empresas. Así, la definición de un nuevo patrón de desarrollo desde lo local, dando importancia a lo territorial y la concertación de actores e instituciones, si bien es condición necesaria, no es suficiente. Estas iniciativas locales de desarrollo son múltiples y diversas, y han sido alentadas desde diferentes territorios subnacionales (regionales o locales), sin demasiados apoyos por parte de los gobiernos centrales. El hecho de que aún hoy no estén plenamente reconocidas en las estrategias nacionales de desarrollo de los países, como parte de los esfuerzos flexibles del ajuste ante el cambio estructural, disminuye su potencial transformador y de desarrollo.

La descentralización debe apoyarse en un proceso de fortalecimiento de lo local y de articulación productiva-tecnológica-educativa con las instancias provinciales, nacionales y regionales, debe

²⁶ García Delgado Daniel. Buenos Aires Argentina 2000. El futuro del Estado-nación en la transición a la sociedad global.+ Asociación Internacional de Presupuesto. Revista Internacional de Presupuesto No. 43. Página 103.

incluir otros niveles, ya que la globalización fragmenta y divide ciudades, países y regiones. Es muy importante ampliar la escala del desarrollo, de manera que no separe lo social de lo productivo.

Esto se puede lograr a partir de la innovación institucional, que ya está apareciendo como producto de la participación social de diversos actores en muchas realidades locales de carácter *horizontal* (*corredores productivos*, *microregiones*) y de su sociedad civil (compromisos con empresarios, universidades, gremios), pero también, tomando en consideración la coordinación *vertical* (con la provincia, la nación y la región) para conseguir apoyo tecnológico, crediticio y fortalecimiento institucional de las capacidades y autonomías locales. Es necesario coordinar las políticas macroeconómicas, la identificación de nichos internacionales de mercado y las políticas orientadas a la transformación productiva de los sistemas locales.

Lo cual se podría llevar a cabo a través de un cambio institucional del Estado nacional que permita vincular ministerios de producción con instancias tecnológicas y de capacitación (nacionales, provinciales y municipales), bajo una común perspectiva de competitividad sistémica. Una articulación que permita descubrir áreas y perfiles productivos a nivel nacional y apoyar a las instituciones locales, buscando el compromiso de los actores y de las grandes empresas con proveedores, aportando tecnología, conocimiento y acceso al crédito.

- **Construir el Estado regional**

De la misma manera que se vislumbra la transformación del Estado y su vinculación con la sociedad, se prevé la conformación de bloques regionales como respuesta al proceso de globalización, es decir el surgimiento de los Estados-región.

Otra alternativa es la disolución de los bloques regionales, y optar por la inserción en una región abierta de carácter fundamentalmente comercial, de tipo ALCA, es decir la dolarización y el abandono del CAN (en el caso de nuestro país) en dirección al ALCA, lo que significaría la opción por una lógica de alta productividad de un país de baja especialización y alto desempleo. Esta opción es alentada por una estrategia neoliberal que privilegia la vinculación con los países desarrollados en lugar de la relación con los países vecinos, y una integración monetaria con la potencia hegemónica de la región que redefine el proyecto de dolarización como *tratado de asociación monetaria*, pero como expresión coyuntural de un proyecto de búsqueda de vinculación más estrecha con los EEUU.

La estrategia de profundización de la integración, si bien compleja y llena de vicisitudes y negociaciones, se orienta a perfeccionar la Unión Aduanera, a la coordinación macroeconómica y actuar en bloque para depender menos de los flujos de capitales internacionales y negociar políticas exteriores que ya no son posibles a nivel de Estado-nacional (como la reducción de los subsidios agrícolas por parte de la Unión Europea, la reprogramación de la deuda con los Bancos o la estrategia de apertura al capitalismo asiático).

Se trata entonces de una estrategia, de pasar de la actual situación de *soberanía dividida* que genera la globalización cuando se la acepta en forma pasiva, a la de *soberanía compartida*. La cual si bien puede ser catalogada como pérdida y limitación de la soberanía nacional, posteriormente puede ser entendida como una estrategia dialéctica, de negar la actual realidad para conservarla y superarla, que el Estado nación ha de emprender para conseguir los márgenes de maniobra necesarios para poder defender y promover los intereses nacionales, a la

vez que asegurar la dignidad, bienestar y viabilidad de su sociedad.

En este camino pueden tomarse en cuenta proyectos como el acta de responsabilidad fiscal entre países miembros para disminuir el riesgo de ataques especulativos, la moneda única regional, la búsqueda de una armonización de variables macroeconómicas, etc. Pero esta construcción de la región no es una tarea sólo económica, ya que debe incluir aspectos políticos, sociales que simbolicen la unidad regional y la integración cultural.

Se requiere la conformación de instituciones de justicia y de resolución de controversias que permitan resolver conflictos más allá de los acuerdos políticos circunstanciales entre los presidentes de los países. De mecanismos de integración en lo social para fijar condiciones en las que se ha de aceptar la radicación de las grandes empresas transnacionales y definir políticas laborales comunes, y para llevar a cabo programas regionales de infraestructura. Se necesita de un keynesianismo de nivel regional que expanda infraestructuras de comunicación, de servicios y de edificios públicos regionales, mediante créditos que dinamicen al mismo tiempo la economía e impulsen el destino común de los países. Esto supone aumentar la conexión física, energética y tecnológica.

Este camino implicaría, inicialmente, dar señales a los países vecinos sobre la calidad del compromiso de los distintos países con el bloque y explotar conjuntamente no sólo amenazas sino oportunidades. La conformación de un ministerio de integración regional, con un lugar muy importante en el gabinete presidencial que asuma las tareas que las Cancillerías realizan en forma residual. Una organización institucional de nuevo tipo en la Administración Pública, donde tengan participación actores de la sociedad civil (partidos políticos, empresarios,



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

organizaciones sociales, gremios, universidades) que permita una solución efectiva de los problemas cotidianos de la integración regional.²⁷

²⁷ García Delgado Daniel. Buenos Aires Argentina 2000. *El futuro del Estado-nación en la transición a la sociedad global.*+ Asociación Internacional de Presupuesto. Revista Internacional de Presupuesto No. 43. Página 107.

CAPITULO III

IMPORTANCIA DE LOS INGRESOS PETROLEROS, COMO FUENTE DE FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL

3.1 ANALISIS DE LAS RENTAS PETROLERAS

Como hemos señalado en los capítulos I y II, en los años 70 el Estado empezó a tener el control sobre la actividad petrolera, que hasta entonces manejaban solo las compañías extranjeras. La Ley de Hidrocarburos y la creación de la Corporación Petrolera Ecuatoriana, entidad operadora de todas las fases que abarca la industria petrolera, fueron los hitos que permitieron iniciar una etapa muy dinámica en nuestra economía.

La característica de esta fase fue la expansión de los principales agregados macroeconómicos, el petróleo generó recursos, que le permitieron al país contar con una suma de divisas apreciable para importar bienes y servicios, especialmente materias primas y bienes intermedios.

A partir de 1972 la contribución del sector petróleo y minas al Producto Interno Bruto se incrementó de manera importante, 1974 constituyó el año en que mayor desarrollo alcanzó la economía del país, cuando su relación frente al PIB Total fue de 17.3%. En los años siguientes ha tenido un comportamiento muy errático (difícil de prever) conforme a la variación de los precios del crudo en el mercado internacional, es así que en los años 1997 y 1998 cuando el crudo ecuatoriano se vendió a un promedio anual de US\$ 15,51 y 9,15 por barril respectivamente, la relación del PIB petrolero frente al PIB total disminuye al 8.8 Y 5.6% en su orden. Sin embargo, en año 2000 la relación vuelve a

ser del 17.3%; pues, el promedio anual de venta del barril de crudo en ese año fue de US\$ 24,92

CUADRO No.4					
PIB PETROLERO FRENTE AL PIB TOTAL (En millones de sucres)					
AÑOS	PIB TOTAL	TASA DE CRECIMIENTO	PIB PETROLERO	TASA DE CRECIMIENTO	RELACION PIB PETROLERO PIB TOTAL %
1970	35.019		457		1,3%
1971	40.048	14,4%	514	12,5%	1,3%
1972	46.859	17,0%	1.430	178,2%	3,1%
1973	62.229	32,8%	5.982	318,3%	9,6%
1974	92.763	49,1%	16.064	168,5%	17,3%
1975	107.740	16,1%	12.150	-24,4%	11,3%
1980	293.337	25,4%	34.788	29,8%	11,9%
1981	348.662	18,9%	42.993	23,6%	12,3%
1982	415.715	19,2%	51.173	19,0%	12,3%
1983	560.271	34,8%	83.241	62,7%	14,9%
1984	812.629	45,0%	122.702	47,4%	15,1%
1985	1.109.940	36,6%	183.908	49,9%	16,6%
1986	1.383.232	24,6%	127.786	-30,5%	9,2%
1990	8.204.222	58,7%	1.217.981	101,4%	14,8%
1991	12.295.991	49,9%	1.367.760	12,3%	11,1%
1992	19.413.602	57,9%	2.439.891	78,4%	12,6%
1993	27.451.088	41,4%	2.941.883	20,6%	10,7%
1994	36.478.366	32,9%	3.831.293	30,2%	10,5%
1995	46.005.438	26,1%	4.825.791	26,0%	10,5%
1996	60.726.745	32,0%	6.442.685	33,5%	10,6%
1997	79.040.013	30,2%	6.968.848	8,2%	8,8%
1998	107.421.048	35,9%	6.064.653	-13,0%	5,6%
1999	161.350.379	50,2%	18.451.663	204,2%	11,4%
2000	348.014.956	115,7%	60.353.528	227,1%	17,3%
2001	427.962.096	23,0%	52.050.347	-13,8%	12,2%

Fuente: BCE, Información Estadística Mensual No. 1.787, enero 31 del 2001
Elaboración: Juan Pablo Mora

Los recursos provenientes de la actividad petrolera hicieron posible que el Ecuador sea un país distinto al de años anteriores, esta renta constituyó una fuente nueva de ingresos que cambió la estructura del modelo económico basado ahora en los hidrocarburos, modificando principalmente el financiamiento del Estado, se impulsaron proyectos de

infraestructura, electrificación, salud, educación; el sector de la construcción tuvo su apogeo, el comercio, el sector financiero e industrial se transformaron significativamente.

También fue muy importante, la contribución de la industria petrolera al sector externo, sin embargo pese a que la economía ecuatoriana presentó niveles aceptables de crecimiento, no generó ahorro interno para financiar la inversión, por lo que el país tuvo que recurrir al endeudamiento externo e interno, debido a la inestabilidad de los precios y la demanda internacional del crudo.

Las tasas de crecimiento de los ingresos que financian el Presupuesto del Gobierno Central en el período 1990-2001, observan muchas variaciones en el periodo 1992 . 1995, tienen un crecimiento sostenido entre el 8.6% y el 19.9%, en los años 1996-1997 crecen, pero a un ritmo mucho menor al 3% y el 7% respectivamente; mientras que en los años 98 y 99 disminuyen al 6.4% y al 16.7%; finalmente durante los años 2000 y 2001, vuelven a crecer sostenidamente al 14.6% y al 27.5% respectivamente todo esto debido a la fluctuación de precios en el mercado internacional del crudo. Sin embargo durante el período el crecimiento de los gastos fue siempre mayor que el crecimiento de los ingresos lo que provocó permanentes déficits en las cuentas fiscales. Solo a partir de 1999 se hace un esfuerzo para controlar el déficit fiscal, por la vía de la reducción del gasto, en efecto en 1999 los gastos disminuyen en un 24.4%, en el año 2000 los gastos crecen apenas en el 2.6%. En el Presupuesto del 2001, los gastos crecen nuevamente al 21% con respecto al año 2000; con la expectativa de que los ingresos crezcan el 27.5% sobre la base de mejorar la recaudación de impuestos especialmente por el aumento en la tasa del Impuesto al Valor Agregado, y la mejora de la eficiencia tributaria recogidos en el Proyecto de Reforma Tributaria del Gobierno. Lo cual se espera que permita conseguir el

equilibrio fiscal tan necesario en el marco de la dolarización.

CUADRO No.5					
OPERACIONES DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL (EN MILLONES DE DOLARES)					
AÑOS	INGRESOS	TASA DE	GASTOS	TASA DE	DEFICIT
	TOTALES	CRECIMIENTO	TOTALES	CRECIMIENTO	O SUPERAVIT
1992	1.953,8	8,6%	1.995,0	21,7%	-41,2
1993	2.211,9	13,2%	2.150,5	7,8%	61,4
1994	2.609,5	18,0%	2.630,9	22,3%	-21,4
1995	3.129,3	19,9%	3.418,6	29,9%	-289,3
1996	3.221,7	3,0%	3.726,3	9,0%	-504,6
1997	3.448,0	7,0%	3.726,1	0,0%	-278,1
1998	3.226,7	-6,4%	4.185,9	12,3%	-959,2
1999	2.687,7	-16,7%	3.163,4	-24,4%	-475,7
2000	3.080,0	14,6%	3.245,4	2,6%	-165,4
2001	3.928,2	27,5%	3.928,2	21,0%	0,0

Fuente: BCE, Información Estadística Mensual No. 1.787, enero 31 del 2001
Elaboración: Juan Pablo Mora

Durante los años 1997 al 2001, los ingresos petroleros que financian el Presupuesto del Gobierno Central, revelan un crecimiento importante al pasar de 5.7% del PIB en 1997 a 10.2% en el 2001, esto se debe en parte al crecimiento del precio internacional del crudo, y especialmente a que el Estado utiliza el mecanismo de incrementos a los precios de los derivados de consumo interno para financiar el Presupuesto.

CUADRO No.6										
INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL MILLONES DE DOLARES Y % PIB										
AÑOS	1997	%PIB	1998	%PIB	1999	%PIB	2000	%PIB	2001	%PIB
INGRESOS TOTALES	3.448,0	19,2%	3.226,7	19,4%	2.687,7	16,2%	3.080,0	23,1%	3.928,2	22,0%
TRADICIONALES	2.422,2	13,5%	2.339,1	14,1%	1.694,1	10,2%	1.849,6	13,9%	2.110,9	11,8%
PETROLEROS	1.025,8	5,7%	887,6	5,3%	993,6	6,0%	1.230,4	9,2%	1.817,2	10,2%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. BCE, Información Estadística Mensual No. 1.787, enero 31 del 2001
Elaboración: Juan Pablo Mora E.

▪ **VARIABLES QUE DETERMINAN EL RENDIMIENTO DE LOS INGRESOS DEL PETROLEO**

Las variables que los determinan, de donde provienen y como se distribuyen los ingresos del petróleo entre los diferentes partícipes son las siguientes:

- Volumen de Producción.
- Consumo Interno.
- Exportaciones.
- Precios de exportación del crudo y derivados.
- Precios de venta de los derivados de consumo interno.
- Costos de Producción, comercialización, y transporte de crudo y derivados.

▪ **Producción**

En el período de análisis la producción registra los siguientes volúmenes:

CUADRO No.7			
PETROLEO CRUDO FISCALIZADO			
(En miles de barriles)			
AÑOS	TOTAL	VARIACION %	PRODUCCIÓN DIARIA
1995	138.768,0	2,1%	380
1996	138.246,0	-0,4%	379
1997	139.323,0	0,8%	382
1998	130.835,0	-6,1%	358
1999	129.290,0	-1,2%	354
2000	141.249,0	9,2%	387
2001	158.000,0	11,9%	433

Fuente: PETROECUADOR, Informe Estadístico 1972-1979
Elaboración: Juan Pablo Mora E.

Los volúmenes de producción dependen generalmente de: la capacidad de producción de los campos, la capacidad de transportación del oleoducto, la capacidad de almacenamiento.

La disminución de los volúmenes de crudo producidos en los años 1998 y 1999 se debe a la capacidad de transporte de crudo en los oleoductos transecuatoriano (SOTE) y trasandino (OTA), mientras que el aumento de la producción de crudo a partir del año 2000 se debe a la ampliación del Sistema del Oleoducto Transecuatoriano.

- **Consumo Interno**

Los volúmenes de petróleo que se utilizan para ser refinados en el país y los que a través del sistema de compensación se vendían en el exterior, para pagar la importación de derivados de petróleo, comprenden el consumo interno.

El volumen de crudo para compensación que se destinó a la importación de derivados en los años 1995 y 1997, se situó entre el 40% y 48%, debido a la reducción en la producción de derivados de la Refinería de Esmeraldas por la mezcla de crudos que se procesan en la esa planta industrial.

Con Decreto Ejecutivo No. 459 publicado en Registro Oficial No. 107 de 13 de enero de 1999, se eliminó el sistema de compensación, en su lugar, el Estado reconoce costos de importación de los derivados a PETROECUADOR, por lo cual las empresas extranjeras dejan de aportar el crudo de compensación por lo que el consumo de crudo se limita a las cargas que se realizan en las refinerías del país.

CUADRO No.8					
CONSUMO INTERNO DE CRUDO					
(Miles de barriles)					
AÑOS	REFINERIAS	%	COMPENSACION	%	TOTAL
1995	46.406,3	60%	30.363,8	40%	76.770,1
1996	55.438,1	78%	15.733,4	22%	71.171,5
1997	47.524,6	52%	44.087,0	48%	91.611,6
1998	51.903,0	52%	48.813,0	48%	100.716,0
1999	47.941,7	100%			47.941,7
2000	56.751,0	100%			56.751,0
2001	57.298,0	100%			57.298,0

Fuente: PETROECUADOR, Informe Estadístico 1972-1979
Elaboración: Juan Pablo Mora E.

- **Exportaciones de petróleo crudo.**

Se realizan a través de la venta de petróleo al resto del mundo a cambio de divisas.

Las exportaciones, que en 1995 representaban el 45.9% del total de la producción, decrecieron paulatinamente hasta llegar en 1998 al 26.7%, situación que obedece principalmente a que el país debió destinar gran parte de su producción para el Consumo Interno y dentro de este para compensaciones que significa la gran parte del crudo que se debió entregar para que el país pueda importar derivados para abastecer el mercado nacional.

CUADRO No.9					
DISTRIBUCION DE LA PRODUCCION DEL CRUDO (Miles de barriles)					
AÑOS	TOTAL	CONSUMO INTERNO	%	EXPORTACION	%
1995	138.771,3	76.770,1	55,3%	63.714	45,9%
1996	138.272,3	71.171,5	51,5%	62.908	45,5%
1997	141.707,9	91.611,6	64,6%	47.321	33,4%
1998	137.079,0	100.716,0	73,5%	36.624	26,7%
1999	135.829,9	47.941,7	35,3%	85.011	62,6%
2000	141.249,0	56.751,0	40,2%	84.498	59,8%
2001	158.000,0	57.298,0	36,3%	100.703	63,7%

Fuente: PETROECUADOR, Informe Estadístico 1972-1979
Elaboración: Juan Pablo Mora E.

En el cuadro se explica que las exportaciones de crudo, se dividen en exportación directas más exportaciones de regalías, y más exportaciones de compensación.

CUADRO No.10							
DISTRIBUCION DE LAS EXPORTACIONES DEL CRUDO (Miles de barriles)							
AÑOS	TOTAL	DIRECTAS	%	REGALIAS	%	COMPENSACION	%
1995	91.403,3	38.993,2	43%	22.046,3	24%	30.363,8	33%
1996	80.713,7	46.289,7	57%	18.690,6	23%	15.733,4	19%
1997	76.783,6	18.486,3	24%	14.210,3	19%	44.087,0	57%
1998	69.029,1	11.630,4	17%	8.585,7	12%	48.813,0	71%
1999	56.547,0	33.039,1	58%	23.507,9	42%	0,0	0%
2000	84.498,0	64.966,0	77%	19.532,0	23%	0,0	0%
2001	100.703,0	80.010,0	79%	20.693,0	21%	0,0	0%

Fuente: PETROECUADOR, Informe Estadístico 1972-1979
Elaboración: Juan Pablo Mora E.

- **Exportaciones de derivados del petróleo.**

Las exportaciones de derivados están constituidas por Fuel Oil; y además por las ventas de residuo y el diesel en el mercado interno que se realizan a naves y aeronaves de países extranjeros que se encuentran de tránsito en el territorio nacional.

CUADRO No.11						
EXPORTACION DE DERIVADOS						
(Miles de barriles y dólares de los Estados Unidos)						
AÑOS	EXPORTACION DE DERIVADOS	VARIACION %	Fuel Oil		OTROS (*) VOLUMEN	INGRESOS EN DOLARES
			PRECIO	VOLUMEN		
1995	11.851,2	12,5%	14,4	10.475,0	1.376,2	177.021.278
1996	14.015,0	18,3%	16,9	12.129,0	1.886,0	243.804.792
1997	9.744,8	-30,5%	15,6	8.361,0	1.383,8	158.094.089
1998	13.227,2	35,7%	11,1	11.069,0	2.158,2	149.300.513
1999	13.644,8	3,2%	13,2	11.663,0	1.981,8	182.198.209
2000	15.370,2	12,6%	13,5	13.331,6	2.038,6	207.497.000
2001	12.000,0	-21,9%	21,9	9.948,8	2.051,2	216.485.000

Fuente: PETROECUADOR, Informe Estadístico 1972-1979
Elaboración: Juan Pablo Mora E.
(*) Incluye diesel y residuo.

En 1996, las exportaciones de derivados muestran un crecimiento de 18.3% con relación al año 1995, situación que se presenta debido al aumento de las ventas internas de diesel y residuo, situación que se repite en los años 1998 y 2000.

En 1997 la Refinería Esmeraldas tuvo que afrontar un paro de interconexión de los trabajos de ampliación de la planta que se inició en el mes de julio, motivo por el que la Refinería no pudo estabilizar su producción, y trajo como consecuencia una menor producción de derivados.

▪ Precios de Exportación de Crudo y Derivados

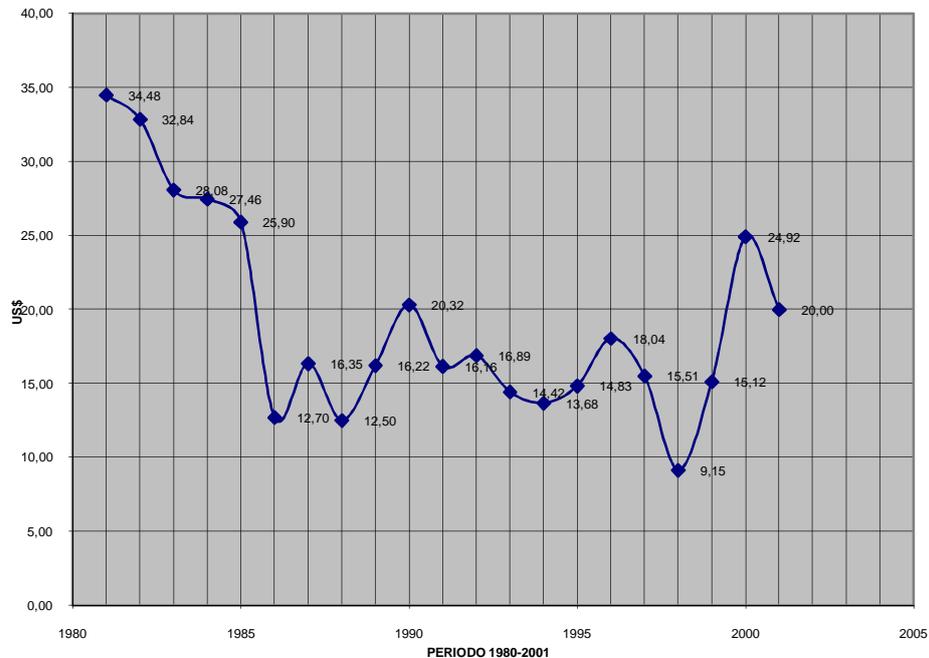
Los precios del crudo en el mercado mundial durante 1995 y 1996 presentan una tendencia creciente, los incrementos fueron del 8.4% y del 21.6%, posteriormente la situación se revierte con una caída del 14% en 1997, y del 41% en 1998, a partir de 1999 se aprecia una clara recuperación de los precios del crudo, en el Presupuesto del año 2001, se estima que este alcanzará US\$ 20 de promedio anual en base de

estudios especializados sobre la oferta mundial de crudo efectuados por la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).

CUADRO No.12		
EXPORTACIONES DE PETROLEO		
PRECIOS PROMEDIO		
AÑOS	CRUDO US\$ / BL	VARIACIÓN %
1994	13,68	
1995	14,83	8,4%
1996	18,04	21,6%
1997	15,51	-14,0%
1998	9,15	-41,0%
1999	15,12	65,2%
2000	24,92	64,8%
2001	20,00	-19,7%

Fuente: PETROECUADOR, Informe Estadístico 1972-1979.
Ministerio de Economía y Finanzas: Presupuesto del Gobierno Central, Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento: Enero-diciembre del 2000.
Elaboración: Juan Pablo Mora E.

PRECIO PROMEDIO ANUAL DEL BARRIL DE CRUDO ORIENTE ECUATORIANO



Como se puede observar en este gráfico los precios del petróleo

crudo constituyen una variable de mucha volatilidad, en el año 1980 estos precios alcanzaron los mayores niveles al ubicarse sobre los 35 US\$ pero, en el año 1998 se registra el precio más bajo del barril de petróleo crudo ecuatoriano, por este motivo no se puede tener certeza sobre el comportamiento de los ingresos provenientes de la actividad hidrocarburífera, puesto que los precios internacionales a más de las condiciones del mercado internacional también obedecen a situaciones de política exterior de los grandes países productores de petróleo.

- **Ingresos por Venta de Derivados de Consumo Interno**

Los ingresos por la venta interna de derivados de petróleo representan un aporte considerable para los ingresos petroleros del Presupuesto del Gobierno Central. En 1997 significan el 53.44%, en 1998 el 74.74%, en 1999 el 30.51%, en 2000 el 14.07 y en 2001 el 29.39%, pierden su peso específico de acuerdo a la variación de los precios del crudo ecuatoriano de exportación y también porque a partir del año 1999 ya no se pueden aplicar los aumentos de precios de los derivados por las presiones de grupos sociales entre los cuales destacan los indígenas.

En los años 1997 y 1998, los ingresos por las ventas internas de derivados, constituyeron una importante fuente de ingresos; pues, los gobiernos de turno ante la falta de recursos, optaron por subir los precios domésticos de los combustibles, únicamente con una visión fiscalista pero sin meditar las implicaciones sociales que esto significa. Para lo cual se aplica el Reglamento de Regulación de Precios de los Derivados de Petróleo para Consumo Interno, expedido mediante Decreto 1433, publicado en Suplemento del Registro oficial No 369 de 28 de enero de 1994.

CUADRO No.13										
INGRESOS PETROLEROS DEL GOBIERNO CENTRAL										
Millones de dólares										
CONCEPTO	1997	Aporte	1998	Aporte	1999	Aporte	2000	Aporte	2001	Aporte
Exportación de crudo y derivados	561,4	46,56%	224,2	25,26%	690,5	69,49%	1057,25	85,93%	1283,1	70,61%
Ventas internas de derivados	644,4	53,44%	663,4	74,74%	303,1	30,51%	173,15	14,07%	534,1	29,39%
Total Ingresos Petroleros	1.205,8		887,6		993,6		1.230,4		1.817,2	

Fuente: BCE. Información Estadística Mensual No. 1.787, enero 31 del 2001. Ministerio de Economía y Finanzas: Presupuesto del Gobierno Central, Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento.
Elaboración: Juan Pablo Mora E.

En el siguiente cuadro se puede observar que la demanda de los derivados de consumo interno, registra variaciones en el período de 1997 al 2001, en el año 1999 se registra la mayor disminución de la demanda por efecto del aumento de precios y de la contracción económica del país, es importante señalar que los gobiernos de turno adoptaron el mecanismo de incrementar los precios de los derivados para compensar la caída de los ingresos producto de las exportaciones de crudo, cuyo precio presenta mucha volatilidad, es por ello que los ingresos de las ventas internas de derivados observan crecimientos considerables hasta el año 1998 y de ahí empiezan a declinar por dos causas como habíamos anotado anteriormente: por el aumento de los precios del petróleo y por la presiones sociales que impidieron el aumento de los precios de los derivados de consumo interno.

CUADRO No.14					
VOLUMENES DE VENTAS INTERNAS DE DERIVADOS					
(En miles de galones)					
DERIVADOS	1997	1998	1999	2000	2001
GASOLINAS	493.539,4	492.739,0	445.983,4	472.086,0	490.812,0
DIESEL	716.718,2	727.359,2	580.363,9	586.946,0	630.327,0
RESIDUO	445.460,9	412.528,4	405.420,0	288.777,0	344.484,0
GAS	299.324,5	304.533,7	296.626,6	284.362,0	324.576,0
TURBO Y AVGAS	77.520,6	78.050,3	68.644,2	64.940,0	74.760,0
OTROS*	34.888,6	43.900,0	43.541,4	50.448,0	56.196,0
TOTAL	2.067.452,1	2.059.110,5	1.840.579,5	1.747.559,0	1.921.155,0
Crecimiento anual	4,7%	-0,4%	-10,6%	-5,1%	9,9%
Ingresos (Dólares)	644.400.000	887.600.000	303.100.000	173.149.664	534.100.000
Crecimiento anual	1,46%	37,74%	-65,85%	-42,87%	208,46%

Fuente: BCE. Información Estadística Mensual No. 1.787, enero 31 del 2001. Ministerio de Economía y Finanzas: Presupuesto del Gobierno Central, Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento.
Elaboración: Juan Pablo Mora E.
*Se agrupa Asfaltos, Solventes, Spray Oil y Absorver.

A continuación se registran los porcentajes de incremento de los precios de los derivados de consumo interno más importantes, en 1997 a pesar de que los precios de los derivados se mantuvieron congelados hasta diciembre, el porcentaje de variación de los precios fue del 11.3% para las gasolinas del 8.6% para el diesel y del 12.6% para residuo y otros derivados; sin embargo, el precio del gas aumentó en el 69% al pasar de S/. 2.900 a S/.4.900 el cilindro de 15 kilos, en el segundo semestre de ese año.

En los años 1998 . 2000 los aumentos fueron importes en un intento por igualarlos con los precios internacionales, pero pese a los esfuerzos realizados no se consiguió el objetivo, debido a las fuertes devaluaciones ocurridas en esos años. Lo más significativo fue el aumento del precio del cilindro de gas de 15 kilos que en 1998 alcanzó el 410.2% al pasar de S/. 4.900 a S/ 25.000 a partir de septiembre.

En el Presupuesto del año 2001, se tenía previsto hacer algunos

incrementos en el precio de los derivados, en especial en lo que se refiere al precio del cilindro de gas que se pretendía subir de US\$ 1 a US\$ 2, sin embargo por presiones del grupo indígena se acordó congelar nuevas alzas del precio de los combustibles en lo que resta del año; sin embargo, el precio del cilindro de gas se fijo en US\$ 1.6 para lo que resta del año, lo que significa una reducción del 20% con relación al precio con el que se estimó los ingresos del Presupuesto Inicial del 2001.

CUADRO No.15						
INCREMENTOS DE PRECIOS DE DERIVADOS						
(En porcentajes)						
DERIVADOS	1996	1997	1998	1999	2000	2001
GASOLINAS	18,6%	11,3%	54,5%	71,0%	45,9%	9,2%
DIESEL	-16,6%	8,6%	79,6%	24,9%	91,6%	26,5%
RESIDUO	9,0%	12,6%	46,9%	43,5%	303,8%	-0,3%
GAS	0,0%	69,0%	410,2%	0,0%	0,0%	-20,0%
TURBO Y AVGAS	28,7%	12,6%	46,9%	58,5%	246,3%	6,2%
OTROS*	35,7%	12,6%	46,9%	51,9%	220,4%	-16,1%

Fuente: PETROECUADOR, Informe Estadístico 1972-1979. Ministerio de Economía y Finanzas: Presupuesto del Gobierno Central, Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento: Enero-diciembre del 2000.
Elaboración: Juan Pablo Mora E.
*Se agrupa Asfaltos, Solventes, Spray Oil y Absorber.

▪ **Costos de Producción, Transporte, Importación y Comercialización**

Constituye el mecanismo mediante el cual las empresas que invierten en el área petrolera recuperan los valores que el Estado les reconoce como sus costos, según la Ley 45, de 18 de septiembre de 1989, publicada en Registro Oficial No. 283 de 26 de los mismos mes y año en el Capítulo IV del Régimen Económico y Financiero dispone que, de los ingresos brutos consolidados provenientes de las actividades básicas ejecutadas por Petroecuador a través de sus empresas filiales, en

forma directa o por medio de los contratos establecidos en la Ley, se procederá a deducir las regalías, las asignaciones a las que se refieren los Decretos Supremos 218 y 337 y los costos y gastos de Petroecuador y sus empresas filiales.

Del saldo resultante después de las deducciones antes señaladas se destinará el 10% para el Presupuesto de Inversiones Petroleras y el 90% restante para ser distribuido a través del Banco Central del Ecuador, de conformidad con las leyes vigentes.

3.2 LOS INGRESOS PETROLEROS Y SUS FUENTES

Con la promulgación de la Ley de Hidrocarburos en la década de los años setenta el Estado impone gravámenes a varias actividades relacionadas con la explotación hidrocarburífera, por lo que los ingresos petroleros provienen de diversas fuentes

Actualmente, los ingresos se han reducido por la complejidad de sus leyes y por la poca cuantía que significan en la recaudación, el Impuesto a la Renta ha reducido su participación por cuanto la mayor parte de la producción corresponde a PETROECUADOR, que no paga este impuesto, ya que como hemos manifestado de acuerdo a la Ley tiene derecho a recuperar los costos en que incurra.

En el Presupuesto del Gobierno Central para el año 2001 constan los siguientes rubros de ingresos:

- **REGALIAS PETROLERAS**

Es un derecho que deben pagar las compañías que explotan petróleo crudo por la utilización del suelo, en porcentajes que dependen

del volumen de producción y que puede ser pagado en especie o en dinero, o los dos a la vez.

De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos, el Estado deberá recibir mensualmente una regalía no inferior al 12.5% sobre la producción bruta de petróleo crudo, que sea inferior a treinta mil barriles diarios. Se incrementará a un 14% cuando la producción promedial en el mes sea de treinta mil en adelante o menor a sesenta mil barriles diarios, y subirá a un 18.5%, cuando la producción promedial en el mes sea de sesenta mil barriles por día o mayor.

En los contratos de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos, los contratistas a manera de operadores de PETROECUADOR no están sujetos al pago de Regalías y la Empresa deberá entregar de la producción neta el porcentaje equivalente a las regalías a favor del Presupuesto del Estado, como propietaria de la producción del área del contrato.

▪ **IMPUESTO A LA RENTA**

Constituye el impuesto que están obligadas a pagar las empresas contratistas de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, la tarifa única en el período de estudio era del 44%, conforme a lo dispuesto en el Art. 85 de la Ley de Régimen Tributario Interno, para el caso de que éstas utilidades sean reinvertidas la tarifa fue del 25%, sobre estos montos.

De conformidad con la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, promulgada en el Registro Oficial No. 181 de 30 de abril de 1999, las empresas citadas están sujetas al impuesto mínimo del 25% sobre su base imponible.

- **CINCO SUCRES POR BARRIL EXPORTADO**

Es un impuesto adicional aplicado a cada barril de petróleo crudo exportado por las compañías petroleras, el Banco Central al momento de conceder el permiso o póliza de exportación, retiene el valor del tributo y lo acredita a la Cuenta Corriente Única del Tesoro nacional, creado con Decreto de la Cámara Nacional de Representantes y publicado en el Registro Oficial No. 68, el 19 de noviembre de 1979.

- **TARIFA DE OLEODUCTO**

Son recursos generados por la diferencia entre la tarifa y el costo de transporte por el oleoducto pagado por exportaciones y consumo interno City y Regalías del Estado

La tarifa de transporte por el Oleoducto Transecuatoriano es de US\$ 1.62 por barril, la misma que fue fijada con Acuerdo Ministerial 029 de 10 de marzo del 2000 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 41 de 22 de marzo del 2000

La tarifa básica de transporte de cada barril de petróleo crudo se ajusta de conformidad con los siguientes factores:

Por distancia, US\$ 0.003243 por barril, por cada Km. de distancia desde Lago Agrio al punto de entrega de petróleo crudo en el SOTE.

Por gravedad API, US\$ 0.0459 por barril, por cada grado API inferior a 27.8 grados API del petróleo crudo fiscalizado de las compañías usuarias.

Por viscosidad, US\$ 0.00118 por barril, por cada incremento de viscosidad del crudo fiscalizado de las compañías usuarias.

Por contenido de azufre, US\$ 0.006372 por barril, por cada 1% en peso de azufre del crudo fiscalizado de las compañías usuarias.

El cálculo de la tarifa se lo realiza de las exportaciones directas y al consumo interno que efectúa City, y al volumen de regalías destinado a la exportación.

3.3 DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS PETROLEROS

Conforme a la legislación vigente en materia petrolera, se puede observar que del total de la renta petrolera entre el 46% y el 60% recibe el Presupuesto del Gobierno Central, entre el 35% y el 50% a Petroecuador y la diferencia que fluctúa entre el 5% y 12% a los demás partícipes de la renta petrolera.

CUADRO No.16											
DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS PETROLEROS											
(En millones de dólares)											
AÑOS	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	
GOBIERNO CENTRAL	1.112,2	54,5%	1.154,1	52,4%	555,8	45,7%	814,9	50,44%	1.817,2	60,32%	
PETROECUADOR	825,0	40,4%	838,0	38,1%	607,2	49,9%	560,5	34,70%	845,8	28,07%	
OTROS	103,4	5,1%	209,6	9,5%	54,3	4,5%	240,0	14,86%	349,8	11,61%	
TOTAL	2.040,6	100%	2.201,6	100%	1.217,3	100%	1.615,5	100%	3.012,8	100%	

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Justificativos de ingresos 1997-2000.
Elaboración: Juan Pablo Mora E.

El problema más grande que afronta el País, está en que los gobiernos designan la mayor parte de los recursos a cubrir gastos corrientes, y que aún cuando los ingresos de la actividad hidrocarburífera han registrado caídas bruscas, no han hecho mayor esfuerzo por buscar

nuevas fuentes de ingresos de carácter permanente, así como no han ejercido cambios en la política hidrocarburífera para tratar al petróleo como un recurso natural no renovable. Es necesario que se perfeccione su uso, para beneficio de la economía del país, puesto que de no cambiarse el rumbo, las futuras generaciones enfrentarían graves problemas económicos, y sociales.

Por lo tanto, es necesario una revisión de la legislación existente, que elimine las asignaciones específicas para instituciones que en la actualidad ya no cumplen un objetivo importante en la generación de actividades productivas y designe la totalidad de estos recursos a crear un fondo, para financiar obras de gran magnitud que apoyen al desarrollo nacional, como plantas de energía eléctrica, agua potable, infraestructura vial, saneamiento ambiental, educación, salud, vivienda, inversiones que faciliten una reactivación del aparato productivo, generen bienestar para la población a través del empleo y ante todo solucionen los problemas nacionales, garantizando mejores condiciones de vida para las generaciones futuras y mejores perspectivas para nuestra patria.

Con los recursos del petróleo se debe tender a una transformación social, que beneficie a los estratos más bajos y garantice el financiamiento de servicios y programas orientados a favorecer a la población más pobre.

CAPITULO IV

LA PREASIGNACION DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA ACTIVIDAD HIDROCARBURIFERA Y SU IMPACTO EN EL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL

4.1 Causas de la preasignación

A inicios de la era petrolera se planteaba la filosofía de que la distribución de los recursos generados por la actividad hidrocarburífera se haría en función de las prioridades nacionales; sin embargo, el reparto de los recursos ha obedecido en muchos casos a presiones políticas del momento y a solucionar problemas de carácter coyuntural.²⁸

Los ingresos del Estado ecuatoriano que se originan en la actividad petrolera o renta petrolera, provienen de las exportaciones y venta interna de crudo y sus derivados, las mismas que a su vez dependen de los volúmenes y precios de comercialización.

La distribución de la renta petrolera entre los diferentes partícipes presenta mucha complejidad, pues a través del tiempo se han expedido una serie de disposiciones legales que han contribuido a una legislación petrolera abundante y complicada de manejar.

A lo anterior se suman una serie de disposiciones que obligan a calcular y distribuir de diferente manera los ingresos provenientes de los crudos procedentes de las diversas áreas de explotación de

²⁸ Núñez Olga, Haro María. Quito 1999. Universidad Central del Ecuador. Tesis de Grado: Los ingresos corrientes y la predestinación de recursos en el Presupuesto del Gobierno Central.+Páginas 63-69.

PETROECUADOR y se establecen volúmenes mínimos que benefician a unos y otros partícipes.

Para liquidar y distribuir estos recursos, el Banco Central por disposición del Ministerio de Economía y Finanzas aplica a cada embarque de crudo complicadas fórmulas matemáticas.

Las fórmulas se complican más cuando se considera la posibilidad de recibir regalías en dinero o en especie, de acuerdo a la facultad establecida en la Ley de Hidrocarburos.

Frente a la crisis continua que viene atravesando la economía ecuatoriana y que está relacionada con el alto nivel de endeudamiento, elevados déficit fiscales que han provocado una permanente iliquidez de la caja fiscal, la Política Fiscal, que es la única que puede aplicar el gobierno en el marco del esquema de la dolarización en el que se insertó el país a partir de enero de 2000, ha perdido su eficiencia por la alta dependencia de los ingresos del petróleo, y el bajo crecimiento de los ingresos no petroleros.

La alta dependencia de los ingresos del petróleo incide negativamente en la ejecución del presupuesto por cuanto su comportamiento es inestable y está en función de las fluctuaciones de los precios los que a su vez dependen de los niveles de producción y de la sobreoferta de crudo en el mercado internacional que, cuando registra una tendencia decreciente obliga al Gobierno Central a reorientar el gasto, dando prioridad únicamente al gasto corriente, situación que en el largo plazo se volverá insostenible si no se adoptan los correctivos al actual sistema de distribución con el fin de proteger esa riqueza nacional que es un recurso perecible.

La alta preasignación de los recursos provoca la disminución de los ingresos del Presupuesto del Gobierno Central, es consecuencia en muchos casos de la desigualdad en la distribución del Presupuesto, que al no asignar adecuadamente las rentas fiscales, produce inequidades a nivel regional y social que han servido de argumento para que algunos políticos con el deseo de justificar su actuación en el campo legislativo o con fines clientelares propongan leyes inconsultas que preasignan recursos sin considerar las prioridades nacionales, ni disposiciones constitucionales, distorsionando el proceso de ejecución presupuestaria, en razón de que se disminuyen sus recursos, afectando proyectos de inversión especialmente en el área social.

Se entiende por preasignación o predestinación de los ingresos fiscales, a aquellos recursos tributarios y no tributarios, cuyo cobro o recaudación están a cargo del Gobierno Central o sus agentes, pero su destino se halla establecido en la Ley, la que señala los proyectos, obras o programas a realizar y la entidad beneficiaria o partícipe, que puede ser pública o privada.

En la revista ecuatoriana de presupuesto público *Proceso Presupuestario 3+* se manifiesta que: *La distribución de recursos entre los diferentes partícipes no se ha sujetado a una planificación ni se ha hecho ningún análisis de necesidades; ha respondido más bien a coyunturas de poder, por lo que se han asignado indistintamente a funciones tanto productivas, como no productivas. Esto ha constituido una traba para que el instrumento presupuestario pueda realizar ajustes en la distribución de recursos y pueda contribuir a la estabilidad económica.*²⁹

La práctica de destinar impuestos a fines específicos surge de la

²⁹ Asociación Ecuatoriana de Presupuesto Público. *Proceso Presupuestario 3+*. Quito 1996. *LA PREASIGNACIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS*. Página 31

necesidad de cubrir demandas insatisfechas por los mecanismos presupuestarios normales. A veces se origina en pedidos de organismos locales al poder Ejecutivo o al Legislativo, en ocasiones mediante la satisfacción de determinadas aspiraciones de obras o servicios e inclusive con fines clientelares o de promoción política. En todo caso, las decisiones que se toman al respecto son aisladas e incoherentes; no se consideran las prioridades nacionales determinadas por la limitación de recursos públicos, ni la necesidad de flexibilidad relativa en la toma de decisiones sobre los montos y destinos de los gastos, que permita reorientar su composición de acuerdo a las decisiones de política fiscal, o compensar las fluctuaciones económicas para asegurar una estabilidad en la economía.

La destinación específica mediante leyes conlleva a un afán legislativo por tomar decisiones que son de clara competencia del poder Ejecutivo y conjuntamente del Ejecutivo y Legislativo, pero bajo el procedimiento de aprobación presupuestaria establecido constitucionalmente.

La predestinación de ingresos muchas veces se realiza en base a lo que se denomina aplicación del principio del beneficio, según el cual deben restituirse los ingresos a la región que los genera, principio que contradice al de la justificación distributiva o redistribución según necesidades.³⁰

Esa costumbre muchas veces estimula la creación de impuestos adicionales o de nuevos impuestos, algunos de discriminada aplicación regional o local, en muchos casos de cuantía insignificante que complica y

³⁰ Núñez Olga, Haro María. Quito 1999. Universidad Central del Ecuador. Tesis de Grado: *Los ingresos corrientes y la predestinación de recursos en el Presupuesto del Gobierno Central*. Página 65.

distorsiona los esquemas de ingresos programados.

En el caso ecuatoriano, este tipo de decisiones legislativas, tiene el agravante de que contradice preceptos constitucionales, que expresamente disponen que todos los ingresos y egresos del Estado deben estar contenidos en el Presupuesto (a excepción de las empresas publicas y los Gobiernos Seccionales).³¹

En el artículo 46 de la Constitución Política del Estado se predestinan los recursos al disponer que: %La asignación fiscal para salud pública se incrementará anualmente en el mismo porcentaje en que se aumenten los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central no habrá reducciones presupuestarias en esta materia.%

Igualmente en el Art. 71 establece que: %En el Presupuesto general del Estado se asignará no menos del treinta por ciento de los ingresos corrientes totales del gobierno central, para la educación y la erradicación del analfabetismo.+

El Ecuador vive una etapa de crisis económica caracterizada por la disminución de las metas de crecimiento, el incremento de la inflación, la restricción del gasto público que ha impactado en los niveles de inversión tanto pública como privada debido a la incertidumbre de los agentes económicos, que ha provocado recesión y una contracción del mercado de trabajo.

Durante la última década el país ha estado gobernado por un mismo círculo político y las medidas de política fiscal han estado sometidas a decisiones de carácter político, donde han preservado los

³¹ Asociación Ecuatoriana de Presupuesto Público. %Proceso Presupuestario 3+. Quito 1996 %LA PREASIGNACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS.+ Página 32.

intereses personales y partidistas, en busca de mantener espacios de gobernabilidad o cuotas de poder, más no de contribuir a solucionar los problemas nacionales.

Los excedentes derivados de los ajustes a las variables que inciden en el rendimiento de los ingresos, de manera particular del petróleo, han estado ligados a presiones políticas y sociales para que fueran asignados a determinados fines y agentes, destinándose a los Gobiernos Seccionales, Fondos Especiales, Junta de Defensa Nacional, Programas Sectoriales, etc.

Existen casos en los que no se ha hecho ningún análisis ni estudio previo, tampoco se ha establecido prioridad alguna, únicamente valiéndose de circunstancias o catástrofes, han apadrinado leyes que preasignan recursos hacia obras o sectores específicos, los mismos que han estado administrados por instituciones que con el tiempo se han convertido en entes burocráticos ineficientes que han dilapidado los fondos públicos y no han contribuido a solucionar los problemas de la población, como es el caso del agua potable de la Provincia de Manabí, o el Plan Inmediato de Riego de Loja, administrados por el Centro de Rehabilitación de Manabí y PREDESUR, respectivamente, por citar algunos.

Mientras exista el regionalismo y sectores políticos que presionan, creyendo que tienen derecho a obtener los recursos a su antojo, sin mirar por el bien común de los ecuatorianos, las rentas fiscales se seguirán distribuyendo de manera inequitativa entre las diferentes regiones del país, transfiriendo recursos pero sin la transferencia de funciones atribuciones, competencias, y responsabilidades como lo dispone el artículo 225 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

Desde el punto de vista fiscal, la distribución del ingreso puede afectar al crecimiento económico, por cuanto a mayor desigualdad se produce una mayor demanda de programas sociales, lo que provoca un empeoramiento de los desequilibrios presupuestarios, con el consiguiente riesgo de desestabilizar la economía y su crecimiento sostenible.

Desde el punto de vista político, se sostiene que las desigualdades en la distribución del ingreso promueven el descontento y la inequidad social.

Los ingresos fiscales de acuerdo al origen de la renta, se componen de dos fuentes, los ingresos tradicionales y la renta petrolera, que es el ámbito de nuestro estudio.

A partir de 1972 se expidieron una serie de leyes y decretos a través de los cuales se modificaron los tributos y participaciones de la actividad hidrocarburífera, se establecieron regímenes diferentes para cada productor y aumentó el número de partícipes. Esta situación complicó el sistema tributario.

En 1976, en un esfuerzo de racionalización se unificaron varios impuestos y gravámenes, en un impuesto único a la renta y se simplificó el sistema tributario, conservando regímenes correspondientes a Texaco-Gulf, CEPE y City.

En 1979, se fijaron topes máximos de precios, a base de los cuales debían calcularse rentas para entidades seccionales y para el Presupuesto, complicando de esta manera nuevamente el sistema impositivo y la distribución de la renta petrolera.

Posteriormente se crearon rentas para fondos especiales

calculadas sobre diversos tipos de cambio, de tal suerte que unos partícipes recibían sus rentas al tipo de cambio de S/.44,00, S/. 22.50, S/66.50 por dólar y al precio real de venta.

En los años siguientes se dictaron otros Decretos que crearon una serie de contribuciones adicionales a la producción, transporte por oleoducto, exportación, etc. en beneficio de las provincias orientales , de Esmeraldas y de otras instituciones públicas.

Con la expedición de la Ley de Petroecuador, en septiembre de 1989 nuevamente se modificó el régimen de distribución de ingresos de esta empresa considerando la devolución de costos y la utilidad del 10% para Petroecuador.

La base legal para la entrega de recursos a los partícipes en la renta petrolera, se ha modificado a través del tiempo siempre con el objetivo de lograr mayores beneficios para las entidades que reciben tales asignaciones.

Los ingresos de la actividad hidrocarburífera en el Presupuesto del año 2001, ascienden a la suman de US\$ 1.817.229.162,74, según se demuestra en ANEXO No.1: *Base legal para liquidar y distribuir los ingresos generados en la Actividad Hidrocarburífera*; en el cual se hace un reseña de las bases legales y de cálculo que están vigentes a la fecha.³²

Para una mejor comprensión se detallan los principales rubros que conforman los ingresos de la actividad y su distribución:

³² Ministerio de Economía y Finanzas. Quito 2001. *Justificativo de Ingresos del Presupuesto*+Páginas 97 - 153.

▪ REGALIAS PETROLERAS

Desde 1966 el Estado cede parte de los recursos por concepto de regalías, 20% para la Fuerza Aérea Ecuatoriana y 30% para la Junta de Defensa Nacional, mediante Decreto Supremo No. 863-A, publicado en el Registro Oficial No. 109 de agosto 31 de ese año.

Con Ley 70-09, publicada en el Registro Oficial No. 432 de 15 de mayo de 1970, el Estado distribuye el 50% de las regalías restantes para el Fondo Nacional de Electrificación para las provincias orientales, Loja y posteriormente con Decreto 1137 publicado en el Registro Oficial No. 287 de agosto 31 de 1971 también se incluyó a la provincia de Esmeraldas y sus cantones.

Posteriormente en 1978, la Junta de Defensa Nacional, recibió la totalidad de las regalías que le correspondían al Estado de la producción de la Compañía City o compañías subsidiarias.

Las compañías explotadoras de petróleo están sujetas al pago de regalías en diferentes porcentajes que dependen del volumen de producción y pueden ser cobradas en especie o en dinero, o parte en especie y parte en dinero de acuerdo a los siguientes porcentajes establecidos en la Ley de Hidrocarburos:

a) No menos del 12,5% sobre la producción bruta de petróleo crudo, cuando la producción promedio mensual no llega a 30.000 barriles diarios.

b) Un mínimo del 14% cuando la producción promedio en el mes sea de 30.000 o más y no llegue a 60.000 barriles diarios.

c) Un mínimo de 18,5% para una producción promedio mensual de 60.000 o más barriles por día.

Los porcentajes actuales corresponden al 18,5% de la producción de los campos de Petroecuador Ex-Consorcio, Nororiente, Campos Marginales, Península y las participaciones del Estado con: City, YPF, Canadá Grande, Keer Mcgee, Occidental, Vintage Oil y Caiman.

Los ingresos se obtienen del valor de las exportaciones de cada uno de los campos.

DEDUCCIONES

Las deducciones son las siguientes:

- a) 0.50 por mil del valor FOB de las exportaciones de crudo Ley 24-CORPEI.
- b) Tarifa de transporte por el Oleoducto Transecuatoriano.
- c) Impuesto adicional a la tarifa de transporte.
- d) Costos de producción y comercialización.

DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS

Actualmente para la entrega de recursos a los partícipes, se aplica la siguiente distribución:

El 85% del ingreso menos los costos de PETROECUADOR se distribuye a los partícipes, de acuerdo a la legislación vigente.

El 15% del ingreso para el Presupuesto del Gobierno Central.

Para el Presupuesto del Gobierno Central del 2001 se ha estimado por este concepto el valor de US\$ 253007.027,47 (ANEXO No. 1).

▪ **IMPUESTO A LA RENTA**

Las participaciones de este impuesto en el tiempo también han sufrido varias modificaciones, inicialmente los únicos beneficiarios eran las Universidades y Escuelas Politécnicas, posteriormente con Decreto Supremo No. 945 de 4 de diciembre de 1975, se estableció un nuevo régimen tributario a la actividad petrolera y se incrementaron a 14 partícipes, al impuesto a la renta, entre los más importantes tenemos:

Presupuesto del Estado, Fondo Nacional de Desarrollo (BEDE), Universidades y Escuelas Politécnicas Estatales y Particulares, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, FONAPAR y otras entidades del Gobierno Central con participaciones mínimas.

Con Decreto Supremo No. 490 de 23 de diciembre de 1977, también se incluyó como partícipe a la H. Junta de Defensa Nacional y a la Fuerza Aérea Ecuatoriana, se reformó el artículo 10 de la Ley de Regulación Económica y control del Gasto Público para modificar los porcentajes de participación el FONAPAR y reduciéndolo el del Fondo Nacional de Desarrollo (BEDE).

En 1984 con Acuerdo Ministerial No. 104, publicado en el Registro Oficial No. 714 de 30 de marzo, todas las participaciones para diferentes entidades del Gobierno Central se incluyeron dentro del Presupuesto.

A partir de enero de 1997 la Empresa Y.P.F.(Ex-Maxus), modificó

el Contrato de Servicios Específicos para el Desarrollo y Producción de Petróleo Crudo, en el área Tivacuno de la Región Amazónica Ecuatoriana con la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador PETROECUADOR.

En razón de que con el nuevo contrato, la totalidad de la producción es comercializada por la Empresa Y.P.F., se ha ubicado en este rubro la retención presuntiva del impuesto a la renta y la participación que le corresponde al Estado.

BASE IMPONIBLE

Los ingresos se calculan a base del volumen producido y del precio contratado, según lo que dispone el Contrato de Participación suscrito con la empresa.

DEDUCCIONES

El contrato está sujeto a las siguientes deducciones:

- a) Inversiones Históricas de PETROECUADOR
- b) Impuesto a la producción de crudo de la Región Amazónica, Ley No.10
- c) Impuesto adicional a la tarifa del oleoducto, Ley No.40
- d) 0.50 por mil del total de exportaciones FOB para CORPEI según Ley 24.

La diferencia entre el precio contratado y las deducciones antes señaladas, constituye la Base Imponible sobre la cual se calcula el

2% del impuesto a la renta. (Retención en la Fuente)

Del saldo que se obtiene después de restar el impuesto a la renta, se deduce la tasa de servicio y el impuesto a la venta de divisas y se obtiene un nuevo saldo del precio contratado.

La participación del Estado se obtiene de la siguiente manera:

El volumen exportado por el precio de referencia ajustado por diferencial de calidad sin tarifa de transporte, constituye el Ingreso Bruto, de este ingreso se deduce la tasa de servicio y se obtiene un saldo, del cual se resta el nuevo saldo del precio contratado y la diferencia menos las inversiones históricas de Petroecuador, la tarifa de transporte, los costos de comercialización y la retención en la fuente del 2% del impuesto a la renta, constituye la Participación del Estado.

ESTIMACION PARA EL 2001

Para el Presupuesto del Gobierno Central se ha estimado por impuesto a la renta la cantidad de US\$ 266.970,51 y por participación US\$ 2743.570,14, dando un total de US\$ 3010.540,65 (ANEXO No.1).

▪ **IMPUESTO A LA RENTA DE EMPRESAS CONTRATISTAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

Las utilidades que obtienen las contratistas de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, están sujetas al pago del impuesto mínimo del 25% sobre su base imponible.

Para el 2001 la empresa AGIP Oil (Ex Arco) es la única que mantiene el contrato de Prestación de Servicios.

BASE IMPONIBLE

Los ingresos de las empresas de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, provienen de los pagos consolidados de la tasa por los servicios efectivamente realizados por PETROECUADOR, menos los intereses reconocidos sobre las inversiones no amortizadas, es decir el factor PR(INA) de la fórmula que de acuerdo con lo dispuesto por el Art.86 de la Ley de Régimen Tributario Interno, no se encuentran gravados con impuesto a la renta.

DEDUCCIONES

Las empresas prestadoras de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, están sujetas a las siguientes deducciones:

- a) Gravamen a la actividad petrolera superior a los 30.000 barriles diarios promedio fiscalizada en gestión mensual.
- b) El 15% de la base imponible como participación laboral
- c) El 1% de la utilidad neta de la empresa para investigación científica.

DISTRIBUCION

Petroecuador es el agente de retención del impuesto a la renta de las empresas de prestación de servicios y como tal debe depositar el 100% de los valores correspondientes en la Cuenta Corriente Única del Banco Central del Ecuador a favor del Presupuesto del Gobierno Central.

ESTIMACION PARA EL 2001

Para el Presupuesto del Gobierno Central, se ha estimado por este concepto el valor de US\$ 3443.414,92 (ANEXO NO. 1).

- **EXPORTACIONES DIRECTAS DE CRUDO QUE REALIZA PETROECUADOR**

- **EXPORTACIONES DIRECTAS DE CRUDO QUE REALIZA PETROECUADOR EX-CONSORCIO.**

Son exportaciones directas de petróleo de los campos del Ex-Consortio y del crudo reducido de la Refinería Amazonas que se inyectan al Oleoducto Transecuatoriano y se liquidan como exportaciones directas del Ex-Consortio.

INGRESOS

Los ingresos provienen de:

- a) Valor de las exportaciones directas de crudo.
- b) Valor de las exportaciones del crudo reducido de la Refinería Amazonas.

DEDUCCIONES

Las deducciones son las siguientes:

- a) 8% del valor FOB de las exportaciones directas y del crudo reducido de la Refinería Amazonas para la H. Junta de Defensa nacional.
- b) 0.50 por mil del valor FOB de las exportaciones de crudo, Ley 24-CORPEI
- c) Los costos de Producción, transporte y comercialización externa.
- d) El servicio de la Deuda del Decreto Reservado No. 337.

DISTRIBUCION

El saldo se distribuye de la siguiente manera:

- 10% Inversiones Petroleras Presupuesto Gobierno Central.
- 90% Partícipes.

De conformidad a las Reformas efectuadas en la Ley de Presupuestos del Sector Público No. 18, Registro Oficial No. 765 del 30 de noviembre de 1992, Art. 71 literal a), se modifica el literal b) del Art. 14 del Capítulo IV del Régimen Económico y Financiero de la Ley Especial de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (PETROECUADOR) y sus empresas filiales, según el cual " el saldo resultante después de las deducciones realizadas, se depositará directamente en una cuenta especial de la Cuenta Corriente Única, para ser administrado por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, manteniéndose los mismos derechos de los beneficiarios".

Del 90%, el Presupuesto del Gobierno Central recibe el 36,7131%

que incluye el 0.1195% de participación de INECEL que terminó su vida jurídica el 31 de marzo de 1999 y las participaciones de los Ministerios de Salud, Trabajo y Bienestar Social 1,8344% y 2,7523% respectivamente, al tipo de cambio de S/. 44,00 por cada dólar. El resto se distribuye a los respectivos partícipes de acuerdo a la legislación vigente.

ESTIMACION PARA EL 2001

Para el Presupuesto del Gobierno Central se ha estimado por este concepto el valor de US\$ 223 020.764,07 (ANEXO NO.1).

▪ **EXPORTACIONES DIRECTAS QUE REALIZA PETROECUADOR EN NORORIENTE**

DESCRIPCION

Son exportaciones directas de petróleo de los campos de Nororiente.

INGRESOS

Los ingresos provienen del valor de las exportaciones directas de crudo de los respectivos campos.

DEDUCCIONES

Las deducciones son las siguientes:

- a) 8% del valor FOB de las exportaciones directas para la H. Junta de Defensa Nacional.

b) 0.50 por mil del valor FOB de las exportaciones de crudo, Ley 24-CORPEI

c) Los costos de Producción, transporte y comercialización externa.

SALDO A DISTRIBUIR

El saldo se distribuye de la siguiente manera:

10% Inversiones Petroleras Presupuesto Gobierno Central.

90% Partícipes.

De conformidad a las Reformas efectuadas en la Ley de Presupuestos del Sector Público No. 18, Registro Oficial No. 765 del 30 de noviembre de 1992, Art.71 literal a), se modifica el literal b) del Art. 14 del Capítulo IV del Régimen Económico y Financiero de la Ley Especial de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (PETROECUADOR) y sus empresas filiales, según el cual " el saldo resultante después de las deducciones realizadas se depositará directamente en una cuenta especial de la Cuenta Corriente Única para ser administrado por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, manteniéndose los mismos derechos de los beneficiarios".

El 90% ingresa en su totalidad al Presupuesto del Gobierno Central, de conformidad con la Legislación vigente.

ESTIMACION PARA EL 2001

Para el Presupuesto del Gobierno Central se ha estimado por este concepto el valor de US\$ 79404.393,43

Con Ley 182 se reforma la Ley 138, con la que se asignan recursos para la Vialidad Agropecuaria, originado en las rentas provenientes de las exportaciones calculadas hasta el equivalente de S/. 44,00 por US\$, y se redistribuyen estos recursos incluyendo al Fondo de Saneamiento Ambiental, Fondo Nacional de Forestación y Reforestación.

▪ **EXPORTACIONES DE DERIVADOS**

Luego de cubrir la demanda interna de derivados del petróleo el excedente se destina a la exportación, por lo general en lo referente a fuel oil y gasolinas.

INGRESOS

Los ingresos provienen de:

- a) Valor de las exportaciones de fuel oil.
- b) Valor de las exportaciones de gasolinas.
- c) Valor por las ventas a naves internacionales de diesel 1 y 2.
- d) Valor por las ventas a naves internacionales de residuo (fuel oil).

DEDUCCIONES

Las deducciones son las siguientes:

- a) Costos de producción de derivados.

- b) Costos de comercialización de derivados.
- c) 0.50 por mil del valor FOB de las exportaciones de derivados.
- d) Municipios y Consejos Provinciales.

DISTRIBUCION

El saldo resultante entre ingresos y deducciones se distribuye de la siguiente manera:

10% Inversiones Petroleras Presupuesto Gobierno Central.

90% Partícipes.

De conformidad a las Reformas efectuadas en la Ley de Presupuestos del Sector Público No. 18, Registro Oficial No. 765 del 30 de noviembre de 1992, Art. 71 literal a), se modifica el literal b) del Art. 14 del Capítulo IV del Régimen Económico y Financiero de la Ley Especial de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (PETROECUADOR) y sus empresas filiales, según el cual " el saldo resultante después de las deducciones realizadas, se depositará directamente en una cuenta especial de la Cuenta Corriente Única, para ser administrado por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, manteniéndose los mismos derechos de los beneficiarios".

ESTIMACION PARA EL 2001

Para el Presupuesto del Gobierno Central se ha estimado por este

concepto el valor de US\$ 102.098.181,42 (ANEXO No. 1).

▪ **VENTAS INTERNAS DE DERIVADOS**

Son ingresos producto de la venta de derivados de consumo interno en el territorio nacional a precios en terminal.

INGRESOS

Los ingresos provienen de:

a) Valor de las ventas internas de los derivados a precios de terminal.

DEDUCCIONES

Las deducciones son:

a) Costos de producción y comercialización interna y costos de importación.

b) Impuesto al Valor Agregado (IVA).

DISTRIBUCION

El saldo resultante entre ingresos y deducciones se distribuye de la siguiente forma:

10% Inversiones Petroleras Presupuesto Gobierno Central.

90% Presupuesto Gobierno Central.

De conformidad a las Reformas efectuadas en la Ley de Presupuestos del Sector Público No. 18, Registro Oficial No. 765 del 30 de noviembre de 1992, Art.71 literal a), se modifica el literal b) del Art. 14, el inciso tercero del artículo 16 del Capítulo IV del Régimen Económico y Financiero de la Ley Especial de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (PETROECUADOR) y sus empresas filiales, la reforma al Art. 16 señala " los ingresos provenientes de las ventas de derivados de Hidrocarburos en el mercado interno, una vez deducidos los costos, serán depositados semanalmente en una cuenta especial de la Cuenta Corriente Única.

ESTIMACION PARA EL 2001

Para el Presupuesto del Gobierno Central se ha estimado por este concepto el valor de US\$ 534.24.642,02 (ANEXO No.1).

▪ **TARIFA DEL OLEODUCTO**

Son recursos generados por la diferencia entre la tarifa establecida para cada empresa y el costo de transporte de PETROECUADOR por el Oleoducto Transecuatoriano, pagado en las exportaciones de crudo de: Empresas Prestadoras de Servicios, de Empresas de Contratos de Participación, de Empresas de Contratos de Servicios Específicos, de Empresas de Contratos en Campos Marginales y del crudo de Regalías.

INGRESOS

Los ingresos provienen de:

a) Exportaciones directas de:

- Empresas Prestación de Servicios.
- Empresas de Participación
- Empresas Servicios Específicos
- Empresas Campos Marginales

b) Exportaciones de crudo de Regalías.

DEDUCCIONES

Costos de transporte para Petroecuador.

DISTRIBUCION

El resultado de la diferencia entre ingresos y deducciones se distribuye de la siguiente forma:

10% Inversiones Petroleras Presupuesto Gobierno Central.

90% Presupuesto Gobierno Central.

De conformidad a las Reformas efectuadas en la Ley de Presupuestos del Sector Público No. 18, Registro Oficial No. 765 del 30 de noviembre de 1992, Art.71 literal a), se modifica el literal b) del Art. 14 del Capítulo IV del Régimen Económico y Financiero de la Ley Especial de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (PETROECUADOR) y sus empresas filiales, según el cual el saldo resultante después de las deducciones realizadas se depositará directamente en una cuenta especial de la Cuenta Corriente Única para ser administrado por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, manteniéndose los mismos derechos de los beneficiarios.

ESTIMACION PARA EL 2001

Para el Presupuesto del Gobierno Central se ha estimado por este concepto el valor de US\$ 66744.295,45 (ANEXO No.1).

▪ **LIBERACIÓN DE RECURSOS RENEGOCIACIÓN DEUDA DECRETO 337-R**

INGRESOS

Son ingresos retenidos de las exportaciones petroleras de PETROECUADOR Ex Consorcio para el pago de la amortización e intereses de la deuda de US\$ 300 millones contratada por la Junta de Defensa Nacional, la misma que es objeto de renegociación, quedando por lo tanto liberados los recursos en favor del Presupuesto del Gobierno Central.

DISTRIBUCION

100% al Presupuesto del Gobierno Central.

ESTIMACION PARA EL 2001

Para el Presupuesto del Gobierno Central se ha estimado por este concepto el valor de US\$ 50000.000,00 (ANEXO No.1).

FONDO DE INVERSIONES PETROLERAS

Considerando la base legal contemplada en la Ley de

Presupuestos del Sector Público Art. 71, literal a), numeral 1, y las reformas a los artículos 14 y tercer inciso del Art. 16, de la Ley de PETROECUADOR, el 10% del Presupuesto de Inversiones Petroleras debe ingresar en su totalidad a una cuenta especial de la Cuenta Corriente Única, para ser administrado por el Ministerio de Finanzas, luego de efectuar las deducciones correspondientes. Los ingresos provienen de:

- a) Exportaciones directas de crudo y derivados de PETROECUADOR.
- b) Exportaciones directas del crudo de empresas de Prestación de Servicios.
- c) Por la venta interna de derivados del petróleo.
- d) Por transporte de crudo por el Oleoducto Transecuatoriano.

ESTIMACION PARA EL 2001

Para el Presupuesto del Gobierno Central se ha estimado por este concepto US\$ 150.953.828,73 (ANEXO No.1).

▪ CUENTA DE ESTABILIZACION Y DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Corresponde al excedente entre el precio de US\$ 14,50 por barril y el precio efectivo de venta de las exportaciones de derivados (Acuerdo Ministerial 107 de marzo 20 de 1996.)

INGRESOS

Los ingresos provienen del excedente entre el precio presupuestado y el precio límite de las exportaciones de derivados y de las ventas internas de diesel y residuo a naves internacionales.

ESTIMACION PARA EL 2001

El 100% del rendimiento ingresa al Presupuesto del Gobierno Central a la Cuenta de Estabilización y Desarrollo Económico Social. Se ha estimado por este concepto el valor de US\$ 105ϕ56.653,90 (ANEXO No.1).

FONDO DE ESTABILIZACIÓN PETROLERA

Mediante Ley 79, reformatoria al Código Tributario, de marzo 24 de 1998, se crea el Fondo de Estabilización Petrolera, según la cual dicho Fondo permitirá compensar las eventuales pérdidas de ingresos por ventas petroleras que tuviere el Presupuesto del Gobierno Central, la diferencia entre el precio real de las exportaciones y el precio presupuestado se depositará en una cuenta especial denominada Fondo de Estabilización Petrolera y se destinará:

50% Administración de pasivos.

40% Como contraparte nacional para proyectos viales en las provincias de la Región Amazónica.

10% como contraparte nacional para proyectos de desarrollo integral en las provincias de Esmeraldas, Loja, Carchi, el Oro y

Galápagos.

De este ingreso producto de las exportaciones se puede disponer los recursos siempre y cuando exista un excedente frente al valor que consta en el Presupuesto del Gobierno Central.

4.2 CUANTIFICACION DE LAS PREASIGNACIONES EN EL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL

Como hemos expresado anteriormente, a medida que los ingresos del petróleo fueron convirtiéndose en una importante contribución para la economía ecuatoriana, se emitieron un conjunto de disposiciones legales que destinaban estos recursos a sectores y fines específicos.

Del total de los ingresos corrientes el 27.44% esta preasignado lo que le resta influencia a la política fiscal según se demuestra en el cuadro que se presenta a continuación:

CUADRO No.17
PRESUPUESTO AÑO 2001
TOTAL DE PREASIGNACIONES
EN US\$

CONCEPTO	VALOR	RELACION INGRESOS CORRIENTES
INGRESOS TRADICIONALES	303.637.819,65	8,06%
INGRESOS PETROLEROS	209.948.608,76	5,57%
COMPENSACIONES EN EL GASTO	17.835.410,52	0,47%
PREASIGNACIONES GASTO GOB. SECC.	501.981.847,15	13,33%
TOTAL DE PREASIGNACIONES	1.033.403.686,08	27,44%
INGRESOS CORRIENTES	3.766.482.790,69	

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Justificativo de ingresos del Presupuesto del Gobierno Central 2001. Presupuesto del Gobierno Central 2001.

Elaboración: Juan Pablo Mora E.

En ANEXOS Nos. 2, 3, 4, y 5 se detallan la preasignaciones de

ingresos y gastos y compensaciones que afectan al Presupuesto del Gobierno Central, con las correspondientes bases legales y de cálculo.

De no existir las preasignaciones, los ingresos corrientes totales del presupuesto del Gobierno Central para el año 2001 ascenderían a US\$ 4.280.069,23, (ANEXO No. 6), de los cuales el 27.44% son preasignaciones de ingresos y gastos; es decir que el fisco dispone solamente del 72.56% de los ingresos corrientes totales como se demuestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO No.18
DISPONIBILIDAD REAL DE INGRESOS CORRIENTES
TOTALES
PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL AÑO 2001**

CONCEPTO	
INGRESOS CORRIENTES TOTALES	100%
PREASIGNACIONES	27,44%
PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL DESPUES DE PREASIGNACIONES	72,56%
INTERESES DEUDA PUBLICA	22,95%
GASTOS DE PERSONAL	20,81%
AMORTIZACIONES NETAS	6,15%
AMORTIZACIONES	18,90%
DESEMBOLSOS	12,75%
PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL DISPONIBLE	22,65%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Justificativo de ingresos del Presupuesto del Gobierno Central 2001. Presupuesto del Gobierno Central 2001.

Elaboración: Juan Pablo Mora E.

Si a lo anterior le agregamos otros rubros que son muy rígidos en el Presupuesto del Gobierno Central para el año 2001, como son los intereses de la deuda pública que representan el 22,95% del total del Presupuesto (US\$ 1.131.800.984), los gastos de personal que ascienden al 20,8% (US\$ 1.026.431.139); y las amortizaciones netas que son del orden del 6.15% del total de ingresos (US\$ 303.447.000), según consta

en ANEXO No.7, solamente el 22.65% del total del Presupuesto puede ser controlado por el Ministerio de Economía y Finanzas, lo que le da mucha rigidez para la aplicación de políticas presupuestarias.

La variación de las metas de crecimiento y la disminución de las rentas ocasionan graves problemas de desfinanciamiento, no es posible hacer ajustes, redistribuir recursos sin sufrir graves problemas de desfinanciamiento y elevados déficit fiscales.

Por lo tanto mientras más recursos se predestinen, mayor será la inflexibilidad del presupuesto, por lo que es necesario eliminar la destinación específica de recursos fiscales, para lo cual hay que simplificar la legislación vigente, con la finalidad de que el presupuesto se convierta en un mecanismo idóneo para la redistribución del ingreso y que permita emprender un proceso de reactivación económica.

La recesión económica del país, esta relacionada con el constante incremento del déficit y los crecientes niveles de endeudamiento que se derivan del inadecuado manejo de la Política Fiscal, en la que las fuentes de financiamiento del Presupuesto resultan insuficientes comparadas con el crecimiento del gasto público.

La dependencia de los ingresos del petróleo ha desestabilizado la ejecución del Presupuesto por cuanto su comportamiento es muy volátil y fluctúa de acuerdo a los precios que a su vez dependen de los niveles de producción y de la sobreoferta de crudo en el mercado internacional. Al registrar una tendencia decreciente, ésta incide negativamente en las decisiones del Gobierno Central que se obliga a reorientar el gasto, como los últimos años que se ha dado prioridad al pago de la deuda y de gasto corriente, situación que en el largo plazo se volverá insostenible si no se hacen correctivos al actual sistema de distribución.

Entre los problemas derivados de la predestinación de recursos están los que presentan las Entidades beneficiarias, que no hacen ningún esfuerzo por elevar sus niveles de eficiencia o incrementar los recursos de autogestión como el caso de los organismos seccionales que en muchos casos tienen sus catastros desactualizados y no se preocupan por cobrar los impuestos prediales, principal fuente de financiamiento municipal y siempre están presionando al Gobierno Central para que del Presupuesto se les asigne recursos tanto para funcionamiento como para inversión.

El Ecuador no ha demostrado progreso en materia de política fiscal y a pesar de la transformación económica que significa la dolarización quedan todavía muchos esfuerzos por realizar en lo que se refiere a este tipo de política especialmente en lo que se relaciona al control del ingreso y gasto públicos.

Los ingresos y gastos predestinados constituyen restricciones legales sobre la disponibilidad de recursos fiscales e impiden la eficiencia del gasto público y la capacidad de planificación.

La situación del presupuesto del gobierno central es de mucha inflexibilidad como herramienta de la política fiscal tanto por el excesivo endeudamiento que compromete recursos para el pago de capital e intereses como por la existencia de rigideces en la asignación de recursos que dificultan la labor que cumple el Ministerio de Economía y Finanzas.

Estas rigideces son conocidas legalmente como ingresos y gastos predestinados o preasignaciones que constituyen una restricción legal y limitan la disponibilidad de los ingresos u obligan a mantener un gasto que requiere de su respectivo financiamiento, sin permitir que medie algún

criterio de eficiencia o austeridad en el manejo presupuestario.

La mayoría de las preasignaciones fueron eliminadas con la Reforma Tributaria para el año 1989, sin embargo en la actualidad han resurgido otras y hoy están contenidas en más de 50 piezas legales distintas como: leyes, decretos o acuerdos ministeriales que afectan a los ingresos petroleros y tributarios. Es más, en el Congreso se discute una moción para que se pueda preasignar el 25% del Impuesto a la Renta de Pichincha para el Municipio de Quito. Similar pedido lo realizan los Alcaldes de otras ciudades importantes como es el caso del Municipio de Cuenca.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

Del análisis realizado a la preasignación de recursos provenientes de la actividad hidrocarburífera y su impacto en el Presupuesto del Gobierno Central, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

Así como el país ha dependido y depende en alto grado de la producción petrolera, el Presupuesto del Gobierno Central es altamente dependiente de los ingresos de la Actividad Hidrocarburífera y de la alta volatilidad de los precios de exportación del crudo.

La excesiva dependencia de los ingresos del petróleo ha provocado graves problemas de desfinanciamiento en la ejecución del presupuesto, en especial cuando éstos presentan una tendencia decreciente, que dan lugar a políticas restrictivas de gasto principalmente de inversión y privilegiar el pago de la deuda externa como una estrategia dirigida a conseguir nuevos financiamientos, situación que en el mediano y largo plazos ha conducido al agravamiento de la sostenibilidad de la política fiscal del país. Esta dependencia hace vulnerable al presupuesto frente al comportamiento de variables exógenas que inciden en el rendimiento de estos recursos, como es el caso de los precios internacionales del petróleo y sus derivados.

En síntesis se podría decir que los ingresos del petróleo se utilizan para financiar el consumo estatal, el mantenimiento de un sistema impositivo que recauda muy poco y el otorgamiento de subvenciones a los consumidores de productos derivados del petróleo.

El problema más grande que afronta el País, está en que los gobiernos designan la mayor parte de los recursos a cubrir gastos corrientes y que aún cuando los ingresos de la actividad hidrocarburífera han registrado caídas bruscas, no han hecho mayor esfuerzo por buscar nuevas fuentes de ingresos de carácter permanente, así como no han ejercido cambios en la política hidrocarburífera para tratar al petróleo como un recurso natural no renovable.

Frente a la crisis continua que viene atravesando la economía ecuatoriana y que está relacionada con el alto nivel de endeudamiento, elevados déficit fiscales que han provocado una permanente iliquidez de la caja fiscal, la Política Fiscal, que es la única que puede aplicar el gobierno en el marco del esquema de la dolarización en el que se insertó el país a partir de enero de 2000, ha perdido su eficiencia por la alta dependencia de los ingresos del petróleo, y el bajo crecimiento de los ingresos no petroleros.

En el caso ecuatoriano, este tipo de decisiones legislativas, tiene el agravante de que contradice preceptos constitucionales, que expresamente disponen que todos los ingresos y egresos del Estado deben estar contenidos en el Presupuesto (a excepción de las empresas públicas y los Gobiernos Seccionales).

A medida que los ingresos del petróleo fueron convirtiéndose en una importante contribución para la economía ecuatoriana, se emitieron un conjunto de disposiciones legales que destinaban estos recursos a sectores y fines específicos. Con el pasar del tiempo esta practica se extendió a los ingresos tributarios y aún los gastos para compensar a los partícipes de impuestos que fueron eliminados.

Del total de los ingresos corrientes el 27.44% esta preasignado lo que le resta influencia a la política fiscal.

Si a lo anterior le agregamos otros rubros que son muy rígidos en el Presupuesto del Gobierno Central para el año 2001, como son los intereses de la deuda publica que representan el 22,95% del total del Presupuesto (US\$ 1.131.600.984), los gastos de personal que ascienden al 20,8% (US\$ 1.026.431.139); y las amortizaciones netas que son del orden del 6.15% del total de ingresos (US\$ 303.47.000), solamente el 22,65% del total del Presupuesto puede ser controlado por el Ministerio de Economía y Finanzas, lo que le da mucha rigidez para la aplicación de políticas presupuestarias.

Entre los problemas derivados de la predestinación de recursos están los que presentan las Entidades beneficiarias, que no hacen ningún esfuerzo por elevar sus niveles de eficiencia o incrementar los recursos de autogestión como el caso de los organismos seccionales que en muchos casos tienen sus catastros desactualizados y no se preocupan por cobrar los impuestos prediales, principal fuente de financiamiento municipal y siempre están presionando al Gobierno Central para que del Presupuesto se les asigne recursos tanto para funcionamiento como para inversión.

Los ingresos y gastos predestinados constituyen restricciones legales sobre la disponibilidad de recursos fiscales e impiden la eficiencia del gasto público y la capacidad de planificación.

La mayoría de las preasignaciones fueron eliminadas con la Reforma Tributaria para el año 1989, sin embargo en la actualidad han resurgido otras y hoy están contenidas en más de 50 piezas legales distintas como: leyes, decretos o acuerdos ministeriales que afectan a los

ingresos petroleros y tributarios. Es más, en el Congreso se discute una moción para que se pueda preasignar el 25% del Impuesto a la Renta de Pichincha para el Municipio de Quito. Similar pedido lo realizan los Alcaldes de otras ciudades importantes como es el caso del Municipio de Cuenca.

En el esquema de dolarización implementado en el país, a partir del anuncio oficial efectuado por el ex presidente Jamil Mahuad el 9 de enero del año 2000, la política fiscal y particularmente la política presupuestaria adquieren un papel preponderante ya que las políticas monetaria y cambiaria pierden toda su efectividad como instrumentos de política económica.

En este contexto la importancia de la política fiscal radica en adaptar las finanzas públicas a la dolarización, avanzar en su viabilidad de mediano plazo y tener capacidad para actuar anticíclicamente.

Un reto muy importante para el país es buscar la manera de insertarse con éxito en el proceso de globalización que suscita profundos cambios en las sociedades nacionales, imponiendo una revolución ~~%de~~ desde arriba+ en especial para los países menos desarrollados como es el caso del Ecuador.

El Estado, actor soberano de las relaciones internacionales entra en crisis. Su estructura decisional y soberanía son sometidas a dos presiones: ~~%de~~ desde arriba+, por instituciones supranacionales, corporaciones, bancos; y ~~%de~~ desde abajo+, por los localismos.

El desafío es encontrar mecanismos de conducción política menos decisionistas, más consensuales, que estén de acuerdo tanto con las exigencias de la economía de mercado como con las de la democracia.

Para que esto sea posible es necesario, en primer lugar, redefinir espacios de participación ciudadana e institucional, donde los diversos grupos sociales, en especial para que los que han soportado el peso más duro de la crisis, encuentren un espacio efectivo de participación y decisión. Por esto las exigencias de desarrollo de la economía y democracia, se dirigen a la articulación y concertación de múltiples actores. Con estos antecedentes, la reforma del estado es un asunto eminentemente político, y la nueva etapa requiere consensos extensos sobre temas como el aumento de competitividad, la redistribución del ingreso, la generación de empleo y una visión de futuro deseable para toda la sociedad.

De la misma manera que se vislumbra la transformación del Estado y su vinculación con la sociedad, se prevé la conformación de bloques regionales como respuesta al proceso de globalización, es decir el surgimiento de los Estados-región.

5.2 Recomendaciones

En el marco del esquema de la dolarización que adoptó el país a partir de enero del 2000 y con el fin de buscar la manera de que nuestro país pueda insertarse con éxito en el proceso de globalización, la política fiscal y dentro de ella la política presupuestaria, deben constituirse en los principales instrumentos de política económica.

A las autoridades de nuestro país (Ejecutivo y Legislativo) les corresponde abordar con mucho interés el problema de los ingresos y gastos preasignados por las implicaciones que tiene en el manejo del Presupuesto del Gobierno Central. Nuestra propuesta es que se deben derogar todas las leyes, decretos y acuerdos ministeriales que predestinan los ingresos y gastos, a fin de simplificar sus bases legales y

de calculo y distribuir los recursos de acuerdo a la programación presupuestaria. Lo que permitirá evaluar el cumplimiento de metas y objetivos y determinar el uso racional de los recursos humanos, materiales y financieros.

La eliminación de las preasignaciones petroleras a favor de la H. Junta de Defensa Nacional y de la FAE, las mismas que a partir del año 2002 se otorgarán a través del Presupuesto del Gobierno Central, es un buen ejemplo a seguir para el tratamiento de las demás preasignaciones de ingresos y gastos, lo cual permitirá transparentar el manejo presupuestario.

En la actualidad existe un fondo de estabilización petrolera, el cual no cumple el objetivo para el que se creó, ya que se ha convertido en un fondo de reparto, es decir que constituye un mecanismo para distribuir recursos entre diferentes partícipes, por lo que se ha desvirtuado la razón de su creación. Por lo expuesto consideramos imprescindible la creación de un nuevo fondo de estabilización petrolera que reemplace al actual que no cumple el objetivo para el que se estableció. El nuevo fondo deberá cumplir de manera eficiente con los siguientes objetivos: crear una reserva de riqueza de la explotación hidrocarburífera para futuras generaciones, reducir el impacto de la volatilidad de los ingresos petroleros en el presupuesto y en la economía, evitar las decisiones de coyuntura ante la ausencia de políticas de mediano y largo plazo; institucionalizar y aportar a una planificación financiera y económica más estable y diseñar un fondo que cumpla sus objetivos libres de presiones para su uso, con viabilidad política y legitimación social.

Ante el mal manejo fiscal por la ausencia de políticas fiscales de corto, mediano y largo plazo, y las deficiencias en recaudación tributaria, distribución de los recursos, gestión de endeudamiento y falta de

transparencia en la política fiscal se hace necesario recomendar la urgente formulación de una Ley de Responsabilidad Fiscal que contemple la planificación estratégica fiscal como un instrumento obligatorio para todas las instituciones públicas y la aplicación de sanciones por el incumplimiento de metas fiscales.

Finalmente es importante considerar que otro aspecto de la política fiscal que debe fortalecerse es la política tributaria, la cual ha de orientarse a incrementar las recaudaciones de las rentas internas y externas ya que; la recaudación de esos tributos no está acorde con el comportamiento de las variables que explican su rendimiento, por lo que se infiere existen altos índices de evasión. Es más, la política tributaria debe convertirse en el eje principal del Presupuesto, que permita romper la alta dependencia de los ingresos del petróleo y su consecuente vulnerabilidad por los a veces impredecibles cambios en los precios internacionales del crudo.

**PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL
AÑO 2001
DETALLE DE EGRESOS POR GRUPO DE GASTO
(En miles de US\$)**

C O N C E P T O	PRESUPUESTO	PIB %	
			0,0
GASTOS TOTALES	4.932.414,5	27,64%	100,0%
GASTOS CORRIENTES	2.657.349,0	14,89%	53,9%
DE PERSONAL	1.026.431,1	5,75%	20,8% 9
COMPRA DE BIENES Y SERVICIOS	152.270,1	0,85%	3,1%
GASTOS DE CAPITAL	87.063,6	0,49%	1,8%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	346.846,8	1,94%	7,0%
GASTOS DE INVERSION	880.397,7	4,93%	17,8%
GASTOS ATADOS A DESEMBOLSOS	375.347,0	2,10%	7,6%
Intereses	1.131.801,0	6,34%	22,9% 1.131.8
Deuda Interna	392.666,4	2,20%	8,0%
Deuda Externa	739.134,6	4,14%	15,0%
AMORTIZACIONES	932.257,1	5,22%	18,9%
Deuda Interna	392.031,3	2,20%	7,9%
Deuda Externa	540.225,8	3,03%	11,0% 303.3
E.- AMORTIZACIONES NETAS (A menos D)	303.347,0	1,70%	6,15%
A.- Amortizaciones totales	932.257,1	5,22%	18,90%
B.- Desembolsos totales	1.004.257,1	5,63%	20,36%
C.- Gastos Atados a Desembolsos	375.347,0	2,10%	7,61%
D.- Desembolsos NETOS (B menos C)	628.910,1	3,52%	12,75%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Presupuesto del Gobierno Central 2001.

Elaboración: Juan Pablo Mora E.

17.847.000,0

BIBLIOGRAFÍA:

- Banco Central del Ecuador. Memorias Anuales. Años 1995-1999.
- PETROECUADOR. Estadísticas de la Actividad Hidrocarburífera. Años 1995-99.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Justificativos de Ingresos que financian el Presupuesto del Gobierno Central. Años 1995-2001.
- Araujo Moreno María Caridad - López Baquero Patricio. Una propuesta para la transformación del Estado. ILDIS. Quito 1994.
- Banco Central del Ecuador. Quito 1999. Notas Técnicas No. 48, Los shocks exógenos y el crecimiento económico del Ecuador+
- Vicepresidencia de la República. ODEPLAN. Plan de Gobierno 2000-2003. Por un nuevo País.
- Ministerio de Finanzas. Enero de 1999. Agenda para el Desarrollo Ecuador Siglo XXI.
- Fundación José Peralta. Quito 1999. Ecuador su realidad.+
- Richard Musgrave . Peggy Musgrave. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Editorial McGraw-Hill / Interamericana de España, S.A. Quinta Edición 1991.
- Banco Central del Ecuador. Dolarización+ Documento disponible en Internet: <<http://www.bce.fin.ec>. Septiembre del 2000.
- Moreno José Luis. . Panamá 1997. La Experiencia Monetaria de Panamá: Lecciones de una Economía Dolarizada con Banca Internacional.+
- García Delgado Daniel. Buenos Aires Argentina 2000. El futuro del Estado-nación en la transición a la sociedad global.+ Asociación Internacional de Presupuesto. Revista Internacional de Presupuesto No. 43.
- Núñez Olga, Haro María. Quito 1999. Universidad Central del Ecuador. Tesis de Grado: Los ingresos corrientes y la predestinación de recursos en el Presupuesto del Gobierno Central.+
- Asociación Ecuatoriana de Presupuesto Público. El Proceso Presupuestario 3+. Quito 1996. LA PREASIGNACIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS+
- Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual No. 1.787, enero 31 del 2001.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales, la publicación de esta Tesis, de su Bibliografía y Anexos, como artículo de la Revista o como artículo para Lectura Seleccionada.

Quito, 4 de junio del 2001

FIRMA DEL CURSANTE
Econ. Juan Pablo Mora Enríquez