

**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE  
GUAYAQUIL**

**Facultad de Economía**

**“EFICACIA DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL NUEVO  
MARCO CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR: ANÁLISIS  
COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL  
ESTADO DURANTE EL PERIODO 2002-2011”**

**Autoras:**

Grace Atiencia Verdezoto

Adriana Galecio Villegas

Guayaquil, Mayo 2012

<b>CONTENIDO GENERAL.....</b>	<b>Págs.</b>
<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>7</b>
Planteamiento del Problema.....	9
Objetivos.....	10
Objetivo General.....	10
Objetivos Específicos.....	10
Justificación.....	11
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>12</b>
<b>1. POLÍTICA ECONÓMICA.....</b>	<b>12</b>
1.1. Política Monetaria.....	12
1.2. Política Fiscal.....	14
1.2.1. Presupuesto.....	15
1.2.2. Clasificación Presupuestaria.....	17
1.2.3. Ciclo Presupuestario.....	21
1.2.4. Estructura del Presupuesto del Estado Ecuatoriano.....	23
1.2.4.1. Estructura de Ingresos.....	23
1.2.4.2. Estructura de Gastos.....	24
1.2.4.3. Déficit o Superávit.....	25
1.2.4.4. Financiamiento.....	26
1.2.5. Política Tributaria: Entidad Ejecutora.....	28
<b>CAPITULO II.....</b>	<b>31</b>
<b>2. ESTRUCTURA DE LA POLITICA ECONÓMICA EN EL ECUADOR.....</b>	<b>31</b>
2.1. Historia de la Política Fiscal: Programas de Ajuste.....	31
2.2. Modelos de Acumulación.....	38
2.3. Marco legal antes de la Constitución Política de la Republica del Ecuador 1998.....	40
2.4. Análisis del manejo presupuestario durante el periodo 2002-2006.....	43
2.4.1. Ingresos del Presupuesto General del Estado.....	43
2.4.1.1. Ingresos Tributarios.....	45
2.4.1.2. Ingresos de Petroleros.....	47
2.4.2. Gastos del Presupuesto General del Estado.....	50

2.4.2.1. Gastos Corrientes.....	51
2.4.2.2. Gastos de Capital.....	54
2.4.3. Resultados Globales.....	56
2.4.4. Gasto Social.....	57
2.4.5. Financiamiento y Deuda Pública.....	61
<b>CAPITULO III.....</b>	<b>64</b>
<b>3. REESTRUCTURACION DE LA POLITICA ECONOMICA EN EL ECUADOR.....</b>	<b>64</b>
3.1. Nueva visión del manejo fiscal en el Ecuador.....	64
3.2. Nueva visión del manejo tributario y operativo en el Ecuador.....	66
3.2.1. Nueva visión del manejo tributario a partir del 2007.....	66
3.2.2. Reestructuración del sistema operativo: sigef- e-sigef.....	70
3.3. Reordenamiento de las Finanzas Publicas: Reformas Legales.....	73
3.3.1. Contratos Petroleros: Ley de Hidrocarburos.....	74
3.3.2. Destrucción de fondos petroleros.....	76
3.3.3. Proceso de desendeudamiento.....	80
3.4. Nuevas reglas constitucionales.....	86
3.5. Análisis del manejo presupuestario durante el periodo 2007-2011.....	3
3.5.1. Ingresos del Presupuesto General del Estado.....	93
3.5.1.1. Ingresos Tributarios.....	94
3.5.1.2. Ingresos de Petroleros.....	99
3.5.2. Gastos del Presupuesto General del estado.....	102
3.5.2.1. Gastos Corrientes.....	103
3.5.2.2. Gastos de Capital.....	106
3.5.3. Resultados Globales.....	110
3.5.4. Gasto Social.....	111
3.5.5. Financiamiento y Deuda Pública.....	113
3.6. Manejo del Endeudamiento Público a partir de la Constitución de la República del Ecuador 2008.....	116
3.6.1. Deudas Multilaterales y Bilaterales.....	117
3.6.1.1. Deuda Multilateral: relaciones con acreedores.....	119
3.6.1.2. Deuda Bilateral: relaciones con acreedores.....	124
3.6.2. Créditos Actuales: Deuda Externa.....	130
3.6.2.1. Situación actual del Ecuador con organismos multilaterales...	130

3.6.2.2.	Situación actual del Ecuador con organismos bilaterales.....	132
3.6.2.3.	Endeudamiento con China: Preventas petroleras.....	133
<b>CAPITULO IV.....</b>		<b>138</b>
<b>4. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL MANEJO PRESUPUESTARIO DURANTE EL PERIODO 2002- 2011: EFICACIA DE LA POLITICA FISCAL.....</b>		<b>138</b>
4.1.	Eficacia de la Política Fiscal.....	138
<b>CONCLUSIONES.....</b>		<b>148</b>
<b>SUGERENCIAS.....</b>		<b>151</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>		<b>152</b>
<b>ANEXOS.....</b>		<b>156</b>

## **GLORARIO DE SIGLAS**

**AN:** Asamblea Nacional.

**BCE:** Banco Central del Ecuador.

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.

**BM:** Banco Mundial.

**CAN:** Corporación Andina de Fomento.

**CAIC:** Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público.

**CEIDEX:** Comisión Especial de Investigación de la Deuda Externa.

**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y El Caribe.

**CFDID:** Cuenta de Financiamiento de Importación de Derivados.

**FLAR:** Fondo Latinoamericano de Reserva.

**FMI:** Fondo Monetario Internacional.

**INEC:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

**OCP:** Oleoducto de Crudos Pesados.

**PAI:** Plan Anual de Inversiones.

**PIB:** Producto Interno Bruto.

**PNBV:** Plan Nacional para el Buen Vivir.

**PND:** Plan Nacional de Desarrollo.

**RILD:** Reserva Monetaria de Libre Disponibilidad.

**SENPLADES:** Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

**SIGADE:** Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda.

**SRI:** Servicio de Rentas Internas.

**WTI:** West Texas Index.

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El presente estudio investigativo de tipo económico se basa en el desarrollo de la política fiscal ecuatoriana y su principal instrumento el Presupuesto General del Estado, durante el período 2002 – 2011. Se realiza una descripción del manejo presupuestario dentro de las últimas dos Constituciones del Ecuador realizando un análisis comparativo de los ingresos y gastos presupuestarios, la capacidad de obtener recursos, su nivel de eficiencia en la redistribución de los mismos y los cambios que sufrió el manejo de dichas variables a raíz de la elaboración de la Constitución 2008, así mismo se expone una comparación entre los Presupuestos ejecutados en cada período y su impacto en la sociedad.

## **INTRODUCCIÓN**

Los desafíos que enfrenta actualmente Ecuador como consecuencia de la crisis financiera global, obliga a las entidades publicas a obtener mayor eficiencia en su gestión, así como a cumplir con metas que aseguren la prudencia y el equilibrio fiscal, acompañadas de sistemas de control necesarios para dicho fin y consecutivamente transparencia en su ejecución presupuestaria, pues el costo de oportunidad de los recursos es sumamente alto. De ahí el objetivo del presente documento recae en analizar de manera detallada la evolución del cambio cronológico que ha sufrido la política fiscal ecuatoriana y fundamentalmente su principal instrumento el Presupuesto General del Estado; en el cual se concretizan los objetivos de gobierno, siendo asimismo un mecanismo redistributivo de la riqueza.

El presente documento se articula por cuatro capítulos: Marco teórico, Estructura de la política económica en el Ecuador, Restructuración de la política económica en el Ecuador, Análisis Comparativo.

En el primer capítulo, se expone el marco teórico de la investigación, se revisan los diferentes conceptos relacionados a la política económica, entre ellas monetaria y fiscal junto con sus instrumentos de acción. Se expone el marco estructural del presupuesto general del Estado ecuatoriano, sus componentes, su finalidad, y en conjunto su proceso presupuestario.

En el segundo capítulo, se detallara la forma en que los gobiernos manejaban la política económica en el país hasta el año 2006, las estrategias de acción implementadas -las mismas que se reflejan en los modelos de acumulación- así como el marco legal que respalda dicha ejecución, y un análisis del manejo presupuestario hasta la fecha mencionada.

En el tercer apartado, se explicaran los mecanismos estructurales y reformas legales que se emplearon con el fin de recuperar el manejo de la política fiscal, reflejando la nueva visión del Estado a partir del 2007; la elaboración de este análisis presenta como objetivo definir qué espíritu motivó el cambio en la estrategia de desarrollo del país, confrontar las causas que motivaron dicho cambio y a su vez evaluar la efectividad de las reformas dentro del PGE, complementariamente con un análisis de la calidad y el gasto de la inversión tras la aplicación de dichas reformas, es decir, hacia donde se están direccionando los recursos del Estado.

El cuarto capítulo, se realizara un análisis presupuestario general durante el periodo post-dolarización (2002-2011), que permitirá efectuar el examen y explicación de los principales componentes de los ingresos y del gasto público y en síntesis responder al cuestionamiento sobre la eficacia de la política fiscal junto con su impacto en el ámbito interno y externo del país.

El presente documento tiene relevante importancia ya que es meritorio que se realice un verdadero análisis del impacto que han tenido las reformas constitucionales dentro del Presupuesto General del Estado, se investigue qué actores de la economía están siendo beneficiados directa e indirectamente y bajo qué precio se realizan los cambios. Además de poder realizar una proyección más firme de su aplicabilidad en el futuro, y concluir si nuestra bonanza actual se lleva a cabo sobre una base de ingresos propios y estables o simplemente es un espejismo que se beneficia de los ingresos de los futuros herederos de nuestro país.



## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El Presupuesto del Estado ecuatoriano, parte de la Política Pública ha tenido constantes variaciones a lo largo de los últimos años, la inestabilidad política y los fugaces cambios gubernamentales trajeron como consecuencia la falta de elaboración de verdaderos presupuestos que estén encaminados a propiciar el crecimiento económico del país.

El deseo de proteger a ciertos grupos de poder, estimulaba a los gobernantes a tomar la decisión de distribuir inequitativamente los fondos, beneficiando los intereses de pocos e impidiendo el crecimiento de los grupos prioritarios. Sumado a la ineficiente recaudación de tributos, el poco interés por dar un buen destino a los fondos petroleros y el excesivo gasto en servicios de deuda conservaban al país en una profunda pobreza.

La Constitución de 1998 no normaba claramente el uso de los fondos del Estado y la descarada violación de las que lo especificaban, concedían a los gobiernos la facilidad para realizar las asignaciones que ellos creían convenientes y no concedían al país la posibilidad de eliminar los problemas sociales y así mismo de contar con un desarrollo económico sostenible.

Actualmente todos estos procesos tienen su base en el Plan Nacional del Buen Vivir, la Constitución del 2008 y otras leyes que norman la política fiscal, de allí surge el cuestionamiento ¿La aplicación de estas normativas ha resultado en un eficaz manejo de la política fiscal? Para dicha problemática poco a poco iremos desarrollando el tema analizando cuantitativa y cualitativamente el presupuesto del Estado, concluyendo cuáles han sido las consecuencias de los cambios realizados y si el mismo se ha manejado eficazmente.

## **OBJETIVOS**

### **OBJETIVO GENERAL:**

**“Analizar la eficacia de la política fiscal luego del cambio constitucional efectuado en el año 2008”.**

### **OBJETIVOS ESPECIFICOS:**

- Comparar el manejo presupuestario luego del periodo post- dolarización.
- 
- Conocer la nueva normativa que rige en torno al Presupuesto General del Estado a partir del 2008.
- Analizar los efectos e impactos del cambio en la estructura del PGE.

## **JUSTIFICACIÓN**

Resulta importante conocer los componentes y la estructura del Presupuesto del Estado, ya que permite la existencia de una mayor discusión entre los actores involucrados, sean estos económicos o sociales, y una verdadera interacción entre los mismos.

En su mayoría, los problemas sociales que sufre una nación son resultado de la falta de eficacia en la distribución de los recursos, y la poca importancia en elaborar proyectos de mediano y largo plazo que puedan buscar la erradicación de ellos. La pobreza, el analfabetismo, la desnutrición, el desempleo, son temas que deben tener prioridad a la hora de elaborar políticas económicas, en el Ecuador todos estos temas habían perdido su importancia y habían sido reemplazados por el pago de deuda.

Bajo estos antecedentes en el 2008 el Gobierno actual, apoyado por la decisión democrática de la mayoría de los ecuatorianos decide cambiar el modelo constitucional que venía rigiendo el desenvolvimiento general del país, posteriormente con la aprobación de la Carta Magna y anexados con los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir pretendieron establecer los lineamientos para sentar un modelo de planificación sobre el cual se consolide el desarrollo sostenible del país.

Con este proyecto se busca analizar cuáles han sido los resultados de este cambio efectuado a partir del 2008 y si realmente estos aportaron para alcanzar una verdadera eficacia en el manejo del Presupuesto y su consecuente apoyo al desarrollo sostenible del país.

## **CAPITULO I**

---

### **1. POLÍTICA ECONÓMICA**

Con la finalidad de conceptualizar a la política económica, a continuación cito a Lucas Pacheco<sup>1</sup>:

*Hemos de entender como política económica a la acción del Estado que trata de encauzar los intereses económicos de las clases sociales, conforme a determinados objetivos económicos, condicionados por una estructura de poder. En esta definición de política económica, encontramos los siguientes elementos fundamentales: en primer lugar, encontramos que la política económica es una acción; en segundo lugar, se entiende que las acciones que se desarrollan, tratan de alcanzar determinados objetivos económicos; en tercer lugar, se considera que dicha acción es protagonizada por el Estado; y, en cuarto lugar, al hablar del Estado y de estructura de poder, se está suponiendo la existencia de clases y grupos sociales que son las entidades destinatarias de las acciones de política económica.*

La situación de la política económicas en el conjunto o sistema de las ciencias económicas, conduce a que se le atribuya un papel específico, que consiste en analizar y proponer medios para la consecución de un nivel de bienestar general más amplio.

Los objetivos en el corto plazo (coyuntural) de la política económica son: pleno empleo; estabilidad de precios; y, mejora de la balanza de pagos. Sin embargo, en el caso de una economía dolarizada, a estos objetivos se debe incluir el mejoramiento de la posición fiscal.

Los objetivos a largo plazo (estructural) en lo primario son: expansión de la producción; mejora en la asignación de los factores de la producción; satisfacción de las necesidades colectivas; mejora en la distribución de la renta y la riqueza; y protección y prioridades a determinadas regiones o industrias. En lo secundario

---

<sup>1</sup> **PACHECO, Lucas**, Política Económica, concepciones y estrategias. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito – Ecuador.

son: mejora en las normas de consumo privado, y mejora en el tamaño o en la estructura de la población.

La efectividad de una política económica, se suscita de una correcta aplicación de instrumentos<sup>2</sup> económicos para la consecución del desarrollo, la estabilidad y la eficiencia distributiva. Los instrumentos generales y específicos de los que se sirve la política económica se detallan a continuación:

Los instrumentos generales son los siguientes:

- Impuestos
- Subvenciones
- Créditos
- Seguros
- Compras y ventas
- Garantía de los créditos

Los instrumentos específicos son los siguientes:

- Política Monetaria
- Política fiscal
- Política Agraria
- Política económica exterior

### **1.1. POLÍTICA MONETARIA**

Es un conjunto de medidas diseñadas para controlar y regular el sistema financiero, la banca y el sistema monetario, con el fin de conseguir la estabilidad del valor del dinero, evitar una balanza de pagos adversa y garantizar la liquidez. Le constituye al Banco Central del Ecuador ejecutar las políticas monetaria, financiera y cambiaria del país; y servir como depositario oficial del sistema

---

<sup>2</sup> Un instrumento, es aquello que sirve de medio para hacer algo o conseguir un fin. Wikipedia (2012)

financiero y agente financiero del Estado, en concordancia con la base legal, reglamentaria y técnica que exista para el efecto.

El Banco Central del Ecuador, es una persona jurídica de derecho público, de duración indefinida, con autonomía técnica y administrativa. Su misión es la de promover y coadyuvar a la estabilidad económica del país, tendiente a su desarrollo, para lo cual deberá: realizar el seguimiento del programa macroeconómico; contribuir en el diseño de políticas y estrategias para el desarrollo de la nación; y, ejecutar el régimen monetario de la República, que involucra administrar el sistema de pagos, invertir la reserva de libre disponibilidad; y, actuar como depositario de los fondos públicos y como agente fiscal y financiero del Estado.

Los objetivos principales que persigue esta institución son:

- Procurar la estabilidad macroeconómica
- Participar en la elaboración del programa macroeconómico y efectuar su seguimiento.
- Definir los objetivos de crecimiento y desarrollo económico de largo plazo del país
- Administrar la Reserva Monetaria de Libre Disponibilidad
- Promover el buen funcionamiento del sistema de pagos
- Actuar como depositario oficial y agente financiero del Estado
- Preservar el patrimonio cultural del país
- Desarrollar programas de beneficio social marginal

## **1.2. POLÍTICA FISCAL**

Es un conjunto de medidas diseñadas para recaudar los ingresos necesarios para el funcionamiento del Estado y dar cumplimiento a su fin social.

Los objetivos de la política fiscal o funciones fiscales: **i)** asignación o provisión de recursos y bienes y servicios; **ii)** estabilidad económica; **iii)** redistribución de la renta; y, **iv)** desarrollo económico.

En la política fiscal se pueden distinguir dos tipos de instrumentos<sup>9</sup>. Por un lado, los llamados medios de conocimiento de la política fiscal, que son los que permiten conocer el campo de acción y los resultados de su actividad. Entre éstos se cuentan los que permiten conocer el alcance y el tamaño del sector público y la clasificación económica y funcional de sus operaciones; en suma, una contabilidad nacional completa y eficaz constituye un medio esencial, lo mismo que la disponibilidad de buenas series estadísticas.

Por otro lado, están los llamados medios operativos de la política fiscal, en donde se detallan los ingresos y los gastos públicos evidenciados en su principal instrumento: **el Presupuesto del Estado**.

### **1.2.1. PRESUPUESTO**

Los diversos agentes<sup>3</sup>, individuos o instituciones, que desarrollan una actividad económica, realizan previsiones sobre los flujos de ingresos (recursos) y gastos e inversiones (empleos) que registrarán en un período futuro como resultado de las decisiones planificadas que adopten sobre sus operaciones de producción, consumo, inversión y distribución. Esto es válido tanto para las familias y empresas como para el sector público. La consignación numérica de esas proyecciones se materializará en un documento contable o el plan financiero que recibe el nombre de presupuesto.

De esta forma se llega a una primera noción genérica del presupuesto del Estado: el plan financiero o resumen sistemático de las previsiones de ingresos y gastos públicos para un período de tiempo determinado, generalmente un año. Una vez

---

<sup>3</sup> **ENCICLOPEDIA PRACTICA DE ECONOMÍA**. Ediciones Orbis S.A., 1985. Vol. III

establecida esta noción genérica, aplicable también a las empresas y familias, inmediatamente hay que subrayar que el presupuesto del Estado presenta unos rasgos propios que lo diferencian claramente de los presupuestos de otros agentes económicos:

- a)** Es un elemento o parte integrante de la actividad política del país; y,
- b)** Está formado por un conjunto de ingresos y gastos que afectan directamente a toda la colectividad de la nación.

El primero de estos aspectos determina que las decisiones presupuestarias se desarrollen de acuerdo con los procedimientos políticos y administrativos propios del Estado, a diferencia de los que sucede en el ámbito de las previsiones presupuestaria de las empresas y familias, basadas en decisiones económicas inspiradas en la consecución de un excedente y la satisfacción de necesidades, que constituyen los principios básicos en que descansa el mecanismo de mercado.

La segunda característica reseñada implica que en la elaboración del presupuesto converjan las presiones e influencias de los distintos grupos sociales, siendo el documento presupuestario el resultante final de una estrategia de acción colectiva, definida en función de las relaciones dominantes entre las diversas fuerzas políticas y sociales de un país, a diferencia de los presupuestos de familias y empresas, que responden a las estrategias estrictamente individuales o particulares de unas y otras.

Estas características distintivas del Presupuesto del Estado guardan estrecha relación con una serie de propiedades de los ingresos y gastos públicos que lo integran.



## **1.2.2. CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS**

Las clasificaciones presupuestarias son instrumentos que permiten organizar y presentar la información que nace de las operaciones correlativas al proceso presupuestario con el objeto de facilitar la toma de decisiones durante el mismo. Para tal propósito se considerarán las siguientes:

- **Clasificación Institucional y de Unidades Ejecutoras**

Esta Clasificación distingue los niveles centrales y desconcentrados en las instituciones y organismos que conforman el ámbito del Presupuesto General del Estado, de las empresas públicas y del régimen seccional autónomo.

- **Clasificación por sectores de gasto**

Se conformará de una manera implícita sobre la base de la definición de los sectores determinados por la índole de la misión que corresponde a cada institución pública según la base legal de su creación, la que se expresa por la naturaleza de los bienes y servicios que entrega a la sociedad.

- **Clasificación programática**

Expresa la asignación de recursos según las categorías programáticas: programa, actividad y proyecto, vinculados a la consecución de los objetivos y metas de producción y resultados identificadas en el proceso planificación-programación.

- **Clasificación geográfica**

Permite establecer la localización geográfica del gasto que ejecutan los entes públicos. La identificación geográfica se hará en función del lugar en que se espera se perciban los beneficios de la producción de bienes y servicios o por la ubicación de la unidad ejecutora responsable de dicha producción.

- **Clasificación por fuente de financiamiento**

Identifica los gastos públicos según las fuentes de financiamiento de origen de los ingresos. Esta clasificación contendrá un componente genérico y un

subcomponente particularizado. La verificación de la consistencia entre la fuente de financiamiento de los ingresos y de los gastos se hará al nivel del componente genérico; los subcomponentes servirán para identificar el destino para los casos de pre asignaciones en los gastos y pre asignaciones atadas a ingresos específicos. Cabe mencionar que en el presupuesto consolidado, la verificación de la consistencia de fuentes de financiamiento de los ingresos con los gastos se hará para el conjunto de recursos fiscales; esto es, aporte fiscal, autogestión y pre asignaciones.

- **Clasificación por concepto de ingresos y por objeto del gasto**

Es la clasificación principal para la identificación de los ingresos y gastos contenidos en el presupuesto. El clasificador de ingresos organiza los recursos según su origen y su naturaleza corriente, de capital y de financiamiento; el clasificador por objeto del gasto identifica los recursos según su destino específico y su naturaleza corriente, de capital y de aplicación del financiamiento. El uso del Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos es de uso obligatorio en el sector público no financiero; su expedición y reformas corresponden al Ministro de Economía y Finanzas.

- **Clasificación económica de los ingresos y gastos**

Esta clasificación pretende identificar los ingresos y los gastos según su naturaleza económica corriente, de capital y financiera, con el fin de facilitar la medición del resultado de las acciones fiscales en la economía. Esta clasificación guardará correspondencia con el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos.

- **Clasificación funcional del gasto**

Tiene como propósito identificar la naturaleza de las funciones a las que corresponde el gasto que realizan las instituciones como consecuencia de las acciones que se ejecutan y los bienes y servicios terminales que producen para

satisfacer las demandas de la sociedad. Presenta el gasto público según la naturaleza de los bienes y servicios que se suministran a la comunidad.

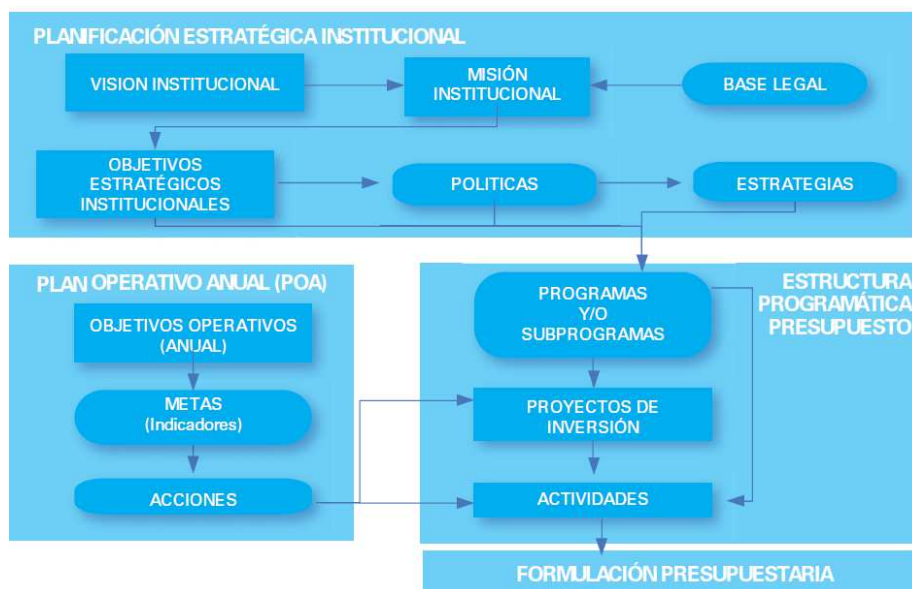
- **Clasificación por orientación del gasto**

Vincula las actividades de los programas contenidos en los presupuestos institucionales con los objetivos y metas estratégicos de la planificación global o determinadas políticas públicas para verificar en qué medida están siendo incorporadas en el presupuesto, así como facilitar su seguimiento en la ejecución presupuestaria.

- **Presupuesto por resultados**

Es decir, que el Presupuesto General del Estado, como herramienta principal de la Política Fiscal, se encuentre orientado a apoyar los objetivos nacionales en el marco de una planificación para el desarrollo, como lo muestra el gráfico 1, en lugar de plantear un presupuesto orientado hacia programas que muchas veces no están articulados entre sí.

**Gráfico 1**



Fuente: Ministerio de Finanzas  
Elaborado por: UNICEF

De la misma manera, los presupuestos públicos vienen estructurados en dos grandes bloques: el bloque de ingresos (los inputs de los que se dispondrá en el ejercicio económico a estudio para realizar gastos), y el bloque de gastos (los outputs para llevar a cabo las políticas y programas planificados). No obstante, el presupuesto puede presentarse bajo una estructura:

- **Orgánica:** El criterio orgánico clasifica los recursos en función del centro gestor encargado de recaudar el ingreso, lo que permite observar la imputación de cada ingreso a los distintos subsectores de los Presupuestos, es decir, de los entes u organismos encargados de gestionar los dineros. En este caso, tanto ingresos como gastos se pueden ordenar orgánicamente, entendiendo así quién recauda y quién gasta.
- **Funcional y/o de programas:** La estructura presupuestaria en este caso se realiza en función de la finalidad u objetivo hacia el que va dirigido el gasto público, agrupa el gasto atendiendo a la consecución de determinados objetivos preestablecidos que pueden tener por finalidad la producción de bienes y servicios, el cumplimiento de obligaciones específicas o la realización de las demás actividades encomendadas a los centros gestores de gasto.. En este caso, los gastos se ordenan según el objetivo que persiguen, en el caso Ecuador se ordenarían de acuerdo a los Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir.
- **Económica:** La estructura económica ordena ingresos y gastos en relación a su naturaleza económica, separando los corrientes, los de capital y las operaciones financieras.

### 1.2.3. CICLO PRESUPUESTARIO

El ciclo para la conformación del Presupuesto del Estado está compuesto por 6 fases: programación, formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación, cierre y liquidación.

1. **Programación:** Fase del ciclo presupuestario en la que, en base de los objetivos determinados por la planificación y las disponibilidades presupuestarias coherentes con el escenario fiscal esperado, se definen los programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto, con la identificación de las metas, los recursos necesarios, los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad; y los plazos para su ejecución.
2. **Formulación:** Es la fase del ciclo presupuestario que consiste en la elaboración de las proformas que expresan los resultados de la programación presupuestaria, bajo una presentación estandarizada según los catálogos y clasificadores presupuestarios, con el objeto de facilitar su exposición, posibilitar su fácil manejo, su comprensión y permitir la agregación y consolidación. Cada entidad y organismo sujeto al Presupuesto del Estado formulará su respectiva proforma institucional, en la que se incluirán todos los egresos necesarios para su gestión.
3. **Aprobación:** La aprobación del Presupuesto del Estado se realizará en la forma y términos establecidos bajo la normativa vigente de cada país. Para los gobiernos autónomos descentralizados, los plazos de aprobación de presupuesto del año en que se posesiona su máxima autoridad serán los mismos que establece la normativa. Cada entidad y organismo que no forma parte del Presupuesto del Estado deberá aprobar su presupuesto hasta el último día del año previo al cual se expida.

4. **Ejecución:** Fase del ciclo presupuestario que comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización óptima del talento humano, y los recursos materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes, servicios y obras en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en el mismo. Esta etapa posee ciertas características, en primer lugar el compromiso a través del cual la autoridad competente decide su realización; en segundo lugar el reconocimiento a un tercero como consecuencia de la entrega de los bienes y servicios previamente contratados, y tercero el pago o desembolso de dinero. Cabe recalcar que ninguna entidad u organismo público podrá contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria.
  
5. **Evaluación y seguimiento:** Fase del ciclo presupuestario que comprende la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas, con la determinación de sus causas y la recomendación de medidas correctivas. La evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos será responsabilidad del titular de cada entidad u organismo y se realizará en forma periódica.
  
6. **Clausura y Liquidación:** La Ejecución Presupuestaria se cierra automáticamente el 31 de diciembre de cada año y a esta acción se la conoce como CLAUSURA, es decir, que luego de esa fecha ninguna institución puede hacer compromisos, ni crear obligaciones, ni puede realizar acciones u operaciones de ninguna naturaleza que afecten al presupuesto de ese año. Los compromisos plurianuales de ejercicios fiscales no clausurados no se anulan, pero podrán ser susceptibles de reprogramación de conformidad con los actos administrativos determinados por las entidades. Una vez clausurado el presupuesto se procederá al cierre contable y liquidación presupuestaria, de conformidad con las normas técnicas dictadas por el ente rector de las finanzas públicas.

## 1.2.4. ESTRUCTURACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO EN EL CASO ECUATORIANO.

El Presupuesto del Estado en el caso ecuatoriano tiene la siguiente estructura:

- Ingresos
- Gastos
- Déficit o Superávit
- Financiamiento

### 1.2.4.1. ESTRUCTURA DE INGRESOS

Los principales ingresos que tiene el Estado Ecuatoriano para financiar sus gastos proceden de fuentes internas y externas.

1. **Ingresos corrientes:** La proyección de los ingresos engloba tanto de los ingresos petroleros, y no petroleros; se subdividen:

1.1. **Ingresos petroleros:** Proviene de dos fuentes, la primera de las exportaciones petroleras y la segunda venta de derivados de combustible (Consumo interno)

1.2. **Ingresos no petroleros:** se refiere a todo tipo de ingreso no relacionado con el petróleo.

**Tributarios:** Constan los impuestos que administra el Servicio de Rentas Internas (SRI); Impuesto a la Renta Global, Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), Impuesto a los Vehículos Motorizados de transporte terrestre y los que administra la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE): Aranceles

**No tributarios:** Multas, intereses e ingresos de autogestión (venta de bienes y servicios) tasas, contribuciones, derechos, rentas de inversiones y otros.

2. **Ingresos de capital:** Proviene de las privatizaciones (venta de empresas estatales), venta de bienes inmuebles y otras obras públicas, concesión de las empresas petroleras privadas.
3. **Ingresos de financiamiento:** Proviene de los préstamos internos o externos (desembolsos de créditos internos y externos), se incluye el endeudamiento de todas las instituciones públicas.

#### 1.2.4.2. ESTRUCTURA DE GASTOS

Según la clasificación económica, los gastos se dividen en tres grandes grupos: Gastos Corrientes, Gastos de Capital y los intereses de la deuda pública.

1. **Gastos corrientes:** Se destinan a la adquisición de bienes y servicio para actividades operativas de la administración del gobierno. Se dividen en:
  - 1.1. **Gastos de personal:** Corresponde a los salarios que se paga a los empleados públicos del Gobierno Central.
  - 1.2. **Bienes y servicios de consumo:** Son las compras y pagos que realiza el Gobierno Central para su funcionamiento diario.
  - 1.3. **Transferencias corrientes:** Compuestas por el Bono de Desarrollo Humano, y el pago del 40% de las pensiones del IESS.
2. **Gastos de Capital:** engloban las asignaciones para adquisiciones de bienes muebles e inmuebles, necesarios para la prestación de servicios públicos o para el funcionamiento de las instituciones. Se dividen en sus rubros principales:
  - 2.1. **Inversión:** Gasto en personal, Bienes y Servicios, Transferencia y donación para inversión donde se incluyen las subvenciones sin contraprestación destinadas a proyectos y programas de inversión, Gastos en obras públicas, donde se registra la construcción de infraestructura nueva.



- 2.2. **Capital:** Transferencias y donaciones de capital en donde se registran las subvenciones sin contraprestación otorgadas por el Estado y que serán utilizadas en la adquisición de bienes de capital fijo

Es preciso mencionar que en el año 2008 como resultado de la aprobación de la Constitución de la República, se establece una nueva nomenclatura para ciertos títulos generales dentro del presupuesto quedando estructurado de la siguiente manera, tal como lo expresa el gráfico 2.

**Gráfico 2**

<b>COSTITUCION 1998</b>	<b>CONSTITUCION 2008</b>
INGRESOS CORRIENTES	INGRESOS PERMANENTES
GASTOS CORRIENTES	GASTOS PERMANENTES

**Fuente:** Constitución Política de la República, 2008  
**Elaborado por:** Las Autoras.

Esta variación únicamente se dio en los títulos mencionados, mas no en los rubros que contenían originalmente.

#### 1.2.4.3. DÉFICIT O SUPERÁVIT

Tanto el déficit o superávit pueden ser de dos clases:

1. **Primario:** cuando en el cálculo de los gastos no se toma en cuenta el pago de los intereses de la deuda; y
2. **Global:** cuando sí se toma en cuenta el pago de intereses de la deuda.

La influencia económica es positiva cuando existe un superávit, o negativa cuando existe un déficit, porque conlleva la adopción de una deuda. Toda deuda contraída por el Estado es una obligación para con terceros que debe ser pagada; pero muchas veces los intereses son tan altos que si se pagan, se deja sin presupuesto para gastos internos de gran importancia, como lo son la salud, educación, etc.

#### **1.2.4.4. FINANCIAMIENTO**

Por definición, el financiamiento es la forma como se costea el déficit o utiliza el superávit. Este saldo contable mide el grado en que el gobierno cubre los gastos y la concesión de préstamos realizados con fines de política Fiscal. Si existe déficit, el Gobierno debe obtener desembolsos de dinero provenientes de nueva deuda o renovar los vencimientos de la deuda ya contraída. Si hay superávit se lo utiliza para pagar las amortizaciones de la deuda y/o acumular saldos en efectivo.

Con el propósito de medir el efecto de las operaciones financieras se utiliza las siguientes fuentes:

- **Crédito Interno.-** Es la diferencia entre los desembolsos de deuda interna recibidos y las amortizaciones pagadas. Si los desembolsos son mayores que las amortizaciones el crédito interno neto es positivo, es negativo cuando ocurre lo contrario.
- **Crédito Externo neto.-** Es la diferencia entre los desembolsos de deuda externa recibidos y las amortizaciones pagadas. Si los desembolsos son mayores que las amortizaciones el crédito externo neto es positivo, es negativo cuando ocurre lo contrario. En el lenguaje de las Finanzas Públicas, el lado del ingreso y el gasto se conoce como “sobre la línea”, mientras que el lado del financiamiento se lo identifica como “bajo la línea”, tal como se muestra en el gráfico 3.

**Gráfico 3**

<b>ENTRADAS</b>	<b>EROGACIONES</b>	<b>SOBRE LA LINEA</b>
Ingresos Totales	Gastos Totales	<b>LADO REAL DE LAS TRANSACCIONES</b>
Petroleros	Corrientes	
No petroleros	De Capital	
Desembolsos	Amortizaciones	<b>BAJO LA LINEA</b>
Disminución de Depósitos	Incremento de Depósitos	<b>LADO MONETARIO DE LAS TRANSACCIONES</b>
Incremento de Atrasos	Disminución de Atrasos	

Fuente y Elaboración: MEF

Cabe mencionar que el financiamiento es beneficioso siempre y cuando el gasto del interés que se paga sea moderado; si el gasto de interés es muy elevado, el financiamiento sería perjudicial que llegaría a obstaculizar la ejecución de planes y programas, por cuanto el dinero obtenido se iría solamente en el pago de intereses.

Además dentro de las finanzas publicas los continuos desequilibrios fiscales reflejados en déficits presupuestarios plantean una gran problemática que podía resumirse en dos puntos: los impactos negativos en términos económicos (altas tasas de interés, altas tasas de inflación y déficits en cuenta corriente) y las limitaciones para su financiamiento ya sean por encima o por debajo de la línea.

Por lo tanto, para un correcto manejo presupuestario y desempeño macroeconómico, se hace imprescindible que el sector público y el Gobierno Central en particular, evalúe como se esta manejando su estructura presupuestaria y realice correcciones en caso de encontrarse que no se esta brindando un bienestar colectivo (fin de la política económica), o no se esta alcanzando las metas propuestas.

### 1.2.5. POLÍTICA TRIBUTARIA: ENTIDAD EJECUTORA.

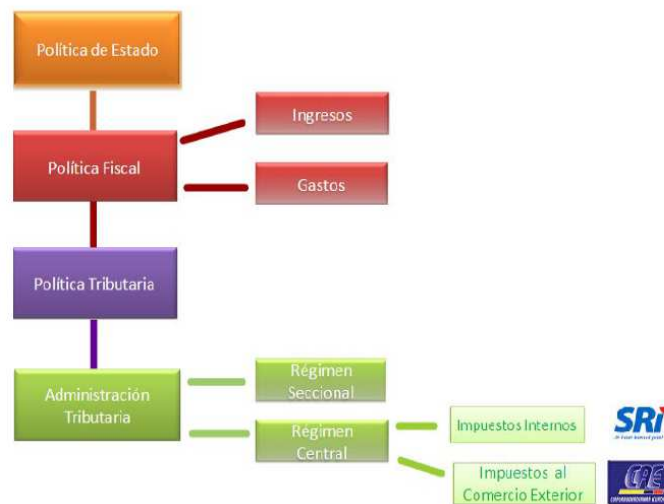
Como un componente de la política fiscal, la tributación está principalmente destinada a producir ingresos, para el presupuesto público, que financien el gasto del Estado. Esta función de la política tributaria debe estar orientada por algunos principios fundamentales que sirven de pautas para el diseño de los sistemas tributarios, entre ellos se encuentran:

- **Principio de Suficiencia**, hace referencia a la capacidad del sistema tributario de recaudar una cantidad de recursos adecuada o suficiente para solventar el gasto del Estado.
- **Principio de Equidad**, hace referencia a que la distribución de la carga tributaria debe estar en correspondencia y proporción con la capacidad contributiva de cada sujeto de tributación o contribuyente; es decir, los impuestos progresivos deben estar acorde con el bienestar económico del contribuyente
- **Principio de neutralidad**, hace referencia a que la aplicación de los tributos no debe alterar el comportamiento económico de los contribuyentes, a la necesidad de atenuar el peso de consideraciones de materia tributaria en las decisiones de los agentes económicos.
- **Principio de simplicidad**: hace referencia a que el sistema tributario debe contar con una estructura técnica que le sea funcional, que imponga solamente los tributos que capten el volumen de recursos que justifique su implantación y sobre bases o sectores económicos que tengan una efectiva capacidad contributiva.

Mientras una política tributaria se encuentre apegado a estos principios, los resultados de su aplicación, serán más favorables, tanto para el Estado como para los ciudadanos. A su vez, las entidades ejecutoras de la política tributaria, es decir, la recaudación de los tributos se denomina Administraciones Tributarias, detalladas en el gráfico 4, y en Ecuador operan las siguientes:

- El Servicio de Rentas Internas (SRI) que administra los impuestos internos.
- La Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE), que administra los impuestos al comercio exterior; y,
- Los organismos del régimen seccional (Municipios), que administran principalmente tasas y contribuciones especiales.

**Gráfico 4**



Fuente y Elaboración: SRI

Para ayudar a la correcta recaudación de los tributos, se crea en 1997 el Servicio de Rentas Internas. La entidad tiene la responsabilidad de recaudar los tributos internos establecidos por Ley. Su finalidad es la de **consolidar la cultura tributaria en el país** para incrementar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

El SRI tiene a su cargo la ejecución de la política tributaria del país en lo que se refiere al control de los impuestos internos<sup>4</sup>. Tiene los siguientes objetivos:

- Incrementar anualmente la recaudación de impuestos con relación al crecimiento de la economía.
- Diseñar propuestas de política tributaria orientadas a obtener la mayor equidad, fortalecer la capacidad de gestión institucional y reducir el fraude fiscal.
- Lograr altos niveles de satisfacción en los servicios al contribuyente.
- Reducir los índices de evasión tributaria y procurar la disminución de mecanismos de elusión de impuestos.

Basado en lo anterior el Servicio de Rentas Internas administra los siguientes impuestos:

- El Impuesto sobre la Renta (IR).
- El Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- El Impuesto a los Consumos Especiales (ICE).
- El Impuesto a la Salida de Divisas (ISD).
- El Régimen Simplificado (RISE).
- El Impuesto a las Tierras Rurales.
- El Impuesto a la Propiedad Vehicular.
- El Impuesto a Ingresos Extraordinarios.

---

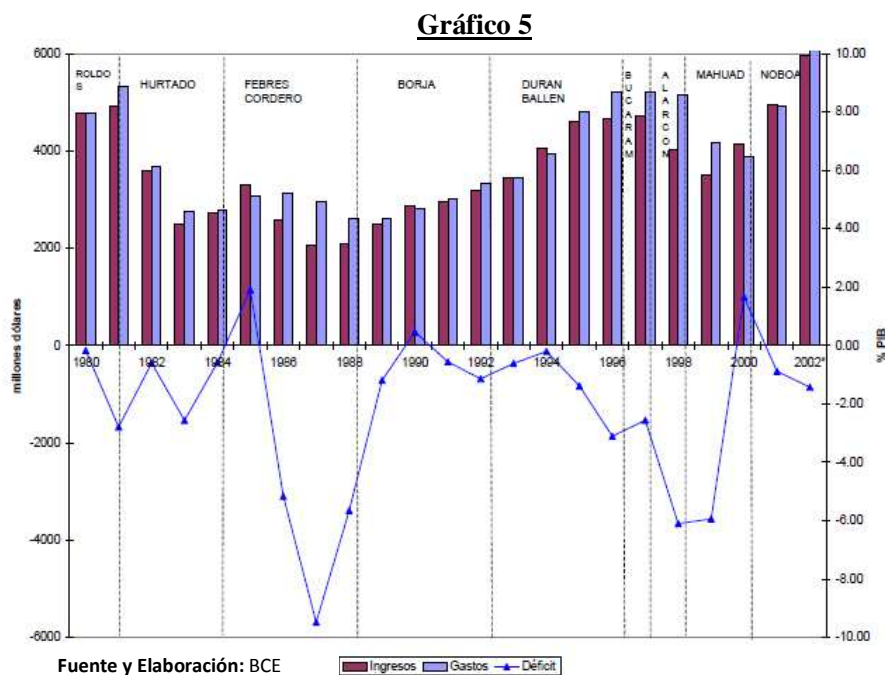
<sup>4</sup> Art. 2 numeral 2 de la Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas.

## CAPITULO II

### 2. ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN EL ECUADOR

#### 2.1. HISTORIA DE LA POLÍTICA FISCAL: PROGRAMAS DE AJUSTE

La historia del Ecuador en cuanto al manejo económico y resultados fiscales ha mostrado desequilibrios en sus cuentas, reflejado en el continuo déficit público (Ver gráfico 5), esto indudablemente se ha visto influido por una marcada inestabilidad política y volatilidad económica. A través de los años, diferentes tipos de regímenes, sean estos dictatoriales (militares y civiles) o democráticos (conservadores, liberales, socialdemócratas, populistas y de izquierda), han gobernado el país y muestran un desempeño fiscal bastante similar a pesar de existir marcadas diferencias sistemáticas y partidistas.



Si bien es cierto, Ecuador disfrutó de una época de bonanza durante la década de los 70s, donde el boom petrolero cambio radicalmente el manejo de las finanzas públicas. Se crearon empresas públicas, existió un aumento de las inversiones gubernamentales relacionadas con infraestructura económica y servicios públicos pero contradictoriamente se disminuyo el esfuerzo por generar ingresos tributarios.

De esta manera se incurrió en déficits presupuestarios que fueron financiados con deuda externa; y lo que antes dependía de la exportación de bienes agrícolas, básicamente el banano, el café, cacao, etc. para crecimiento de la economía ahora se resumía en petróleo y los altos precios del mismo, convirtiéndose en garantía para obtener préstamos externos; como resultado, de manera inconscientemente el país se articuló a la economía internacional con mayor fuerza, impulsando el funcionamiento internacionalizado (transnacional) y dependiente de la economía ecuatoriana.

Por otra parte, la liquidez de los mercados financieros internacionales hizo que los capitales fluyeran al país con relativa facilidad y en condiciones que podrían calificarse como aceptables, lo que indujo al Ecuador a endeudarse con rapidez a fin de sostener sus políticas expansivas y cubrir los crecientes déficit comerciales y en cuenta corriente que de ellas se derivaban.

De esta manera, se empezaron a generar desequilibrios que colocarían a la economía ecuatoriana en una situación muy vulnerable y que determinarían la evolución económica de las siguientes décadas. Debido a que la expansión del ***gasto público se financió fundamentalmente con deuda externa***, el país alcanzó un alto índice de endeudamiento que se sumaría a sus problemas estructurales.

A inicios de los años ochenta, la denominada crisis de la deuda, que se caracterizó por crecientes tasas de interés internacionales, y por el abrupto freno de las entradas de capitales, provocó que las transferencias netas de capital, que hasta entonces se habían mantenido positivas, se tornaran negativas; y que las reservas internacionales disminuyeran rápidamente. Esto obligó al Ecuador a declarar la moratoria de sus deudas en 1982 en un contexto de crisis y de pronunciada caída de los términos de intercambio. En tales circunstancias, la economía ecuatoriana, cuyo crecimiento venía financiándose de forma creciente con recursos externos, debió buscar nuevas fuentes de ingreso -en divisas- para atender el servicio de sus deudas y financiar las inversiones destinadas dentro del Presupuesto General del Estado (PGE).



En este contexto, en éste régimen se empieza a tomar medidas de políticas económicas de estabilización, las mismas que estaban destinadas a arreglar básicamente los problemas fiscales, de cuenta corriente y la escasa inversión. Estas medidas implementadas con la intención de equilibrar la economía, incluyeron por el lado de los ingresos: alzas de los derivados del petróleo y de las tarifas eléctricas; en cuanto al déficit de cuenta corriente: impulso las exportaciones (mediante la disminución del impuesto al cacao, alza de tarifas arancelarias y restricción al crédito) y desaliento a las importaciones (en particular para ahorrar divisas) y para estimular la inversión: alza de las tasas de interés, entre otras.

Durante el Régimen de Hurtado (1982- 1984) se promueve el “**Plan de Estabilización**”, cuyas medidas de ajuste consistieron en devaluar el sucre en un 32%, implementar una reforma tributaria; reducir el subsidio de la gasolina y al trigo; renegociar la deuda externa y el salario mínimo; y adoptar medidas de restricción del gasto público. Posteriormente se suscribe la primera "Carta de Intención" (1983) con el Fondo Monetario Internacional en cuyas cláusulas se "sugiere" la: *modificación de la estructura de ingresos y gastos del Estado*, aumentar la utilidad de los exportadores y crear un nuevo nivel de acumulación y por supuesto la "Liquidación de los retrasos en los pagos internacionales corrientes" y la falta de interés de la dimensión social, puesto que los programas previstos de educación, salud, vivienda y otros, no podrían considerarse como elementos vertebradores de una nueva estrategia de desarrollo.

Con el fin de seguir las sugerencias de organismos internacionales se dieron reformas en cuanto al gasto público, se redujo la proforma presupuestaria y se congelaron empleos (excepto salud y fuerza pública), todo esto respaldado con la creación de la Ley de Regulación Económica y Control de Gasto Público; se establecieron nuevos impuestos e incrementaron otros (cerveza, cigarrillos). Para equilibrar el sector externo, se diversificó y estimuló la producción agropecuaria, en especial de productos de exportación, por medio de la reforma a la Ley de Fomento Agropecuario. Cabe recalcar que durante este periodo el Banco Central

asumió la deuda externa del sector privado, mejor conocido como “**Sucretización de la deuda**”. A finales de 1983, el saldo del PGE fue de -2,9% del PIB y en 1984 cerró con un déficit de 0,5% del PIB.

Durante el Gobierno de León Febres Cordero (1984-1988) se formuló el “**Plan Nacional de Desarrollo**”, lamentablemente carecía de una orientación estratégica y exponía un conjunto de múltiples microproyectos, iniciativas e intervenciones desconectados entre sí, que ratificaban el desinterés por la planificación nacional. Entre ellos se evidencia: el aumento extraordinario del gasto público cuando el gobierno había perdido su fuente más importante de ingresos, y el país su mayor fuente de divisas, mediante un sin número de obras públicas, con el objeto de calmar las presiones de regiones y sectores políticos principalmente en Guayaquil; el aumento de salarios gubernamentales; el incremento en el gasto, financiado con crédito del Banco Central; el aumento de la inflación próxima a los tres dígitos; abultados índices de desempleo y subempleo y por último el creciente déficit fiscal; estas decisiones hicieron insostenibles las reformas hechas a principios del período presidencial. Al final del período en 1988, el déficit del PGE fue de cerca del 5,3% del PIB.

El gobierno de Rodrigo Borja (1988 - 1992) hizo el esfuerzo de elaborar el último plan con un enfoque redistributivo y de desarrollo nacional denominado “**Plan Económico de Emergencia**”, el programa de ajuste se caracterizó por una intervención activa del Estado en la economía en su función de estabilización. Por lo que, se aumentó el precio interno de los derivados del petróleo y de los servicios públicos (tarifas telefónicas, eléctricas); se elimina el subsidio a ciertas medicinas y se dispone una política de austeridad en el gasto público (limitando los gastos de capital y corriente). En lo que se refiere a la administración tributaria se amplió la base para el cobro del impuesto a la renta y avalúos catastrales. También se proporcionó al Banco Central la capacidad de fijar el tipo de cambio, nivel de encaje y negociar las divisas de comercio exterior. Se realizó una fuerte devaluación; y luego se reinstauró el esquema de mini-devaluaciones.

En la presidencia de Sixto Durán Ballén (1992 - 1996), el programa de ajuste tendió a restar la intervención directa del gobierno y a favorecer el empleo de mecanismos de mercado en la asignación de recursos, bajo la doctrina de *laissez-faire*, una **política del liberalismo clásico** fundamentada en la no intervención del Estado en la Economía. Así, se iniciaron algunas reformas estructurales como la flexibilización del mercado de valores y privatizaciones, y se expidió la Ley de Presupuestos del Sector Público, con el objeto de asegurar la ejecución eficiente del presupuesto público, fortaleciendo la capacidad de control en la asignación y ejecución del gasto público por parte del Ministerio de Finanzas. Las reformas fiscales buscaron incrementar los ingresos del Presupuesto General del Estado a través de la ampliación de la base de contribuyentes, incorporando a los agentes del sector informal. En 1995 se inicia una nueva fase de shocks adversos que vuelven a interrumpir el crecimiento económico como el conflicto bélico con el Perú, la crisis política y energética, y los efectos de la crisis mexicana sobre América Latina. Es así como el déficit del PGE alcanzó niveles del 1,2% del PIB.

En los próximos 7 años (1996-2002), se observa una marcada inestabilidad política con el cambio de tres presidentes y la inserción de uno interino. Se instauró el “**Programa de Convertibilidad**<sup>5</sup>”, existió un incremento de los precios de venta interna de los derivados del petróleo en aproximadamente 12% y los subsidios generales fueron reemplazados por el “Bono Solidario”, con el objetivo fundamental de compensar a las clases más pobres. En materia tributaria se estableció el impuesto del 1% a la circulación de capitales que involucró todas las transacciones monetarias que realizaban las instituciones del sistema financiero. En materia financiera, cabe recalcar que la crisis de los mercados internacionales, suscitada en abril de 1998, contribuyó a un mayor deterioro del contexto macroeconómico, perjudicando gravemente el desenvolvimiento de las finanzas públicas, y dando como resultado los siguientes indicadores macroeconómicos:

---

<sup>5</sup> Conversión que exigía al Banco Central un respaldo de al menos 100 por ciento de la base monetaria con reservas internacionales, lo obligaba a intervenir en el mercado cambiario para sostener la paridad vigente del peso con el dólar estadounidense en un nivel que (luego de una reforma monetaria) sería de 1 a 1, y prohibía la inclusión de cláusulas de indexación en los contratos privados.

devaluación monetaria del 7.3% del PIB, caída del precio internacional del petróleo que llegó a US \$ 7 por barril exportado, disminución de la Reserva Monetaria Internacional (RMI) en USD\$ 492 millones, y devaluación monetaria de 176% (el tipo de cambio paso de USD\$ 7200 en enero a USD\$ 19.900 en diciembre de 1999). Durante estos años se presenció un continuo déficit del PGE a excepción del año 2000, cuando tras la crisis bancaria<sup>6</sup> se decide adoptar la dolarización como sistema monetario y cambiario, a una tasa de USD\$ 25.000 por dólar. Con esta decisión claramente se renunció al uso de la política monetaria para costear los problemas financieros del sector público, y la política fiscal se convierte en el principal instrumento de la política macroeconómica, a través de la recaudación de impuestos y el endeudamiento público, sea este interno o externo.

Simultáneamente, se busco establecer una serie de reformas legales y financieras que permitieran encaminar a la economía ecuatoriana hacia la “estabilización”, entre ellas: aprobación de la Ley de Transformación Económica del Ecuador<sup>7</sup> y el refinanciamiento de la Deuda Brady y Eurobonos por Bonos Globales<sup>8</sup>. Ante esto, en mayo de 2002, se sumó la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal (LOREYTF), con la intención de reforzar la estructura de las finanzas públicas. La Ley estableció la integración con la planificación y el presupuesto plurianual; reglas macrofiscales de gasto y endeudamiento para todos los niveles de gobierno; la transparencia y el control ciudadano de las cuentas fiscales; y un fondo de estabilización y recompra de deuda pública (FEIREP) con los recursos provenientes del OCP. Como consecuencia de ello, la a inicios de 2003, la economía ecuatoriana recuperó los niveles del PIB, salario real y exportaciones, así como las remesas de los migrantes, y aumento de la inversión privada.

---

<sup>6</sup> Situación en la que las dudas sobre la solvencia de los bancos, conducen a una retirada masiva de depósitos, o al requerimiento de un gran apoyo de liquidez a las autoridades monetarias, o a un fuerte aumento de los tipos de interés a corto plazo, o a una combinación de todos ellos. Von Hagen y Ho (2003)

<sup>7</sup> Ley que modificó el régimen monetario y cambiario; y, consolidó el proceso de dolarización.

<sup>8</sup> El Canje para Global significó un Prepago de Bonos Brady y Eurobonos no vencidos, con entrega de Bonos Global (mas caros), liquidación anticipada de garantías colaterales y entrega de recursos del presupuesto.

Sin embargo, no se logró avanzar en el proceso de modernización del Estado, ya que a raíz de la firma que se contrajo con el FMI a través de las cartas de intención en el 2005, significó: más reducción del gasto social, nuevos paquetazos económicos, direccionamiento al pago de la deuda externa, entre otros; se abandonó la propuesta de transformación, volviéndose a repetir las mismas medidas económicas de ajuste anteriormente mencionadas. Para el siguiente periodo la estrategia y equilibrio de largo plazo fue sustituida por una estrategia que permitiese, a corto plazo, incrementar la cantidad de recursos en el ámbito social, principalmente y casi exclusivamente, en base al petróleo. De este modo, se dieron reformas a la LOREYTF, especialmente en la distribución FEIREP; así como las modificaciones a los límites del gasto primario. A finales de 2006, Ecuador poseía un valor de su presión fiscal de 10,38%, claramente inferior al de América Latina (13,58%). Esto supuso una importante limitación respecto al papel redistribuidor del Estado en las últimas décadas.

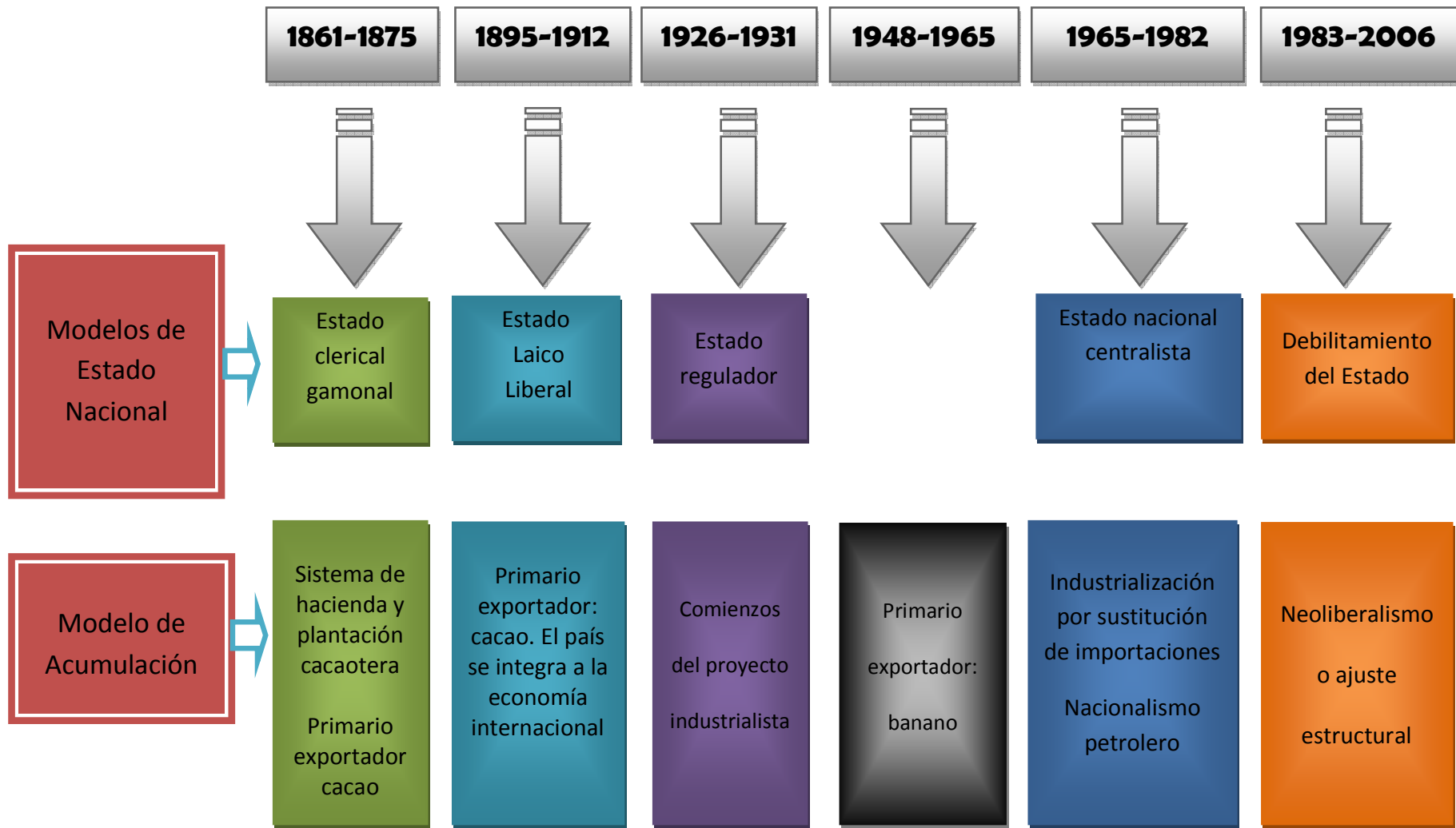
El proceso de debilitamiento del Estado Nacional adquirió su máxima expresión cuando cada entidad logró autonomía en ámbitos específicos de gestión pública, sin articulación ni coordinación con otras entidades del Estado nacional y del Gobierno Central, lo que derivó en una estructura segmentada en la que se crearon instituciones para asumir compromisos internacionales, como la Secretaría de Objetivos del Milenio, que duplicó funciones, superpuso roles, y desvirtuó la visión del desarrollo nacional.

## 2.2. MODELOS DE ACUMULACIÓN

Teóricamente los *modelos de acumulación* se definen como "las estrategias de acción (objetivos, proyectos y prácticas políticas) relativas a los factores fundamentales que aseguran la acumulación capitalista (cómo se genera, cuáles son los elementos que condicionan su dinamismo, cómo se distribuye el excedente) y que son dominantes en una sociedad concreta en un momento histórico determinado" (Torrado, 1992:29)

Es importante hacer un reconocimiento de los modelos de acumulación que históricamente el Ecuador ha tenido y su correspondencia en la formación del Estado. El gráfico 6 muestra dicha evolución durante el periodo 1861-2006.

**Grafico 6**  
**Modelos de Acumulación**  
 Período 1983 - 2006



Fuente: 5 años de Revolución Ciudadana  
 Elaborado por: Las Autoras

### **2.3. MARCO LEGAL DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 1998**

En la constitución política de 1998 en su Art. 3 establece como un deber primordial del estado preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo así como erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de los habitantes.

En su capítulo cuarto se establecen los derechos económicos, sociales y culturales entre los cuales destacamos la primera sección relativa al derecho de la propiedad y la segunda relacionada al derecho del trabajo.

En ellos se destaca el reconocimiento y garantía de la propiedad para la organización de la economía procurando el incremento y la redistribución del ingreso y el acceso a los beneficios de la riqueza y el desarrollo. También se señala la estimulación a la propiedad de los trabajadores en sus empresas mediante la utilización de la utilidad que le corresponde.

En relación al trabajo se señala la protección del estado asegurando dignidad y la remuneración justa que cubra sus necesidades y las de sus familias. Se establece también igualdad y derecho de oportunidades para las mujeres, inclusive señalando la consideración de compensación del trabajo del cónyuge o conviviente en el hogar, reconociendo su labor productiva.

Durante este período correspondía al Presidente presentar su plan de gobierno con los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollaría durante su ejercicio y establecer la política general del estado, aprobar los correspondientes planes de desarrollo y velar por su cumplimiento. Así mismo anualmente presentar al Congreso Nacional los objetivos que el gobierno se proponga alcanzar durante el año siguiente, las acciones que llevaría a cabo para lograrlo y el balance de su gestión. Debía enviar la proforma del presupuesto general del Estado al Congreso nacional para su aprobación así como decidir y autorizar la contratación de empréstitos de acuerdo a la reglamentación. Correspondía a los Ministros de Estado dirigir la política a su cargo.



El título décimo segundo señalaba el sistema económico y en su Art. 244 establecía como tal a la economía social de mercado dentro de la cual el estado tenía diez competencias fundamentales. Dentro de ellas, se señala el impulso a la libre competencia y mantener una política fiscal disciplinada fomentando el ahorro y la inversión, incrementando y diversificando las exportaciones y cuidando la compatibilidad entre el endeudamiento público y la capacidad de pago del país. Se señalan así mismo los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad para la organización y funcionamiento de la economía. Entre los principales objetivos de la economía, se destaca la conservación de los equilibrios macro-económicos y un crecimiento suficiente y sostenible, así como el desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo. También se señala la superación de la pobreza.

La planificación estaba a cargo de un organismo técnico dependiente de la presidencia de la República, responsable de establecer los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social fijando metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo. Cabe mencionar que, únicamente son dos artículos los que se refieren al proceso planificador.

En relación al régimen tributario se señala a los tributos no solo como medios para la obtención de recursos presupuestarios sino como instrumento de política económica general, y correspondía sólo al órgano legislativo su promulgación. El presidente de la República tenía competencias en las tarifas arancelarias aduaneras.

El capítulo cuarto establece la temática relacionada al presupuesto señalando la intervención de la Función Ejecutiva para su elaboración, de la Función Legislativa para su aprobación y del Banco Central en la presentación de un informe al Congreso Nacional. Se señala la responsabilidad de la Función Ejecutiva en la formulación y ejecución de la política fiscal siendo el presidente de la República quien determinaría los mecanismos y procedimientos para la Administración de las finanzas públicas.

El Banco Central contaba con autonomía y sus funciones eran la de establecer, controlar y aplicar las políticas monetarias, financieras, crediticias y cambiaria del estado. En lo concerniente a la inversión, el Art. 271 establece la garantía del Estado para los capitales nacionales y extranjeros que se inviertan, pudiendo inclusive establecer garantías y seguridades especiales a fin de evitar afectaciones modificatorias.

La Constitución de 1998 se operativizó bajo las siguientes leyes: La Ley Orgánica de Administración Financiera y control (1977), la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público (1983) y la Ley de Presupuestos del Sector Público (1992). Posteriormente en el 2002 se expidió la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, esta Ley hace referencia en sus considerandos a la falta de regularidad de los ingresos públicos y su afectación a la formulación y aplicación de la política fiscal y a la eficiente asignación de recursos; así como a la conveniencia para el país de que los ingresos adicionales de los recursos petroleros sean utilizados para la reducción de la deuda pública.

Plantea fundamentalmente una serie de reglas macrofiscales relativas a la gestión fiscal, el endeudamiento público y de las inversiones en sociedades de capital. Crea el fondo de estabilización inversión social y productiva y reducción del endeudamiento público (FEIREP) que significó el destino exclusivo del setenta por ciento de estos recursos para recomprar la deuda pública externa e interna, el 20% para estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5 del PIB y el 10% para inversión en educación y salud. Dichos recursos requerían de decreto ejecutivo. El FEIREP también recogía los superávits presupuestarios del año anterior.

Todas estas leyes significaron la inflexibilidad del manejo fiscal y de su principal instrumento: el presupuesto. La falta de agilidad en la utilización de los ingresos del estado y la priorización de su asignación principalmente para el pago de la deuda externa hacían casi imposible la inversión social y productiva que el desarrollo del país requería.

## **2.4. ANÁLISIS DEL MANEJO PRESUPUESTARIO DURANTE EL PERÍODO 2002-2006**

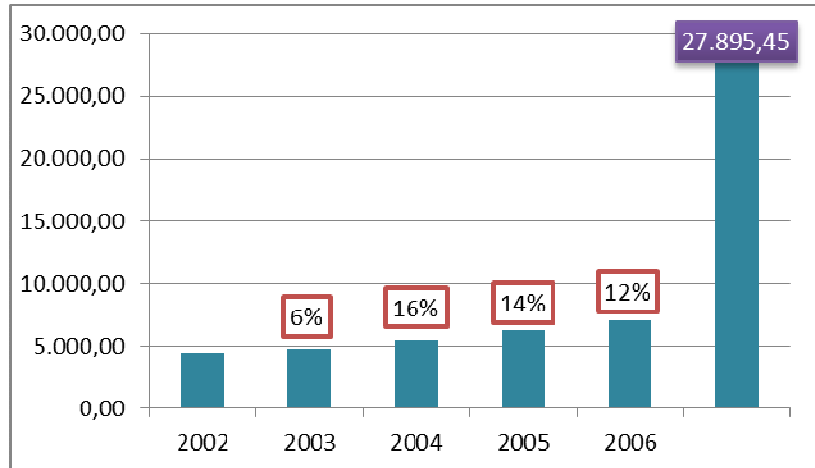
Como posterior a la descripción detallada de cada uno de los rubros que conforman el Presupuesto General del Estado, es importante dar un análisis de lo que fue el manejo presupuestario durante el periodo 2002-2006, básicamente para observar como estuvo estructurado el presupuesto; que participación representaron los rubros de ingresos y gastos con respecto al PIB cuantitativamente hablando; y, de que manera la ejecución presupuestaria influyó en la calidad de vida de los ecuatorianos, ítem que se pretendió alcanzar en los diferentes gobiernos de turno mencionados anteriormente.

Se debe tomar en cuenta que las cifras recopiladas corresponden a los boletines anuarios publicados por el Banco Central del Ecuador (BCE), y los informes de ejecución presupuestarias publicados en la pagina del Ministerio de Finanzas, en donde los ingresos y los gastos se presentan de forma devengada bajo dos categorías generales: corrientes y de capital (clasificación económica). Sin embargo, en la presente investigación para efectos de análisis y mejor comprensión, se ha desglosado los ingresos corrientes en dos grupos: Tributarios y Petroleros.

### **2.4.1. INGRESOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO**

Entre 2002 y 2006, excluyendo los grupos de financiamiento que existen dentro del PGE, los ingresos totalizaron \$27. 895 y registraron una tasa de crecimiento del 12%. (Ver gráfico 7). De los cuales los ingresos tributarios tuvieron una participación promedio total de 60%, mientras que los ingresos petroleros alcanzaron el 28% del total y el porcentaje de los otros ingresos fue del 12% como se muestra en la tabla 1.

**Gráfico 7**  
**Evolución de los Ingresos del PGE**  
**Período: 2002 – 2006**  
**Millones de dólares y porcentajes**



Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

**Tabla 1**  
**Presupuesto General del Estado: Ingresos Tributarios y Petroleros.**  
**Período: 2002 – 2006**  
**Millones de dólares y porcentajes**

Años	PIB	INGRESOS TOTALES (YT)	Ingresos Tributarios	% YT	% PIB	Ingresos Petroleros	% YT	% PIB	Ingresos de Capital	% YT
2002	24.899	4.454,32	2.749,80	61,73%	11,04%	1.362,61	30,59%	5,47%	341,91	8%
2003	28.636	4.717,81	2.789,50	59,13%	9,74%	1.561,20	33,09%	5,45%	367,11	8%
2004	32.642	5.460,11	3.165,50	57,98%	9,70%	1.557,90	28,53%	4,77%	736,71	13%
2005	36.489	6.245,86	3.741,10	59,90%	10,25%	1.567,30	25,09%	4,30%	937,46	15%
2006	40.892	7.017,36	4.243,90	60,48%	10,38%	1.718,60	24,49%	4,20%	1.054,86	15%
<b>TOTAL</b>		<b>27.895,45</b>	<b>16.689,80</b>	<b>59,84%</b>	<b>10,22%</b>	<b>7.767,61</b>	<b>28,36%</b>	<b>4,84%</b>	<b>3.438,05</b>	<b>11,80%</b>

Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

### 2.4.1.1. INGRESOS TRIBUTARIOS

En cuanto a la evolución de los ingresos tributarios, la tabla 2 nos muestra que entre 2002 y 2006 se incrementaron de \$2.750 a \$4.244 millones de dólares, esto implica un crecimiento promedio anual de 12% y 10% del PIB.

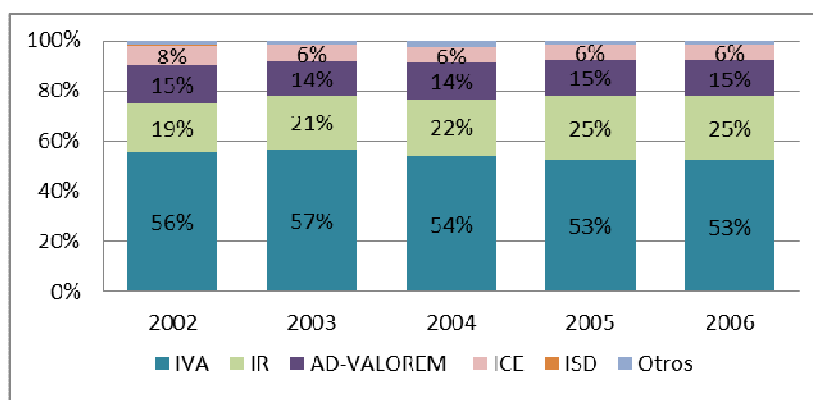
Dentro de los ingresos tributarios el impuesto que mas participación tiene es el IVA; en el año 2006 significó el 53% del total seguido del Impuesto a la Renta (25%), y el impuesto arancelario (15%), este último se ha mantenido constante en el tiempo, mientras que el IVA creció a un ritmo promedio anual de 10%. (Ver gráfico 8).

**Tabla 2**  
**Composición de los Ingresos Tributarios**  
**Período: 2002 – 2006**  
**Millones de dólares**

AÑOS	IVA	IR	AD-VALOREM	ICE	ISD	Otros	TOTAL
2002	1.529,03	531,35	413,74	220,59	5,06	50,02	<b>2.749,79</b>
2003	1.583,16	591,76	382,11	180,50	0,00	51,96	<b>2.789,49</b>
2004	1.719,64	701,93	453,68	202,11	0,00	88,16	<b>3.165,52</b>
2005	1.974,88	936,55	546,54	220,63	0,00	62,38	<b>3.740,98</b>
2006	2.228,22	1.067,96	618,19	257,36	0,00	72,14	<b>4.243,88</b>
<b>TOTAL</b>	<b>9.034,93</b>	<b>3.829,56</b>	<b>2.414,26</b>	<b>1.081,19</b>	<b>5,06</b>	<b>324,65</b>	<b>\$ 16.689,65</b>

Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

**Gráfico 8**  
**Composición de los Ingresos Tributarios**  
**Período: 2002 – 2006**  
**Porcentajes de participación**



Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

El IVA toma gran importancia dentro de la recaudación tributaria, pues constituye una aportación directa del 90% al PGE, recursos que equivalen a \$ 1.720 millones en la proforma del PGE para el año 2003 como lo indica la tabla 3. Según datos del MEF, el IVA de origen interno aportaría con el 62,3% al total recaudado<sup>9</sup>.

**Tabla 3**  
**Distribución IVA**  
**Período: 2003**  
**Porcentajes**

Particpe	Monto	%
PGE	1.424,84	90%
Universidades Estatales	137,73	8,70%
SRI	20,58	1,30%
<b>TOTAL</b>	<b>1.583,16</b>	<b>100%</b>

Fuente: BCE- MEF  
Elaborado por: Las Autoras.

Por otra parte, la presión tributaria<sup>10</sup> se redujo de 11,04% en el año 2002 a 10,38% en 2006, es decir 0.67 puntos porcentuales, equivalente a un decrecimiento promedio anual de 1,3%; algo no tan considerable como para un rubro que representa el 60% de los ingresos totales y de los cuales depende en gran medida el manejo del gasto publico; sobre todo cuando en algunos países de la región se ubica en un promedio del 18%, mientras que en países europeos en el 50%.

Esto refleja la falta de avances significativos por aumentar la eficiencia en la recaudación fiscal.

<sup>9</sup> Justificativos de Ingresos, Proforma PGE (2003).

<sup>10</sup> Es el porcentaje sobre el PIB que representan los ingresos tributarios de un país.

### **2.4.1.2. INGRESOS PETROLEROS**

Los ingresos petroleros han evidenciado según muestra la tabla 1, un crecimiento promedio anual de \$89 mil dólares durante el periodo analizado en términos nominales a excepción del año 2004, y en términos porcentuales un crecimiento del 6% anual.

El aumento progresivo en general de los ingresos petroleros responde por un lado, al incremento de las exportaciones por dicho concepto reflejado en la cuenta corriente de la balanza de pagos<sup>11</sup>, que pasó de \$2.055 a \$7.544 millones entre 2002 y 2006, lo que implicó una participación promedio total de 51% y un crecimiento promedio anual del 39,1% (Ver tabla 4); y por otro lado a que el precio de las exportaciones FOB del Ecuador creció anualmente 25,1% incrementándose de 12,6 por barril a 65,7 dólares por barril<sup>12</sup>.

Cabe recalcar que, para el año 2004 se empieza a tener un repunte en las exportaciones por concepto de petróleo, observándose un incremento de 62% con respecto al año anterior; y para el 2005 y 2006 un incremento de 39% y 20% respectivamente. Este buen desempeño estuvo influenciado por la entrada en funcionamiento del OCP en el 2004, privilegiándose el petróleo frente a otras fuentes que provienen de la exportación, como los productos no petroleros en donde se encuentran el banano, café, cacao, y demás productos primarios; los mismo que tuvieron una participación promedio total en el periodo analizado de 49% y un crecimiento promedio anual de tan solo 15%, es decir, menos de la mitad frente a las exportaciones petroleras.

Consecuencia de ello al desplazarse la exportación primaria se evidencia que, aquello que significó un aumento del 18% para las exportaciones petroleras entre

---

<sup>11</sup> incluye las transacciones de comercio exterior (exportaciones e importaciones de bienes y servicios), las transferencias por concepto de rentas de los factores de producción y las transferencias corrientes (remesas enviadas por los trabajadores).

<sup>12</sup> Análisis de los Fondos Petroleros en el Ecuador, BCE- 2007.

2002 y 2006 (59,27%), contradictoriamente significó una reducción en el mismo porcentaje para las exportaciones no petroleras (40,73%).

**Tabla 4**  
**Balanza de Pagos: Exportaciones Petroleras y No Petroleras.**  
**Período: 2002 – 2006**  
**Millones de dólares y porcentajes**

Años	TOTAL EXPORTACIONES (TX)	PETROLERAS		NO PETROLERAS	
		TOTAL	% TX	TOTAL	% TX
2002	5.036,12	2.054,99	40,80%	2.981,13	59,20%
2003	6.222,69	2.606,82	41,89%	3.615,87	58,11%
2004	7.752,89	4.233,99	54,61%	3.518,90	45,39%
2005	10.100,03	5.869,85	58,12%	4.230,18	41,88%
2006	12.728,24	7.544,51	59,27%	5.183,73	40,73%
<b>TOTAL</b>	<b>41.839,98</b>	<b>22.310,16</b>	<b>50,94%</b>	<b>19.529,82</b>	<b>49,06%</b>

Fuente: BCE- Información estadística mensual N° 1870, Diciembre 2007

Elaborado por: Las Autoras.

De manera complementaria la tabla 5 y el gráfico 9 nos muestran que gran parte de la producción petrolera la manejan las compañías privadas, presentando un ritmo de crecimiento entre 2002 y 2006 de 16,4% a diferencia de las empresas públicas (3,7%). La mayor presencia de las compañías privadas se evidenció durante el 2004 (tras el funcionamiento del OCP), lo que repercutió en un crecimiento directo del 52% con respecto al año anterior mientras que petroproducción se redujo en 3%. Durante el 2005, dicha producción se contrajo en 15% debido a la caducidad del contrato Occidental.

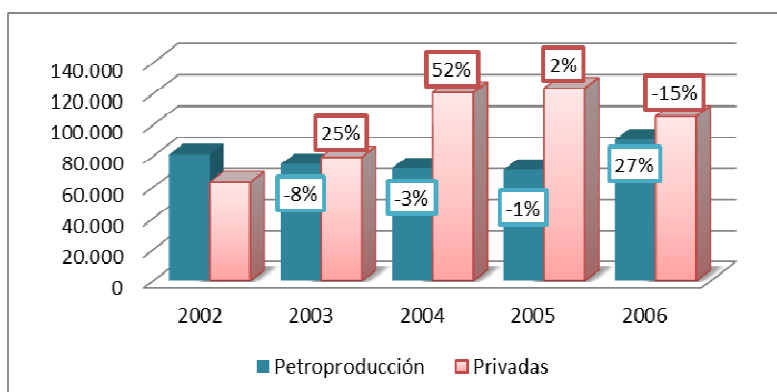


**Tabla 5**  
**Producción Petrolera**  
**Período: 2002 – 2006**  
**Millones barriles**

Años	Producción Total	Por empresas	
		Petroproducción	Privadas
2002	143.759	80.775	62.984
2003	153.518	74.514	79.004
2004	192.315	71.948	120.368
2005	194.172	70.972	123.200
2006	195.652	90.438	105.214
<b>TOTAL</b>	<b>879.416</b>	<b>388.647</b>	<b>490.770</b>

Fuente: BCE- Información estadística mensual N° 1870, Diciembre 2007  
 Elaborado por: Las Autoras.

**Gráfico 9**  
**Producción Nacional de Crudo**  
**Período: 2002 – 2006**  
**Porcentaje de crecimiento**



Fuente: BCE- Información estadística mensual N° 1870, Diciembre 2007  
 Elaborado por: Las Autoras.

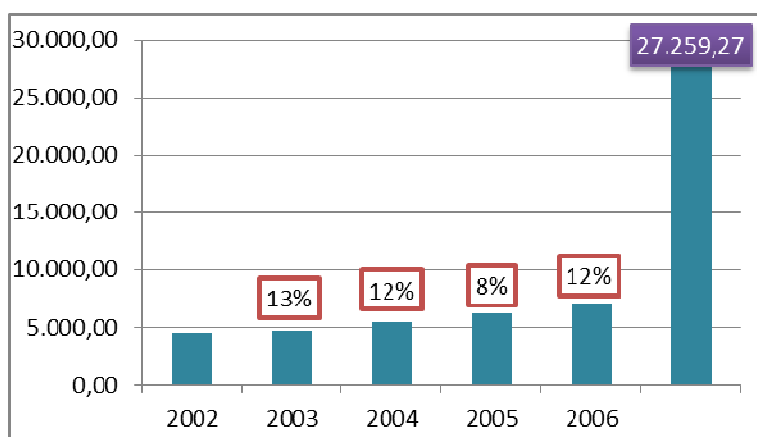
Podemos decir que los ingresos petroleros se han considerado esenciales para la economía ecuatoriana al representar en promedio aproximadamente 28% del total de ingresos, 5% del PIB y 51% del total de exportaciones durante el periodo 2002-2006.

## 2.4.2. GASTOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

En este análisis tomaremos el total de gastos devengados sin incluir la amortización de deuda pública. La importancia de esta división radica en que permite conocer el destino de los recursos presupuestarios para fines corrientes y para fines de inversión y de capital.

Con este propósito el gráfico 10 muestra la evolución de los gastos del Presupuesto General del Estado, los mismos que hasta el 2006 totalizaron \$27.259, presentando un ritmo de crecimiento anual de 11%. Cabe destacar que a simple vista el porcentaje de recursos que se destina a gasto corriente (73%), es mayor que el que se destina a gasto de capital (27%). Lo mencionado anteriormente se observa en la tabla 6.

**Gráfico 10**  
**Evolución de los Gastos del PGE**  
**Período: 2002 – 2006**  
**Millones de dólares y porcentajes**



Fuente: BCE- MEF  
Elaborado por: Las Autoras.

**Tabla 6**  
**Presupuesto General del Estado: Gastos Corrientes y de Capital.**  
**Período: 2002 – 2006**  
**Millones de dólares y porcentajes**

Años	PIB	GASTO TOTAL (GT)	GASTO CORRIENTE			GASTO DE CAPITAL		
			(MILLONES DE DOLARES)	% GT	% PIB	(MILLONES DE DOLARES)	% GT	% PIB
+¿2002	24.899	4.340,93	3.104,98	71,53%	12,47%	1.235,94	28,47%	4,96%
2003	28.636	4.894,36	3.506,27	71,64%	12,24%	1.388,09	28,36%	4,85%
2004	32.642	5.459,28	3.978,36	72,87%	12,19%	1.480,93	27,13%	4,54%
2005	36.489	5.920,88	4.369,33	73,80%	11,97%	1.551,55	26,20%	4,25%
2006	40.892	6.643,81	4.918,04	74,02%	12,03%	1.725,77	25,98%	4,22%
<b>TOTAL</b>		<b>27.259,27</b>	<b>19.876,98</b>	<b>72,77%</b>	<b>12,18%</b>	<b>7.382,29</b>	<b>27,23%</b>	<b>4,56%</b>

Fuente: BCE- MEF

Elaborado por: Las Autoras.

#### 2.4.2.1. GASTO CORRIENTE

Los egresos más representativos dentro de los Gastos corrientes corresponden a: Sueldos y Salarios que constituyen en promedio el 51% del total, seguido de los intereses (22%), y transferencias y donaciones corrientes (18%), este último creció a un ritmo de 27% anual (se encuentran los gastos correspondientes al Bono Solidario y Seguro Social); mientras que los sueldos y salarios lo hicieron en promedio al 13%, conforme se aprecia en la tabla 7 y gráfico 11.

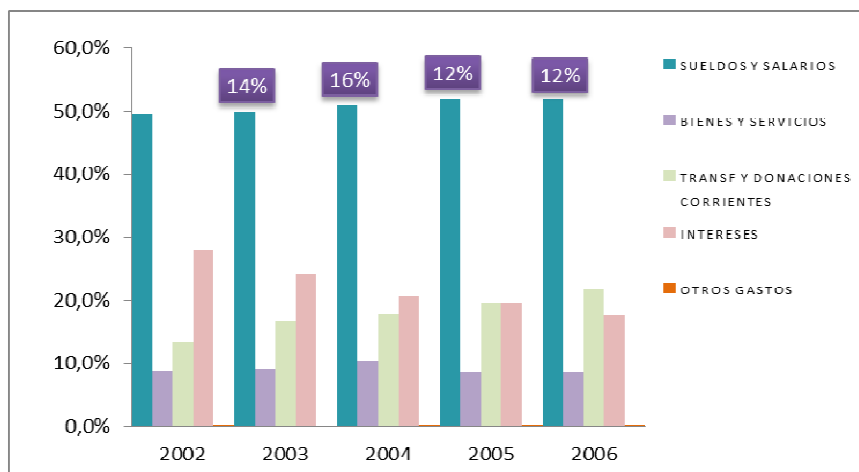
**Tabla 7**  
**Composición de los Gastos Corrientes.**  
**Período: 2002 – 2006**  
**Millones de dólares**

Años	TOTAL GASTO CORRIENTE	SUELDOS Y SALARIOS	BIENES Y SERVICIOS	TRANSF Y DONACIONES CORRIENTES	INTERESES	OTROS GASTOS
2002	3.104,98	1.539,49	272,87	415,06	868,48	9,08
2003	3.506,27	1.751,44	317,91	581,20	847,71	8,02
2004	3.978,36	2.026,87	410,03	709,84	816,22	15,40
2005	4.369,33	2.266,89	371,30	858,39	858,12	14,63
2006	4.918,04	2.548,41	421,73	1.065,15	867,19	15,56
<b>TOTAL</b>	<b>19.876,98</b>	<b>10.133,10</b>	<b>1.793,84</b>	<b>3.629,64</b>	<b>4.257,72</b>	<b>62,68</b>

Fuente: BCE- MEF

Elaborado por: Las Autoras.

**Gráfico 11**  
**Evolución de los Gastos Corrientes: Sueldos y Salarios**  
**Período: 2002 – 2006**  
**Porcentaje de participación**



Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

Los sueldos y salarios han representado históricamente un promedio de 6% con respecto al PIB. El progresivo incremento en este rubro, se debe en gran medida al número de servidores públicos que ingresaron a las instituciones luego de ser aprobada la proforma presupuestaria, por ejemplo para el año 2006 existió un incremento del 3% con respecto del año anterior. (Ver tabla 8).

**Tabla 8**  
**Incremento de Trabajadores en el Sector Público.**  
**Período: 2004 – 2006**  
**Miles de trabajadores**

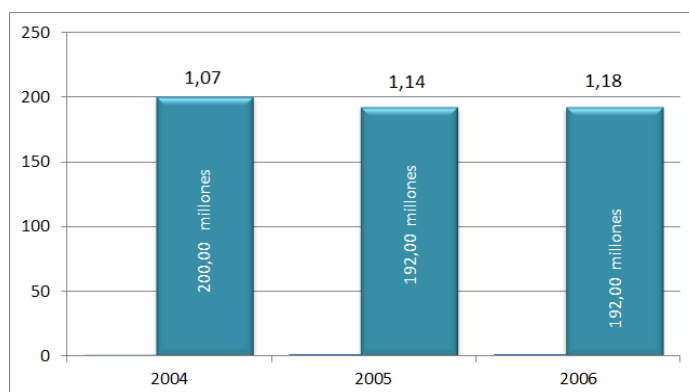
Sectorial	2004	2005	2006
Gobierno Central	299.405	299.627	303.897
Entidades Descentralizadas y Autónomas	44.786	46.744	52.223
<b>Total Presupuesto General del Estado</b>	<b>344.191</b>	<b>346.371</b>	<b>356.120</b>

Fuente y Elaboración: Ministerio de Finanzas.

Con respecto a los intereses, se precisa que ha existido un comportamiento cambiante, con una disminución en términos absolutos de \$ 20 entre 2002 y 2003; y un incremento moderado de \$9 para el año 2006 con respecto al anterior. Dicho aumento se debe a la renegociación de la deuda de los Bonos Global durante el 2005.

Las transferencias y donaciones corrientes han presentado un aumento debido en parte al incremento del Bono Solidario, pues en el 2003 pasó de \$7 a \$15 por hogar beneficiario y de \$ 7 a \$11,5 para adultos mayores y personas con discapacidad, representando un monto \$ 200 millones en 2004, cifra que se redujo \$8 millones tras la aprobación y aplicación del Programa de Aseguramiento Popular (PAP)<sup>13</sup> en 2006, como se observa en la tabla 9. Cabe mencionar que en el año 2003 se cambio la denominación de Bono Solidario por Bono de Desarrollo Humano (BDH), implementada por sugerencias y condiciones de organismos internacionales tras préstamos de libre disponibilidad empleados para este fin. Este método aplicado se delineó con fines políticos, lo que introdujo una severa inflexibilidad al manejo presupuestario para los próximos años.

**Tabla 9**  
**Evolución del Bono de Desarrollo Humano**  
**Período: 2004 – 2006**  
**Millones de dólares y miles de trabajadores**



Fuente: MIES  
 Elaboración: Las Autoras.

<sup>13</sup> Programa en el que se descuenta 1 dólar del BDH y en compensación se ofrecerá atención a salud básica, odontología, medicina, servicios funerarios.

### 2.4.2.2. GASTO DE CAPITAL

Dentro de los gastos de capital se encuentran los rubros: gastos de inversión que representa el 44% del total y gastos de capital (56%), como se observa en la tabla 10. Los primeros han evolucionado a un ritmo de 12%, a diferencia de los segundos (7%). Dentro de los gastos de capital encontramos las transferencias y donaciones de capital (49%), donde se registran las subvenciones sin contraprestación otorgadas por el Estado y que serán utilizadas en la adquisición de bienes de capital fijo.

**Tabla 10**  
**Composición del Gasto de Capital**  
**Período: 2002 – 2006**  
**Millones de dólares y porcentajes**

Años	TOTAL GASTO CAPITAL	GASTO DE INVERSION		GASTO DE CAPITAL	
		MILLONES	% PART	MILLONES	% PART
2002	1.235,94	500,72	40,51%	735,230	59,49%
2003	1.388,09	563,34	40,58%	824,749	59,42%
2004	1.480,93	674,53	45,55%	806,394	54,45%
2005	1.551,55	758,49	48,89%	793,062	51,11%
2006	1.725,77	773,46	44,82%	952,306	55,18%
<b>TOTAL</b>	<b>7.382,29</b>	<b>7.382,29</b>	<b>44,07%</b>	<b>7.382,29</b>	<b>55,93%</b>

Fuente: BCE- MEF  
Elaborado por: Las Autoras.

Para analizar los gastos de inversión tomaremos la proforma presupuestaria del año 2006, específicamente del Plan Anual de Inversiones (PAI), detallado por el Ministerio de Finanzas, el cual está clasificado por sector. La realizaremos en este sentido para efectos de conocer como estuvo direccionada la prioridad de recursos.

Se visualiza en la tabla 11 que los recursos para inversión pública ascienden a \$783. 123 millones. Durante el período mencionado los rubros que se priorizaban eran varios, entre ellos: Sector Infraestructura y el Sector Social, con una participación de 55% y 27% respectivamente. Cabe recalcar que en dichos sectores se incluyen las transferencias del Gobierno Central, y los recursos

destinados educación, salud y vivienda representaban entre el 7 y 10% dentro del Presupuesto de Inversiones.

**Tabla 11**  
**Distribución de la Inversión Pública**  
**Periodo: 2006**  
**Millones de dólares**

SECTOR	2006	
	Presup.	Part. %
<b>Productivos</b>	<b>97.512</b>	<b>12,5%</b>
- Hidrocarburos	11.078	1,4%
- Minería	5.108	0,7%
- Industria y Turismo	11.719	1,5%
- Agropecuario	69.607	8,9%
<b>Infraestructura</b>	<b>430.543</b>	<b>55,0%</b>
- Transportes	375.390	47,9%
- Energía	39.981	5,1%
- Comunicaciones	34	0,0%
- Recursos Hídricos	15.138	1,9%
<b>Sociales</b>	<b>210.730</b>	<b>26,9%</b>
- Salud	53.488	6,8%
- Educación y Cultura	39.861	5,1%
- Saneamiento Básico	34.778	4,4%
- Urbanismo y Vivienda	82.603	10,5%
<b>Multisectoriales</b>	<b>44.338</b>	<b>5,7%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>783.123</b>	<b>100,0%</b>

(\*) Incluye estimación de Gobiernos Municipales

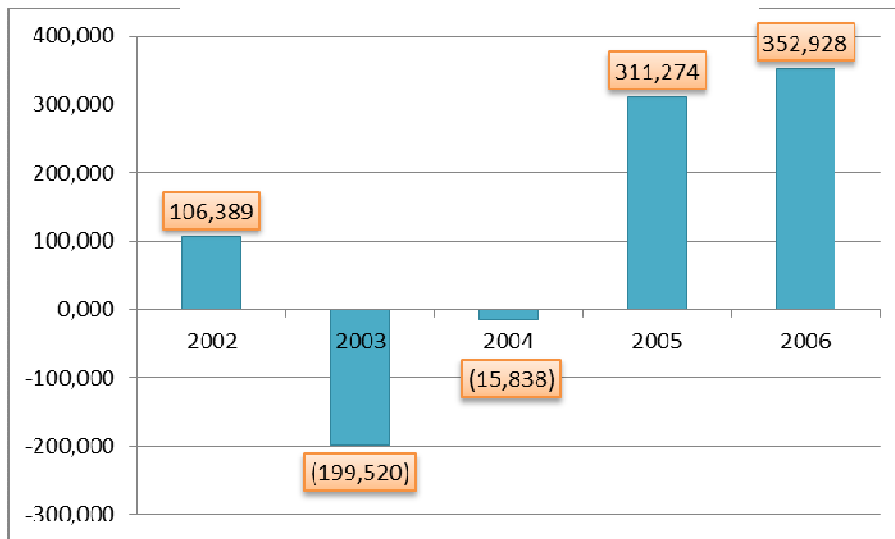
Fuente: BCE- MEF

Elaborado por: Las Autoras.

### 2.4.3. RESULTADOS GLOBALES.

Desde que se adoptó la dolarización hasta el año 2006, el PGE registro superávit globales, a excepción de los años 2003 y 2004 como lo muestra el grafico 12; en donde el déficit se incremento a \$199 y \$15 millones respectivamente.

**Grafico 12**  
**Superávit /Déficit del PGE**  
**Periodo: 2002-2006**  
**Millones de dólares**



Fuente: BCE- MEF  
Elaborado por: Las Autoras.



## 2.4.4. GASTO SOCIAL

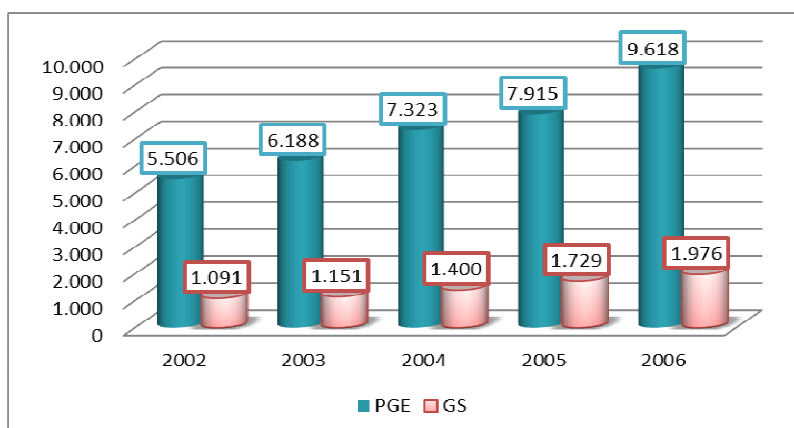
Si bien es cierto el PGE ha presentado una tendencia creciente entre 2002 y 2006, por otro lado, es preciso evidenciar que porcentaje se ha destinado a la inversión social en ese mismo periodo. Con este fin la tabla 12 y el grafico 13 muestran la importancia o desinterés que se le ha dado a este sector.

**Tabla 12**  
**Presupuesto General del Estado destinado a Gasto Social**  
**Período: 2002 – 2006**  
**Millones de dólares**

Años	PIB	PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO (PGE)	GASTO SOCIAL (GS)	% GS / PGE	% PIB
2002	24.899	5.505,65	1.091,47	19,82%	4,38%
2003	28.636	6.187,79	1.151,03	18,60%	4,02%
2004	32.642	7.322,94	1.399,63	19,11%	4,29%
2005	36.489	7.914,55	1.728,79	21,84%	4,74%
2006	40.892	9.617,70	1.976,06	20,55%	4,83%
<b>TOTAL</b>		<b>36.548,64</b>	<b>7.346,98</b>	<b>19,99%</b>	<b>4,45%</b>

Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

**Grafico 13**  
**Presupuesto General del Estado destinado a Gasto Social**  
**Período: 2002 – 2006**



Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

El gasto social representa, el 20% del PGE durante estos cinco años analizados, y un incremento promedio anual de 27 puntos porcentuales desde 2004, hasta llegar al 5% del PIB en el 2006.

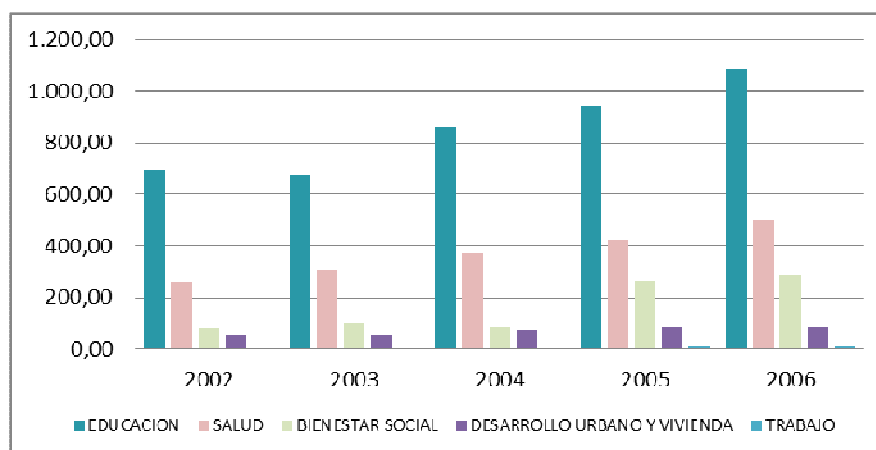
Las prioridades en la asignación de los recursos para los sectores de Salud, Bienestar Social, Desarrollo Urbano y Vivienda, y Trabajo se presentan en la siguiente tabla 13:

**Tabla 13**  
**Presupuesto para Gasto Social por Sectores**  
**Período: 2002 – 2006**  
**Millones de dólares**

Años	TOTAL GASTO SOCIAL	EDUCACION	SALUD	BIENESTAR SOCIAL	DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	TRABAJO
2002	1.091,47	694,29	259,00	76,04	54,35	7,79
2003	1.151,03	675,74	309,90	100,32	56,71	8,36
2004	1.399,63	858,30	371,34	87,75	74,28	7,96
2005	1.728,79	946,02	422,92	262,98	86,01	10,86
2006	1.976,06	1.088,47	504,50	288,45	83,17	11,48
<b>TOTAL</b>	<b>7.346,98</b>	<b>4.262,83</b>	<b>1.867,66</b>	<b>815,54</b>	<b>354,52</b>	<b>46,44</b>

Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

**Grafico 14**  
**Presupuesto General del Estado destinado a Gasto Social**  
**Período: 2002 – 2006**



Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

El rubro de mayor prioridad, como lo indica el gráfico 14, sin duda alguna es la educación totalizando a fines de 2006 \$4.262, lo que significó en promedio el 22% del total social; seguido del gasto destinado a salud (9%); y en tercer lugar bienestar social (4%), que tuvo un crecimiento promedio anual de 57% en relación al sector educación (13%).

Al comparar el total del PGE con los recursos para cada sector social (ver tabla 12 y 13), podemos decir que en el año 2002, la aportación del 12,6% con respecto al PGE para el sector educación disminuyó en 1,28 puntos porcentuales a finales de 2006, resultado de la crisis 2004 detalladas en el primer apartado, por lo que ante estas dificultades económicas el rubro en mención fue el primero en ser reducido por los gobiernos de turno.

Dentro del rubro del Presupuesto Social, para el año 2006, se destinaba en promedio 80% a gasto corriente, específicamente sueldos y salarios; y apenas el 20% correspondían a inversiones de capital<sup>14</sup>. Adicional a esto, en el informe denominado *¿Cómo va la inversión social?*, se muestran las cifras emitidas por la Comisión Económica para América Latina (Cepal), hasta el 2005 en el cual Ecuador tiene un gasto social per cápita de \$ 76, solo superior a Nicaragua; mientras el promedio ponderado de la región es de \$ 610. El informe también revela que existen dos problemas evidentes en cuanto a la estructura en ese gasto. El primero es que hay inequidad en cuanto a la distribución de los recursos en las diversas provincias. Y el segundo, que falta calidad en la gestión del gasto público: “Es decir, se gasta mal lo poco que se tiene”.

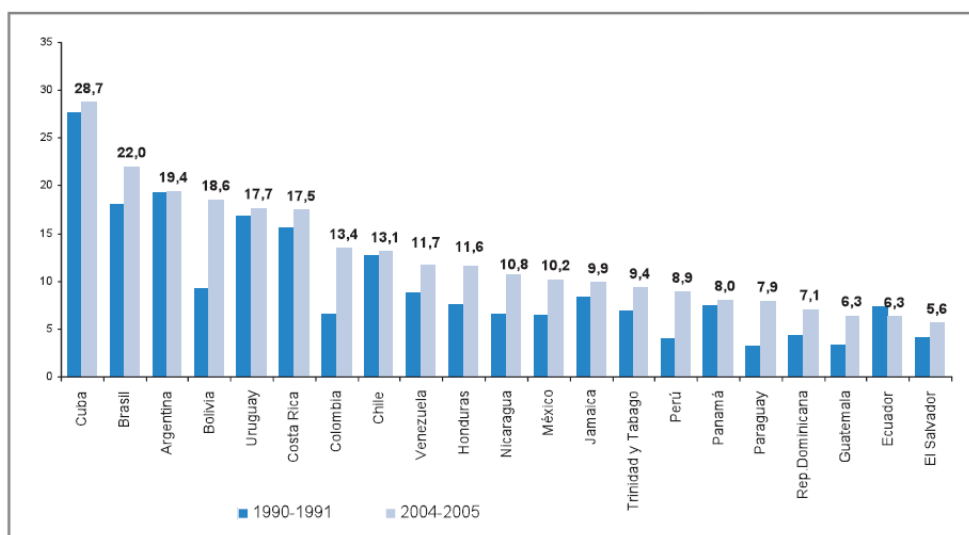
Las cifras del presupuesto de instituciones del área social indican que la asignación por habitante en cada provincia es desigual. Por ejemplo, cada habitante de Guayas recibe \$100 dólares frente a los \$ 653 que obtiene cada habitante de Galápagos. El promedio de este gasto, que incluye educación, salud y otros programas sociales es de \$157 dólares.

---

<sup>14</sup> Informe del BCE “Proforma del Gobierno Central y límite de endeudamiento público”. Año 2006 – p. 89.

Se concluye que, el gasto social del Ecuador se ha ubicado históricamente entre los más bajos de América Latina (Ver gráfico 15), rondando entre el 4% y 5% del PIB durante las décadas de 1980 y 1990 (Vos et. Al., 2008). Para el año 2004 fue solo el 6,6% del PIB (Weisbrot y otros, 2006). Es el segundo porcentaje más bajo de toda América Latina, muy por debajo del valor promedio, 15,9% para el periodo 2004-2005.

**Gráfico 15**  
**Gasto Social en América Latina**  
**Período: 2004 - 2005**



Fuente: CEPAL  
 Elaborado por: SENPLADES

## 2.4.5. FINANCIAMIENTO Y DEUDA PÚBLICA

Por otro lado, la crisis bancaria que experimento el país entre 1997 y 2000, junto con la caída del precio del petróleo, la expansión en el nivel de gastos y la poca generación de ingresos contribuyeron a que las operaciones del Gobierno Central presenten déficit globales<sup>15</sup> en los años 2003 y 2004 (ver tabla 14); es así como el financiamiento de este déficit descansó en un mayor nivel de endeudamiento externo e interno, constituyéndose en una de las fuentes para que el Estado ecuatoriano equilibre sus cuentas (mediante programas de ajuste estructural), financie proyectos de desarrollo económico y social, y cumpla con las expectativas de gastos planteados. (Ver gráfico 16).

**Tabla 14**  
**Saldo de la Deuda Pública: Interna y Externa**  
**Período: 2002 – 2006**  
**Millones de dólares y porcentaje**

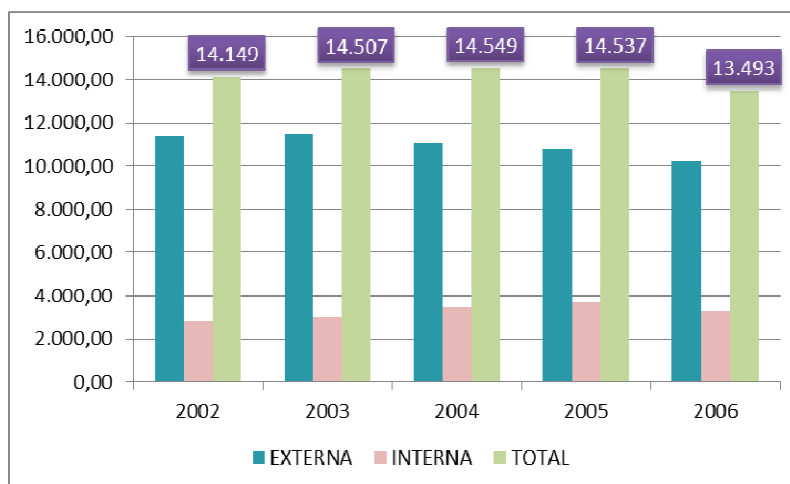
Años	EXTERNA		INTERNA		TOTAL	
	SALDO	DEUDA /PIB	SALDO	DEUDA /PIB	SALDO	DEUDA /PIB
2002	11.377,40	45,69%	2.771,40	11,13%	14.149	56,82%
2003	11.491,10	40,13%	3.016,20	10,53%	14.507	50,66%
2004	11.060,40	33,88%	3.489,00	10,69%	14.549	44,57%
2005	10.850,30	29,74%	3.686,20	10,10%	14.537	39,84%
2006	10.214,90	24,98%	3.277,60	8,02%	13.493	33,00%
<b>TOTAL</b>	<b>54.994,10</b>	<b>34,88%</b>	<b>16.240,40</b>	<b>10,09%</b>	<b>71.234,50</b>	<b>44,98%</b>

Fuente: BCE- MEF  
Elaborado por: Las Autoras.

La deuda externa ha presentado el 34,88% de carga al Estado Ecuatoriano, entre ello se encuentra los organismos multilaterales y bilaterales tales como el BID y la CAF entre sus principales, que mas adelante trataremos.

<sup>15</sup> El déficit global es el resultado de los gastos (sin amortizaciones) menos los ingresos (sin desembolsos). Este resultado se conoce con el nombre de déficit por “arriba de la línea”.

**Gráfico 16**  
**Saldo de la Deuda Pública: Interna y Externa**  
**Período: 2002 - 2006**



Fuente: BCE- MEF

Elaborado por: Las Autoras.

Por otro lado, el rubro de desembolsos que el Presupuesto del Estado destina para el pago de la deuda pública tanto interna como externa durante el periodo analizado, totalizaron \$13.429, de los cuales las amortizaciones ascienden a \$9.171 y los intereses \$4.257, representando el 68% y 12% respectivamente. Lo mencionado anteriormente se presenta en la siguiente tabla 15:

**Tabla 15**  
**Presupuesto General del Estado para pago de la Deuda**  
**Período: 2002 – 2006**  
**Millones de dólares**

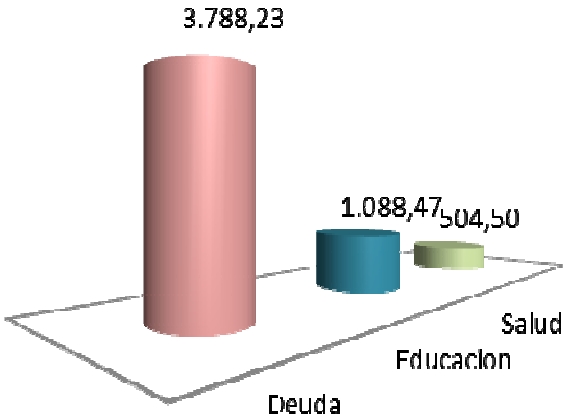
Años	PIB	PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO (PGE)	PAGO DE LA DEUDA	% DEUDA / PGE	% DEUDA / PIB
2002	24.899	5.505,65	2.026,21	36,80%	8,14%
2003	28.636	6.187,79	2.118,18	34,23%	7,40%
2004	32.642	7.322,94	2.659,67	36,32%	8,15%
2005	36.489	7.914,55	2.837,06	35,85%	7,78%
2006	40.892	9.610,69	3.788,23	39,42%	9,26%
<b>TOTAL</b>		<b>36.541,63</b>	<b>13.429,34</b>	<b>36,52%</b>	<b>8,14%</b>

Fuente: BCE- MEF

Elaborado por: Las Autoras.

Al comparar los montos destinados al pago de la deuda en relación con el rubro de inversión social (tabla 15 y 12), podemos percatarnos que los primeros son mayores en %17 con respecto a los segundos. A modo de ejemplo, en el año 2006 existe una diferencia de \$2.700 millones de dólares, como lo muestra el gráfico 17, entre lo que se destina a cubrir la carga financiera en relación a inversión en educación y \$3.284 en lo que respecta a salud, mostrando las prioridades de la política económica, y generando otro tipo de deuda: LA DEUDA SOCIAL.

**Gráfico 17**  
**Pago de deuda en comparación con Gasto en Educación y Salud**  
**Período: 2006**  
**Millones de Dólares**



Fuente: BCE, MEF

## **CAPITULO III**

---

### **3. REESTRUCTURACION DE LA POLITICA ECONOMICA EN EL ECUADOR**

#### **3.1. NUEVA VISION DEL MANEJO FISCAL EN EL ECUADOR**

Frente a los resultados anteriormente expuestos, para el 2007 Ecuador eligió reestructurar la planificación a través del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010; que buscó proponer a la ciudadanía una hoja de ruta, de manera tal que posibilite un punto de quiebre y cambios en las trayectorias históricas de desarrollo en el Ecuador, y consecuentemente permitir la construcción del Estado Nacional. Este cambio de dirección surgió bajo la convicción de que el Estado tenía la obligación de actuar en determinados ámbitos, a fin de proteger a los ciudadanos del caos provocado por las crisis del capitalismo.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), en concordancia con los desafíos descritos, articuló la visión estratégica del gobierno en 12 objetivos (ver gráfico 18), 111 políticas, 744 estrategias, y 94 metas gubernamentales, constituyéndose en un esfuerzo de planificación por objetivos<sup>16</sup>. A su vez, formalizó sus principios de desarrollo así como un plan de seguimiento, con 286 indicadores de medición para evaluar su evolución, contrario a los paradigmas de un repetitivo ejercicio contable o estándares internacionales.

---

<sup>16</sup> El Plan recoge las principales agendas elaboradas en los nueve primeros meses de gestión del gobierno: el Programa Económico del Gobierno Nacional 2007-2010, la Agenda Social 2007 y la Agenda Ambiental. Igualmente, considera otros documentos concertados por la sociedad en gobiernos anteriores, entre los que se encuentran el Plan Decenal de Educación 2006-2015, el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, el Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas 2005-2009 (PIO) y Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 (PLANEX).



### **Gráfico 18**

#### **Objetivos del PND**

<b>Objetivo 1</b>	Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social
<b>Objetivo 2</b>	Mejorar las capacidades de las y los ciudadanos
<b>Objetivo 3</b>	Aumentar la esperanza de vida
<b>Objetivo 4</b>	Promover un medio ambiente sano y sostenible, y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguro.
<b>Objetivo 5</b>	Garantizar la soberanía nacional y auspiciar la integración latinoamericana
<b>Objetivo 6</b>	Garantizar un sustento (trabajo) sostenible, justo y digno
<b>Objetivo 7</b>	Incrementar los espacios de encuentro común y el bienestar subjetivo
<b>Objetivo 8</b>	Garantizar los derechos colectivos
<b>Objetivo 9</b>	Fomentar el acceso a la justicia
<b>Objetivo 10</b>	Garantizar el acceso a participación pública – política
<b>Objetivo 11</b>	Auspiciar el desarrollo local, la competitividad y la sostenibilidad macroeconómica
<b>Objetivo 12</b>	Recuperar el rol regulador y redistribuidor del Estado en la economía.

Fuente: Memoria Bienal  
Elaborado por: Las Autoras

Cabe recalcar que, dentro de los Objetivos descritos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), existen metas específicas y determinadas por el gobierno en curso, las mismas que se exponen en el **Anexo 1**, del cual rescataremos y detallaremos aquellos competentes a nuestro tema de estudio: **Meta 1.1** Reducir la desigualdad económica al menos a niveles de 1995, **Meta 1.2** Reducir la pobreza, **Meta 1.3** Aumentar el 14% de la presión tributaria, **Meta 5.1:** Aumentar progresivamente la inversión social con recursos propios hasta alcanzar el 33% del Presupuesto, **Meta 11.1** Fomentar un crecimiento saludable y sostenido, **Meta 11.4:** Modernizar la Aduana para convertirla en un medio eficiente para el intercambio comercial, la **Meta 11.11:** Impulsar el acceso directo de las micro, pequeñas y medianas empresas a compras estatales, **Meta 11.13:** Garantizar la sostenibilidad de la dolarización, **Meta 11.14:** Promover una agenda inteligente de relaciones económicas internacionales

En general, las metas propuestas se encaminan a un reordenamiento de la política fiscal, influyendo en los ingresos- recaudación tributaria-; privilegiando el gasto social, considerando los servicios públicos como: educación, salud, protección social, vivienda, inclusión productiva y la promoción laboral dentro del presupuesto; y, tomando restricciones de gastos en lo que respecta al pago de la

deuda externa en procura de asegurar una política social contracíclica que incluya la propuesta del “buen vivir”, concepto integrado dentro del PND, y que, según la visión del Gobierno, responde a un “cambio de paradigma”, que implica una nueva forma de relación entre los actores de la sociedad.

### **3.2. NUEVA VISION DEL MANEJO TRIBUTARIO Y OPERATIVO EN EL ECUADOR**

#### **3.2.1. NUEVA VISION DEL MANEJO TRIBUTARIO A PARTIR DEL 2007**

En el año 2007 con el nuevo proyecto de país, se inicio también un proceso de reforma del sistema tributario ecuatoriano motivado por la necesidad de eliminar los vacíos legales y de alinear los objetivos de redistribución para la configuración de un modelo de post-desarrollo<sup>17</sup>. Entre las reformas planteadas encontramos las siguientes:

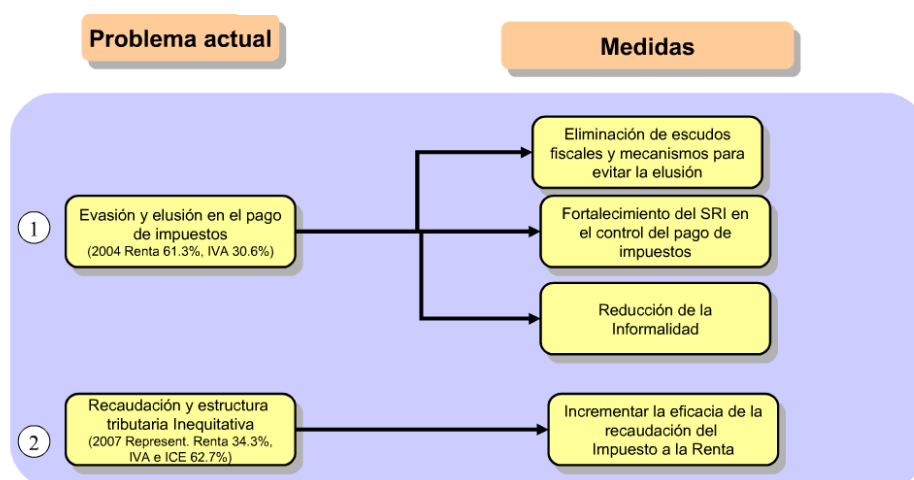
- Ley de Equidad Tributaria y
- Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno

**La Ley de Equidad Tributaria** aprobada el 28 de Diciembre del año 2007 plantea una nueva estructura impositiva que regula los principales impuestos en el Ecuador por jerarquía tributaria. Los objetivos principales de esta Ley, según lo indica el SRI, a través del grafico 19 y 20, fueron mejorar la progresividad del sistema tributario e incrementar la recaudación, con énfasis en la reducción de la evasión y el principio de equidad.

---

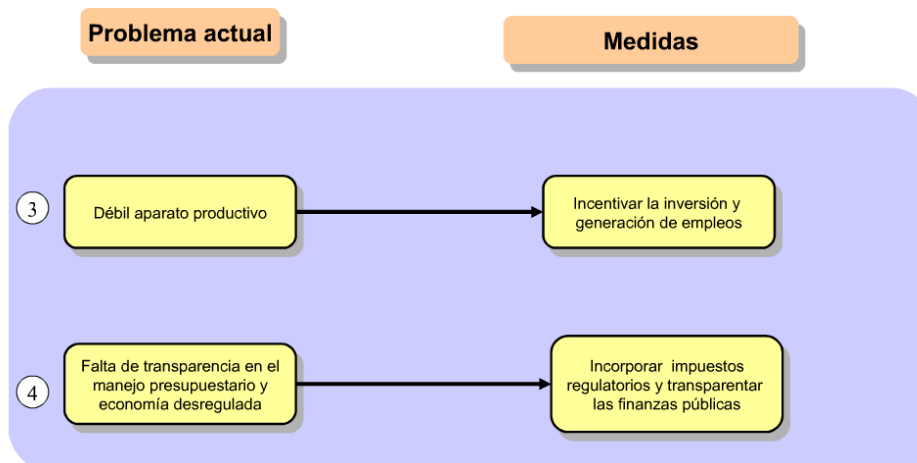
<sup>17</sup> Plan Nacional del Buen Vivir 2009

**Gráfico 19**



Fuente y Elaboración: SRI

**Gráfico 20**



Fuente y Elaboración: SRI

Para mejorar la *recaudación y estructura tributaria*, se incrementó dos tramos en la tabla del impuesto a la renta de personas naturales (ver tabla 16), se permitió la deducción de ciertos gastos personales (educación, salud, vivienda, alimentación y vestimenta) y se exoneró el décimo tercero y décimo cuarto sueldos (Art. 60); también se eliminó el ICE a las telecomunicaciones (Art. 137) y se dieron otras modificaciones en dicho impuesto, cambiando los tipos de aplicación a: cigarrillos del 98% al 150%; bebidas alcohólicas del 32% al 40% y añadiendo gravámenes a otros rubros como son: gastos de transporte contaminantes (entre 5% - 35%) y

otros bienes de lujo (15%). Se creó el impuesto a la salida de divisas (0,5%) para evitar la fuga de capitales

**Tabla 16**

Impuesto a la Renta 2008			
Fracción Básica	Exceso Hasta	Impuesto Fracción Básica	Impuesto Fracción Excedente
---	7.850,00	---	0%
7.850,00	10.000,00	0	5%
10.000,00	12.500,00	108	10%
12.500,00	15.000,00	358	12%
15.000,00	30.000,00	658	15%
30.000,00	45.000,00	2.908	20%
45.000,00	60.000,00	5.908	25%
60.000,00	80.000,00	9.658	30%
80.000,00	en adelante	15.658	35%

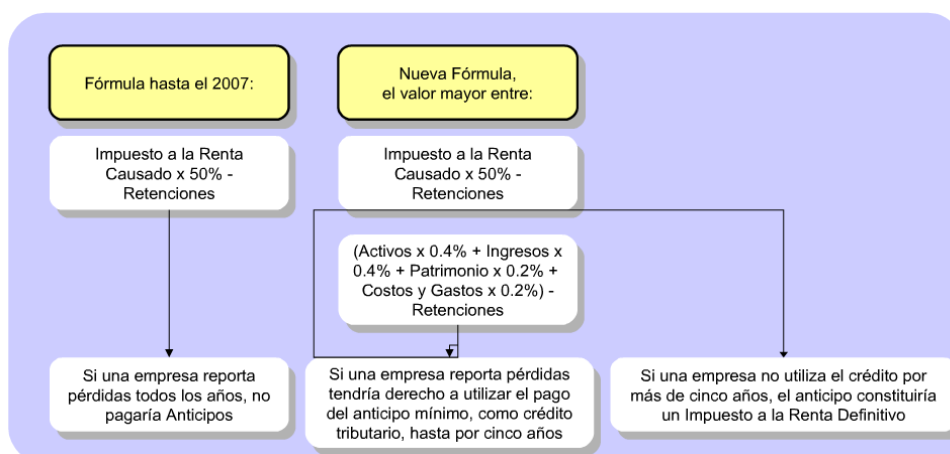
Fuente y Elaboración: SRI

Con el fin de *reducir los niveles de evasión* se modificó la forma de cálculo del anticipo de impuesto a la renta (Ver gráfico 21), evitando así que las empresas mediante el abuso de escudos fiscales eludan el pago del impuesto a la renta, se limitó el uso indebido de figuras legales como la subcapitalización<sup>18</sup> y precios de transferencia<sup>19</sup>; y se reforzó el régimen sancionatorio.

<sup>18</sup> Financiación ajena (préstamo-endeudamiento) obtenida de entidades no residentes vinculadas, superior a la que se hubiese obtenido en condiciones normales de mercado (precio internacional de distribución), cuyas ventajas serían trasladar bases imponibles vía pago de intereses al país del prestamista y reducir el importe de la tributación en el país de origen.

<sup>19</sup> Precios a los que una empresa transmite bienes, materiales y activos intangibles o presta servicios a empresas asociadas.

**Gráfico 21**



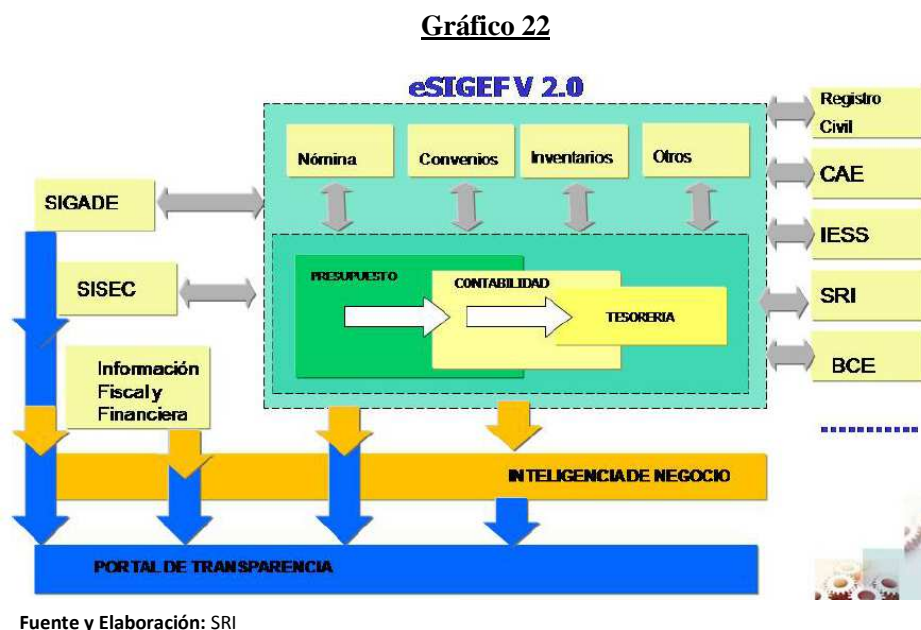
Fuente y Elaboración: SRI

Con el fin de *estimular la inversión y generación de empleo*, se impulsó el impuesto a las tierras rurales para incentivar la producción de tierras improductivas; el Régimen Impositivo Simplificado para incrementar la base de contribuyentes y simplificar la forma de declaración y pago de los sectores mas informales; el impuesto a los ingresos extraordinarios para recuperar parte de las rentas petroleras mientras se buscaba una negociación mas soberana de los contratos de explotación petrolífera.

En julio de 2008, se aprobó la Ley Reformatoria de la **Ley de Régimen Tributario Interno** y la Ley para la Equidad Tributaria. En esta ocasión, la motivación fue seguir afinando las nuevas normativas en temas de control y beneficios tributarios. Entre otros cambios, se establecieron los siguientes: el límite para ser considerada una persona con discapacidad se redujo del 40% al 30%; en el caso de subcapitalización, se modificó el denominador de la relación de la deuda externa con partes relacionadas, en lugar de considerarse el capital social, se consideró el patrimonio; se permitió que el gasto de educación superior sea deducible incluso cuando éste sea de los dependientes del contribuyente; se exoneró el IVA e ICE de los vehículos híbridos; se redujo de seis meses a un mes el tiempo para compensar el contribuyente en la devolución de las retenciones de IVA.

### 3.2.2. RESTRUCTURACION DEL SISTEMA OPERATIVO: SIGEF vs E-SIGEF

La creación del sistema de administración financiera del sector público **e-sigef** significó el establecimiento de procesos de racionalización de la administración financiera del sector público, y contar con una cuenta única y un nuevo modelo de sistema integrado e integral de seguimiento del gasto público, como lo muestra el gráfico 22.



La definición del modelo conceptual del nuevo sistema refleja el resultado de la revisión detallada de todos los procesos incluidos en los subsistemas y módulos que lo componen como son: Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público, para adecuarlos a las necesidades que impone el Modelo de Gestión de la Administración Pública y las características de la economía del País, lo cual implica un cambio estructural orientado a corregir las debilidades y problemas del SIGEF (anterior sistema operativo), superando de forma total los problemas relacionados con la arquitectura Cliente / Servidor del sistema anterior, y de esta manera simplificar los procesos y las relaciones del Ministerio de Finanzas y de las instituciones, y facilitar el registro y control de la generación y uso de los recursos públicos, en términos de transparencia, eficiencia, eficacia y economía.

Este nuevo sistema permite integrar los datos de ejecución presupuestaria y remplazar al Sigef Global y su aplicativo asociado Sigef Integrador, además de relacionarse de forma automática con los aplicativos eSipren, SIGADE, Sistema Nacional de Planificación, Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), Sistema de Compras Públicas (CONTRATANET) y deberá disponer de interfases específicas con los sistemas de pago (SPI) del Banco Central y el SRI.

En conjunto, el sistema permite:

- Organizar, coordinar y hacer un seguimiento de la ejecución presupuestaria.
- Desaparecer al intermediario que gestionaba los presupuestos y requerimientos
- Garantizar en términos de oportunidad, confiabilidad y transparencia, la generación de las estadísticas fiscales y los insumos fundamentales para la toma de decisiones y la rendición de cuentas a la sociedad.
- Controlar la nómina de personal que labora en el estado y permite conocer con detenimiento el avance de obras y programar futuras ejecuciones.
- Evaluar de forma inmediata la gestión de cada unidad ejecutora.
- Optimizar el gasto del país y ayuda a reducir el endeudamiento

El ingreso al sistema e-sigef es obligatorio desde diciembre del 2007 y responde al mandato constitucional Art. 299 que indica que el Presupuesto General del Estado se gestionará a través de una Cuenta Única del Tesoro Nacional abierta en el Banco Central, con las subcuentas correspondientes.

Es decir, el software se complementaba a su vez con la creación de la Cuenta Única del Tesoro Nacional, que pasó a ser parte del Ministerio de Finanzas, la cual consistía en, como su nombre lo indica una única cuenta que agrupaba el total de los ingresos y los egresos del país, sea cual fuera su procedencia o destino debían acumularse en esta cuenta, la cual unida al eSigef permitía una mejor distribución y manejo de los fondos públicos, eliminaba el capital flotante y garantizaba un mejor uso del dinero, estableciéndose para ello plazos límites

dentro de los cuales las instituciones debían hacer uso de sus fondos en sus actividades programadas y si se comprobaba que los fondos no estaban siendo utilizados eran retirados y entregados a Instituciones que los administraban con mayor eficacia.

El cambio implementado no simplemente fue un cambio en la tecnología utilizada, fue la implementación de un cambio en el modelo presupuestario-financiero del país, la inclusión de la cuenta única (CCU), la “centralización” de la información y un cambio en algunos procesos llevó a que los primeros meses sean de una alta demanda de servicios de las instituciones en todos los ámbitos posibles.

En resumen, la aplicación del nuevo sistema de administración, esigef, busca obtener los resultados positivos en el cambio cultural, estandarización, ordenamiento, control y en general en la eficiencia de los procesos de la administración financiera



### **3.3. REORDENAMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS: REFORMAS LEGALES**

Para la consecución de los objetivos planteados en el PND, el Gobierno Nacional se propuso como reto además de la eficiencia en la administración tributaria, y eficiencia operativa del sistema de administración pública e-sigef, mejorar la eficiencia y eficacia de la política fiscal. La SENPLADES señala que: “La eficacia de la política fiscal en el combate contra las injusticias sociales acumuladas depende fundamentalmente de tres factores: 1) capacidad de obtener recursos 2) formas progresivas y redistributivas de en las que se obtiene dichos recursos y capacidad de pago, y 3) formas de asignación de recursos mediante políticas distributivas y redistributivas de gasto<sup>20</sup>.”

Ahora la búsqueda se enfocaba en el financiamiento del PGE, y en el primer ítem mencionado por la SENPLADES, es decir en la capacidad de obtener recursos de manera tal que garantice la sostenibilidad de plan de gobierno propuesto en el 2007, en consecuencia con el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas. Cabe mencionar que de este instrumento (PGE) depende también la consecución de la credibilidad popular para su continuidad. Con este afán, se aprobaron sin número de reformas entre ellas las que incidieron directamente en el PGE son: la Ley de Hidrocarburos; y la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento. Paralelamente se impulso la creación de una Comisión de Auditoria del Crédito Público (CAIC), en el 2007 y se ejecuto el proceso de desendeudamiento en el año 2009; entre otras medidas aplicadas.

---

<sup>20</sup> Recuperación del Estado Nacional Para Alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007-2009. SENPLADES Septiembre 2009. Pagina 83.

### **3.3.1. CONTRATOS PETROLEROS: LEY DE HIDROCARBUROS**

En abril de 2006 se expide la Ley N°42 de la Ley de Hidrocarburos, impulsada con el objetivo de establecer una mayor participación del Estado en las rentas petroleras pues establecía que las empresas petroleras con contratos de participación entregarían al Estado el 50% de sus ganancias extraordinarias, es decir las ganancias obtenidas por la diferencia entre el precio del crudo establecido en los contratos y el precio de mercado. Esta disposición no fue bien recibida por las compañías petroleras sujetas a la Ley, entre ellas: Repsol YPF (hispano-argentina), Perenco (Francesa) y City Oriente (Panameña) recurrieron al Centro Internacional de Arbitraje del Banco Mundial (CIADI), demandando al Estado ecuatoriano por supuestos perjuicios provocados por cambios en la normativa de sus contratos.

En octubre de 2007 a través del Decreto Ejecutivo 662, se modifica la Ley 42 – 2006 con el propósito de captar el 99% de las ganancias generadas por incrementos en los precios del crudo, dejando el 1% a las compañías privadas. Posteriormente, en junio de 2008, la participación se fijó en 70% para el Estado y 30% para las compañías modificado a través del Decreto 1448 del Régimen Oficial 480, el 3 de diciembre de 2008. Este último Decreto sirvió como plataforma para impulsar un proceso de renegociación de los contratos de participación hacia contratos de prestación de servicios. Ejemplo de dicha modificación lo muestra el gráfico 23.

### Grafico 23

	CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	CONTRATOS DE PARTICIPACIÓN
<b>Riesgo</b>	El riesgo asociado a la fase de exploración y comercialización es asumido por el Estado.	El riesgo global de la operación es asumido por la Compañía Contratante.
<b>Pago por Servicios</b>	El Estado es propietario de toda la producción y reconoce un tasa que incluye costos de operación, inversiones y márgenes de ganancia.	La Compañía recibe parte del crudo que produce de acuerdo a los términos establecidos en el contrato.
<b>Fluctuación en los Precios</b>	No se prevén mecanismos de reconocimiento a las compañías frente a variaciones positivas en los precios.	Hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 42 – 2006 (abril de 2006) no se normaba la participación del Estado frente a fluctuaciones en los precios. La Ley y sus reformas, así como el artículo 170 de la Ley de Equidad Tributaria establecen una participación del 70% sobre las ganancias extraordinarias durante el proceso de modificación a contratos de servicios.
<b>Compañías operando bajo la figura</b>	Agip opera bajo prestación de servicios con tasas que se fijan en función de costos, Ivanhoe firmó un contrato de servicios que contempla el pago de una tasa fija (37 USD ).	Repsol, Perenco, Andes Petroleum, Petro Oriental y Petrobras operan bajo esta fórmula contractual. Tan solo el contrato de Andes Petroleum establece claramente el reparto de ganancias extraordinarias (50%) cuando el precio supere los 17 USD por barril.

Fuente y Elaboración: Grupo Faro – Centro de Políticas Publicas

En julio de 2010, a través del Ministerio de la Ley, entro en vigencia la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, y se logro viabilizar el nuevo modelo de contratos de prestación de servicios, que finalizo en la segunda semana de enero de 2011 y luego de que nueve empresas extranjeras llegaran a un acuerdo con el Estado y siete dejaran de operar en el país. Las empresas que firmaron contratos bajo la nueva modalidad son: Andes Petroleum (China), PetroOriental (China), AgipOil (Italia), Repsol (España), ENAP(Chile) y, para los campos marginales, Petrobell, Pegaso, Petrosud-Petrovia y Tecpecuado. Por el contrario, las empresas que dejan el país son Petrobras, CNPC, Canada Grande Energy Development Company, ConsorcioGran Colombia, Consorcio Petrolero Amazonico y Bellweather.

En las renegociaciones se acordó una inversión total, por parte de las compañías, de \$1.385 millones, de los cuales \$1.117 millones serán para las nuevas colocaciones de capital y \$269 millones para la explotación y búsqueda de nuevas reservas petroleras. Con esto, según declaraciones del Gobierno, la producción petrolera aumentara en cerca de 90 millones de barriles anuales. En este sentido, durante los próximos años se deberá hacer un seguimiento de la evolución de la producción petrolera, pues si bien aumentara la inversión de las empresas que se quedan en el país, es posible que se haya desincentivado la llegada de nuevas compañías dispuestas a hacer mas inversión.

### 3.3.2. DESTRUCCION DE FONDOS PETROLEROS.

En abril de 2008, se publica en Registro Oficial No. 308 la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento. La Ley fue impulsada principalmente con el propósito de mejorar las capacidades de la administración pública para llevar a cabo sus objetivos de política fiscal y endeudamiento. Es así que, en las disposiciones previstas, se establece, por un lado, la eliminación de los hasta entonces vigentes fondos y fideicomisos petroleros, así como otras preasignaciones de origen petrolero y su incorporación en el Presupuesto General del Estado; y por otro lado, el mejoramiento de los mecanismos de obtención de crédito y financiamiento externo para posibilitar una gestión pública más responsable (Gobierno Central y Gobiernos Seccionales).

En cuanto a los fondos, hubo consenso para su eliminación, tomando como elementos tres estudios previos de la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) durante los años 2006 y 2007, en los que consta: Almeida, 2007; Almeida, Gallardo y Tomaselli, 2006; Zapata, 2007; los mismos que se centraron en analizar los problemas vinculados con las **rigideces fiscales** en el Presupuesto General del Estado que afectaban la capacidad administrativa del gobierno.

El primero, es un documento de la Red de Diálogo Macroeconómico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en adelante CEPAL y la Comisión Europea, en donde se hace una relación de cómo se estructura el presupuesto general del Estado, y un análisis de las asignaciones previas que se hacen de los recursos del Estado mediante leyes específicas, así como analizan sus efectos fiscales.

El segundo, un documento del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL, en el cual se hace un

análisis de las fortalezas y debilidades del proceso presupuestario (Almeida, Gallardo, Tomaselli, 2006: 5).

Finalmente, Zapata, en un estudio elaborado por la SENPLADES en el año 2006, analiza las dificultades derivadas del proceso de descentralización, vinculado particularmente con el problema que se plantea con la asignación y transferencia de recursos fiscales a los gobiernos seccionales y sus efectos en la rigidez fiscal, analizados en los anteriores documentos.

En su conjunto, los estudios determinaron que la **estructura de los fondos que se alimentan con recursos petroleros constituye uno de los elementos que contribuyen al problema de rigidez fiscal**. Ante lo cual la Asamblea Constituyente, tras analizar el proyecto de Ley corrobora con lo anteriormente dicho, pues la Mesa de Legislación y Fiscalización manifestó que:

*Las preasignaciones además no solo responden a instituciones del sector público, sino que a pesar de que sus fines son para inversiones, estas benefician a sectores o actividades específicas de corte corporativista. Muchas preasignaciones nacen también de la incertidumbre y falta de confianza en los criterios de asignación de recursos y en su transferencia efectiva. En muchos casos, las proformas presupuestarias han privilegiado asignaciones clientelares sin un norte definido, en desmedro de repartos equitativos y planificados de los dineros. La preasignación también puede provocar duplicación de funciones en el Estado, lo cual se traduce en un empleo ineficiente de los recursos. (Mesa de Legislación y Fiscalización (1) 2007: 3).*

Cabe recalcar que con la aprobación de la Ley se deroga la existencia de los siguientes Fondos:

1. **El Fondo de Estabilización Petrolera (FEP)**, creado en el año 1998. Este fondo se alimentaba del excedente de los ingresos petroleros no previstos o superiores a los presupuestados.

2. **La Cuenta de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico – Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREPS)**. Esta cuenta nació originalmente en el año 2002 bajo el nombre de Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) y consistía en un fideicomiso mercantil administrado por el Banco Central del Ecuador. Posteriormente, en el año de 2002, el FEIREP se convirtió en CEREPS. Esto implicó la liquidación del fideicomiso inicial y los fondos se depositaron en una cuenta especial.

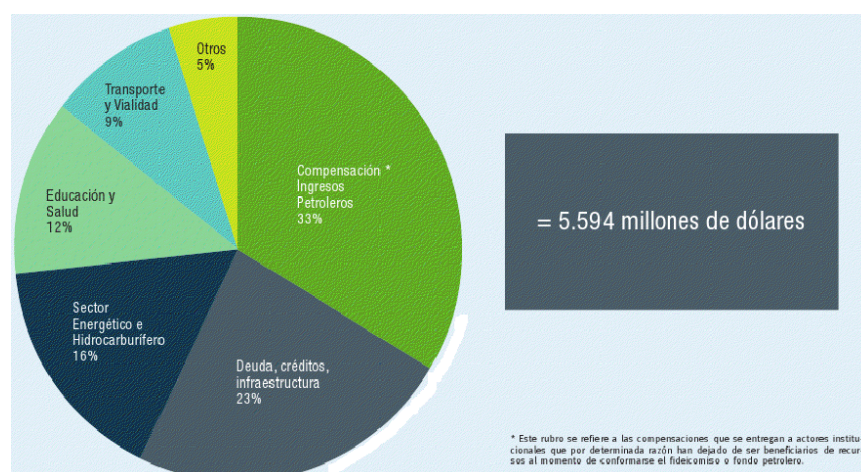
3. **El Fondo de ahorro y contingencia (FAC) (2000)**, que se alimentó de un 20% de los recursos que ingresaban al fondo CEREPS, además de sus saldos no utilizados al cierre del ejercicio fiscal. Se utilizó para estabilizar ingresos petroleros hasta el 2,5% del PIB y para atender emergencias por desastres.

4. **Fondo ecuatoriano de Inversión en los sectores energéticos e hidrocarburíferos (FEISEH)** creado en el 2006. El origen de este fondo está ligado con la declaratoria de caducidad del Bloque 15. La figura operó mediante un fideicomiso mercantil con el Banco Central del Ecuador. Se alimentó de los ingresos del Bloque 15 y campos unificados Edén- Yuturi y Limoncocha, los ingresos correspondientes a la participación del Estado en nuevos contratos en el bloque y campos antes mencionados, y la rentabilidad que generen la inversión de recursos del FEISEH.

Por medio de estos fondos y fideicomisos, entre 2003 y 2007 se preasignaron alrededor de USD\$ 5.600 millones de dólares (Ver gráfico 24), que fuera de la administración de del Presupuesto General del Estado, financiaron iniciativas como: infraestructura en el sector petrolero, programas de educación y salud (maternidad gratuita, programas de alimentación y nutrición), transporte y vialidad;

y otros, entre los que destacan los planes de contingencia emprendidos frente a emergencias y desastres naturales.

**Gráfico 24**  
**Distribución y uso de los Fondos Petroleros**  
**Período: 2003-2007**  
**Porcentajes**



**Fuente:** Lupa Fiscal  
**Elaborado por:** Ministerio de Finanzas

A pesar de que la figura de “preasignación” con la que se establecía la distribución de los recursos de estos fondos, permitía el financiamiento de rubros importantes, por otro lado, restaba flexibilidad al uso de los mismos y limitaba las posibilidades de la administración pública para redestinarlos hacia eventuales proyectos prioritarios, en función de la planificación estatal o de acuerdo a aspectos coyunturales (como eventuales emergencias, entre otros). En ese sentido, la Ley establece las normas y procedimientos que permitan corregir estas *rigideces* de política fiscal, extinguiendo la vigencia de fondos y fideicomisos petroleros, eliminando sus preasignaciones y disponiendo su incorporación en el Presupuesto General del Estado (PGE) a través de la transferencia de sus saldos a la Cuenta Corriente Única del Tesoro (CCU).

Por consiguiente, en abril de 2008, mes en el que entra en vigencia la Ley para la Recuperación, se transfiere a la CCU alrededor de USD\$ 2.000 millones de dólares (Ver tabla 17), provenientes en su mayoría de saldos registrados en el

FEISEH (58%). La transferencia de estos recursos petroleros será, según indica la Ley, de manera permanente y dichos ingresos serán considerados dentro del Presupuesto como **ingresos de capital**, es decir, en esa medida, deberán ser destinados *“única y exclusivamente para fines de inversión”*, con lo que queda restringido su uso para asignaciones de gasto corrientes.

**Tabla 17**  
**Saldos transferidos a la CCU por cada Fondo Petrolero**  
**Periodo: 2008**  
**Millones de Dólares**

FONDO/FIDEICOMISO	SALDOS TOTALES (MILLONES DE USD)	% CON RESPECTO AL TOTAL
FEISEH	1.153	58%
CEREPS	276	14%
FAC	397	20%
FEP	166	8%
TOTAL	1.992	100%

Fuente: Lupa Fiscal

Año: 2010

Elaborado por: Ministerio de Finanzas

Cabe mencionar que la Ley también eliminó reglas macro fiscales que buscaban un manejo prudente de los recursos públicos entre ellas: la eliminación del límite de crecimiento de 3,5% en términos reales del gasto corriente, y la supresión de la cláusula que fijaba que el déficit resultante de la diferencia entre ingresos (sin considerar los generados por exportaciones petroleras) y gastos se debía reducir cada año en 0,2% del PIB. La cantidad total de recursos transferidos “apunta” a gozar de mayores condiciones de flexibilidad fiscal, en el marco de un incremento del gasto público a partir del 2008.

### 3.3.3. PROCESO DE DESENDEUDAMIENTO

El Ecuador, en el año 2007, destinó un 38% del presupuesto general del Estado al pago de la deuda pública, dejando de lado la inversión social y la atención a sectores prioritarios, tal como venía ocurriendo en años anteriores. Estos antecedentes condujeron a la necesidad de realizar una Auditoría integral sobre la deuda pública.



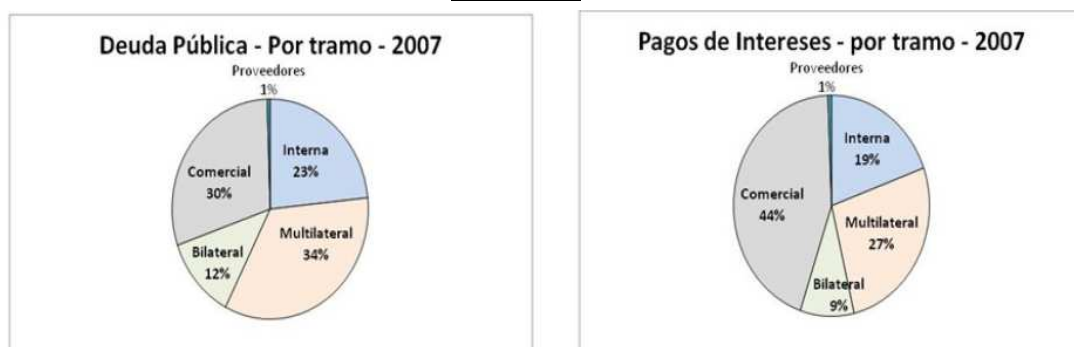
Así, el 9 de julio de 2007, mediante Decreto Ejecutivo 472, se creó la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), conformada por miembros ecuatorianos y extranjeros. La CAIC tuvo como función principal auditar el proceso de contratación de los convenios, contratos y otras formas o modalidades contractuales para la adquisición de créditos comerciales, multilaterales y bilaterales desde 1976 hasta el año 2006.

Después del proceso de análisis, la CAIC llegó a varias conclusiones definiendo los indicios de ilegalidad e ilegitimidad de varios tramos de la deuda externa ecuatoriana. A partir de dicho informe, el Gobierno pudo emprender una serie de acciones para reducir el peso de la deuda externa en el presupuesto público y lograr que los recursos provenientes del crédito externo constituyan una fuente para financiar los proyectos de desarrollo económico y social.

### 3.3.3.1. La Deuda Pública

La deuda pública del país está constituida por la deuda externa y por la deuda interna. A su vez, la deuda externa está conformada por tres tramos: la deuda con acreedores privados o deuda comercial, la deuda con países o bilateral y la deuda con organismos internacionales o multilateral. La deuda pública total para el 2007 presentaba los siguientes resultados, expresados en el gráfico 25.

**Grafico 25**



Fuente y Elaboración: MEF

Respecto a la deuda externa comercial, podemos observar que corresponde al 30% de la deuda pública total de Ecuador. Sin embargo, era responsable del 44% de los pagos de intereses en 2007, representando el tramo de deuda más cara, como lo revelan los gráficos anteriores.

De manera detallada y con respecto a este tramo de deuda, las conclusiones de la Comisión de Auditoría Integral al Crédito Público establecieron que: “La deuda externa comercial ecuatoriana estuvo inicialmente conformada por Pagarés y Contratos originales, de entidades públicas y del Gobierno, suscritos con la Banca Privada Internacional, los que fueron convertidos en deudas del Gobierno a partir de 1979 y transferidos a cargo de Banco Central del Ecuador a partir de 1983, en sucesivos refinanciamientos que se concretaban mediante pagos directos en el exterior. En 1992, toda la deuda externa comercial fue “activada” en el denominado “Tolling Agreement” y luego, en 1994, convertida en Bonos denominados “Brady” y posteriormente canjeados en Bonos “Global” en el año 2000. Dicha deuda resulta de la actuación de un reducido grupo de bancos (...) en procesos de “reestructuración” no transparentes que generaron el traspaso de deudas privadas al Estado, canjes y pagos anticipados injustificados, costos onerosos y operaciones directas en el exterior sin registro en el Ecuador.

El Estado Ecuatoriano había pagado puntualmente a la banca privada internacional los intereses de la deuda comercial externa, reflejada en el 2006 por los Bonos Brady y Global 2012, 2030 y 2015, totalizando un monto de US\$ 4.163 millones de dólares<sup>21</sup>. Las condiciones de los Bonos “Global” también exigían que el Ecuador recompre parte de estos bonos a partir del 2006 para los Bonos Global 2012 y desde el 2013 para los Bonos Global 2030, generando de esta manera la necesidad de recursos para cubrir estos compromisos. Para financiar el costo del endeudamiento, el Ecuador ha utilizado recursos del Presupuesto del Estado y adquirido nuevas obligaciones a través de la continua emisión de deuda interna, externa y contratación de nuevos créditos con la Banca Internacional”.

---

<sup>21</sup> Constituye el total de la deuda externa con bancos, incluyendo los Bonos Global (2030 US\$ 2.700MM; 2012 US\$ 510MM; 2015 US\$ 650MM), Bonos Brady (124,4MM)– MEF (2006).

El apoyo del Gobierno a la demanda de la ciudadanía para iniciar un proceso de auditoría integral al crédito público constituye una experiencia pionera en la vida democrática del Estado, de la sociedad ecuatoriana y de la misma comunidad internacional. A pesar de las limitaciones y de las enormes dificultades de acceso a documentación, la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público tuvo la oportunidad de analizar documentos y datos que evidenciaron indicios de ilegalidad y de ilegitimidad de la deuda externa ecuatoriana con la banca privada internacional. Se confirmó también que dicha deuda ha sido un instrumento de saqueo de los recursos financieros –comprobado por una transferencia neta de \$7.130 millones en el periodo de 1976 hasta 2006– con una constante agresión a la soberanía.

#### **3.3.3.2. La estrategia pos Auditoría Integral del Crédito Público**

Una vez que fueron conocidos los resultados de la Comisión Auditora, el Gobierno Nacional del Ecuador tomó la decisión de construir una propuesta de solución definitiva para el tramo de la deuda comercial. Esta estrategia incluyó un conjunto de acciones nacionales e internacionales que van más allá de la dimensión puramente financiera del proceso.

Bajo esta perspectiva, el Gobierno Nacional entregó los resultados de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público a la Fiscalía General de la Nación para que se inicie una indagación previa y, en caso de ser necesario, establezca niveles de responsabilidad que pudieran motivar una acción penal. Con esto, el Estado ecuatoriano busca judicializar los procesos de endeudamiento en los que es posible encontrar indicios de fraude o corrupción.

#### **3.3.3.3. La extinción de la deuda comercial ilegítima**

El Gobierno Nacional consideró que todo lo anterior era insuficiente si no se lograba que los cuestionamientos éticos a buena parte de este endeudamiento encuentre también una solución desde la perspectiva financiera. Se planteó, entonces, como propósito, la extinción de esa deuda en el mercado, con el objetivo de liberar recursos del Presupuesto General del Estado –antes destinados

al servicio de esa deuda– para financiar el desarrollo humano de los ecuatorianos y las ecuatorianas.

Para el diseño de la estrategia de desendeudamiento, el Gobierno Nacional contrató a la asesoría financiera de la firma francesa Lazard Frères y a la asesoría legal de la firma inglesa Clifford Chance. Ambas instancias han trabajado con el equipo ecuatoriano diseñando un conjunto de acciones que le permitan al Ecuador extinguir el peso que esta deuda representa para el Estado y la sociedad ecuatoriana.

El contexto en que esta propuesta de solución se construye remite a una fuerte crisis económica global que se origina en los centros de acumulación del capital financiero especulativo pero que afecta a todos los países del planeta. Los precios referenciales de mercado de los bonos de los países emergentes cayeron y, por otro lado, los ingresos públicos se redujeron de modo significativo para el país (por concepto del descenso de las exportaciones petroleras y no petroleras). Se registró además, mundialmente, una disminución de las actividades productivas y de las fuentes de financiamiento.

En medio de esta situación, el Gobierno Nacional toma la decisión de entrar, primero en una moratoria técnica para efectos de análisis y, posteriormente, en un default de la deuda representada en los bonos globales 2012 y 2030. En el caso de los bonos 2015, se decidió darles un tratamiento diferenciado, considerando que, si bien están atados a los contratos de los otros bonos, su emisión fue producto de una decisión soberana del Gobierno de la época, que buscaba reperfilarse la onerosa deuda de los bonos globales 2012, alargando sus plazos y disminuyendo las tasas de interés.

El 20 de abril de 2008, el país anunció a los tenedores de Bonos 2012 y 2030 que, bajo el procedimiento de una Subasta Holandesa Modificada, estaría dispuesto a establecer un precio mínimo de 30 centavos de dólar por cada bono, indistintamente de su denominación e incluyendo los intereses, estableciendo como plazo el 15 de mayo para presentar sus ofertas. Analizadas estas, el 26 de

mayo, tal como estaba previsto en la Circular emitida a los tenedores, la República estableció un precio máximo de 35 centavos de dólar en el cierre de la Subasta. Tres días después se cancelaron, a través de los Sistemas de Compensación Euroclear y Clearstream, los montos a los tenedores que hasta esa fecha habían ofertado sus posiciones al precio final establecido por el Gobierno, o por debajo de éste. Atendiendo la solicitud de ciertos tenedores, se decidió extender el plazo de la Subasta hasta el 3 junio. Finalmente se pagó a todos los tenedores a 35 centavos de dólar hasta el día 12 de junio.

#### **3.3.3.4. Los Resultados**

Para la determinación del precio final al que la República del Ecuador cerraría la Subasta, se combinó criterios de justicia económica; disponibilidad y sostenibilidad fiscal; extinción de la deuda y disminución de riesgos para el país en el futuro.

Una vez cerrada la Subasta Holandesa Modificada, el día 3 de junio, se logró retirar el 91% de la deuda representada en los bonos 2012 y 2030. Solamente el 7.2% de una cantidad nominal de USD 2.700 millones de los Bonos 2030, y el 18.7% de una cantidad nominal de USD510 millones de los Bonos 2012, quedan, por ahora, en el mercado. En acatamiento de la norma constitucional y por convicción en las directrices del gobierno, no se utilizaron recursos de deuda externa o deuda interna para financiar esta operación.

Desde la emisión de los bonos globales 2012 y 2030 en el año 2000, el Ecuador ha pagado USD 3.312 millones por concepto de intereses y reestructuraciones. Esto quiere decir que en 8 años, solo por este concepto, se ha pagado el 103.2% del monto total de esta deuda a noviembre de 2008, es decir, más del 100% de los USD 3.210 millones.

La decisión política del Gobierno Nacional, cumpliendo el mandato ciudadano, representa entonces para el Ecuador, de acuerdo al Informe presentado por la Ministra de Finanzas el 11 de junio de 2009, un ahorro en flujo de **USD 7.505** millones de dólares en el período 2008-2030.

### 3.4. NUEVAS REGLAS CONSTITUCIONALES

El Gobierno Nacional con la firme convicción de que no existirán cambios en el modelo de desarrollo si no se transforman, a la vez, las bases institucionales, para Octubre de 2008, mediante votación popular, se publica la nueva Constitución de la República del Ecuador, la misma que a ojos de la SENPLADES se define como **“el nuevo pacto de convivencia que la sociedad ecuatoriana estableció para alcanzar el Buen Vivir”** (“La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado”; 2011).

En la Carta Magna el logro de este fin (Buen Vivir) se plasma garantizando la generación de bienestar por parte del Estado a través de la educación, salud, ambiente sano, cultura y ciencia, vivienda, agua, alimentación, seguridad social; y como segundo aspecto fundamental, la recuperación de las principales capacidades de acción estatal: planificación, regulación, control, y redistribución, mediante una reorganización de las entidades de la Función Ejecutiva (Ver gráfico 26). Esto se evidenció con la creación de siete ministerios coordinadores, los mismos que, como su nombre lo indica están encargados de coordinar y definir las políticas sectoriales, ubicándose por encima de los ministerios tradicionales que pasan a ser rectores y ejecutores de la política.



Fuente: Rendición Cuentas 2010

Elaborado por: Presidencia de la República

Los ministerios a su vez, están subordinados a la planificación estratégica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y sometidos al seguimiento de corto plazo por parte de la secretaria de la Administración Pública, ambas adscritas a la Presidencia de la República.

Cabe recalcar que la transformación de este orden se estableció con el fin de eliminar las estructuras estatales que heredó el neoliberalismo, pues como lo considera el Gobierno ello constituía un obstáculo para la reactivación productiva de la economía y el acceso de las grandes mayorías a mejores condiciones de vida; lamentablemente junto a este esquema de jerarquías se vio minimizado el Ministerio de Finanzas, que actualmente se lo considera como ministerio ejecutor, coordinado por el Ministerio Coordinador de la Política Económica, una de las instituciones creadas dentro de la nueva categorización funcional. Esta subordinación se da con el justificativo de encontrarse entre los ministerios tradicionales que durante dos siglos había manejado los recursos del Estado.

Por otro lado, la Carta Magna en su primer artículo señala que el *Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional, y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.* En concordancia con esta declaración, la Corte Constitucional se coloca como parte fundamental del proceso de control, interpretación constitucional y administración de justicia en esta materia<sup>22</sup>. Establece también que su sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria; delegando la participación de las empresas públicas en los sectores estratégicos, que según la Constitución, son aquellos que por su trascendental importancia deben ser administrados, controlados y gestionados por el Estado, estos son: la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte, la refinanciación de hidrocarburos, la biodiversidad y el

---

<sup>22</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, Art. 429.

patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que se determine por ley<sup>23</sup>

De manera conjunta se replantean nuevos objetivos para la política económica, y fiscal. En lo que respecta a la política económica entre sus principales objetivos se encuentra: Asegurar una adecuada distribución del ingreso; Incentivar la producción nacional; Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional; Impulsar el pleno empleo; Mantener la estabilidad económica, **entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.**

Por otro lado la política fiscal se enmarca en los siguientes objetivos: El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos; La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados, determinando que los egresos permanentes se deberán financiar con ingresos permanentes; y aquellos egresos destinados a salud, educación y justicia (al ser considerados prioritarios) podrán ser financiados con ingresos no permanentes; y, La generación de incentivos para la inversión y producción de bienes y servicios;

En materia de Régimen Tributario, se priorizan los impuestos directos y progresivos, de tal manera que la política tributaria promueva la redistribución y estimulación del empleo y la producción de bienes y servicios.

Por otro lado, el Presupuesto General del Estado (PGE) dentro de la Constitución se consolida como el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del estado. De la misma manera se define un nuevo concepto de alcance presupuestario, entre el PGE y el Presupuesto del Gobierno Central (PGC), este último estaba conformado por 19 sectoriales y formaba parte del PGE junto con las Entidades Descentralizadas y con la Seguridad Social (IESS, ISSFA, ISSPOL) (Ver gráfico 27). A partir de 2009 la Constitución elimina el concepto de PGC y ratifica al PGE como único ámbito presupuestario compuesto por los sectoriales del Gobierno Central y por las Entidades Descentralizadas.

---

<sup>23</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, Art. 313.



### Gráfico 27

• Hasta 2008:	• En 2009:	• A partir de 2010:
PGE = PGC (19 Sectoriales) + entidades descentralizadas + Seguridad Social	PGE = 19 sectoriales + entidades descentralizadas	PGE = 20 sectoriales + entidades descentralizadas
El PGE no incluye: banca pública, empresas públicas y gobiernos autónomos descentralizados	El PGE no incluye: Seguridad Social, banca pública, empresas públicas y gobiernos autónomos descentralizados	El PGE no incluye: Seguridad Social, banca pública, empresas públicas y gobiernos autónomos descentralizados

Fuente: Constitución de la República, 2008  
Elaborado por: MEF

La formulación del PGE estará a cargo de la Función Ejecutiva, su aprobación por la Asamblea Nacional y su gestión por el Banco Central a través de una cuenta única del Tesoro Nacional.

**Para su elaboración**, la Constitución de la República del Ecuador establece que la Función Ejecutiva realice cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrienal, esta última se elaborara para un horizonte de los próximos cuatro años con relación al ejercicio fiscal vigente y servirá de guía para el mediano plazo, permitiendo establecer los techos de alcance presupuestario por año; ajustándose a garantizar su respectiva estabilidad.

La programación presupuestaria plurianual se deberá presentar para su **aprobación** a la Asamblea Nacional durante los primeros noventa días de su gestión y, en los años siguientes, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo. Su aprobación se efectuara con el voto de dos tercios de sus integrantes. De producirse cambios en el escenario del primer año, durante el proceso de programación presupuestaria, se actualizarán, al mismo tiempo las proyecciones de los escenarios de los tres años subsiguientes a efectos de contar permanentemente con un escenario plurianual de cuatro años.

Para su **gestión**, el Banco Central creará cuentas especiales, para el manejo de los depósitos de las empresas públicas y los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las demás cuentas que correspondan.

Adicionalmente, se establece que la formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado, así como los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía<sup>24</sup>. Dentro de este marco constitucional, se plantea la gestión de un presupuesto por resultados, es decir, que el Presupuesto General del Estado, como herramienta principal de la Política Fiscal, se encuentre orientado a apoyar los objetivos nacionales en el marco de una planificación para el desarrollo. La SENPLADES hace la siguiente diferenciación entre el Presupuesto tradicional y el Promovido en la Carta Magna (Ver gráfico 28)

**Gráfico 28**  
**Enfoques del Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Resultados**

PRESUPUESTO TRADICIONAL		PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS
Insumos	ENFOQUE	Resultados
Cumplimiento de normas	ENFASIS	Cumplimiento de resultados
Inercial e incrementalista	ASIGNACION DE RECURSOS	En programas definidos por la planificación
Corto plazo (anual)	HORIZONTE TEMPORAL	Medio y largo plazo (plurianual)
¿Cuánto se gastará? ¿Quién gastará? ¿En qué se gastará?	PREGUNTAS CLAVE	¿Para qué se gastará? ¿Qué resultado se obtendrá? ¿Qué costo significará?
Centralizada y rígida	GESTION	Descentralizada y flexible
Ejecución del gasto	SEGUIMIENTO Y EVALUACION	Cumplimiento de metas y resultados expresados por indicadores de eficiencia y eficacia

**Fuente:** Plan Nacional del Buen Vivir  
**Elaborado por:** SENPLADES

<sup>24</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, Art. 293.

Bajo esta nueva perspectiva de planificación presupuestaria, en el 2009 se actualiza el PND por el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) y se suma el Código de Planificación y Finanzas públicas (COPYF); luego de ser aprobado por la Asamblea Nacional y publicado en Octubre de 2010; tras existir la necesidad de organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y así garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, el manejo eficiente del ahorro y la preservación del patrimonio nacional y el bien público.

Entre las principales normativas que se dieron tras la aprobación del COPYF, se pueden identificar lo siguiente:

1. **Vinculación Planificación y Presupuesto**, (Presupuesto por resultados).
2. **Modificación del Presupuesto.** Permite al Ejecutivo variar en **15%** los ingresos y gastos del presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional, y esta modificación no deberá afectar los recursos que la Constitución de la República y la Ley asignen a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
3. **Gestión integrada de la liquidez.** No se considera como deuda pública a las obligaciones contraídas con plazos inferiores a 360 días dando la posibilidad de que entidades financieras inviertan el encaje bancario (que respalda la liquidez) en bonos del Estado, y así aumentar el monto de la reserva que estará disponible en el BCE.
4. **Limites de endeudamiento.** Se señala que el límite de endeudamiento del conjunto de las entidades y organismos del sector público (GADs y Gobierno Central) no podrá superar el 40% del PIB.

Entre los puntos que mas respalda este cambio de visión conceptual, según menciona la SENPLADES (Ver gráfico 29), son en primer lugar la búsqueda de la sostenibilidad fiscal, incluyendo deuda. Es decir su variable de ajuste presupuestaria es el **financiamiento**: buscar recursos adicionales a los existentes **para cumplir con las metas planteadas** y en segundo lugar dirigir dichos recursos a gasto e inversión pública.

**Gráfico 29**  
**Cambio de visión conceptual**

	LEGISLACIÓN ANTERIOR	Constitución, PNBV, COPYP
Función objetivo	Programa Macroeconómico (sujeción de la política al presupuesto)	Objetivos de desarrollo PNBV (sujeción sostenible del presupuesto a la política)
Variable Objetivo	Metas fiscales: gasto y pago de deuda	Gasto e inversión pública
Variable de ajuste	Gasto Público: la inversión pública especialmente la social	Resultado fiscal: - Requiere financiamiento Sostenible

Fuente: Plan Nacional del Buen Vivir  
Elaborado por: Senplades

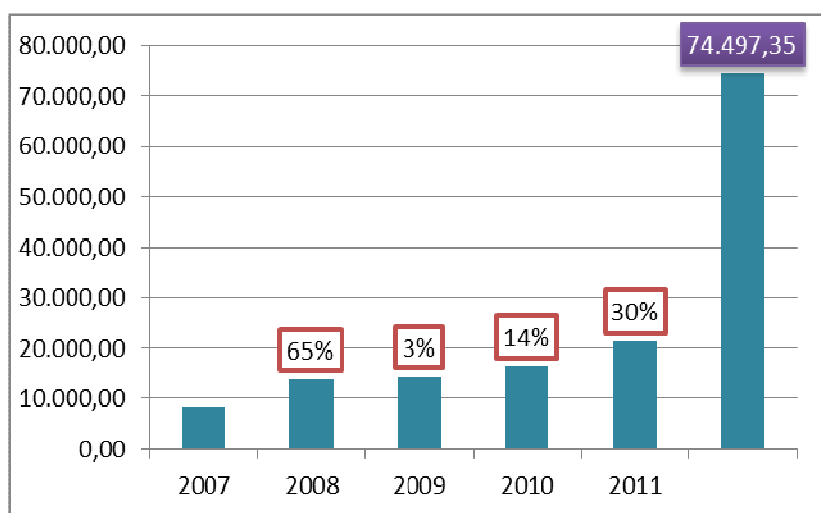
Cabe mencionar que antes de la aprobación del código, existían distintas leyes que normaban las finanzas públicas: la Ley de Presupuestos, la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC) y la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF), entre otras. Después de su aprobación estas leyes se derogan y el Código se constituye como marco normativo necesario para la aplicación de la máxima ley del país en materia fiscal.

### 3.5. ANÁLISIS DEL MANEJO PRESUPUESTARIO DURANTE EL PERIODO 2007-2011

#### 3.5.1. INGRESOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO.

Entre el 2007 y 2011, los ingresos del Presupuesto General del Estado, (excluyendo de igual manera el grupo de financiamiento) totalizaron \$74.497, lo que significó una tasa de crecimiento del 28% con excepción del 2009 (Ver gráfico 30). El año con mayor tasa de variación fue 2008 (65%) representando recursos adicionales aproximadamente por \$5.500 millones de dólares en términos nominales para el gobierno ecuatoriano en relación al 2007; esto correspondió a diversos factores tanto externos como internos, entre ellos: el precio del petróleo que en dicho periodo alcanzó un record de \$120 por barril y la inclusión de los fondos de ahorro petroleros.

**Gráfico 30**  
**Evolución de los Ingresos dentro del PGE**  
**Periodo: 2007-2011**  
**Millones de dólares y porcentajes**



Fuente: BCE- MEF  
Elaborado por: Las Autoras.

**Tabla 18**  
**Presupuesto General del Estado: Ingresos Tributarios y Petroleros.**  
**Período: 2007 – 2011**  
**Millones de dólares y porcentajes**

Años	PIB	INGRESOS TOTALES (YT)	Ingresos Tributarios	% YT	% PIB	Ingresos Petroleros	% YT	% PIB	Ingresos de Capital	% YT
2007	45.504	8.383,21	4.943,31	58,97%	10,86%	1.764,27	21,05%	3,88%	1.675,63	20%
2008	54.209	13.877,44	6.465,09	46,59%	11,93%	4.641,71	33,45%	8,56%	2.770,63	20%
2009	52.022	14.365,14	8.315,17	57,88%	15,98%	2.298,19	16,00%	4,42%	3.751,77	26%
2010	57.978	16.438,86	9.408,26	57,23%	16,23%	4.410,99	26,83%	7,61%	2.619,61	16%
2011	65.945	21.432,71	10.704,75	49,95%	16,23%	6.682,29	31,18%	10,13%	4.045,67	19%
<b>TOTAL</b>		<b>74.497,35</b>	<b>39.836,59</b>	<b>54,12%</b>	<b>14,25%</b>	<b>19.797,45</b>	<b>25,70%</b>	<b>6,92%</b>	<b>14.863,31</b>	<b>20,18%</b>

Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

La mayor participación para el 2011 vino por parte de los ingresos tributarios que contribuyeron con el 50% del total, seguido de los ingresos petroleros (31%) y 19% correspondientes a ingresos de capital como se muestra en la tabla 18.

### 3.5.1.1. INGRESOS TRIBUTARIOS

Es preciso analizar la evolución de los ingresos tributarios y su eficiencia, pues este rubro constituye uno de los pilares fundamentales para la estructura del Presupuesto General del Estado. Los recursos tributarios financian alrededor del 65%<sup>25</sup> del PGE.

**En cuanto a la evolución** de los ingresos tributarios y de acuerdo con las cifras del BCE, en los últimos cinco años se ha evidenciado un crecimiento promedio anual de 22% y de \$5.760 en términos nominales pasando de \$4.943 en 2007 a \$10.704 en 2011 (Ver tabla 18).

<sup>25</sup> "Evasión tributaria en Ecuador bordea el 45%, según Servicio Rentas"- Abril 2010 Actualidad.

Al analizar la composición de los impuestos se puede afirmar que el IVA es el principal gravamen de recaudación; en el año 2011 significó el 39% del total, mientras que en el 2007 su participación alcanzó el 51%. Desde el 2007 ha existido un decrecimiento de la participación de este impuesto en las recaudaciones totales. (Ver gráfico 31).

El impuesto a la renta fue el segundo rubro con mayor participación, pues alcanzó un 28% en el total durante 2011, incrementando en tres puntos porcentuales si la comparamos con 2010 (25%) y dos puntos con respecto al 2007 (26%). Sin embargo, la recaudación por este concepto ha sido muy volátil, pues entre 2009 y 2010 existió una disminución del 7% al pasar de \$ 2.517 a \$2.353 millones respectivamente (Ver tabla 19).

Más allá de la volatilidad en la participación del impuesto a la renta, hay que destacar que en estos últimos 5 años se ha logrado avanzar en un principio fundamental de la política tributaria: la progresividad<sup>26</sup>. El peso de un impuesto progresivo (IR) aumentó, mientras que el de un impuesto regresivo<sup>27</sup> (IVA) se redujo.

Se debe tener en cuenta adicionalmente que, en 2008, se creó el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), impuesto de carácter regresivo que llegó a representar un 5% del total recaudado en 2010. Ese año, el rubro “otros” también creció considerablemente, fruto de la aplicación del impuesto a los ingresos extraordinarios en el sector petrolero creado en 2008<sup>28</sup>

En el caso del Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), la participación se mantuvo en niveles del orden del 6% promedio anual y no se produjeron

---

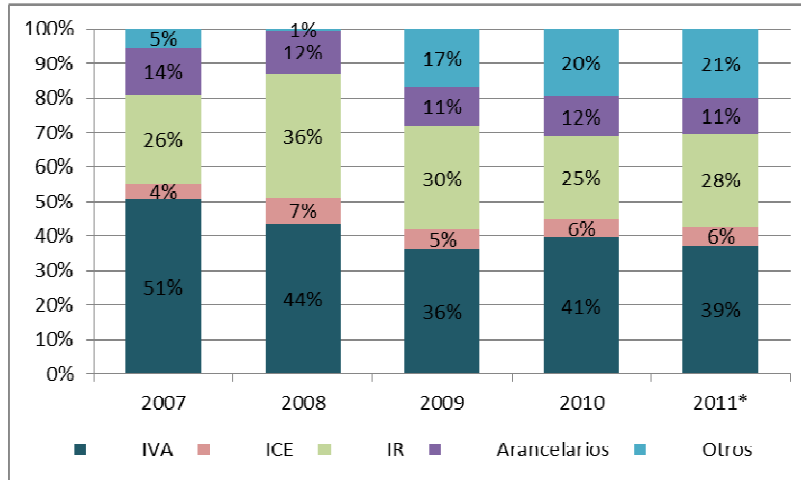
<sup>26</sup> El principio de progresividad implica que la recaudación es proporcional al nivel de ingresos de quien tributa; es decir, tributa más el que más renta genera.

<sup>27</sup> A mayor ganancia o mayor renta, menor el porcentaje de impuestos que debe pagarse sobre el total de la base imponible.

<sup>28</sup> Debe precisarse que, a pesar de que dichos impuestos extraordinarios fueron creados en 2008, el registro contable en el SRI se desglosó a partir del año 2010, es decir que en dicho año se creó la cuenta “impuestos ingresos extraordinarios”.

variaciones sustanciales, pese a que las recaudaciones aumentaron de \$474 millones en 2008 a \$618 millones para finales de 2011.

**Gráfico 31**  
**Composición de los Ingresos Tributarios**  
**Periodo: 2007-2011**  
**Porcentajes de participación**



Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

**Tabla 19**  
**Composición de los Ingresos Tributarios**  
**Período: 2007 – 2011**  
**Millones de dólares**

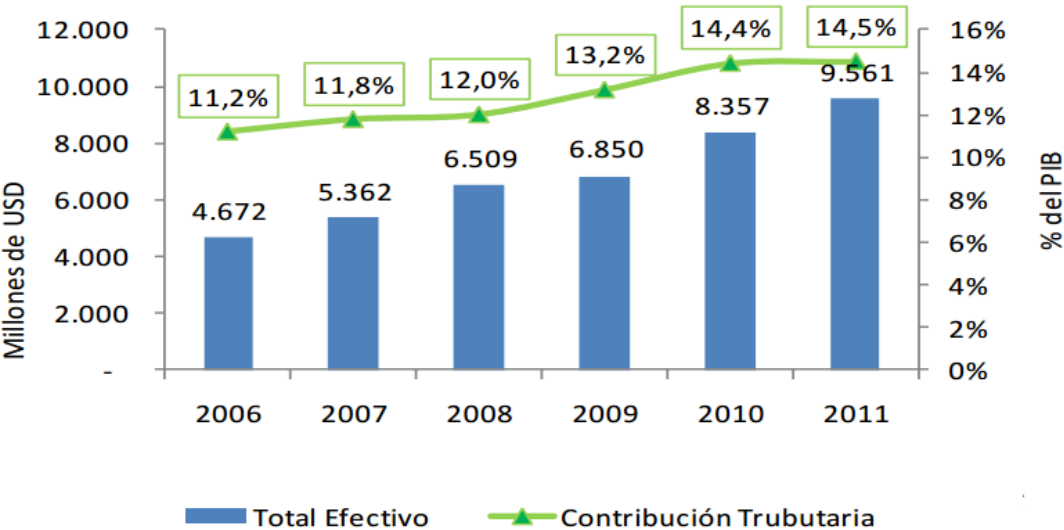
AÑOS	IVA	IR	AD-VALOREM	ICE	ISD	Otros	TOTAL
2007	2.508,77	1.268,02	678,58	219,81	0,00	268,13	<b>4.943,31</b>
2008	2.824,92	2.338,64	789,26	473,60	0,00	38,67	<b>6.465,09</b>
2009	3.018,54	2.517,50	923,40	448,13	0,00	1.407,59	<b>8.315,17</b>
2010	3.886,13	2.353,11	1.152,44	530,24	427,72	1.486,34	<b>9.408,26</b>
2011	4.200,39	3.030,20	1.155,97	617,87	558,43	1.700,32	<b>10.704,75</b>
<b>TOTAL</b>	<b>16.438,75</b>	<b>11.507,48</b>	<b>4.699,65</b>	<b>2.289,65</b>	<b>986,15</b>	<b>4.901,06</b>	<b>\$ 40.822,73</b>

Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.



De manera general, el aumento de los ingresos tributarios fue producto de la creación de nuevos impuestos y aumentos en las ciertas tarifas impositivas (impulsados por reformas en la Ley de Equidad Tributaria) durante 2007 y 2009. Este mecanismo estuvo anclado a las metas del Plan Nacional de Desarrollo, en donde el SRI se planteo como objetivo para el 2010 llegar a una presión fiscal del 14% (la misma que para el 2009 alcanzó el 13% del PIB mientras que en el año 2006 se ubicaba alrededor del 10%), y así garantizar el crecimiento de la economía y la redistribución equitativa de los ingresos públicos (fines de la tributación). Lo mencionado anteriormente se muestra en el gráfico 32.

**Grafico 32**  
**Contribución Tributaria Efectiva**  
**Periodo: 2006-2011**  
**Millones de Dólares y % del PIB**



Fuente y Elaboración: MEF

**En cuanto a su eficiencia**, un impuesto es eficiente en la medida en que genera pocas distorsiones económicas; o, cuando permite obtener la mayor cantidad de recursos al menor costo posible. En el primer caso, se toma en consideración el impacto general que produce una carga fiscal sobre el escenario económico mientras que en el segundo se valora exclusivamente los resultados de la carga fiscal en cuestión. En cuanto a su recaudo, la eficiencia mide qué tantos recursos

logra recaudar la administración bajo las normas vigentes. La Corte ha interpretado, por otra parte, que el principio de eficiencia tributaria no sólo se concreta en el logro de un mayor recaudo de tributos con el menor costo de operación posible, sino que también *“se valora como un principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal.*

Podemos decir que actualmente los productos de procesos en línea, esquemas simplificados, cruce de información entre entidades y mayores controles han contribuido con una recaudación tributaria más eficiente; sin embargo los índices de evasión y elusión tributaria también han incrementado considerablemente.

Según datos del SRI<sup>29</sup>, en el 2007 las principales fuentes de fraude recaen en las operaciones relacionadas con el comercio internacional en donde se realizaron transacciones con 25 paraísos fiscales, cuyos intercambios superaron los US\$ 318.67 millones. Ante esto, técnicos de la administración tributaria, indican que dichas transferencias facilitan la evasión de impuestos pues declaran pocas ganancias y el pago del impuesto a la renta en el Ecuador es mínimo.

La evasión tributaria se define como una violación de la ley, cuando un contribuyente se abstiene de reportar ingresos del trabajo o capital que son parte de la base imponible, éste participa en una actividad ilegal por lo que podría ser sancionado legal o administrativamente por las autoridades (Sandmo, 2004).

El Servicio de Rentas Internas concluyó que en el 2007, el nivel de evasión tributaria, fue de US\$ 2.440 millones al año, que representa el 5% del PIB, cifra gigantesca si se considera que la recaudación total fue US\$ 4.943 millones (de los cuales el IVA alcanzó a US\$ 2.509 millones).

En un estudio realizado por CORDES<sup>30</sup>, indica que nuestro país podría recaudar el doble de los impuestos que se cobra si no fuera por los altos índices de evasión y

---

<sup>29</sup> El Comercio, en cifras, 8 Febrero 2008

<sup>30</sup> Junio, 2010

elusión y la poca capacidad de gestión del SRI en ciertas **provincias**. En el estudio se evidencia que el país vive de los impuestos generados por tres provincias principalmente: Pichincha, Guayas y Azuay. Las demás son menos prósperas que las primeras pero también son menos eficientes en el cobro de impuestos. Mientras que Pichincha<sup>31</sup> paga en impuestos el equivalente al 22% de su producción anual, Los Ríos que concentra la actividad bananera del país, paga apenas el 0.8% de la producción que genera cada año. Ante lo mencionado, se debería elaborar un plan estratégico que lleve a la institución a ser más eficiente en el cobro en provincias.

En lo que se refiere a la elusión tributaria los efectos son los mismos que la evasión; sin embargo, sus costos son muy diferentes. Los costos de la evasión son las sanciones aplicadas si es detectada, más los costos en que incurre el contribuyente para ocultar la realidad económica; por el contrario, los costos de la elusión son únicamente los que incurre el contribuyente en la búsqueda de modos legales que permiten para menos impuestos de los requeridos. Esta última se presenta en muchos casos cuando la ley es compleja y con un alto contenido de tecnicismos.

### **3.5.1.2. INGRESOS PETROLEROS**

El sector petrolero representa la segunda fuente de ingresos fiscales. Sin embargo, en los últimos años la producción petrolera ha estado marcada por una continua caída ocasionada por la reducción de la inversión privada en el sector, esto se evidencia en la tabla 20.

Tras los cambios dentro del sector petrolero<sup>32</sup> y las reformas legales analizadas en los apartados anteriores, la mayor parte de la producción de crudo del Ecuador

---

<sup>31</sup> Revista Vistazo Julio 2007

<sup>32</sup> Construcción del OCP, Caducidad del contrato de la Compañía Occidental Petroleum (2006), y el traspaso del Bloque 15 a manos de Petroecuador que a su vez se lo adjudicó a la nueva empresa estatal Petroamazonas.

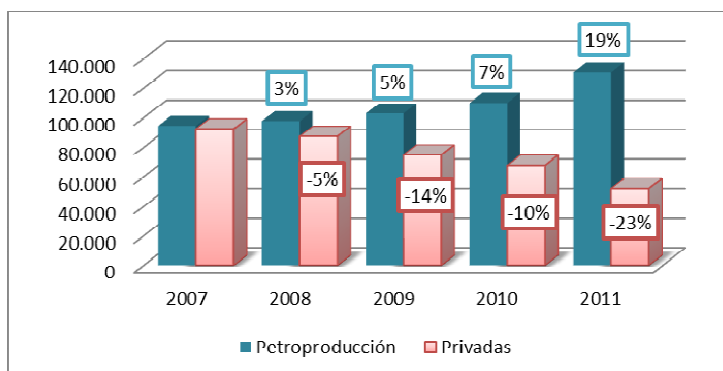
esta en manos del Estado ecuatoriano. Entre 2007 y 2011 la producción estatal ha crecido a un ritmo promedio de 5% cada año, mientras que la producción privada ha caído al 10% (Ver gráfico 33). A modo de ejemplo, para el año 2011 la participación del Estado en la extracción de petróleo fue del 72% de la producción, lo que explica no solo por una menor inversión por parte de las empresas privadas, sino, sobre todo, por los campos que han pasado a manos del Estado. Recordemos que el Estado no paga impuestos sobre las rentas generadas por dicha actividad y, por lo tanto, la contribución impositiva del sector sobre el total recaudado, es relativamente baja frente a su peso en la economía.

**Tabla 20**  
**Producción Nacional de Crudo**  
**Periodo: 2007-2011**  
**Miles de barriles**

Años	Producción Total	Por empresas	
		Petroproducción	Privadas
2007	186.547	94.334	92.213
2008	184.727	97.571	87.157
2009	177.414	102.768	74.647
2010	177.422	109.944	67.478
2011	182.357	130.528	51.829
<b>TOTAL</b>	<b>908.468</b>	<b>535.145</b>	<b>373.323</b>

Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

**Gráfico 33**  
**Evolución de la Producción Nacional de Crudo**  
**Periodo: 2007-2011**



Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

En lo que se refiere a los precios del petróleo, el Gobierno actual se ha visto beneficiado con precios del crudo históricamente altos, lo que ha derivado en mayores ingresos petroleros. En junio de 2008, el precio del crudo ecuatoriano alcanzó el valor record de \$120 por barril (\$141 para el WTI<sup>33</sup>). Desde entonces hasta diciembre del mismo año se registro una caída brusca (cada barril de crudo ecuatoriano llegó a venderse en \$29), provocada por la crisis financiera originada en EEUU, que derivó en una recesión, afectando a varias de las principales economías a nivel mundial y redujo la demanda del petróleo. Pero desde enero de 2009 se registra una recuperación en el precio del crudo, ligada a la mejora en la economía mundial. En diciembre de 2010, el petróleo ecuatoriano alcanzó un precio promedio de \$82,9 por barril (Ver gráfico 34).

**Gráfico 34**  
**Precio del Crudo Ecuatoriano**  
**Periodo: 2002-2010**  
**Dólares por barril**



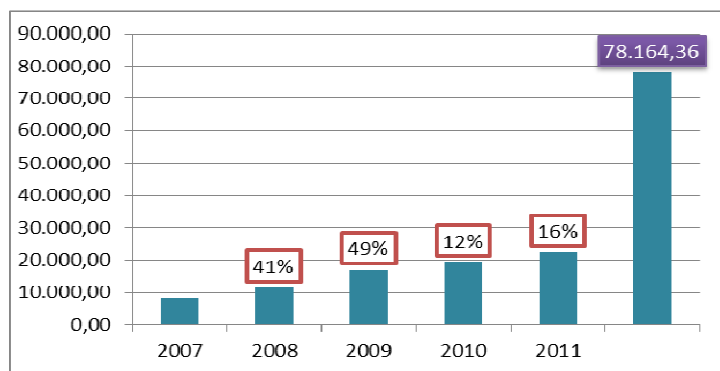
Fuente: Bloomberg

<sup>33</sup> West Texas Intermediate, precio del crudo ecuatoriano, al que se le aplica un castigo debido a que el petróleo nacional es más pesado, es decir, de menor calidad.

### 3.5.2. GASTOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

Tras la aprobación de la Ley de Recuperación de Fondos Petroleros, que incluía la eliminación de rigideces fiscales, resumidas en presasignaciones, y la eliminación juntamente de artículos que limitaban la expansión del gasto, se hace posible el incremento brusco de los egresos durante el periodo 2007-2011, como se observa en el gráfico 35.

**Gráfico 35**  
**Evolución de los Gastos dentro del PGE**  
**Periodo: 2007-2011**  
**Millones de dólares y porcentaje**



Fuente: BCE- MEF  
Elaborado por: Las Autoras

En el periodo analizado, según muestra la tabla 21, se destinó un mayor porcentaje a gasto corriente (66%) con respecto al gasto de capital (34%). Los últimos tuvieron un crecimiento de 91% en el 2008 con respecto al año anterior, lo que significó más de \$2.000 millones para dicho rubro, mientras que en 2009 esta relación decayó (37%), incrementándose por otra parte el gasto corriente pues crecieron al 55%.

**Tabla 21**  
**Presupuesto General del Estado: Gastos Corrientes y de Capital.**  
**Período: 2007 – 2011**  
**(Millones de dólares y porcentaje)**

Años	PIB	GASTOS TOTALES (GT)	GASTO CORRIENTE			GASTO DE CAPITAL		
			(MILLONES DE DOLARES)	% GT	% PIB	(MILLONES DE DOLARES)	% GT	% PIB
2007	45.504	8.122,41	5.837,57	71,87%	12,83%	2.284,85	28,13%	5,02%
2008	54.209	11.482,32	7.120,80	62,02%	13,14%	4.361,52	37,98%	8,05%
2009	52.022	17.072,20	11.086,69	64,94%	21,31%	5.985,51	35,06%	11,51%
2010	57.978	19.210,34	12.820,28	66,74%	22,11%	6.390,06	33,26%	11,02%
2011	65.945	22.277,08	14.349,13	64,41%	21,76%	7.927,95	35,59%	12,02%
<b>TOTAL</b>		<b>78.164,36</b>	<b>51.214,47</b>	<b>65,99%</b>	<b>18,23%</b>	<b>26.949,89</b>	<b>34,01%</b>	<b>9,52%</b>

Fuente: BCE- MEF

Elaborado por: Las Autoras

### 3.5.2.1. GASTO CORRIENTE

Dentro del gasto corriente el componente con mayor participación siguen siendo sueldos y salarios, que pasaron de \$3.693 millones en 2007 a \$ 6.307 millones a finales de 2011 (Ver tabla 22); en los últimos cinco años estos desembolsos crecieron a una tasa anual promedio de 23%, que responde de igual manera al aumento en el número de empleados públicos.

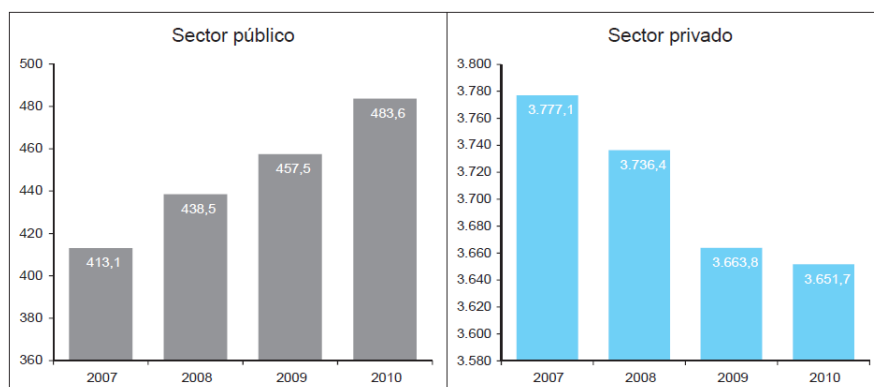
En 2007, según el gráfico 36, se evidencia que alrededor de 413.000 personas trabajaban para el Estado, pero que en 2008, tras el sustancial incremento del gasto público, esta cifra creció en 245.000 personas. En 2009, incluso con el deterioro de la economía 18.900 personas más empezaron a trabajar para el Estado. Por otro lado y de manera inversa el número de empleados privados en la economía se redujo en más de 125.000 plazas, entre 2007 y 2010; esta caída responde a los menores niveles de inversión y crecimiento económico mencionados anteriormente.

**Tabla 22**  
**Presupuesto General del Estado: Gastos Corrientes y de Capital.**  
**Período: 2007 – 2011**  
**(Millones de dólares y porcentaje)**

Años	TOTAL GASTO CORRIENTE	SUELDOS Y SALARIOS	BIENES Y SERVICIOS	TRANSF Y DONACIONES CORRIENTES	INTERESES	OTROS GASTOS
2007	5.837,57	2.922,03	594,58	1.410,64	887,96	22,37
2008	7.120,80	3.887,00	766,60	1.708,83	728,13	30,24
2009	11.086,69	5.568,20	3.464,04	1.446,45	532,12	75,88
2010	12.820,28	6.019,79	4.385,17	1.777,21	568,30	69,80
2011	14.349,13	6.466,16	5.283,67	1.836,26	676,95	86,09
<b>TOTAL</b>	<b>51.214,47</b>	<b>24.863,18</b>	<b>14.494,05</b>	<b>8.179,39</b>	<b>3.393,46</b>	<b>284,37</b>

Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras

**Grafico 36**  
**Número de empleados en el sector público y privado.**  
**Período: 2007 – 2010**  
**(Miles de personas)**



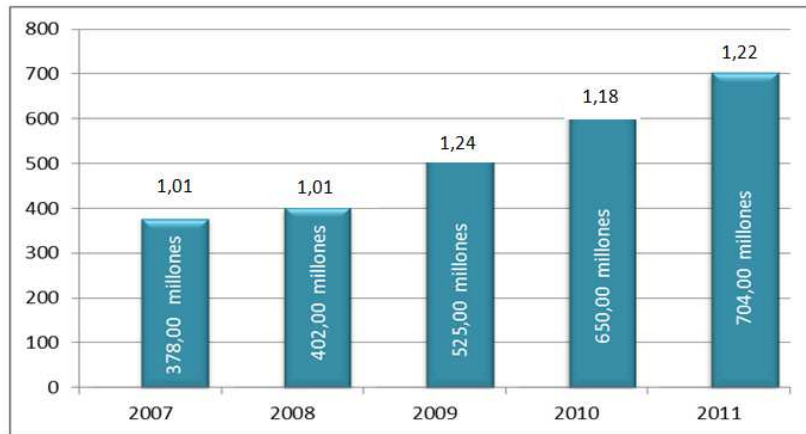
Fuente: INEC  
 Elaborado por: Cámara de Industrias de Guayaquil

En materia de transferencias y donaciones corrientes en donde se encuentran los subsidios entre ellos los de mayor importancia son: combustibles, seguridad social y el BDH. Una de las principales medidas adoptadas por el Gobierno actual fue la duplicación del Bono de Desarrollo Humano, de \$15 a \$30 en 2007 y de \$30 a \$35 en julio de 2009 bajo Decreto ejecutivo No. 1838. Así mismo el monto que se destinó a este rubro se incremento progresivamente en promedio 17% anual alcanzando un máximo para el año 2011 de \$ 704 millones de dólares, y un



número de beneficiarios de 1'220.463 en octubre del 2011, como se muestra en el gráfico 37.

**Grafico 37**  
**Numero de beneficiarios y montos del BDH**  
**Período: 2007 – 2011**  
**(Millones de dólares y miles de personas)**



Fuente: MIES  
Elaborado por: Las Autoras.

En el sector eléctrico hasta el año 2006 existía el subsidio por déficit tarifario, cuyo fin era mantener bajo el costo de comercialización del kw/h; en 2009 se implemento la tarifa de dignidad, que se refiere a una reducción mayor en el costo de la energía eléctrica si se mantiene un nivel de consumo reducido. En 2008 se estableció un bono para la construcción y adquisición de vivienda. Por ultimo, a través del Banco Nacional de Fomento se otorga varios subsidios: a la importancia de la urea debido a la crisis en el sector agrícola, a la harina, arroz, maíz, leche, el crédito 5-5-5, entre otros.

### 3.5.2.2. GASTO DE CAPITAL

Gastos de capital se denomina al total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Central, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación.

Es necesario mencionar que el primer cambio que se dio respecto a la inversión pública en el Ecuador fue el de concepto de inversión y de su distribución por sectores, que pasaron a ser organismos coordinadores dentro de los cuales se agrupaban varios ministerios que se interrelacionaban entre sí para el alcance de un mismo objetivo velando siempre por la creación de proyectos que resulten rentables para el país.

Durante el período 2007–2011 los gastos de capital totalizaron \$26.950 millones de dólares, es decir, representaban el 34% del total de gastos, con un crecimiento anual promedio de 40%; sin embargo no tuvieron el mismo incremento que los gastos corrientes. Dentro de ellos el gasto de capital tuvo una mayor participación difiriendo en 1,5 puntos porcentuales con los gastos de inversión (Ver tabla 23). Cabe recalcar que desde el año 2009 este último rubro ha tenido un constante crecimiento en donde la cuenta que más aumento fue la de obras públicas, pues triplicó su valor al pasar de \$ 529 en 2008 a \$1.532 en 2009<sup>34</sup> (gastos destinados en su mayoría a viviendas y carreteras).

---

<sup>34</sup> Ejecución Presupuestaria: Presupuesto General del Estado devengado, Ministerio de Finanzas- 2009

**Tabla 23**  
**Composición del Gasto de Capital**  
**Período: 2007 – 2011**  
**Millones de dólares y porcentajes**

Años	TOTAL GASTO CAPITAL	GASTO DE INVERSION		GASTO DE CAPITAL	
		MILLONES	% PART	MILLONES	% PART
2007	<b>2.284,846</b>	<b>1.130,294</b>	49,47%	1.154,552	50,53%
2008	<b>4.361,519</b>	<b>1.862,138</b>	42,69%	2.499,381	57,31%
2009	5.985,511	<b>2.937,534</b>	49,08%	3.047,977	50,92%
2010	6.390,058	<b>3.310,709</b>	51,81%	3.079,349	48,19%
2011	7.927,953	<b>4.203,983</b>	53,03%	3.723,969	46,97%
<b>TOTAL</b>	<b>26.949,886</b>	<b>13.444,658</b>	<b>49,22%</b>	<b>13.505,228</b>	<b>50,78%</b>

Fuente: BCE- MEF

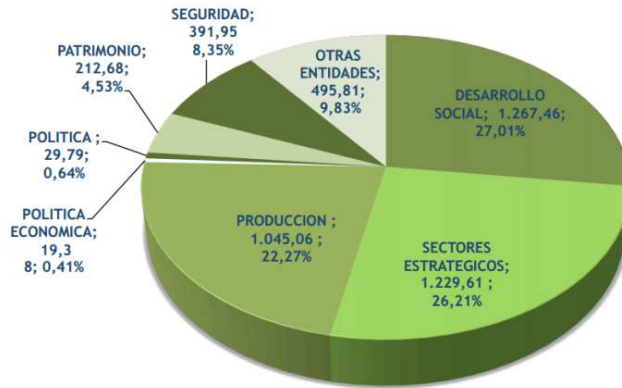
Elaborado por: Las Autoras.

En Ecuador, luego de la aprobación de la Constitución de 2008, se delega a SENPLADES la responsabilidad de organizar los lineamientos y planes de acción bajo los cuales debe regirse el sistema de Inversión Pública y así mismo de establecer las áreas prioritarias de inversión y la cantidad de fondos a destinarse para cada una de ellas. El Plan Anual de Inversiones (PAI) se crea como un instrumento de dicha Secretaría para la distribución de los recursos.

A modo de ejemplo tomaremos el año 2011 para ilustrar la distribución de los recursos destinados a inversión y a su vez indicar qué sectores ha considerado la SENPLADES como prioritarios (Ver gráfico 38 y 39).

Según la proforma del PGE 2011, la inversión pública canalizó sus recursos en tres rubros principalmente, entre ellos: el Sector Social, los Sectores estratégicos y el Sector Productivo. El primer sector en mención representó el 27% del total en el año 2011, seguido de la inversión al sector hidroeléctrico y productivo presentando similar asignación de recursos (22%).

**Grafico 38**  
**Distribución del PAI por sector**  
**Periodo: 2011**  
**Millones de dólares y % al PIB**



Fuente: MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

**Grafico 39**  
**Lineamientos Prioritarios del PAI**  
**Periodo: 2011**

REQUERIMIENTO 2011	ASIGNACIÓN	% PARTICIPACION
DESARROLLO SOCIAL	1.267,46	27%
CAPACIDADES HUMANAS	859,28	
PROTECCION SOCIAL	328,21	
VIVIENDA Y SANEAMIENTO AMBIENTAL	79,59	
SOBERANÍA ENERGÉTICA Y CAMBIO DE LA MATRIZ ENERGÉTICA	1.050,57	22%
PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD SISTÉMICA	1.045,06	22%
EFICIENCIA ESTATAL	139,96	23%
CIENCIA Y TECNOLOGÍA	66,34	2%
OTROS	1.122,36	24%
<b>TOTAL</b>	<b>4.691,75</b>	<b>100%</b>

76%

Fuente: MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

Cabe recalcar que dentro de los sectores estratégicos, el Gobierno busca invertir en dos megaproyectos las hidroeléctricas Coca Codo Sinclair y Sopladora de las cuales se espera obtener rentabilidad mayor al 14%; con el fin de recuperar la

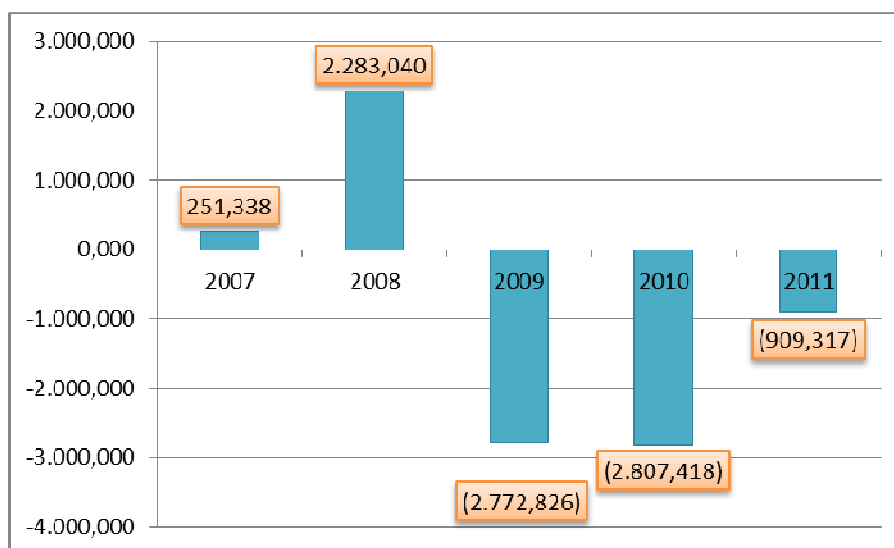
soberanía energética y así evitar los racionamientos; eliminando paralelamente los recursos que se destinan a la compra de energía. Con este proyecto se pretende incluir al país dentro del grupo de los proveedores energéticos y consecuentemente aumentar las fuentes de ingresos del país.

Dentro de la Proforma cuatrianual se incluyen los montos destinados a los megaproyectos, los cuales son financiados parte por recursos propios (15%) y otra parte por recursos provenientes del exterior a razón de endeudamiento público (85%) los cuales tienen participación en cada proforma anual, ya que se debe garantizar la obtención del total de ingresos necesarios para la puesta en marcha del proyecto.

### 3.5.3. RESULTADOS GLOBALES

Desde que se adoptó la dolarización hasta el año 2007, el PGE del Ecuador registro superávit globales a excepción de los años 2003 y 2004 como lo vimos en el análisis de los resultados hasta el 2006. Sin embargo, a pesar del superávit que se registró en el 2008 (producto de la destrucción de fondos petroleros), para el año 2009, de presentó un drástico déficit de \$2.773 millones (5,3% del PIB); según lo muestra el gráfico 40, en parte originario de la crisis internacional pero en su mayoría por la política excesiva de gasto. Es preciso mencionar que en estos tres años en los que el país ha registrado resultados negativos en sus cuentas fiscales, los precios del crudo han alcanzado niveles record.

**Gráfico 40**  
**Superávit /Déficit del PGE**  
**Periodo: 2007- 2011**  
**Millones de dólares**



Fuente: BCE- MEF  
Elaborado por: Las Autoras.

### 3.5.4. GASTO SOCIAL

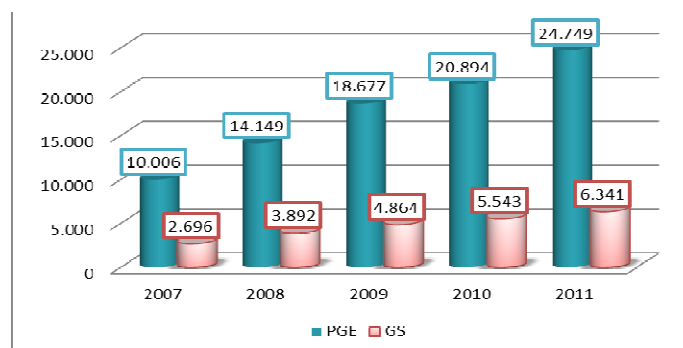
Al analizar los recursos que se han destinado al sector social en estos últimos cinco años, según muestra la tabla 24 y el gráfico 41, es preciso mencionar que mientras el PGE crecía al 26% anual, el rubro de inversión social lo hacía al 24%, totalizando a fines de 2011 \$ 23.335 millones, lo que representó 26% del PGE y 8% del PIB. Estos resultados superan 8 puntos porcentuales si hablamos de crecimiento promedio anual (16%) y el doble de la participación con respecto al PIB entre 2002 y 2006 (4%).

**Tabla 24**  
**Presupuesto General del Estado destinado a Gasto Social**  
**Período: 2007-2011**  
**Millones de dólares**

Años	PIB	PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO (PGE)	GASTO SOCIAL (GS)	% GS / PGE	% PIB
2007	45.504	10.006,07	2.695,82	26,94%	5,92%
2008	54.209	14.148,92	3.891,54	27,50%	7,18%
2009	52.022	18.677,05	4.863,98	26,04%	9,35%
2010	57.978	20.894,47	5.542,80	26,53%	9,56%
2011	65.945	24.749,17	6.340,68	25,62%	9,62%
<b>TOTAL</b>		<b>88.475,68</b>	<b>23.334,82</b>	<b>26,53%</b>	<b>8,33%</b>

Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

**Gráfico 41**  
**Presupuesto General del Estado destinado a Gasto Social**  
**Período: 2007 – 2011**



Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

Las prioridades en la asignación de los recursos para los sectores de Salud, Bienestar Social, Desarrollo Urbano y Vivienda, y Trabajo se presentan en la tabla 25. La mayor participación de recursos en el año 2011, al interior del Sector Social fue el Sector Educación totalizando a fines de 2011 \$12. 665, es decir mas del 50% del total social y tres veces mas con respecto al periodo 2002-2006. Para este sector los lineamientos se enfocaron principalmente en la reducción de barreras por ciclo educativo, concentrando su accionar en el incremento paulatino de cobertura para el desarrollo infantil, con el apoyo de programas como Aliméntate Ecuador (PAE), en donde se destino alrededor de \$ 32.2 millones para su ejecución<sup>35</sup>. Seguimiento del gasto destinado a salud (21%) donde el Ministerio de Salud fijó cuatro ejes principales de gestión: institucional modelo de atención, recursos humanos e informática; y en tercer lugar Bienestar Social (18%). De los rubros incluidos en el gasto social, el de mayor crecimiento anual fue el sector desarrollo urbano y vivienda (28%) cuya líneas de acción se orientaron a mejorar el sistema de protección social (Ver gráfico 42).

**Tabla 25**  
**Presupuesto para Gasto Social por Sectores**  
**Período: 2007-2011**  
**Millones de dólares**

<b>Años</b>	<b>TOTAL GASTO SOCIAL</b>	<b>EDUCACION</b>	<b>SALUD</b>	<b>BIENESTAR SOCIAL</b>	<b>DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA</b>	<b>TRABAJO</b>
2007	2.695,82	1.383,64	606,44	514,11	172,11	19,53
2008	3.891,54	1.846,91	880,14	661,38	464,93	38,19
2009	4.863,98	2.817,23	921,65	844,20	235,88	45,01
2010	5.542,80	3.049,02	1.153,27	1.067,90	213,68	58,93
2011	6.340,68	3.567,99	1.307,79	1.162,57	217,41	84,92
<b>TOTAL</b>	<b>23.334,82</b>	<b>12.664,79</b>	<b>4.869,28</b>	<b>4.250,16</b>	<b>1.304,01</b>	<b>246,58</b>

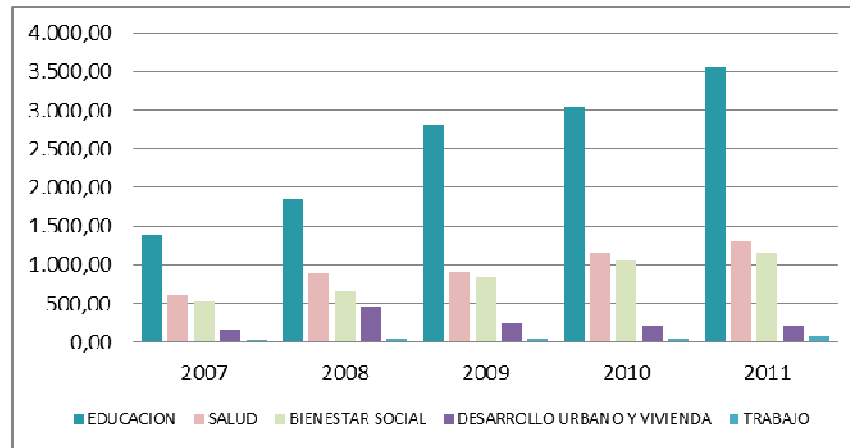
Fuente: BCE- MEF

Elaborado por: Las Autoras.

<sup>35</sup> Boletín de inversión social N° 31, Ministerio de Finanzas 2010.



**Grafico 42**  
**Presupuesto General del Estado destinado a Gasto Social**  
**Período: 2007-2011**



Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

Con respecto a los gastos por grupo el ministerio de Coordinación del Desarrollo Social en su informe de 2011, al analizar la composición del presupuesto del sector social por grupo de gasto destaca que el mayor porcentaje estuvo destinado a cubrir gastos en personal (51%), seguido de gasto de inversión (33%).

### 3.5.5. FINANCIAMIENTO Y DEUDA PÚBLICA

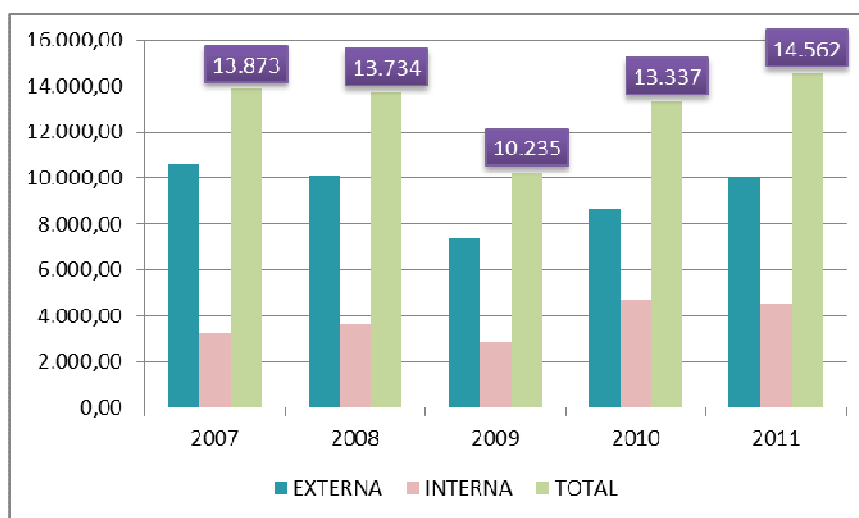
En cuanto al financiamiento entre el periodo 2007-2011, se observa en la tabla 26 y gráfico 43, que totalizan \$ 65.740, y de ellos el más representativo es el saldo con prestamistas externos (17% del PIB), observándose una notoria reducción en el año 2009 tras el proceso de desendeudamiento pero que sorpresivamente a finales de 2011 vuelven a presentar valores similares que el 2008. La deuda interna es tan solo del 7% del PIB.

**Tabla 26**  
**Saldo de la Deuda Pública: Interna y Externa**  
**Período: 2007- 2011**  
**Millones de dólares y porcentaje**

Años	EXTERNA		INTERNA		TOTAL	
	SALDO	DEUDA /PIB	SALDO	DEUDA /PIB	SALDO	DEUDA /PIB
2007	10.632,70	23,37%	3.239,90	7,12%	13.872,60	30,49%
2008	10.088,90	18,61%	3.645,10	6,72%	13.734,00	25,34%
2009	7.392,50	14,21%	2.842,20	5,46%	10.234,70	19,67%
2010	8.671,70	14,96%	4.665,10	8,05%	13.336,80	23,00%
2011	10.055,30	15,25%	4.506,50	6,83%	14.561,80	22,08%
<b>TOTAL</b>	<b>46.841,10</b>	<b>17,28%</b>	<b>18.898,80</b>	<b>6,84%</b>	<b>65.739,90</b>	<b>24,12%</b>

Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

**Gráfico 43**  
**Saldo de la Deuda Pública: Interna y Externa**  
**Período: 2007-2011**



Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

Por otro lado, el rubro de desembolsos que el Presupuesto del Estado destina para el pago de la deuda pública tanto interna como externa durante el periodo analizado, totalizaron \$11.779, de los cuales las amortizaciones ascienden a \$8.386 y los intereses \$3.393, representando el 68% y 12% respectivamente. Lo mencionado anteriormente se presenta en la siguiente tabla 27.

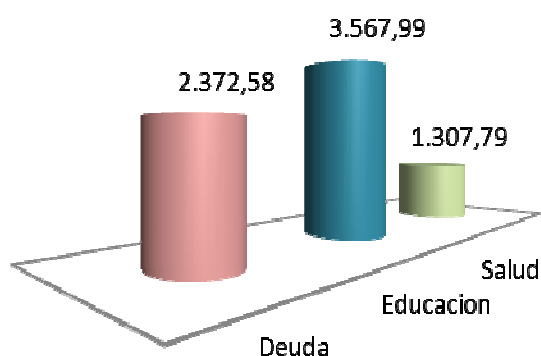
**Tabla 27**  
**Presupuesto General del Estado para pago de la Deuda**  
**Período: 2007-2011**  
**Millones de dólares**

Años	PIB	PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO (PGE)	PAGO DE LA DEUDA	% DEUDA / PGE	% DEUDA / PIB
2007	45.504	10.006,07	2.742,24	27,41%	6,03%
2008	54.209	14.148,92	3.161,86	22,35%	5,83%
2009	52.022	18.677,05	1.963,72	10,51%	3,77%
2010	57.978	20.894,47	1.539,03	7,37%	2,65%
2011	65.945	24.749,17	2.372,58	9,59%	3,60%
<b>TOTAL</b>		<b>88.475,68</b>	<b>11.779,42</b>	<b>15,44%</b>	<b>4,38%</b>

Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras.

Al comparar la participación que tiene la deuda pública y la inversión social dentro del PGE para el año 2011 se obtiene como resultado lo expresado en el gráfico 44; en donde claramente existe una diferencia de \$1.195 millones de dólares entre lo que se destina a inversión en educación (14% del PGE) en relación con el pago de la deuda (9%). Esta disminución fue producto también de una reducción en el saldo de los Bonos Globales 2012 y 2030 (93.22%), tras el proceso de desendeudamiento detallado en el apartado anterior.

**Gráfico 44**  
**Pago de deuda en comparación con Gasto en Educación y Salud**  
**Período: 2011**  
**Millones de Dólares**



Fuente: BCE, MEF

### 3.6. MANEJO DEL ENDEUDAMIENTO A PARTIR DE LA APROBACION DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE ECUADOR -2008.

El endeudamiento público ha sido un tema de vital importancia durante la historia del Ecuador. El monto que representaba ésta dentro de los egresos del Estado no le permitía a los gobiernos tener flexibilidad para manejar los rubros prioritarios. Sumado a los manejos ilegítimos e inexplicables que tenían ciertos gobiernos hacían que el tema del endeudamiento sea un verdadero problema para el país.

Luego del proceso de desendeudamiento llevado a cabo en el año 2009 el gobierno actual empieza a tener un nuevo manejo de deuda guiado siempre por los cambios Constitucionales del 2008 y los reglamentos que surgían a partir de este. Se hace imprescindible conocer bajo que reglas o condiciones se esta manejando el endeudamiento publico; recordando que el financiamiento es beneficioso siempre y cuando el gasto del interés que se paga sea moderado; si el gasto de interés es muy elevado, el financiamiento sería perjudicial que llegaría a obstaculizar la ejecución de planes y programas, por cuanto el dinero obtenido se iría solamente en el pago de intereses.

La Constitución de la Republica, en su articulo 290, establece en relación al endeudamiento publico que se recurrirá al mismo sólo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes; financiarán exclusivamente programas y proyectos de **inversión para infraestructura** o proyectos que tengan capacidad financiera de pago. Inclusive, el Gobierno Nacional en el Art. 124 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, se impuso un techo de endeudamiento público correspondiente al 40% del PIB. La contratación de deuda pública se regirá por las directrices de la planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento que definirá su conformación y funcionamiento. El poder ciudadano vigilará y auditará el endeudamiento público.

Otra restricción importante que consta en la Constitución de la República, es la prohibición de la estatización de deuda privada, con el fin de evitar hechos como los ocurridos en la década de los ochenta.

Adicionalmente, la Constitución define que el endeudamiento público no deberá afectar a la soberanía nacional y que los convenios de renegociación no contendrán, de forma tácita o expresa, ninguna forma de anatocismo o usura. De esta manera se establecieron las nuevas formas de endeudamiento rechazando y reprobando aquellos que no cumplen con los requisitos mínimos necesarios para traducirse en mejoras del bienestar de las y los ciudadanos.

Esta decisión se vio respaldada en el año 2008 tras la publicación del informe final de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público, que reveló resultados preocupantes en cuanto a las características de las deudas contraídas con organismos financieros internacionales y gobiernos o entidades oficiales de nueve países. Seguidamente, se detallan dichas relaciones.

### **3.6.1. DEUDAS MULTILATERALES Y BILATERALES**

La deuda multilateral se define como el conjunto de obligaciones o compromisos monetarios contraídos o asumidos por el Estado, generalmente, a mediano y largo plazo, por sus entidades descentralizadas y autónomas, incluyendo gobiernos locales, con organismos financieros multilaterales o regionales, tales como, BID, BM, FMI, etc. La deuda bilateral por su parte hace referencia al conjunto de obligaciones o compromisos monetarios contraídos o asumidos por el Estado, generalmente a mediano y largo plazo, por sus entidades descentralizadas y autónomas, incluyendo gobiernos locales, con gobiernos extranjeros, organismos o agencias de cooperación vinculadas directamente a dichos gobiernos (deuda entre gobiernos).

Por lo que, es curioso analizar que no se hayan tomado medidas hasta el día de hoy con respecto a la deuda multilateral, cuando al final del año 2006 de acuerdo

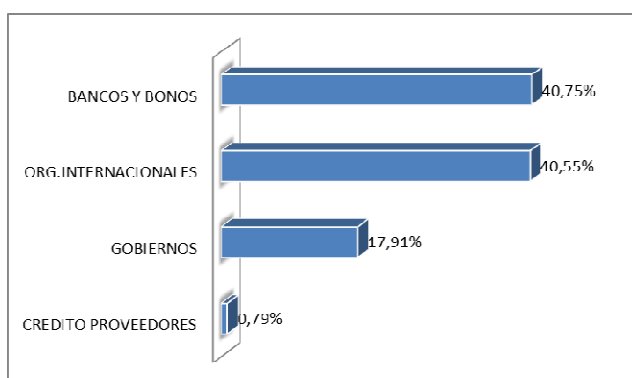
con las cifras publicadas en el Ministerio de Finanzas, los saldos de la deuda comercial y multilateral presentaban una proporción similar, alrededor de 4.000 millones de dólares cada uno, representando mas del 40% con respecto a la deuda externa total según muestra la tabla 28 y el gráfico 45.

**Tabla 28**  
**Deuda Pública Externa por Acreedor**  
**Periodo: 2006**  
**Millones de dólares**

ACREEDOR / TRANSACCION	SALDO (\$ 1/12/2006)
<b>TOTAL DEUDA EXTERNA</b>	<b>10.214.866</b>
<b>ORG. INTERNACIONALES</b>	<b>4.141.833</b>
Banco Mundial	762.205
AIF	14.091
BIRF	748.114
BID	1.637.745
CAF	1.202.384
FIDA	16.801
FMI	22.698
FLAR	300.000
<b>BANCO S Y BONOS</b>	<b>4.162.704</b>
Convenios Originales	183.212
Bonos Brady	119.492
Desuento	12.343
Par	50.183
PDI	56.966
Bonos Globales	3.860.000
Bonos 2030	2.700.000
Bonos 2012	510.000
Bonos 2015	650.000
<b>GOBIERNOS</b>	<b>1.829.637</b>
<b>CREDITO PROVEEDORES</b>	<b>80.692</b>

Fuente: CAIC  
 Elaborado por: Las Autoras.

**Gráfico 45**  
**Deuda Pública Externa por Acreedor**  
**Periodo: 2006**



Fuente: MF  
 Elaborado por: Las Autoras.

### **3.6.1.1. DEUDA MULTILATERAL: RELACIONES CON ACREEDORES**

El grupo de organismos multilaterales de crédito está conformado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), líder y vigilante del orden monetario-financiero; el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), denominado también Banco Mundial; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); la Corporación Andina de Fomento (CAF); el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR); y, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agropecuario (FIDA); cuyos créditos eran destinados a proyectos de inversión y a programas de ajuste fiscal o cambio estructural, los mismos que eran contraídos sin ninguna objeción por parte del estado ecuatoriano y de los diferentes gobiernos de turno.

Según datos estadísticos elaborados por la Comisión de Investigación de la Deuda Externa (CEIDEX)<sup>36</sup>, el mismo que sirvió de base para la CAIC, muestra en su informe final que Ecuador contrajo 286 créditos con organismos multilaterales en el periodo 1976-2006 por montos que sumados ascienden a US\$ 12.500,3 millones, lo que representa el 42% de la deuda externa pública contratada en el citado lapso. La tabla 29, menciona lo expresado anteriormente.

---

<sup>36</sup> Comisión creada mediante Decreto Ejecutivo No.1272, R.O. del 11 de Abril del 2006, durante la presidencia de Alfredo Palacios y con una duración de 6 mese. La Comisión Especial de Investigación de la Deuda Externa, integrada por Monseñor Luis Alberto Luna Tobar, quien la presidió, Eco. Eduardo Valencia, Eco. Leonardo Vicuña, Eco. Hugo Arias, Eco. Carlos Cortez, Lcda.. Juana Ramos y el Dr. Alfredo Castillo.

**Tabla 29**

<b>Acreedores</b>	<b>Número Créditos</b>	<b>Monto Millones de dólares</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
<b>Componente A. (Organismos Multilaterales)</b>				
• Banco Interamericano de Desarrollo BID	111	3.804.2	30	
• Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF	59	2.421.1	19	
• Corporación Andina de Fomento CAF	101	3.493.5	28	
• Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA	5	45.0	1	
• Fondo Latinoamericano de Reservas FLAR	5	1.308.4	10	
• Fondo Monetario Internacional FMI	3	1.289.58	10	
• Acuerdo de Santo Domingo	1	47.40	1	
• Otros	1	91.20	1	
<b>Suman los créditos contratados con organismos multilaterales:</b>	<b>286</b>	<b>12.500.3</b>	<b>100</b>	<b>42 %</b>

Fuente: CEIDEX

Elaborado por: CAIC

Asimismo la CAIC, profundizando mas este análisis, pues conto con el tiempo necesario, respaldo político y técnico, detalló que el desarrollo de este proceso de endeudamiento con los organismos multilaterales se origina en una primera etapa con créditos destinados exclusivamente a proyectos de inversión, conforme disposiciones legales de la Constitución de 1998 artículo 259 (Normativa vigente hasta el 2008), que prohíbe financiar gastos corrientes con recursos del crédito público; esto unido a las normativas que establecen los Convenios de Constitución de las instituciones multilaterales, se preveía que el desarrollo tan anhelado por los ecuatorianos estaba a punto de plasmarse; pues la modalidad de créditos contemplaban claramente el apoyo a proyectos específicos de fomento y reconstrucción, en el caso del Banco Mundial, y, para fines de desarrollo, si se trata del BID, precautelando que el importe de un préstamo se destine únicamente a los fines para los cuales fue concedido el préstamo, “con la debida



**atención a los factores de economía y eficiencia, haciendo caso omiso de influencias o consideraciones de carácter político o no económico”<sup>37</sup>**

En contravención a la legislación de los países miembros y de su misma normativa, a mediados de la década de los 80, pero con mayor facilidad desde mediados de los 90, los entes financieros multilaterales ponen a disposición los préstamos para Ajuste Estructural y aquellos destinados a la ejecución de Programas Macroeconómicos, con los cuales se logró resolver de manera ficticia el problema de financiamiento del PGE; pues estos créditos indujeron un proceso de autogeneración del endeudamiento, donde el servicio de amortización e intereses se cubría con nuevos créditos, y por montos, cada vez, superiores a los que se amortizaban; creando así una perniciosa dependencia presupuestaria, y ojo, esto no se daba por los montos contraídos, porque el endeudamiento no es malo per se, sino por las **condiciones o medidas** que los gobiernos debían adoptar para recibir los desembolsos convenidos, y **el uso real** al cual se destinaban estos créditos.

Para ilustrar un poco mas en detalle, tomaremos como ejemplo los 12 préstamos otorgados al país por 1.052 millones de dólares, con el fin de consolidar el Plan Brady en el año 1995; y en cuyo análisis la CAIC revela las condicionantes o requisitos que los negociadores exigían para cada préstamo, entre ellos se destacan los siguientes:

- Tarifas del diesel ajustadas antes de negociaciones
- Pagos a través de la red bancaria
- Plan de reestructuración incluyendo cronograma de reducción de empleados públicos

---

<sup>37</sup> Cláusula b) de la Sección 5 Utilización de los préstamos concedidos o garantizados por el Banco, del Convenio de Constitución del Banco Mundial.

- Restructuración / privatización de empresas públicas con fechas límite y valor estimado que el Gobierno espera recibir
- Restructuración de Telecomunicaciones (posición de reserva de activos alquilados y entrega de concesiones - si no se venden las empresas)
- Copia final del convenio firmado con los bancos comerciales en Madrid incluyendo convenio de prenda colateral
- Guías genéricas preparadas con CONAM para privatización/desinversión.

Estos condicionamientos, constituyeron un mecanismo de presión que los organismos multilaterales hábilmente implantaron, pues la CAIC muestra que en las refinanciaciones se utilizaron los mismos argumentos: *“la normalización de las relaciones de Ecuador con los mercados financieros internacionales y la posibilidad de atraer la inversión extranjera”*, situación que no se produjo en lo absoluto para beneficio del prestatario, sino mas bien sirvieron para encaminar la participación del país en el sistema de globalización; reducir el margen de maniobra del Estado a fin de que el mercado interactúe libremente, y, que Ecuador asuma la obligación mediática de saldar obligaciones pendientes con acreedores internacionales, inclusive privados; **condición** fundamental previa o durante la contratación de los préstamos.

En cuanto al uso real de los créditos, y tomando como referencia el Plan Brady, estos recursos de acuerdo con los **convenios**, se debieron destinar de la siguiente manera: **el 61% a programas: de Ajuste Estructural, Reforma del Estado (MOSTA) y Reforma de Empresas, en el caso del BM; y a los sectores Agrícola, Financiero y Transportes, en créditos del BID; y el 39% a la Reducción de Deuda y Servicio de la Deuda** (compra de garantías colaterales del Plan Brady); pero se constató que de lo otorgado, solo el 4% se utilizó en los programas predeterminados y el 96% se destinaron a compromisos con la banca privada internacional (Ver gráfico 46), no solo en la citada compra de garantías de febrero de 1995, sino en pagos posteriores efectuados hasta el año 2000.

**Grafico 46**



Fuente: CAIC  
Elaborado por: CAIC

Además, los resultados de la Auditoría Integral de los créditos multilaterales revelan ilegitimidad en la misma, debido a que estos organismos constituidos en agentes financieros refinanciaron la deuda externa e incluyeron el cobro de intereses sobre intereses, muestra de ello son el canje de los Bonos Brady en donde la deuda externa comercial ecuatoriana "elegible" totalizaba un monto de **US\$ 7.070 millones**, que correspondían **US\$ 4.521 millones** de Principal y **US\$ 2.549,2 millones** de Intereses Vencidos, luego pasa a ser refinanciada a través de la emisión de Bonos Brady PDI e IE, generando nuevos intereses. Cabe recalcar que esa deuda tenía un valor monetario de alrededor del 25% en el mercado secundario; mientras tanto la reducción del monto transformado en Bonos Brady fue de apenas US\$ 1.174 millones en la parte de capital, no existiendo ninguna reducción en la parte de los intereses.

### **3.6.1.2. DEUDA BILATERAL: RELACIONES CON ACREEDORES**

Dentro de la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC) se estructuraron algunas subcomisiones, entre ellas la Subcomisión de Deuda Bilateral, encargada de realizar el análisis correspondiente a los préstamos entre gobiernos, bajo todas sus modalidades.

La CAIC procedió a auditar a los nueve países con mayores acreencias con Ecuador tales como Noruega, Bélgica, Francia, Alemania, Italia, España, Reino Unido, Brasil, Dinamarca, Japón, Israel, Estados Unidos y aquellos que conforman el Club de París, durante el periodo 1976-2006.

Al 31 de diciembre de 2007, la deuda bilateral contratada de Ecuador era de US\$ 2.615 millones, correspondientes a 109 créditos. De estos, el 55,9% estuvo dirigido a amortizar el capital, el 32,3% cubrió el pago de intereses regulares y la diferencia (11,8%) correspondió al pago de comisiones e intereses por mora.

La tabla 30 muestra que, de los créditos contraídos se auditaron 36 préstamos que suman US\$ 1.609 millones, equivalentes al 61,5% del conjunto de valores suscritos originalmente; siendo los mayores acreedores España (16) y Brasil (15) que representan el 25% y 42% respectivamente de la deuda bilateral contratada.

**Tabla 30**

**CRÉDITOS AUDITADOS SOBRE EL TOTAL DE CRÉDITOS ORIGINALES  
MONEDA USD (Cotización al 31 de diciembre de 2007)  
SALDO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2007**

CRÉDITOS ORIGINALES				CRÉDITOS AUDITADOS			% CREDITOS CAUDITADOS	
PAIS ACREEDOR	Nº	MONTO CONTRATADO	SALDO ADEUDADO	Nº	MONTO CONTRATADO	SALDO ADEUDADO	%M. C.	%S. A.
ALEMANIA	13	137.396.162,05	60.181.696,24	0	-	-	-	-
BÉLGICA	9	24.143.481,80	16.947.132,24	1	1.386.200,10	1.386.200,10	5,74	8,18
BRASIL	18	1.091.593.592,38	553.533.488,19	15	1.038.273.379,00	534.538.801,68	95,12	96,57
CHINA	6	22.212.731,47	7.101.568,19	0	-	-	-	-
DINAMARCA	2	22.046.969,71	16.734.752,06	0	-	-	-	-
ESPAÑA	35	650.606.523,66	374.492.801,67	16	369.218.548,71	240.050.175,95	56,75	64,10
FRANCIA	12	165.994.436,01	86.543.841,77	1	32.528.770,94	15.310.727,44	19,60	17,69
ITALIA	5	105.628.894,10	76.211.625,58	1	70.672.538,04	70.672.538,04	66,91	92,73
INGLATERRA	1	32.000.000,00		1	32.000.000,00	-	100,00	-
JAPON	8	363.464.334,13	178.745.388,17	1	64.785.889,77	31.065.570,90	17,82	17,38
<b>TOTAL</b>	<b>109</b>	<b>2.615.087.125,31</b>	<b>1.370.492.294,10</b>	<b>36</b>	<b>1.608.865.326,56</b>	<b>893.024.014,11</b>	<b>61,52</b>	<b>65,16</b>

Fuente: SIGADE

Elaborado por: Banco Central

En los convenios analizados la auditoría encontró las siguientes cuatro características comunes:

- a) **La ayuda ligada**, significa que el financiamiento estuvo condicionado a la compra de bienes y servicios producidos por el acreedor y a la contratación de empresas constructoras y fiscalizadoras de la misma procedencia, lo que restó garantías de calidad y precios justos. Ejemplos de estas limitaciones son los proyectos como la Represa Daule-Peripa o el Trolebús en Quito.
  
- b) **La renuncia a la soberanía nacional** con el consecuente sometimiento a una jurisdicción e idioma extranjeros, justificada por una tácita (no explícita) admisión en la Constitución vigente a la suscripción de los contratos de crédito; es decir al aceptar someter los contratos a la legislación del país acreedor o un tercero, se permitió que en los contratos se establezcan cláusulas extrañas al ordenamiento jurídico ecuatoriano. Mención especial en este punto merece el caso del anatocismo, las cláusulas impuestas en los contratos y la violación a la normativa interna que conlleva su aplicación.

- c) **Los recursos provenientes del crédito, en su mayoría, no ingresan al país.** En realidad, el dinero solamente cambia de cuenta en el país acreedor, debiendo el prestatario cubrir variaciones por inflación y diferencial cambiario que se traducen en incrementos sustanciales en el costo del financiamiento. Esta circunstancia vuelve al país dependiente de la información contable ajena, dificulta el control y lo presiona a contraer préstamos complementarios para continuar las obras. Ejemplo de ello es el proyecto San Francisco, debido a que los efectos de los ajustes por inflación y diferencial cambiario incrementaron los costos en un 16% esto es, en US\$ 46 millones, sobre una inversión prevista inicialmente de US\$ 286 millones.
- d) **Los proyectos en su mayoría no cumplen con los objetivos** de entregar servicios a la ciudadanía en la cantidad, calidad y cobertura previstas. Los procesos largos y poco transparentes provocaron variaciones significativas de precios y ajustes en las obras contratadas.

Dentro de estas características comunes en el punto b) en donde se habla de la renuncia a la soberanía nacional, se detalla que tuvieron gran influencia las cláusulas impuestas en los contratos y la violación a la normativa interna que regía en aquel periodo respecto al endeudamiento público externo, términos previstos en las directivas contenidas en el Título I, Capítulo 8, Sección 2, de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC).

Refiriéndonos al punto de las cláusulas impuestas en los contratos, la CAIC revela que en los 36 convenios auditados se determinaron nueve cláusulas abusivas<sup>38</sup> que se presentaban con frecuencia en los convenios firmados con los diferentes países, las mismas que se detallan en el tabla 31.

---

<sup>38</sup> Cláusulas no negociadas individualmente y que son contrarias a la buena fe y al justo equilibrio de los derechos y obligaciones entre las partes contratantes.

**Tabla 31**

#	Cláusulas Abusivas comunes en los Países acreedores	%
1	Pago de indemnizaciones, costos y gastos futuros indeterminados	62%
2	Amortizaciones anticipada condicionada	50%
3	Exigencia de una declaración del acreditado conforme a un anexo (adhesión en lugar de acuerdo de voluntades) de que el convenio se apega a la Ley nacional	43%
4	Cláusula Pari Passu <sup>39</sup> en beneficio exclusivo del acreedor	33%
5	Únicamente la certificación del acreedor es prueba suficiente y válida, en caso de controversias	33%
6	Desembolso de fondos sujeto a condiciones que afectan a terceros (pago previo a proveedores)	33%
7	Multas y penalizaciones adicionales al interés de mora para casos de incumplimiento <sup>40</sup>	33%
8	Se declara unilateralmente de plazo vencido el crédito en caso de moratoria de Ecuador no sólo en el crédito en cuestión sino en cualquier otro contrato con el país acreedor.	30%
9	Costos ocultos: interés+ comisión por desembolso + comisión por disponibilidad + seguros + gastos +...	23%

Fuente: Convenios de Crédito

Elaborado por: Las Autoras

Por otro lado, con respecto a la violación de la normativa interna, la CAIC presentó los siguientes resultados mostrando indicios de ilegalidad en la fase precontractual de los contratos:

- El 83% de los informes emitidos por la Subsecretaría de Crédito Público no incluyen un análisis de la situación económica o capacidad de pago de la entidad beneficiaria del crédito, como lo dispone el artículo 125 de la LOAFYC. Debido a esta falencia en los informes, el inciso segundo del

<sup>39</sup> Principio legal, que obliga a una de las partes contratantes, a hacer extensivo un beneficio concedido a una persona o entidad, a todas las demás con las que tiene un contrato similar

<sup>40</sup> Artículos 2141 y 2142, 2114 y 2115 del Código Civil y 558 del Código de Comercio prohíben cláusulas penales adicionales al interés de mora.

artículo 128 del cuerpo legal en referencia tampoco fue aplicado. El Estado otorgó su garantía sin conocer con certeza ni haber ponderado adecuadamente la verdadera capacidad de pago de la entidad garantizada.

- La disponibilidad de información respecto del proyecto, su rentabilidad, programación y otros aspectos relacionados, fue limitada; en los archivos del Ministerio de Finanzas no se encontraron todos los proyectos de inversión, pese a que el artículo 123 de la norma aplicable exige que la entidad solicitante del crédito envíe al Ministerio toda la documentación que sustenta el proyecto, previa la solicitud de autorización para adquirir el compromiso.
- Mención especial merecen los créditos concedidos por el BNDES<sup>41</sup> a Ecuador. De los financiamientos otorgados al país que fueron analizados (8 convenios), cuatro de ellos fueron contratados a través de la suscripción de un convenio de crédito; los restantes se pusieron en vigor a través de notas promisorias o pagarés, exclusivamente. Este procedimiento constituye un incumplimiento de la disposición taxativa contenida en el artículo 127 de la LOAFYC.

**En lo que respecta al Club de París**, la CAIC en su informe reveló que el mismo impuso condiciones en las negociaciones a Ecuador, tales como: el sometimiento a la supervisión del FMI, producto de una fuerte presión del grupo de países prestamistas.

La República del Ecuador suscribió Minutas Acordadas con un grupo de acreedores (Club de París). En las Minutas Acordadas se encontraron evidencias de irregularidades, tales como renegociaciones que incluyen el cobro de intereses sobre intereses, prohibido por la legislación ecuatoriana. No se registraron los nombres bajo la firma de los suscriptores de las referidas Minutas, lo que dificultó establecer la identidad de los representantes de las partes firmantes.

---

<sup>41</sup> Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil.



La Subsecretaría de Crédito Público del Ministerio de Finanzas no contaba con un sistema contable que le permita confirmar y validar los saldos de la deuda mantenida con el Club de París, la tasa de interés y los valores de amortizaciones que remite el acreedor para el correspondiente servicio. El Banco Central del Ecuador no brindó información necesaria para determinar el diferencial cambiario con divisas de los acreedores sino a partir del año 2000.

Al 31 de diciembre de 2007 el saldo adeudado con el Club de París ascendió a US\$ 839.7 millones, como se muestra en la tabla 32.

**Tabla 32**

<b>DEUDA PÚBLICA CLUB DE PARIS</b>		
En MM de USD		
<b>PAÍS</b>	<b>SALDO</b>	<b>%</b>
<b>ACREEDOR</b>	<b>31-12-2007</b>	
CANADA	23.34	2.78%
ESPAÑA	17.36	2.07%
E.E.U.U.	52.38	6.24%
FRANCIA	96.89	11.54%
G.BRETAÑA	94.30	11.23%
ISRAEL	161.18	19.20%
ITALIA	253.23	30.16%
JAPON	98.42	11.72%
ALEMANIA	42.57	5.07%
<b>TOTAL</b>	<b>839.67</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: CAIC  
Elaborado por: CAIC

El servicio de este tramo de deuda (amortizaciones e intereses) representó el 9,5% del total del servicio de la deuda externa pagada por el gobierno central. La principal fuente de financiamiento de las amortizaciones fue con recursos internos.

### 3.6.2. CREDITOS ACTUALES: DEUDA EXTERNA

#### 3.6.2.1. SITUACION ACTUAL DEL ECUADOR CON ORGANISMOS MULTILATERALES.

Tras la negociación conseguida en junio de 2009, en donde se logro reducir el peso de la deuda en el Presupuesto General del Estado del 21,59% al 15% y evitar un pago de 7.505 millones de dólares hasta el vencimiento de la misma, es decir el año 2030; el país se decide en el año 2007 limitar sus relaciones con organismos como el FMI y BM por las medidas que imponen al país en materia económica; y por otro lado, alinearse con el BID y la CAF como fuente de financiamiento para proyectos de desarrollo e infraestructura del país. Actualmente Ecuador mantiene una deuda con organismos internacionales cuyos saldos dentro del periodo 2007- 2011 se encuentran detallados en la tabla 33.

**Tabla 33**  
**Evolución de la deuda Publica Externa por Acreedor**  
**Periodo: 2007- 2011**  
**Millones de dólares**

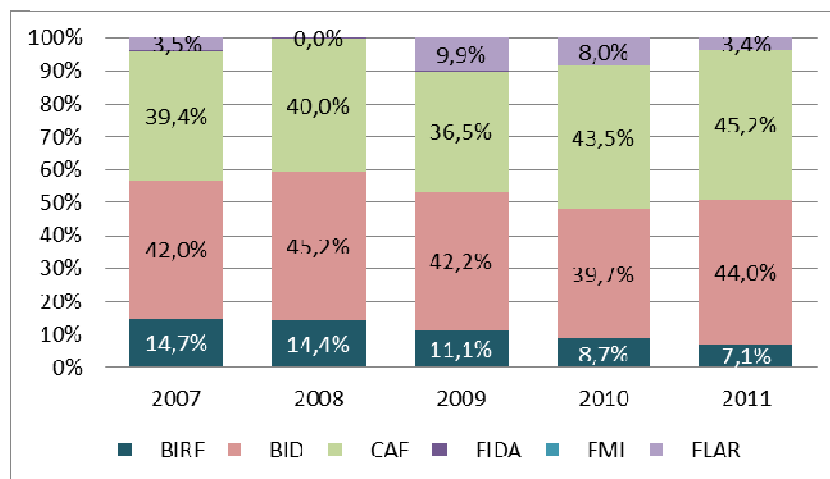
<b>Organismos Internacionales</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>BIRF</b>	698,50	623,90	542,35	455,06	375,66
<b>BID</b>	1.993,80	1.960,70	2.053,89	2.085,62	2.330,35
<b>CAF</b>	1.866,90	1.734,20	1.778,72	2.285,02	2.391,67
<b>FIDA</b>	16,30	14,30	12,93	12,29	13,86
<b>FMI</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>FLAR</b>	166,70	0,00	480,00	420,00	180,00
<b>TOTAL</b>	<b>4.742,20</b>	<b>4.333,10</b>	<b>4.867,88</b>	<b>5.257,99</b>	<b>5.291,53</b>
<b>DEUDA EXTERNA PUBLICA</b>	<b>10.632,70</b>	<b>10.088,92</b>	<b>7.392,48</b>	<b>8.671,40</b>	<b>10.055,30</b>
Relación con la Deuda Externa Publica	<b>44,60%</b>	<b>42,95%</b>	<b>65,85%</b>	<b>60,64%</b>	<b>52,62%</b>

Fuente: MF

Elaborado por: Las Autoras.

De manera complementaria, el gráfico 47 ayuda a visualizar las proporciones en que participan los prestamistas del tramo multilateral y su variación en el periodo observado. Los saldos del Banco Mundial han declinado considerablemente, mientras que la CAF, ha ganado espacios en la concesión de créditos al país, según la información estadística.

**Grafico 47**  
**Evolución de la deuda Publica Externa por Acreedor**  
**Periodo: 2007- 2011**  
**Millones de dólares**



Fuente: MF  
 Elaborado por: Las Autoras.

Lo que involucra analizar en este aspecto sería bajo qué condiciones ahora se están promoviendo dichos créditos y el tipo de inversión al que se dirigirán los prestamos contraídos con la CAF, considerando lo mencionado por Hugo Arias<sup>42</sup>, con respecto al informe de la CAIC en relación al periodo 1976-2006: *"En todos los tramos hay indicios de ilegalidad, abusos e ilegitimidad. Podría decir que en menor magnitud de la CAF y del Flar, aunque son los **más onerosos** después de los bonos"*<sup>43</sup>.

Ante esto se conoce por información publicada en el Banco Mundial que los créditos otorgados por estos organismos multinacionales no exceden el 4%, (tasa literalmente baja). Sin embargo dentro de las condiciones crediticias del Banco Mundial (BM) se impone que el FMI supervise las cuentas ecuatorianas y sugiera destinos de inversión; lo cual según indica el Presidente<sup>44</sup>, se atenta contra la soberanía del país, y se estaría regresando a las mismas practicas destructivas.

<sup>42</sup> Coordinador de la deuda comercial de la Comisión de la Auditoría Integral del Crédito Público.

<sup>43</sup> Entrevista realizada con el diario El Universo el 17 de Noviembre del 2008.

<sup>44</sup> "La deuda pública de Ecuador se ubica en el 21%, dentro de límite del 40%"- Análisis Informativo julio 2011.

### 3.6.3. SITUACION ACTUAL DEL ECUADOR CON ORGANISMOS BILATERALES.

Ecuador durante el periodo 2007-2011 se ha sumado activamente en la búsqueda de mecanismos por mejorar la integración regional ejemplo de ello son los acuerdos estratégicos para el refinamiento petrolero con Venezuela, la firma de acuerdos comerciales con Chile y la posibilidad de financiamiento de obras de infraestructura con Brasil. Además para el 2009, el país decide abrir múltiples líneas de diálogo con potencias emergentes en el ámbito global tales como: India, China, Rusia, Irán.

La deuda bilateral durante el año 2007 en comparación con el 2011 se encuentra estructurada en la tabla 34.

**Tabla 34**  
**Deuda Bilateral por Acreedor**  
**Periodo: 2007 y 2011**  
**Millones de dólares y porcentajes**

PAÍS	2007				2011			
	CONTRATOS ORIGINALES	CLUB DE PARIS	TOTAL	%	CONTRATOS ORIGINALES	CLUB DE PARIS	TOTAL	%
R. DE KOREA	7,2	-	7,2	0,38%	3,2	-	3,2	0,09%
COLOMBIA	0,6	-	0,6	0,03%	-	-	-	-
R.P. DE CHINA	7,1	-	7,1	0,37%	2.290,0	-	2.290,0	61,39%
DINAMARCA	16,7	-	16,7	0,87%	9,9	-	9,9	0,27%
BELGICA	17,0	-	17,0	0,89%	11,8	-	11,8	0,32%
ARGENTINA	11,9	-	11,9	0,62%	1,3	-	1,3	0,03%
CANADA	-	23,3	23,3	1,22%	-	16,2	16,2	0,43%
ALEMANIA	17,4	42,6	60,0	3,13%	17,2	20,0	37,2	1,00%
REINO UNIDO	-	94,3	94,3	4,93%	-	54,6	54,6	1,46%
USA	40,6	52,4	93,0	4,86%	20,6	35,4	56,0	1,50%
FRANCIA	86,5	96,9	183,4	9,58%	46,5	59,6	106,1	2,84%
ISRAEL	-	161,2	161,2	8,42%	-	117,7	117,7	3,16%
BRASIL	238,6	-	238,6	12,47%	295,3	-	295,3	7,92%
ITALIA	76,2	253,2	329,4	17,21%	48,7	185,0	233,7	6,27%
JAPON	184,9	98,4	283,3	14,80%	155,5	74,9	230,4	6,18%
ESPAÑA	369,7	17,4	387,1	20,22%	247,5	12,0	259,5	6,96%
RUSIA	-	-	-	-	7,2	-	7,2	0,19%
<b>DEUDA BILATERAL</b>	<b>1.074,4</b>	<b>839,7</b>	<b>1.914,1</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.154,7</b>	<b>575,4</b>	<b>3.730,1</b>	<b>100,00%</b>
<b>TOTAL DEUDA PUBLICA EXTERNA</b>			<b>10632,7</b>				<b>10055,3</b>	
<b>Relación con la Deuda Externa Publica</b>			<b>18,00%</b>				<b>37,10%</b>	

Fuente: SIGADE.

Elaborado por: Las Autoras.

Podemos observar en el gráfico anterior que la deuda bilateral ha pasado de USD\$ 1914,1 millones de dólares en 2007 a US\$ 3730,1 millones en 2011; esto corresponde un incremento del 94% en tan solo 4 años. Dentro del mismo gráfico podemos evidenciar que China se ha constituido en el mayor acreedor del Estado, pues hasta la fecha, las obligaciones con dicho continente pasaron de US\$ 7,1 millones de dólares en 2007 a US\$ 2.290 a diciembre de 2011. Esta deuda representa el 61% de la deuda bilateral y el 23% del total, seguido por Brasil y España.

Según analistas económicos<sup>45</sup>, el inconveniente que se destaca en relación a los créditos bilaterales y al endeudamiento con China son:

- Tasas de intereses superiores a las que manejan los organismos multilaterales como el BID y la CAF, las mismas que no superan el 4%.
- La dependencia que se crea cuando existe concentración en un solo acreedor; pues se considera un riesgo para el país, si llegara a existir algún inconveniente, o, si las relaciones se lastimaran evidentemente se estaría encadenado a un solo país.

### **3.6.3.1. ENDEUDAMIENTO CON CHINA: PREVENTAS PETROLERAS**

Respecto al endeudamiento con el país asiático, después que Ecuador decide desligarse del FMI, tras la negociación en el 2009, que: afectó a la imagen internacional del Ecuador, motivó un sensible incremento del riesgo país y limitó los canales de financiamiento; sumado al incremento progresivo del gasto público durante los últimos años se obtiene como resultado el incremento de las necesidades de financiamiento presupuestario, que al parecer tiene inclinación hacia una nueva figura predominante: China. Los argumentos frente al cuestionamiento del porque la elección hacia este nuevo prestamista, se da con la

---

<sup>45</sup> Econ. María Elsa Viteri (Ex Ministra de Finanzas), y Ramiro Crespo (Presidente de Analytica Securities) – Vistazo- Marzo 22

firme convicción según recalca el Presidente de la Republica, que China es *un país que esta financiando a medio planeta incluido a Estados Unidos...y posee una gran reserva de liquidez que le permite tener capacidad de financiamiento*. A esto, el actual ministro de Finanzas, Patricio Rivera, argumenta que se acude a China porque ofrece una **mejor tasa de interés y menos condiciones macroeconómicas**.

Dentro de este contexto, en Julio del 2009 se iniciaron las relaciones financieras entre Ecuador y China, las mismas que hasta febrero de 2011 totalizaban USD\$7253 millones de dólares, que corresponden a contratación de créditos no al saldo a pagar (ver tabla 35)

**Tabla 35**  
**Financiamiento Externo contratado con China**  
**Periodo: 2009-2011**  
**Millones de dólares y porcentajes**

Fecha	Prestamista	Plazo	Tasa de interés	Monto (\$ millones)	Desembolsos realizados (\$ millones)	Desembolsos	Forma de registro
23-jul-09	PetroChina*	2 años	7,25%	1.000	1.000	Completos	Venta anticipada
02-jun-10	Eximbank (Coca Codo S.)	15 años con 5,5 de gracia	6,90%	1.682		Pendientes los primeros \$ 370 millones	Crédito externo
12-jun-10	CDB y PetroChina	4 años plazo y 6 meses de gracia	6,50%	1.000	800 (en agosto 2010) y 200 (en enero 2011)	Completos	Crédito externo y "Acuerdo de cuatro partes"
22-ene-11	PetroChina*	2 años	7,08%	1.000	1.000	Completos	Venta anticipada
27-jun-11	CBD	8 años plazo y 2 de gracia	6,90%	2.000	n.d.	Pendientes dos tramos de: \$ 1.400 y \$ 600 millones	Crédito externo
Agosto**	Eximbank (Sopladora)	15 años plazo y 4 de gracia	6,35%	571	n.d.	n.d.	Crédito externo
<b>Total</b>				<b>7.253</b>	<b>3.000</b>		

\*Venta anticipada de petróleo, Renovación de contrato

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaborado por: Revista Gestión.

Para el presente análisis solo nos vamos a centrar en las ventas anticipadas de petróleo que corresponde a los tramos efectuados en julio 2009 y enero 2011, cuyo monto fue \$1000 cada uno. Cabe recalcar que la relación de la deuda externa respecto al PIB no refleja el verdadero monto de créditos del país, que a finales del año 2011 era de \$8700 y representaba el 14% del PIB, pues las petroleras o los denominados "acuerdos comerciales" no se contabilizan como endeudamiento publico en virtud del artículo 123 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Publicas; es allí donde surgen una serie de

cuestionamientos en materia de eficiencia y efectividad en el manejo de las cuentas públicas. Adicionalmente todo crédito tiene que ser autorizado por el Comité de Deuda y Financiamiento según el artículo 289 de la Constitución pero ciertos créditos al no ser considerados como deuda se tiene la desconfianza de quien los supervisa y bajo que condiciones se estén manejando.

Cabe mencionar también que el Gobierno ecuatoriano ha realizado la venta de crudo de manera anticipada en dos ocasiones (sin contar las actuales) durante los últimos 23 años. La primera fue en 1986 en el Gobierno de León Febres Cordero, cuando se acordó una venta anticipada de petróleo por \$220 millones. La segunda durante el Gobierno de Gustavo Noboa por un monto de \$245 millones; ambas causas en las que autoridades de turno han visto a este tipo de acuerdo como una opción ha sido para cubrir la falta de financiamiento de sus gestiones.

**Primer acuerdo: 1986.-** Durante el Gobierno de León Febres Cordero (1984-1988), que se autodenominó, de la "Reconstrucción Nacional", se acordó una venta anticipada de petróleo, que en esa ocasión se llamo "contrato de facilidad petrolera" por el Banco Paribas el 29 de octubre de 1986 en Nueva York que tuvo un monto de \$220 millones. Este endeudamiento representó al menos el 25% del endeudamiento total del Estado durante todo ese año y dichos recursos sirvieron para sostener la política gubernamental de la libre flotación de o desincautación de divisas, esto significó que los recursos conseguidos en la negociación no se destinaron a la inversión petrolera<sup>46</sup>.

**Para cubrir déficit fiscal.-** El Gobierno de Gustavo Noboa cubrió parte de su déficit fiscal con una venta anticipada de crudo y derivados procesados por un monto que ascendió a \$245 millones en noviembre de 2002. Según mencionó el ex presidente de Petroecuador, Gustavo Gutiérrez, lo que se pretendió fue realizar una transferencia de recursos de forma rápida, eficaz y barata mediante un concurso público. Este mecanismo de anticipo fue solicitado y aprobado por el Ministerio de Economía que estaba dirigido por el secretario de cartera Francisco

---

<sup>46</sup> "Negociación no sería nueva" – "Hay tres acuerdos de venta anticipada" Diario HOY- Agosto 2009.

Arosemena. Uno de los principales detractores de la firma del acuerdo fue Gustavo Arteta de la corporación de Estudios para el Desarrollo. "El próximo Gobierno, con esta deuda petrolera, no va a recibir el monto que había esperado y esto perjudicará más la elaboración del presupuesto" mencionó en aquel entonces el analista.

La pregunta entonces radica en: ¿Dónde se están destinando los recursos otorgados por China? y, ¿Será que estos nuevos prestamistas reprodujeron las mismas condiciones anteriores o realmente cambiaron las condiciones a mayor justicia y equidad para el país?

**Con respecto a las condiciones actuales**, no hemos encontrado información acerca de las condicionantes sobre los acuerdos comerciales, pero tomaremos como referente el crédito otorgado para la construcción de la Central Coca- Codo Sinclair, el cual se hace a través de la concesión para la construcción a una empresa china, y entre sus condicionamientos se establece que: el porcentaje de participación china en la ejecución de la obra tenga como máximo un 85% del total del costo; en el caso de contratación de personal profesional el porcentaje promedio máximo de participación china es de 87%. En tanto que, en el caso de mano de obra calificada para la construcción la participación tiene que ser del 64% y para mano de obra no calificada el 100%. Indudablemente estos condicionamientos

**En relación al destino de los fondos**, el Ministro Rivera en declaraciones a medio de comunicación indicó que **los recursos captados** servirán para financiar proyectos de inversión priorizados por la SENPLADES.

Adicionalmente, según información oficial del Ministerio de Finanzas, lo que se tiene comprometido con estas ventas anticipadas a China es casi el 30% de la exportación diaria de Petroecuador, pues se comprometieron unos 3,2 millones de barriles con esas ventas anticipadas. A esto se debe agregar el compromiso adquirido con el último crédito de los \$ 2.000 millones, en dos tramos. El Comercio en su edición del 5 de julio, indica que el presidente ejecutivo de Petroecuador,



Marco Calvopiña, esperaba entregar 60.000 barriles diarios (1,8 millones por mes) en un plazo de seis años, y que en agosto enviaría a China cinco cargamentos mensuales, tres de crudo Oriente y dos de crudo Napo, siendo cada cargamento de 360.000 barriles. Con este nuevo compromiso se estaría comprometiendo un total de cinco millones de barriles por mes a ser entregados a China. Según el ministro Rivera, con esta operación se llega a comprometer 50,46% de la producción total de crudo con China en 2011, porcentaje que iría bajando en los años próximos si se expande la producción estatal exportable. Para los especialistas petroleros, se pierde la oportunidad de licitar la venta de crudo a nivel internacional y de obtener un mejor precio en subastas. Ya que no se han transparentado los contratos, no se conoce la fórmula que se aplica para la valoración y pago del crudo comprometido.

## **CAPITULO IV**

---

### **4. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL MANEJO PRESUPUESTARIO DURANTE EL PERIODO 2002- 2011: EFICACIA DE LA POLITICA FISCAL**







En este apéndice analizaremos si realmente, tras el detalle del manejo presupuestario durante dos periodos expuestos en los capítulos anteriores, acompañado del cambio constitucional junto con la nueva visión del Gobierno en curso, se logra la eficacia de la política fiscal planteada por la SENPLADES. Adicionalmente expondremos un factor que de acuerdo a su importancia dentro de las finanzas públicas refleja el bienestar económico de un país: PIB (Mankiw, 2003).

#### **4.1. EFICACIA DE LA POLITICA FISCAL**

Sin olvidar que desde el periodo de inicio del actual régimen se redireccionó la visión del Estado como eje principal y regulador de las finanzas publicas y con ello la estructura impositiva, todo esto con el objetivo de mejorar el manejo de la política fiscal, es preciso recordar entonces los tres puntos establecidos por la SENPLADES para lograr dicho objetivo y evaluar si cada uno de ellos se ha cumplido.

El primer punto para lograr la eficacia de la política fiscal menciona la *capacidad de obtener recurso*. La tabla 36 muestra que efectivamente, como resultado de las reformas legales aplicadas en busca de la obtención de recursos dentro del PGE durante el desarrollo del período 2007 – 2011 el gobierno prácticamente duplicó sus ingresos, generando el aumento del promedio de los gastos.

**Tabla 36**  
**Evolución de los Componentes del PGE**  
**Periodo: 2002-2011**  
**Porcentajes**

PRINCIPALES INDICADORES COMPARATIVOS DEL SECTOR FISCAL					
Crecimiento promedio Gastos			Crecimiento promedio Ingresos		
2002-2006	2007-2011		2002-2006	2007-2011	
11,20%	29,60%		12,10%	28,00%	
Crecimiento promedio Gastos Corrientes			Crecimiento promedio Ingresos Tributarios		
2002-2006	2007-2011		2002-2006	2007-2011	
12,20%	26,30%		11,64%	21,58%	
Crecimiento promedio Gastos de Capital			Crecimiento promedio Ingresos Petroleros		
2002-2006	2007-2011		2002-2006	2007-2011	
8,70%	39,70%		6,16%	64,01%	

Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Las Autoras

Entre los años 2002 y 2011, los ingresos totales del PGE sumaron \$102.393 millones de dólares, 73% de éstos, es decir \$74.497 se generaron durante los cinco primeros años del actual Gobierno. De los ingresos totales, \$19.797 provinieron del Petróleo y 72% de éstos ingresó a las arcas fiscales en los últimos cuatro años.

Algunos factores determinantes para el rápido aumento de los ingresos fueron las reformas legales implementadas fuertemente en el ámbito tributario, así como la transformación de la política exterior en pro de acceder a una inserción en el ámbito internacional incluyendo las nuevas formas de financiamiento que dan mayor flexibilidad de adquirir deuda sin que estas se clasifiquen y se contextualicen como tal; todas ellas detalladas y analizadas en el apartado anterior.

En lo que respecta al segundo punto de lo establecido por la SENPLADES se menciona *las formas progresivas y redistributivas en las que se obtienen dichos recursos y capacidad de pago.*

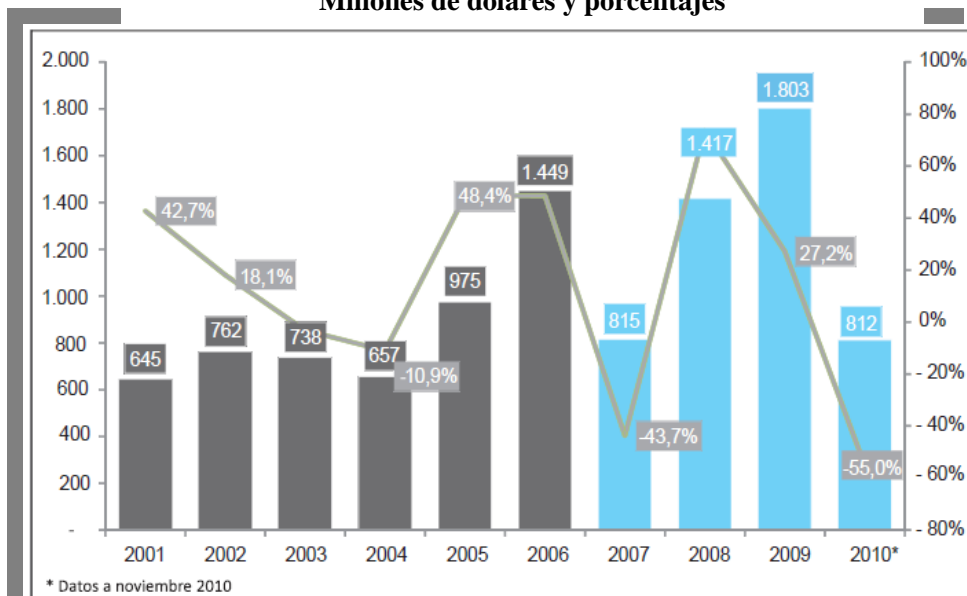
Inicialmente con el cambio de régimen que la sociedad eligió en el año 2007, se planteo abandonar paulatinamente el patrón primario exportador, basado en el extractivismo de los recursos naturales, por lo que se dio importancia a una política orientada hacia mayor recaudación de impuestos de manera mas progresiva, con el fin de lograr una soberanía tributaria. Bajo esta premisa se realizaron modificaciones a la Ley de Equidad tributaria que significó la creación de nuevos tributos y el aumento de porcentaje de los ya existentes; resumidos en un aumento de la presión tributaria; que a finales de 2011 llegó a 14,5% y se espera alcanzar 15% para el año 2013 según indica el plan estratégico 2012-2015 elaborado por la Dirección Nacional de Planificación y Coordinación del SRI. Este entorno en donde se perfila para los próximos años depender aun más de los ingresos tributarios, se torna cuestionable pues genera un doble efecto sobre la economía, ya que desincentiva la inversión societaria<sup>47</sup> y el consumo.

Actualmente la inversión societaria presenta la siguiente tendencia, reflejada en el gráfico 48.

---

<sup>47</sup> Recursos que se destinan a la apertura de nuevas empresas y a aquellos que las compañías legalmente establecidas aportan por concepto de aumento de capital (reinversión).

**Gráfico 48**  
**Inversión societaria anual y tasa de variación**  
**Periodo: 2001-2010**  
**Millones de dólares y porcentajes**



Fuente: BCE- MEF

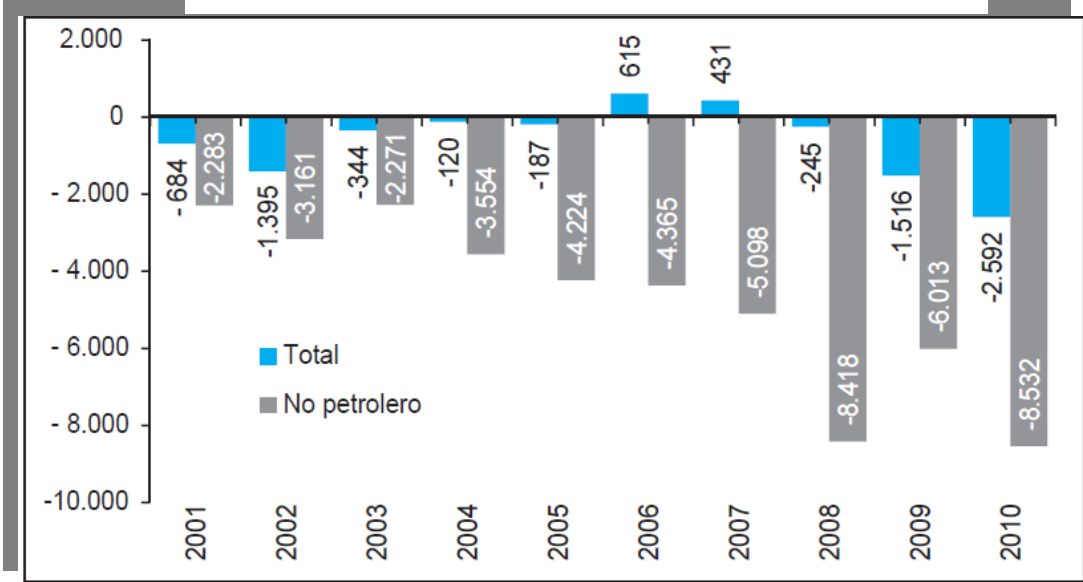
Elaborado por: Cámara Industrias de la Producción.

Para los años 2007 y 2010, la inversión real decreció en tasas cercanas al 50%. Mientras que en 2008 y 2009 la actividad empresarial mostro un importante repunte, no obstante lo que ocurrió en esos años fue que las empresas estatales incrementaron su participación en la inversión societaria total. En el periodo 2002-2006, las empresas públicas aportaban con menos del 10% de la inversión societaria total, mientras que en los años 2008 y 2009 su participación aumentó a 40,9% y 54,9%, respectivamente. El 37% de la inversión societaria total realizada entre 2007 y 2010; aproximadamente \$2.967 millones corresponde a empresas estatales y el 40% de este monto estuvo dado por la fusión compañías publicas en los sectores eléctrico y de telecomunicaciones; es decir, que estas inversiones no significaron la creación de nuevas empresas o un verdadero aumento de capital de las ya existentes.

Adicionalmente, en lo que respecta a eliminar la dependencia petrolera (propuesta inicial) observamos en el capítulo anterior que durante los últimos cinco años se

han privilegiado las exportaciones petroleras sobre las no petroleras; con un crecimiento de las primeras a un ritmo de 18% frente a las no petroleras (11%) totalizando \$ 86.815 millones de dólares entre 2007-2011; de los cuales 57% pertenecen a exportaciones petroleras. Por el contrario, si analizamos las importaciones podemos afirmar según el gráfico 49, que han tenido mayor importancia a partir de 2009, pues su constante crecimiento ha resultado en déficit comerciales, en particular el no petrolero, lo que ha provocado un deterioro de la balanza de pagos. Entre 2001 y 2006, el saldo comercial total pasó de negativo a positivo. En ese periodo, el año con el mayor déficit fue 2002 (\$1.395 millones), mientras que en 2006 se registro un superávit de \$615 millones. Sin embargo entre 2007 y 2010, este saldo pasó de ser positivo a negativo, alcanzando en el último año el mayor déficit en la historia del país (\$2.592 millones) y afectando la política fiscal del país.

**Gráfico 49**  
**Saldo Comercial Total y no petrolero**  
**Periodo: 2001-2010**  
**Millones de dólares**



Fuente: BCE- MEF  
 Elaborado por: Cámara Industrias de la Producción.

Esta tendencia creciente de las importaciones va arraigada directamente con el también aumento del gasto público, impulsado tras la eliminación de normas que tenían como objeto mantener una disciplina fiscal<sup>48</sup>. El hecho de que exista un incremento espontáneo del gasto público en el mercado genera un aumento en el ingreso de los individuos, afectando las decisiones de consumo de estos. Dado que la demanda aumenta en relación a la oferta, las necesidades de consumo de los agentes en la economía serán cubiertas por mayores importaciones, lo que explica la relación entre estas dos variables.

Finalmente, luego de contar con la capacidad para obtener recursos y las diversas formas de obtención, como tercer punto se mencionan las *formas de asignación de recursos mediante políticas distributivas y redistributivas de gasto*. Aquí entran las preguntas ¿Cómo se están distribuyendo dichos recursos? ¿Se los está realizando eficientemente?

En primer lugar según muestra la tabla 36 a pesar del crecimiento promedio de los ingresos en los últimos cinco años (28%), han resultado ser inferiores al promedio de crecimiento de gastos (29%). De ahí es preciso analizar como se ha distribuido cada componente de gastos destacando los más notorios.

Los gastos corrientes han incrementado considerablemente durante los últimos cinco años en relación a los gastos de capital como lo indica la tabla 36, entre los que se destacan principalmente el rubro de sueldos y salarios del sector público, creciendo a una tasa promedio anual de 23%, mientras que en el periodo 2002-2006 llegaba a 13%. Esta tendencia de gasto excesivo se ha mantenido con mayor intensidad los últimos tres años, sin desarrollar una capacidad de ahorro nacional garantizado como país; puesto que, aquello que se tenía (RILD)

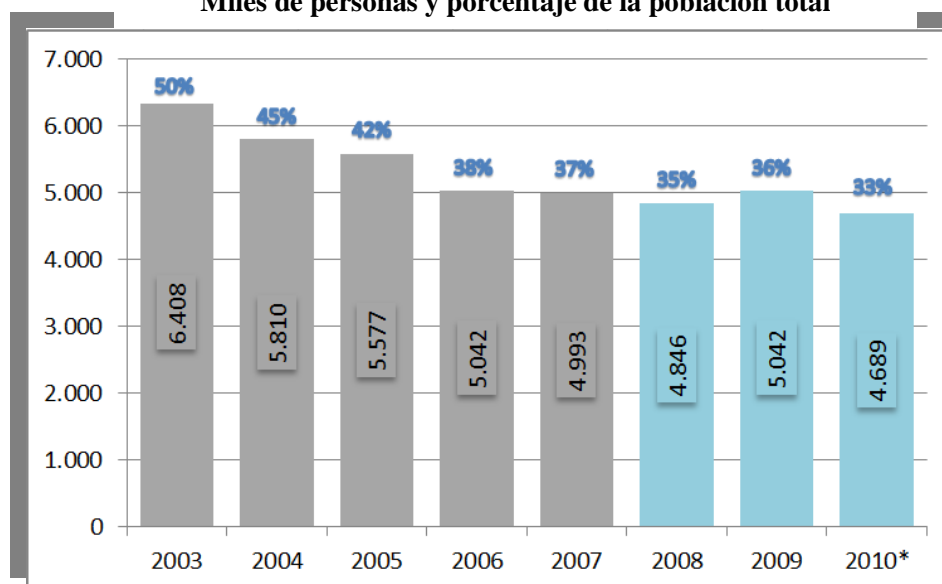
---

<sup>48</sup> La eliminación del límite de crecimiento de 3,5% en términos reales del gasto corriente y la supresión de la cláusula que fijaba que el déficit resultante de la diferencia entre ingresos (sin considerar los generados por exportaciones petroleras) y gastos se debía reducir cada año en 0,2% del PIB.

desapareció al pasar en el 2009 una cantidad de \$ 490 millones en promedio, proveniente de las utilidades generadas del BCE.

En cuanto al rubro de los subsidios tomaremos a modo de ejemplo el BDH que se ha estado tratando en los capítulos anteriores, con el fin de determinar la eficiencia del mismo, por lo que una opción para esto es comparar la inversión en el BDH y su incidencia en la disminución de la pobreza como lo muestra el gráfico 51

**Gráfico 51**  
**Población en situación de pobreza por ingresos**  
**Periodo: 2001-2010**  
**Miles de personas y porcentaje de la población total**



\*Junio 2010

Fuente: BCE- MEF

Elaborado por: Las Autoras.

Entre 2007 y 2010, el número de receptores de este subsidio creció en 502.400 personas. Un aumento en la cantidad de receptores del BDH, cuyo objetivo es erradicar la pobreza debería inducir en un mayor número de personas dejando esa condición. La evidencia, sin embargo sugiere lo contrario, pues para el periodo 2007-2010, el número de nuevos receptores del bono es superior en 149.900 personas al de quienes salieron de la pobreza. Más aun, en el Gobierno actual el



gasto por concepto de este subsidio es 2,6 veces mayor al del periodo 2003-2006, es decir que con una mayor cantidad de recursos se ha sacado a menor personas de la pobreza. Según la CEPAL, en la actualidad el BDH llega al 41% de los hogares del país (6,1 millones de personas)<sup>49</sup>, porcentaje superior al nivel de pobreza que, como se reviso, alcanza el 33% de la población, lo que significa que personas no pobres se están beneficiando de este subsidio.

Se torna preocupante el incremento de los gastos corrientes pues tras la aprobación de la carta magna el artículo 286 menciona como reglamento de las finanzas publicas que los egresos permanentes/corrientes deben financiar los ingresos permanentes/corrientes y cabe resaltar que los primeros han sido superiores en los últimos tres años generando déficit globales como muestra el grafico 40, por consiguiente, surge la duda respecto a las fuentes de financiamiento que están cubriendo estos desfases.

Por otro lado, en lo que respecta al gasto de capital, el rubro de inversión ha variado, efectivamente si analizamos el plan anual de inversiones de los dos periodos detallados en el apartado anterior, es decir a finales del año 2006 y 2011 nos percataremos que han tomado prioridad las inversiones en infraestructura. Lo que es mas, el Programa Anual de Inversiones 2012 presenta la misma tendencia. Dentro del presupuesto General del Estado, el Consejo Sectorial de Sectores Estratégicos y el Consejo Sectorial de la Producción, Empleo y Competitividad, representan el 50,95% del total. A su vez, de este gran total (cerca de \$2.450 millones, el 46.1% corresponde al primero y el 53.9% al segundo; es decir mas de \$1.125 millones y un poco menos de \$1.320 millones respectivamente<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y El Caribe. Para el calculo se considera que cada hogar tiene, en promedio, cinco habitantes.

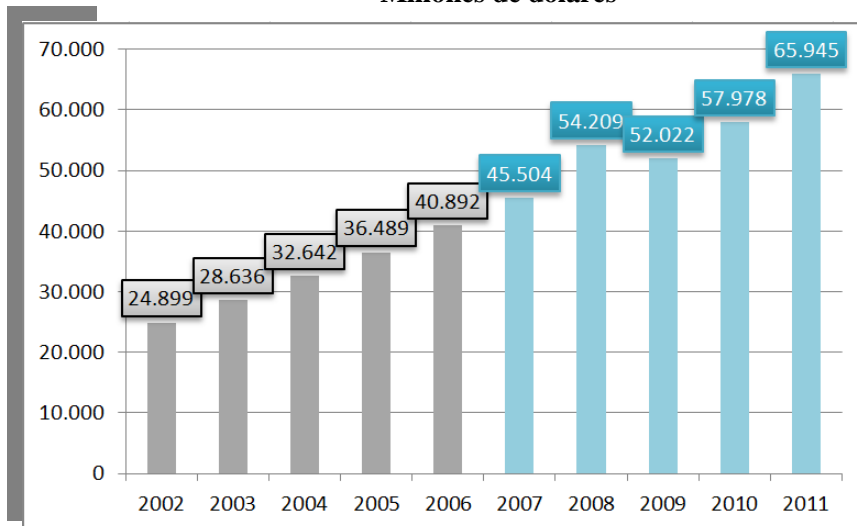
<sup>50</sup> Ministerio de Finanzas. Presupuesto General del Estado. Programa Anual de Inversión. Consejo Sectorial. Ejercicio 2012.

¿Cómo prioriza SENPLADES las necesidades al interior de cada Consejo? Al parecer, por la asignación de recursos, las necesidades de la Secretaría Nacional del Agua tienen un peso equivalente al 3.28% (\$36.9 millones) dentro de su sector, mientras que el Ministerio de Electricidad cuenta con el 88.24% de recursos del mismo sector, es decir \$994.6 millones de dólares. En el Sectorial de la Producción, el Ministerio de Transportes y Obras Públicas cuenta con un presupuesto de \$917.9 millones (69.66% de su sector), mientras que el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca tiene asignado el 5,21% del presupuesto para inversión de su sector, equivalente a \$68.6 millones. La asignación de recursos es señal de hacia dónde se prioriza la gestión; es evidente que SENPLADES considera prioritario los grandes megaproyectos y las grandes contrataciones de obra.

De lo analizado podemos concluir, que no se ha logrado un eficaz manejo de la política fiscal siempre y cuando se consideren estos tres factores para alcanzar dicho objetivo. Sin embargo en los últimos cinco años se han logrado diversos avances; entre ellos: el crecimiento de la actividad económica reflejada en el PIB.

De manera general y complementaria cabe mencionar que durante el periodo 2002-2011, el PIB del Ecuador ha mostrado un constante crecimiento, que ha estado apuntalado por favorables condiciones externas y estabilidad de precios a nivel interno. Durante el periodo en mención el PIB medido en términos nominales, es decir sin descontar los efectos de la inflación, registró una evolución positiva todos los años (Ver gráfico 53). Sin embargo para el año 2009, este indicador presentó una contracción de más de \$2.000 millones, debido en parte a los efectos de la crisis económica mundial, pero también a la escasa inversión societaria.

**Gráfico 53**  
**PIB Nominal**  
**Periodo: 2001-2010**  
**Millones de dólares**



Fuente: BCE- MEF  
Elaborado por: Las Autoras.

## **CONCLUSIONES**

En los primeros cinco años del actual Gobierno se evidencia una búsqueda de la soberanía del país, plasmado en planes, reformas constitucionales y legales específicamente en lo que se refiere a las dos principales fuentes de ingresos: tributarios y petroleros con el fin de mejorar las Finanzas Publicas.

El modelo económico impulsado por el actual Gobierno se basa en una mayor participación del Estado en la economía. Como consecuencia, el sector con el mayor crecimiento promedio entre los años 2007 y 2011 fue la administración pública. De igual modo por el lado del gasto, el componente del PIB que presentó el crecimiento más alto para el mismo período fue el consumo del Gobierno.

El Gobierno de Rafael Correa es el que más ingresos ha percibido, pero también el que más ha gastado, llegando a utilizar los fondos petroleros de ahorro. En los últimos cinco años han ingresado a las arcas fiscales \$105.000 millones, sin embargo el gasto publico suma para el mismo período \$ 107.000, por lo que durante su administración se registraron resultados negativos en las cuentas fiscales.

Las dos fuentes principales de ingresos que financian el gasto público en el Ecuador son las recaudaciones tributarias y los ingresos por exportación de petróleo. Los ingresos tributarios han evolucionado considerablemente en estos últimos cinco años. Las causas de este crecimiento han sido el aumento de la actividad económica, el incremento de las tarifas, la creación de nuevos impuestos, el mayor numero de declarantes, entre otros.

Entre 2007 y 2011, los ingresos tributarios sumaron \$ 40.459 millones, se evidencia que se ha avanzado en la progresividad de la recaudación, ya que perdió peso un impuesto regresivo como es el Impuesto al Valor Agregado y se incrementó el peso de uno progresivo como el Impuesto a la Renta.

La eliminación de los fondos de ahorro que deberían servir para hacer frente a casos de emergencia han provocado que el Gobierno, en situaciones como las

que actualmente vive el sector de la salud, busque implementar nuevas reformas tributarias para aumentar la recaudación. De hecho se planteó gravar con IVA a los medicamentos y restaurar el ICE a los servicios de telefonía móvil. Este tipo de medidas se evitarían si el gasto fiscal se mantuviera a niveles prudentes y el país contara con ahorros considerables.

El gasto público continúa aumentando y ante la volatilidad de ingresos petroleros se genera mayor presión sobre tributos, lo que a su vez influye negativamente sobre las empresas y personas (impuesto mínimo, aumento retención, límites de deducciones, etc.).

Las modestas tasas de crecimiento de la inversión responden, en buena parte, al estancamiento de la inversión privada en el país. El país no ha consolidado una política comercial y de inversiones capaz de atraer capitales tanto nacionales como extranjeros.

Adicionalmente el acceso a servicios como educación, salud, electricidad, agua potable, entre otras, se ha incrementado. Cabe recalcar que el actual Gobierno ha realizado una importante inversión social que ha permitido mejorar la calidad de vida en algunos aspectos; aunque no se ha logrado un resultado sobresaliente en cuanto al desarrollo del gasto social.

Por otro lado, el crédito externo que ha llegado por parte del país asiático: China se percibe oneroso y el financiamiento interno proviene únicamente de la liquidez del IESS, el cual así mismo ha debido pasar dicha presión a los empleadores y afiliados para alcanzar la eficiencia en su recaudación y seguir financiando el ahorro interno del país.

En relación a las preventas petroleras: La ciudadanía coincide en que falta rendición de cuentas sobre el uso de créditos para proyectos de inversión con pago en petróleo, y la respectiva información de las condiciones pactadas; de existir dicha información se podrá tener un mejor criterio para afirmar o desmentir si los ingresos que hoy se perciben por “adelantado” se están invirtiendo

adecuadamente de tal forma que los réditos de la inversión de hoy, compensen la satisfacción futura.

Se presenta una tela de duda con respecto a la continua carga tributaria, pues dicho incremento de tributos se justificaría si las prestaciones que se reciben a cambios satisficieran los requerimientos de la sociedad, ahora resta al lector evaluar su nivel de satisfacción respecto a las prestaciones que recibe.

## **SUGERENCIAS**

Se sugiere implementar medidas de incentivo al aumento de la producción nacional, implementando políticas que proporcionen mayor flexibilidad fiscal a los nuevos negocios como por ejemplo menor porcentaje de tributación durante los primeros cinco años de apertura del negocio, lo cual repercutirá en un incremento de la tasa de empleo y aumentará el rubro de inversión privada paralelamente.

En este sentido, es indispensable que el Gobierno se muestre comprometido con equilibrar las cuentas fiscales, mejorar la eficiencia en la administración pública y fortalecer la seguridad jurídica, para brindar a los inversionistas mayor seguridad y certeza a largo plazo.

Adicionalmente, constatando en los anteriores capítulos que aumentos en el gasto público generan incrementos en las importaciones, por lo que una medida alternativa para combatir el déficit comercial sería que el Gobierno modere su gasto.

Sería necesaria una revisión de las cuentas fiscales incluido el rubro de financiamiento y analizar si realmente dicho endeudamiento es necesario o se ha podido disminuir y utilizar los fondos que se obtienen normalmente por ingresos.

Finalmente sugerimos que el gobierno proporcione a sus ciudadanos o mandantes una mayor enseñanza respecto al manejo de las arcas fiscales, puesto que resulta importante que los ciudadanos tengan el conocimiento e instrumentos suficientes para evaluar si su dinero está asumiendo un buen direccionamiento o no, y por consiguiente aplaudir dicho manejo por la satisfacción suficiente que este genera o rechazarlo si produce descontento.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Arboleda Pamela & Cevallos Daniela, *“Análisis del gasto social del Ecuador y su influencia en la distribución del ingreso en la provincia de Pichincha, Periodo 2005-2006”*. Quito, Septiembre 2009.

Banco Central del Ecuador. *Informe Estadístico Anuario y Mensual. Sector Externo: Balanza de Pagos, Producción nacional de petróleo crudo y sus derivados*. [www.bce.gob.ec](http://www.bce.gob.ec). Diciembre 2011

Buro de Análisis informativo, *“La deuda pública de Ecuador se ubica en el 21%, dentro de límite del 40%”*. Quito, Julio 2011. Recuperado de <http://www.burodeanalisis.com/2011/07/11/la-deuda-publica-de-ecuador-se-ubica-en-el-21-dentro-de-limite-del-40/>

Cámara de Industrias de Guayaquil, *“Análisis de la Evolución del Presupuesto del Gobierno Central”*. Quito- Ecuador, 2009.

Cámara de Industrias y Producción- Boletín Económico-, *“Elevada contratación de deuda con la China”*. Opinión. Quito, Octubre 2010.

Cámara de Industrias y Producción, *“Balance de los primeros cuatro años del gobierno del Presidente Rafael Correa”*. Quito, Marzo 2011.

Cámara de Industrias y Producción, *“La carga tributaria en el Ecuador”*. Quito, Noviembre 2011

Centro de Estudios Fiscales- CEFI, *“El Servicio de Rentas Internas”*. Curso Virtual. Quito, Mayo 2010.



Chang Fabián, Romero Pedro & Rumbela Francisco, *“Un análisis sobre las instituciones presupuestarias en el Ecuador: 1830-2002”*. Chile, Mayo 2003.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, *“Gobernabilidad fiscal en el Ecuador”*. Santiago de Chile, Abril 2006.

Comisión Especial de Investigación de la Deuda Externa - CEIDEX, *“Informe Final de la Investigación de la Deuda Externa Ecuatoriana”*. Quito- Ecuador, 2007.

Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público- CAIC, *“Informe Final de la Auditoría Integral de la Deuda Ecuatoriana”*. Quito, Noviembre 2008.

Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público- CAIC, *“Informe de Auditoría de la Deuda Multilateral”*. Quito, Agosto 2008.

Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público- CAIC, *“Informe Final de Auditoría de la Deuda Bilateral”*. Quito, Noviembre 2008.

Cuerpo Legal, *“Ley de Hidrocarburos”*. Asamblea Nacional. Quito, Enero 2000.

Cuerpo Legal, *“Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, 2007”*. Asamblea Nacional. Quito, Noviembre 2007.

Cuerpo Legal, *“Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento”*. Asamblea Nacional. Quito, Abril 2008.

Cuerpo Legal, *“Constitución Política de la República del Ecuador 2008”*. Asamblea Nacional. Quito, Octubre 2008.

Cuerpo Legal, *“Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”*. Asamblea Nacional. Quito, Octubre 2010.

Diario EL COMERCIO, *“Las empresas pagan más impuestos”*. Guayaquil, 27 de abril de 2011. Recuperado de <http://www.slideshare.net/diegoruedautpl/reforma-tributaria-para-conocimiento-de-la-ciudadana-versin-30-ene08>

Grupo FARO- Lupa Fiscal-, *“Nuevos esquemas en política petrolera: Monitoreo de la Industria 2008”*. Quito, Febrero 2010.

Ministerio de Finanzas del Ecuador, *“Sistema de administración financiera e-Sigef”*. Elaborado por Eco. Olga Núñez. Quito, Agosto 2007.

Ministerio de Finanzas del Ecuador, *“Informe de Transparencia y Rendición de Cuentas 2009”*. Quito- Ecuador, 2009.

Ministerio de Finanzas del Ecuador, *“Directrices para proforma del Presupuesto General del Estado 2012 y la programación presupuestaria cuatrianual 2012-2015”*. Quito- Ecuador, 2011.

Ministerio de Finanzas del Ecuador, *“Programa Anual de Inversión (PAI), Ejercicio 2012. Consejo Sectorial”*. Quito- Ecuador, 2011.

Ministerio de educación y Servicio de Rentas Internas- SRI, *“Equidad y Desarrollo”*. 4ta Edición. [www.sri.gob.ec](http://www.sri.gob.ec). Quito-Ecuador, 2011.

Ministerio de Inclusión Económica y Social- MIES, *“Programa de Protección Social”*. Elaborado por Dirección Técnica de Investigaciones. Quito, Octubre 2011.

Molina Juan, *“El manejo del sistema e-Sigef y su aplicación en las instituciones del sector público”*. Latacunga, Enero 2010.

Revista Gestión N° 206, *“La Subordinación Financiera a China”*. Elaborado por María de la Paz Vela. Quito- Ecuador, 2012.

Revista Vistazo N° 1070, *“Ser verde esta en nuestras manos”*. Economía: Tarea Pendiente. Opinión. Quito, Marzo 2012.

SENPLADES, *“Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural” (Versión Resumida)*. 1era Edición. Quito-Ecuador, 2009.

SENPLADES, *“Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir: Memoria Bienal 2007-2009” (Versión Resumida)*. 1era Edición. Quito, Septiembre 2009.

SENPLADES, *“5 años de Revolución Ciudadana”*. [www.senplades.gob.ec](http://www.senplades.gob.ec). Quito-Ecuador, 2012.

Servicio de Rentas Internas - SRI, *“Plan Estratégico 2012-2015”*. Elaborado por la Dirección Nacional de Planificación y Coordinación del SRI. Quito-Ecuador, 2011.

Tapia Héctor, *“Mecanismos e instrumentos para eliminar la dependencia de los ingresos del Presupuesto del Gobierno Central, de las Rentas Petroleras”*. Quito, Junio 2003.

Verdesoto M, *“La dolarización y su incidencia socio-económica en el Ecuador”*. Quito, Junio 2001.

## ANEXOS

### Anexo 1. Objetivos, Metas e Indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010

#### OBJETIVO 1: AUSPICIA LA IGUALDAD, LA COHESIÓN Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL

##### **Meta 1.1: Revertir la desigualdad económica, al menos a niveles de 1995**

Indicador 1: Coeficiente de Gini de consumo

##### **1.1.1: Reducir la brecha de consumo entre el 10% más rico y el 10% más pobre, al menos a niveles de 1995**

Indicador 2: Participación del 10% más pobre y del 10% más rico

Indicador 3: Razón 10% más rico/10% más pobre

Indicador 4: Tasa de matrícula universitaria

Indicador 5: Porcentaje de UPAs por tamaño por tipo de tenencia

Indicador 6: Tarifa Kw/h para hogares de menores ingresos

##### **Meta 1.2: Reducir la pobreza**

Indicador 1: Extrema de pobreza de consumo

Indicador 2: Pobreza de consumo

Indicador 3: Extrema de pobreza según NBI

##### **Meta 1.3: Aumentar al 14% la presión tributaria al 2011**

Indicador 1: Gasto e inversión per cápita del gobierno central (provincia /cantón)

Indicador 2: Gasto social y público por quintiles vs. distribución del consumo por quintiles

Indicador 3: Tipo Impositivo Efectivo para el IVA

Indicador 4: Gini antes de impuestos/Gini después de impuestos

Indicador 5: Porcentaje de evasión tributaria con relación al PIB

Indicador 6: Presión tributaria. Recaudación/PIB

##### **Meta 1.4: Disminuir los niveles de concentración de la tierra y promover el acceso a suelo de calidad**

Indicador 1: Coeficiente de Gini de la tierra

##### **Meta 1.5: Aumentar la educación inicial y el desarrollo cognitivo**

##### **1.5.1: Aumentar el desarrollo intelectual y emocional de los niños y**

##### **1.5.2: Incorporar 400.000 niños/as a programas o servicios de desarrollo infantil de niños y niñas**

Indicador 1: Porcentaje de niños de 0 a 4 años que asisten a programas o servicios de desarrollo infantil.

Indicador 2: Porcentaje de niños y niñas discapacitados que asisten programas o servicios de desarrollo infantil

##### **1.5.2: Aumentar al 30% la tasa de educación inicial**

Indicador 3: Tasa neta de matrícula en educación inicial (3 y 4 años)

##### **1.5.3: Alcanzar el 96% de niños y niñas matriculados en primer año de básica**

Indicador 4: Tasa neta de matrícula en primero de básica (5 y 6 años)

##### **1.5.4: Promover la estimulación temprana de niños/as con alguna discapacidad**

##### **Meta 1.6: Auspicia la igualdad a las horas dedicadas al trabajo reproductivo**

Indicador 1: Razón tiempo dedicado a trabajo reproductivo, mujeres/hombres

**Meta 1.7: Disminuir la brecha del ingreso laboral entre hombres y mujeres**

- Indicador 1: Brecha en el ingreso laboral entre mujeres y hombres
- Indicador 2: Brecha en el ingreso laboral entre indígenas y no indígenas
- Indicador 3: Brecha en el ingreso laboral entre afroecuatorianos y no afroecuatorianos
- Indicador 4: Brecha en el ingreso laboral entre discapacitados y no discapacitados
- Indicador 5: Brecha en el ingreso laboral entre personas jóvenes (de 15 a 24 años de edad) y mayores de 24 años.

**Meta 1.8: Universalizar la inscripción de nacimiento al 2009**

- Indicador 1: Nacidos vivos con inscripción normal de nacimientos
- Indicador 2: Nacidos vivos con inscripción tardía de nacimiento (moderada)
- Indicador 3: Ecuatorianas/os con inscripción tardía de nacimiento (grave)
- Indicador 4: Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años con inscripción de nacimiento

**Meta 1.9: Defender los derechos de las personas con alguna discapacidad**

- Indicador 1: Porcentaje de empresas que tienen al menos un 1% de sus trabajadores discapacitados

**Meta 1.10: Disminuir la mendicidad, la explotación sexual y la trata de niños, niñas y adolescentes**

**1.10.1: Erradicar la mendicidad infantil**

- Indicador 1: Tasa de denuncias de explotación sexual (por cada 100.000 hab.)
- Indicador 2: Número de niños, niñas y adolescentes mendigos

**Meta 1.11: Mejorar las condiciones del área rural**

Los indicadores de esta meta se encuentran transversalizados en algunas dimensiones

**OBJETIVO 2: MEJORAR LAS CAPACIDADES Y POTENCIALIDADES DE LA CIUDADANÍA**

**Meta 2.1: Alcanzar el 96% de matrícula en educación básica**

- Indicador 1: Tasa neta de matrícula en educación básica
- Indicador 2: Tasa de transición entre séptimo y octavo de básica

**2.1.1: Integrar a la educación regular a los niños/as y adolescentes con alguna discapacidad**

**Meta 2.2: Aumentar en 25% el número de adolescentes en educación media o bachillerato**

- Indicador 1: Tasa neta de matrícula en educación media o bachillerato

**Meta 2.3: Incrementar el rendimiento escolar de alumnos y alumnas en matemáticas y castellano**

- Indicador 1: Calificación matemáticas 3ro de básica
- Indicador 2: Calificación matemáticas 7mo de básica
- Indicador 3: Calificación matemáticas 10mo de básica
- Indicador 4: Calificación castellano 3ro de básica
- Indicador 5: Calificación castellano 7mo de básica
- Indicador 6: Calificación castellano 10mo de básica

**Meta 2.4: Erradicar la desnutrición crónica severa**

- Indicador 1: Desnutrición crónica severa en los menores de 5 años

**2.4.1: Reducir el retraso en talla para la edad en 45%**

- Indicador 2: Desnutrición crónica en los menores de 5 años
- Indicador 3: Desnutrición global
- Indicador 4: Desnutrición aguda
- Indicador 5: Porcentaje de personas con déficit calórico
- Indicador 6: Porcentaje de personas con déficit proteico
- Indicador 7: Porcentaje de niños y niñas con bajo peso al nacer

Indicador 8: Porcentaje de niños y niñas obesos

**Meta 2.5: Ecuador libre de analfabetismo nacional, urbano y rural al 2009**

Indicador 1: Porcentaje de analfabetismo funcional

Indicador 2: Porcentaje de analfabetismo en las personas mayores de 15 años

Indicador 3: Porcentaje de analfabetismo en las personas mayores de 15 años en el área rural y urbana

**Meta 2.6: Aumentar los docentes de educación básica con títulos universitarios**

Indicador 1: Porcentaje de maestros de educación básica con título universitario

**Meta 2.7: Triplicar el acceso a Internet**

Indicador 1: Porcentaje de personas mayores a 12 años que usa Internet al menos 1 vez a la semana

**OBJETIVO 3: AUMENTAR LA ESPERANZA Y LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN**

**Meta 3.1: Reducir en 25% la mortalidad de la niñez**

Indicador 1: Tasa de mortalidad de la niñez (por 1000 nacidos vivos)

**Meta 3.2: Reducir en 25% la mortalidad infantil**

Indicador 1: Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)

**Meta 3.3: Reducir en 35% la mortalidad neonatal precoz**

Indicador 1: Tasa de mortalidad neonatal

Indicador 2: Tasa de mortalidad neonatal precoz (por 1000 nacidos vivos)

**Meta 3.4: Reducir en 30% la mortalidad materna**

Indicador 1: Razón de mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos)

**Meta 3.5: Reducir en 25% el embarazo adolescente**

Indicador 1: Porcentaje de uso de anticonceptivos en adolescentes

Indicador 2: Porcentaje de adolescentes de 15 a 19 años embarazadas

Indicador 3: Tasa de fecundidad en adolescentes

**Meta 3.6: Aumentar los servicios de salud a las mujeres**

Indicador 1: Porcentaje de cobertura de atención al postparto

Indicador 2: Porcentaje de cuidados obstétricos y neonatales esenciales y ampliados

**3.6.1: Conseguir que un 80% de las mujeres se realice al menos un papanicolaou cada tres años**

Indicador 3: Porcentaje de mujeres de 35 a 49 años que se realiza al menos un papanicolaou cada 3 años

**Meta 3.7: Reducir de accidentes de tránsito y delitos contra las personas**

**3.7.1: Reducir en 20% la mortalidad por accidentes de tránsito**

Indicador 1: Número de muertes por accidentes de tránsito

**3.7.2: Reducir los delitos contra las personas**

Indicador 2: Tasa de denuncias de delitos con las personas

Indicador 3: Porcentaje de familias cuyos ingresos se vieron afectados por hechos delictivos.

**Meta 3.8: Desacelerar la tendencia del VIH / SIDA**

Indicador 1: Tasa de VIH/SIDA

Indicador 2: Tasa de recién nacidos infectados con VIH

Indicador 3: Porcentaje de uso de preservativos

**Meta 3.9: Aumentar 300.000 viviendas con un sistema de eliminación de excretas**

Indicador 1: Porcentaje de viviendas con acceso a un sistema de eliminación de excretas

Indicador 2: Proporción de viviendas con acceso a red de alcantarillado

**Meta 3.10: Aumentar el número de personas con acceso a un hábitat apropiado para la vida**

Indicador 1: Proporción de hogares cuya vivienda es propia

Indicador 2: Tasa de incidencia de Tuberculosis Bk+ (por 100.000 habitantes)

Indicador 3: Tasa de incidencia de Paludismo (por 100.000 habitantes)

Indicador 4: Tasa de incidencia de Dengue Clásico (por 100.000 habitantes)

**3.10.1: Construir 150.000 viviendas nuevas para reducir el hacinamiento**

Indicador 5: Proporción de hogares que viven en hacinamiento

**3.10.2: Construir 150.000 viviendas para reducir el déficit de calidad habitacional**

Indicador 6: Proporción de viviendas consideradas permanentes o durables (casa, villa o departamento)

**3.10.2: Mejorar las condiciones de 220.000 viviendas**

**Meta 3.11: Mejorar la calidad y calidez de los servicios de salud**

Indicador 1: Personas satisfechas con los servicios de salud

Indicador 2: Tiempo de espera promedio para la atención por enfermedad en instituciones de salud pública

Indicador 3: Porcentaje de personas que, como parte de la consulta, recibió medicamento.

Indicador 4: Porcentaje de unidades de atención primaria con licenciamiento (en implementación)

**OBJETIVO 4: PROMOVER UN AMBIENTE SANO Y SUSTENTABLE, Y GARANTIZAR EL ACCESO A AGUA, AIRE Y SUELO SEGUROS**

**Meta 4.1: Promover nuevos espacios de conservación como áreas con necesidad de manejo especial (área protegida, manejo compartido, zona intangible, moratoria de explotación, entre otros)**

Indicador 1: Porcentaje de remanencia de la vegetación natural por ecosistema

Indicador 2: Proporción de unidades de paisaje protegidas en el Sistema Nacional por representación nacional y meta (IVC) (terrestre y marino)

**4.1.1: Incluir 3.708 Km2 marino-costeros considerados de muy alta prioridad, bajo un sistema de conservación y/o manejo ambiental**

**4.1.2: Aumentar al 30% las áreas terrestres de conservación y manejo ambiental, de acuerdo con las prioridades del estudio Vacíos de Conservación**

Indicador 3: Prioridades de conservación

Indicador 4: Número de especies amenazadas (UICN) por grupo taxonómico

**Meta 4.2: Promover la reducción de gases de efecto invernadero (GEI) y la contaminación del agua y suelo**

Indicador 1: Emisión de toneladas métricas de gases de CO<sub>2</sub>

Indicador 2: Emisión de toneladas métricas de clorofluorocarbonos

Indicador 3: Proporción de partículas contaminantes en el aire en principales ciudades

Indicador 4: Proporción de pesticidas y elementos contaminantes en el suelo

Indicador 5: Proporción de agentes contaminantes presentes en fuentes y afluentes de agua.

**4.2.1: Disminuir en un 20% el área de suelo contaminado por efecto de actividad petrolera estatal**

Indicador 6: Superficie en m<sup>2</sup> de suelo contaminado

**4.2.2: Tratamiento del 100% de las piscinas sin remediación de responsabilidad de la actividad petrolera estatal**

Indicador 7: Número de piscinas contaminadas en el área de extracción estatal

**Meta 4.3: Promover el manejo sostenible de recursos naturales estratégicos (suelo, agua, subsuelo, bosques y biodiversidad)**

**4.3.1: Reducir la tasa anual de deforestación a menos del 1%**

Indicador 1: Tasa anual de deforestación

**4.3.2: Reforestar 150.000 ha de plantaciones para: industrias, conservación y agroforestería**

- Indicador 2: Tasa de deforestación de manglares
- Indicador 3: Número y volumen de derrames petroleros
- Indicador 4: Volumen de aguas de formación vertidas en los ríos
- Indicador 5: Volumen de mercurio u otros elementos contaminantes de la
- Indicador 7: Superficie de suelo erosionado
- Indicador 8: Porcentaje de UPA por tamaño por aptitud agrícola (Uso del suelo)

**Meta 4.4: Fomentar las actividades no petroleras y no extractivas a gran escala**

- Indicador 1: Porcentaje de actividades comerciales asociadas a la biodiversidad no extractivas
- Indicador 2: Crecimiento del PIB asociado a productos y servicios de la biodiversidad.

**Meta 4.5: Promover el acceso universal al agua entubada y agua potable**

**4.5.1: Alcanzar el 70% de viviendas con acceso a agua entubada por red pública dentro de la vivienda**

- Indicador 1: Proporción de hogares con acceso a agua potable
- Indicador 2: Proporción de la población con acceso a agua entubada permanente por red pública dentro de la vivienda
- Indicador 3: Porcentaje de pérdida de agua por fuga

**Meta 4.6: Promover la prevención del riesgo natural y antrópico**

- Indicador 1: Número de afectados y víctimas por desastres naturales prevenibles
- Indicador 2: Población expuesta a mayores amenazas naturales

**Meta 4.7: Garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas y comunidades afroecuatorianas**

**4.7.1: Garantizar la participación de la población en la gestión ambiental**

- Indicador 1: Número de procesos de consulta previa desarrollados en materia ambiental
- Indicador 2: Número de comunidades y pueblos afectados por daños ambientales por actividades petroleras, mineras o forestales.
- Indicador 3: Número de proyectos extractivos que cuentan con evaluación positiva de impactos ambientales

**OBJETIVO 5: GARANTIZAR LA SOBERANÍA NACIONAL, LA PAZ Y AUSPICAR LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA**

**Meta 5.1: Aumentar progresivamente la inversión social con recursos propios hasta alcanzar el 33% del Presupuesto**

- Indicador 1: Participación de la inversión social en el Presupuesto General del Estado
- Indicador 2: Tasa de crecimiento anualizada de la inversión en salud
- Indicador 3: Tasa de crecimiento anualizada de la inversión en educación
- Indicador 4: Tasa de crecimiento anualizada de la inversión en saneamiento básico

**Meta 5.2: Avanzar sustancialmente en la solución de asuntos conflictivos y reducir los impactos del Plan Colombia**

- Indicador 1: Número de desplazados
- Indicador 2: Número de personas desplazadas que han sido atendidas por autoridades ecuatorianas
- Indicador 3: Porcentaje de muertes debido a acciones militares en la frontera norte
- Indicador 4: Número de avistamientos de fumigaciones en territorio ecuatoriano (en semanas)

**5.2.1: Disminuir en un 20% la pobreza por NBI para las provincias de la frontera norte**

- Indicador 5: Pobreza por NBI en las provincias de la frontera norte

**Meta 5.3: Garantizar los derechos de los emigrantes e inmigrantes y promover su plena inserción en la sociedad en la que se desenvuelven.**



Indicador 1: Porcentaje de emigrantes que obtuvo residencia permanente

Indicador 2: Porcentaje de migrantes asegurados en el Seguro general

Indicador 3: Porcentaje refugiados legalmente reconocidos

**Meta 5.4: Incrementar la balanza comercial entre los países de la región (especialmente la Comunidad Andina de Naciones)**

**5.4.1: Diversificar mercados para la exportación de productos ecuatorianos**

Indicador 1: Participación de exportaciones no petroleras a principales mercados de destino en el total de exportaciones

Indicador 2: Saldo de la balanza comercial con CAN

Indicador 3: Saldo de la balanza comercial con los países de América del Sur (excluidos los países de la CAN)

Indicador 4: Saldo de la balanza comercial con los países de Asia pacífico

Indicador 5: Saldo de productos no petroleros con EEUU

**Meta 5.5: Garantizar la defensa y la soberanía integral del territorio continental, insular, marítimo y el espacio aéreo**

Indicador 1: Número de amenazas neutralizadas y/o eliminadas / Número de amenazas

Indicador 2: Número de misiones de paz en las que participa el Ecuador

**Meta 5.6: Impulsar la agenda positiva y dinamizar las relaciones bilaterales con los países vecinos**

Indicador 1: Saldo de la balanza comercial con Perú

Indicador 2: Saldo de la balanza comercial con Colombia

Indicador 3: Número de proyectos de infraestructura desarrollados conjuntamente

**OBJETIVO 6: GARANTIZAR EL TRABAJO ESTABLE, JUSTO Y DIGNO**

**Meta 6.1: Promover el acceso de las personas más pobres a un trabajo estable o a micro emprendimientos que les permita salir de la pobreza**

**6.1.1: Aumentar en 500.000 créditos para beneficiarios del BDH**

Indicador 1: Número de créditos para beneficiarios del BDH

Indicador 2: Porcentaje de personas que recibe el BDH que ha recibido capacitación para la administración y el uso del microcrédito en microemprendimientos.

Indicador 3: Porcentaje de jóvenes pertenecientes a familias que reciben el BDH que están matriculados en educación media y/o universidad.

**Meta 6.2. Revertir la tendencia del subempleo y reducirlo en un 8%**

Indicador 1: Tasa de desempleo

Indicador 2: Tasa de subempleo bruto

Indicador 3: Ocupación total por rama de actividad por provincia

Indicador 4: Tasa de desempleo por rama de actividad por provincia

Indicador 5: Tasa de subempleo por rama de actividad por provincia

**6.2.1: Aumentar en 4 veces el porcentaje de la PEA que recibe capacitación pública para su beneficio profesional**

Indicador 6: Porcentaje de la PEA que ha recibido capacitación pública para su beneficio personal

**Meta 6.3: Reducir en un 34% el porcentaje de niños y niñas que trabaja y no estudia**

Indicador 1: Porcentaje de niños y niñas de 7 a 18 años que trabaja y no estudia

**Meta 6.4: Fomentar un ingreso mínimo decente**

Indicador 1: Brecha entre el costo de la canasta básica e ingreso mínimo

Indicador 2: Porcentaje de madres comunitarias cuyo su salario es menor al mínimo

Indicador 3: Porcentaje de servicio doméstico cuyo salario es inferior al mínimo

**Meta 6.5: Reducir la tasa de migración a los niveles del período 1990- 1995.**

Indicador 1: Porcentaje de familias con al menos un miembro que ha migrado por razones de trabajo

Indicador 2: Número de investigadores que han retornado al país

Indicador 3: Tasa neta de migración

**Meta 6.6: Promover el desarrollo de estrategias para proporcionar a los y las jóvenes un trabajo digno y productivo**

**6.6.1: Aumentar 70.000 plazas de trabajo para jóvenes**

Indicador 1: Tasa de desempleo de personas jóvenes (entre 16 y 29 años de edad)

Indicador 2: Tasa de subempleo de personas jóvenes (entre 16 y 29 años de edad)

Indicador 3: Brecha de ingresos por rango de edad

**Meta 6.7: Fomentar un turismo alternativo sostenible**

Indicador 1: Empresas de turismo alternativo y sostenible creadas respecto del total de empresas de turismo

**6.7.1: Aumentar a 1740 millones de USD el ingreso de divisas por concepto de turismo.**

Indicador 2: Ingreso neto de divisas por concepto de turismo

**6.7.2: Aumentar a 1.45 millones el número de visitantes extranjeros**

Indicador 3: Número de visitantes extranjeros (miles de personas)

**6.7.3: Aumentar a 680.000 visitantes nacionales al Sistema Nacional de Áreas Protegidas**

Indicador 4: Número de visitantes nacionales al Sistema Nacional Áreas Protegidas

Indicador 5: Número de operaciones de turismo comunitario

Indicador 6: Porcentaje de ecuatorianos que realizan turismo interno en temporada baja y alta

**Meta 6.8: Eliminar la tercerización severa**

Indicador 1: Porcentaje de personas mayores a 10 años mercerizadas

**Meta 6.9: Capacitar a 300.000 personas con alguna discapacidad para su inserción laboral**

Indicador 1: Porcentaje de personas con alguna discapacidad mayores de 15 años analfabetas ocupadas

Indicador 2: Porcentaje de personas con alguna discapacidad que trabajan en el sector público

**OBJETIVO 7: CONSTRUIR Y FORTALECER EL ESPACIO PÚBLICO Y DE ENCUENTRO COMÚN**

**Meta 7.1: Incrementar el tiempo dedicado a la recreación y ocio voluntario**

Indicador 1: Tiempo semanal dedicado al ocio o recreación

**7.1.1: Aumentar la actividad física al 60% de la población**

Indicador 2: Porcentaje de personas mayores a 5 años que realiza actividad física al mes

**Meta 7.2: Aumentar la demanda de espectáculos culturales**

Indicador 1: Porcentaje de personas que asiste a espectáculos culturales

Indicador 2: Frecuencia de la asistencia a espectáculos culturales

**Meta 7.3: Crear y mantener espacios públicos (canchas deportivas, ludotecas, ciclovías, etc.)**

Indicador 1: Número personas por kilómetro cuadrado de áreas recreativas

Indicador 2: Porcentaje de centros urbanos que cuenta con ciclovías

Indicador 3: Número de personas por cancha deportiva pública

Indicador 4: Porcentaje de centros urbanos que cuenta con ludotecas pública

Indicador 5: Número de personas por biblioteca

**7.3.1: Aumentar los espacios públicos con acceso a personas con alguna discapacidad**

**Meta 7.4: Aumentar el % de personas que se sienten satisfechos/as con su vida**

Indicador 1: Calificación promedio de satisfacción con la vida

**Meta 7.5: Incrementar el acceso a información y a medios de Comunicación**

Indicador 1: Porcentaje de personas que leen el periódico al menos 2 veces por semana

Indicador 2: Porcentaje de personas que escuchan noticias por radio al menos 2 veces a la semana

Indicador 3: Porcentaje de personas que ven noticias por televisión al menos 2 veces por semana

Indicador 4: Porcentaje de hogares que gastaron en periódicos y/o revistas a la semana

**7.5.1: Impulsar la lectura de libros, revistas y/o periódicos**

Indicador 5: Porcentaje de hogares que gastaron mensualmente en libros, revistas, suscripciones a periódicos

**Meta 7.6: Garantizar la seguridad ciudadana**

**7.6.1: Disminuir en un 13.5% el número de muertes por agresión**

Indicador 1: Porcentaje de muertes por agresiones por provincia del total de muertes

**7.6.2: Disminuirán 10% los delitos en general**

Indicador 2: Tasa de denuncia de delitos (por cada 100 mil habitantes)

**OBJETIVO 8: AFIRMAR LA IDENTIDAD NACIONAL Y FORTALECER LAS IDENTIDADES DIVERSAS Y LA INTERCULTURALIDAD**

**Meta 8.1: Incrementar el acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios culturales que hacen parte del sistema nacional de cultura**

**8.1.1: Aumentar la expresión musical ecuatoriana en un 200%**

Indicador 1: Número de ejemplares de música ecuatoriana autorizados para su edición

**8.1.2: Aumentar la producción de películas ecuatorianas en un 200% y mejorar su distribución**

Indicador 2: Número de películas ecuatorianas

**8.1.3: Aumentar la producción de libros ecuatorianos en un 200%**

Indicador 3: Producción de ejemplares de literatura publicados en el Ecuador

Indicador 4: Número de espectáculos públicos por año

Indicador 5: Porcentaje de eventos culturales desarrollados por las instituciones culturales del sector público en áreas urbano marginales y rurales

Indicador 6: Porcentaje de personas que compran libros de autores ecuatorianos al mes

Indicador 7: Número de proyectos culturales desarrollados de manera conjunta entre organismos gubernamentales del sector cultural y del área social

**Meta 8.2: Mejorar los sistemas de registro y protección de la propiedad intelectual.**

Indicador 1: Número de convenios internacionales de protección intelectual ratificados por el Ecuador.

Indicador 2: Variación en la tasa de registro de propiedad intelectual e industrial

Indicador 3: Número de investigaciones sobre saberes y conocimientos tradicionales.

**Meta 8.3. Afirmer la identidad y pertenencia cultural de las personas que han migrado, de su entorno familiar dentro y fuera del país.**

Indicador 1: Porcentaje de programas dirigidos a migrantes respecto del total de programas culturales

**Meta 8.4: Promover la conservación de lenguas y dialectos indígenas e incentivar su uso.**

Indicador 1: Porcentaje de indígenas que habla castellano y lengua nativa

**8.4.1: Aumentar el % de población indígena que habla alguna lengua nativa**

Indicador 2: Porcentaje de población mayor a 15 años autodefinida como indígenas que habla lengua nativa

Indicador 3: Porcentaje de indígenas que hablan castellano

**8.4.2: Revertir la tendencia de población no indígena que habla alguna lengua nativa, al menos a niveles del 2003**

Indicador 4: Porcentaje de población mayor a 15 años autodefinida como no indígena que habla alguna lengua nativa

**OBJETIVO 9: FOMENTAR EL ACCESO A LA JUSTICIA**

**Meta 9.1: Impulsar la reducción de la violencia contra las mujeres, niños y niñas, y adolescentes**

Indicador 1: Violencia intrafamiliar contra las mujeres en los últimos 12 meses

Indicador 2: Violencia sexual contra las mujeres en los últimos 12 meses

**9.1.1: Eliminar la agresión de profesores en las escuelas y colegios**

Indicador 3: Porcentaje de niños y niñas de 6 a 17 años que declaran ser agredidos físicamente por profesores

**Meta 9.2: Promover el conocimiento de la Constitución**

Indicador 1: Porcentaje de personas que conoce la Constitución de la República

**Meta 9.3: Desarrollar una cultura que permita conocer el sentido y alcance del ordenamiento jurídico del país y, a los ciudadanos, conocer sus derechos y obligaciones**

Indicador 1: Porcentaje de niñas/os que conocen sus derechos

Indicador 2: Horas de clase impartidas de educación cívica y ciudadana

**Meta 9.4: Promover una administración de justicia eficiente que atienda de manera transparente y oportuna las acciones judiciales**

Indicador 1: Tiempo de resolución de los procesos

Indicador 2: Porcentaje causas resueltas

**9.4.1: Facilitar la disminución del número de internos (PPL) sin sentencia**

Indicador 3: Número de internos (PPL) sin sentencia

**Meta 9.5: Promover un modelo de justicia imparcial, despartidizada, despolitizada y no discriminatoria**

**9.5.1: Impulsar reformas al Código de Procedimiento Penal, Código de Ejecución de Penas y al Código Penal**

Indicador 1: Porcentaje jueces y magistrados elegidos de manera meritocrática

Indicador 2: Porcentaje funcionarios de organismos de control elegidos de manera meritocrática

**Meta 9.6: Disminuir el hacinamiento carcelario**

Indicador 1: Déficit en capacidad instalada en los Centros de Rehabilitación

**9.6.1: Promover la construcción de casas de confianza para acogerse al beneficio de la prelibertad**

**9.6.2: Promover un esquema de pago a futuro de las multas para repatriar internos extranjeros**

**Meta 9.7: Impulsar un sistema de rehabilitación social que permita la reinserción y reeducación de los internos en la sociedad**

Indicador 1: Porcentaje de pobreza de la familia de los internos / as

Indicador 2: Porcentaje de infractores que han egresado y no reinciden

Indicador 3: Porcentaje de internos no reincidentes

**OBJETIVO 10: GARANTIZAR EL ACCESO A LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA**

**Meta 10.1: Promover el acceso a información pública**

Indicador 1: Porcentaje de instituciones públicas con Web que cumplen la Ley de Transparencia

**Meta 10.2: Aumentar la rendición de cuentas**

**10.2.1: Todas las instituciones públicas informan sobre el cumplimiento de sus planificaciones**

Indicador 1: Porcentaje de instituciones que informan sobre el cumplimiento del Plan Plurianual de Gobierno y el Plan Operativo Anual cada trimestre

**Meta 10.3: Impulsar procesos de participación ciudadana y de innovación institucional para la gobernanza participativa**

Indicador 1: Porcentaje de instituciones del sector público que ha abierto espacios de consulta y diálogo para la sociedad civil

Indicador 2: Número y Porcentaje de la población que participa en procesos de seguimiento, veeduría y control social

**Meta 10.4: Aumentar del nivel de participación ciudadana en actividades públicas y cumplimiento de las cuotas**

Indicador 1: Participación electoral

**10.4.1: Aumentar en tres veces la participación de los emigrantes en elecciones nacionales populares**

Indicador 2: Participación de los emigrantes en elecciones nacionales populares

**10.4.2: Impulsar la participación de mujeres en funciones directivas públicas**

Indicador 3: Porcentaje de mujeres inscritas en candidaturas de elección popular

Indicador 4: Porcentaje de mujeres Ministras de Estado

**Meta 10.5: Promover la existencia oportuna de información para evaluar las condiciones de vida de los ecuatorianos y ecuatorianas**

Indicador 1: Encuestas nacionales sobre temas de desarrollo realizadas / Encuestas nacionales

Indicador 2: Encuestas nacionales disponibles en Internet / Encuestas nacionales

Indicador 3: Sistemas de información económica y social actualizados

**Meta 10.6: Promover la asociatividad**

Indicador 1: Porcentaje de ciudadanos que pertenecen alguna organización de la sociedad civil

Indicador 2: Porcentaje de emigrantes que pertenecen a agrupaciones sociales

**OBJETIVO 11: ESTABLECER UN SISTEMA ECONÓMICO SOLIDARIO Y SOSTENIBLE**

**Meta 11.1: Fomentar un crecimiento saludable y sostenido**

Indicador 1: Tasa de crecimiento del PIB petrolero

Indicador 2: Tasa de crecimiento del PIB no petrolero

Indicador 3: Déficit primario

Indicador 4: Saldo de reservas

Indicador 5: Saldo de Balanza Comercial

Indicador 6: Participación de la industria del software en el PIB no petrolero

Indicador 7: Índices financieros por sector de las empresas que reportan a la

Superintendencia de Compañías

**11.1.1: Obtener un crecimiento promedio anual del 5.5% del PIB industrial**

Indicador 8: Tasa de crecimiento del PIB industrial

**11.1.2 Aumentar la participación de PYMES en el PIB y en las exportaciones**

Indicador 9: Participación de la actividad agrícola en el PIB

**11.1.3: Disminuir el servicio de la deuda en un 30%**

Indicador 10: Evolución de la deuda (saldo) privado

Indicador 11: Servicios de la deuda pública como % del gasto total (PIB)

**11.1.4: Alcanzar el 12% de participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios no petroleros**

Indicador 12: Participación del ingreso de divisas por concepto de turismo con respecto a las exportaciones de bienes y servicios no petroleras

**Meta 11.2: Auspiciar el incremento de la productividad laboral**

Indicador 1: Valor agregado/PEA por sector

Indicador 2: Escolaridad de la PEA

**Meta 11.3: Aumentar el acceso y servicio universal de telecomunicaciones**

**11.3.1: Incrementar en 52% la penetración de la telefonía fija**

Indicador 1: Porcentaje de personas con acceso a teléfono fijo

Indicador 2: Número de líneas fijas abonadas

Indicador 3: Porcentaje de personas con acceso a teléfono celular

Indicador 4: Porcentaje de poblaciones de menos de quinientos habitantes que poseen acceso a los servicios de telecomunicaciones

**1.3.2: Triplicar el porcentaje de usuarios que acceden al servicio de banda ancha**

Indicador 4: Penetración de banda ancha

Indicador 5: Índice de acceso a telecomunicaciones

**11.3.3: Aumentar a 5 servicios de telecomunicaciones convergentes**

**Meta 11.4: Modernizar la Aduana para convertirla en un medio eficiente para el intercambio comercial**

Indicador 1: Porcentaje de contrabando estimado en relación al total de importaciones

**Meta 11.5: Aumentar la producción petrolera a 336.000 mil barriles diarios**

Indicador 1: Volumen de extracción yacimientos petroleros (Miles barriles diarios)

Indicador 2: Barriles diarios de capacidad de procesamiento

**Meta 11.6: Aumentar el acceso de la población a vías de buena calidad**

Indicador 1: Población con cobertura de vías estatales.

**11.6.1 Aumentar al 80% las vías estatales en buen estado**

Indicador 2: Porcentaje de vías construidas con materiales resistentes a nivel nacional.

**11.6.2 Mantener el nivel de servicio por saturación de capacidad de tráfico**

Indicador 3: Porcentaje de vías de la red estatal con capacidad de tráfico adecuado

**Meta 11.7: Aumentar la productividad agrícola**

Indicador 1: Porcentaje de UPAs con riego por provincia

Indicador 2: Porcentaje de UPAs con acceso a crédito

Indicador 3: Porcentaje de superficie con semilla mejorada

Indicador 4: Porcentaje de superficie con fertilizantes

Indicador 5: Porcentaje de superficie con pesticidas

Indicador 6: Porcentaje de UPAs con acceso a electricidad

Indicador 7: Escolaridad media del productor

**11.7.1: Alcanzar un crecimiento del 6% del sector agropecuario**

Indicador 8: Crecimiento del sector agropecuario

**11.7.2: Aumentar la superficie forestal en 150.000 ha**

Indicador 9: Superficie forestal

**Meta 11.8: Promover la seguridad del abastecimiento energético**

**11.8.1: Aumentar la capacidad de generación eléctrica en 2911 MGW**

Indicador 1: Capacidad de generación de electricidad: megavatios

Indicador 2: Porcentaje de renta por barril

**Meta 11.9: Impulsar la eficiencia en los procesos de transformación y usos finales de la energía.**

Indicador 1: Factor de utilización capacidad instalada de refinería o plantas de gas

**11.9.1: Impulsar el ahorro por eficiencia energética**

Indicador 2: Número de lámparas incandescentes utilizadas

**11.9.2: Disminuir el % de pérdidas de distribución de electricidad al 13%**

Indicador 3: Porcentaje de pérdidas de distribución de electricidad

**11.9.3: Disminuir la intensidad energética en un 13%**

Indicador 4: Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por 1,000 dólares del producto interno bruto

**Meta 11.10: Impulsar la diversificación de fuentes y tecnologías energéticas.**

Indicador 1: Porcentaje de utilización de gas natural en usos energéticos en la industria.

Indicador 2: Porcentaje de etanol adicionado a gasolina

Indicador 3: Porcentaje de biodiesel para uso del transporte

**Meta 11.11: Impulsar el acceso directo de las micro, pequeñas y medianas empresas a compras estatales**

Indicador 1: Capacitación a microempresarios

Indicador 2: Porcentaje de mujeres microempresarias

**11.11.1: Aumentar la participación nacional a las compras públicas**

Indicador 3: Porcentaje de compras estatales efectuadas a empresas productivas nacionales

**Meta 11.12: Impulsar la investigación, ciencia y tecnología**

Indicador 1: Porcentaje de presupuesto dedicado a investigación y desarrollo

Indicador 2: Número de becas de investigación

Indicador 3: Número de investigaciones en universidades (públicas y privadas)

Indicador 4: Número de libros de ciencia y tecnología publicados en el Ecuador

**Meta 11.13: Garantizar la sostenibilidad de la dolarización**

Indicador 1: Crecimiento de ingreso neto de divisas

**Meta 11.14: Promover una agenda inteligente de relaciones económicas internacionales**

Indicador 1: Saldo y composición de la balanza comercial petrolera y no petrolera

Indicador 2: Crecimiento de las exportaciones no tradicionales

Indicador 3: Porcentaje de exportaciones no tradicionales respecto al total

Indicador 4: Razón de exposición de las industrias a las exportaciones.

Indicador 5: Razón de exposición a las importaciones, en la generación de valor agregado por industria.

**11.14.1: Alcanzar como exportaciones industriales los mismos montos de exportación de los productos primarios no petroleros**

Indicador 6: Razón exportaciones industriales / exportaciones de productos privados no petroleros

**Meta 11.15: Desarrollo económico local**

Indicador 1: Distribución sectorial del PIB provincial

Indicador 2: Número de artesanos con financiamiento para innovación tecnológica

Indicador 3: Índice de competitividad territorial

Indicador 4: Composición del crédito por sectores

**OBJETIVO 12: REFORMAR EL ESTADO PARA EL BIENESTAR COLECTIVO**

**Meta 12.1: Estructurar un sistema equilibrado de competencias territoriales, descentralización progresiva, ordenamiento territorial y nuevo modelo de gestión:**

Indicador 1: Gobiernos seccionales que han demandado transferencia de competencia

**12.1.1: Aumentar en 50% los ingresos propios de los gobiernos seccionales**

Indicador 2: Porcentaje de ingresos propios de los gobiernos seccionales autónomos en relación a los ingresos totales

Indicador 3: Presupuesto per cápita por unidad territorial

**12.1.2: Mejorar el coeficiente de Gini de las transferencias desde el gobierno central a los gobiernos seccionales**

Indicador 4: Coeficiente de gini de las transferencias desde el gobierno central a los gobiernos seccionales

**12.1.3: Reducir las disparidades del desarrollo territorial medidas a través del IDH**

Indicador 5: Variación del IDH por unidad territorial

Indicador 6: Ordenamiento de las provincias por IDH

Indicador 7: PIB per cápita por unidad territorial

**Meta 12.2: Implementar un sistema nacional de planificación participativa**

Indicador 1: Porcentaje de planes provinciales participativos en relación al total de planes provinciales

**Meta 12.3: Incrementar el número de personas cubiertas por el sistema de seguridad social**

**12.3.1: Aumentar en 50% las y los afiliados al IESS general**

Indicador 1: Porcentaje de personas afiliadas al IESS: seguro general

**12.3.2: Aumentar a 1.2 millones los afiliados al Seguro Campesino**

Indicador 2: Porcentaje de personas afiliadas al IESS: seguro campesino

**12.3.3: Aumentar en un 60% el número de ecuatorianos que cuenta con un seguro público**

Indicador 3: Porcentaje de personas con seguro de salud público

**Meta 12.4: Mejorar la gestión de las empresas públicas y fortalecer los mecanismos de regulación**

**12.4.1: Promover una Ley de Competencia**

**12.4.2: Promover una Ley de Empresas Públicas**

Indicador 1: Nivel de aceptación pública de la gestión de las empresas estatales y con participación estatal

Indicador 2: Tasa de variación de resultados de empresas públicas estratégicas

Indicador 3: Índices de resultados de las empresas públicas

**Meta 12.5: Diseñar una nueva arquitectura del sistema financiero**

**12.5.1: Disminuir la tasa de interés activa**

Indicador 1: Tasa de interés

Indicador 2: Spread

Indicador 3: Tasa de variación de las captaciones dentro del Sistema Financiero

**12.5.2: Aumentar las colocaciones de la Banca de Desarrollo**

Indicador 4: Tasa de variación de las colocaciones de crédito para producción

Indicador 5: Porcentaje del crédito productivo respecto al total del crédito

Indicador 6: Índices de liquidez, solvencia y eficiencia de Instituciones del Sistema Financiero

**Meta 12.6: Simplificar y transparentar los servicios públicos para disminuir la vulnerabilidad de las entidades públicas a la corrupción**

**12.6.1: Reducir los índices de corrupción**

Indicador 1: Índice de percepción de corrupción

Indicador 2: Índice de percepción de sobornos

Fuente: Memoria Bienal

Año: 2007

Elaborado por: SENPLADES