

# INSTITUTO DE ECONOMIA DE LA USFQ

## BOLETÍN DE KOYUNTURA

CONTACTOS

Bernardo  
AcostaBernardo  
CreamerMaría Belén  
FreireSebastián  
OleasPablo Lucio  
ParedesWilson  
Pérez

# GASTAR O NO GASTAR: ESE NO ES EL DILEMA

María Belén Freire  
Wilson Pérez

### Resumen

El 2009 se presenta como un año difícil, pero no catastrófico para el sector fiscal. Es verdad, el Gobierno Central tendrá menores ingresos comparados con el 2008, debido principalmente a la caída de los precios del petróleo y a la reducción de las recaudaciones tributarias. No obstante sus ingresos serán aún significativos y tiene acceso a algunos depósitos propios e importantes ahorros del IESS. Adicionalmente se puede esperar algunos préstamos de los organismos multilaterales. Sin embargo, la extraordinaria bonanza petrolera del 2008 siguió el camino de otras bonanzas, cuando los gobiernos no han podido reprimir sus ansias de gastar y han mostrado visión corta para prever épocas de vacas flacas y prepararse para ello.

**E**l gasto fiscal debe servir para proveer bienes y servicios públicos los cuales, como ha sido probado en la teoría microeconómica, pueden ser sub-provistos (ofertados menos de lo socialmente óptimo) por el libre mercado. Esto no significa que necesariamente deben ser suministrados por el estado o gobiernos locales, pero sí que se requiere intervención estatal para acercarnos al nivel de provisión

óptima. Adicionalmente, el gasto fiscal debe servir para concretar la redistribución de la riqueza en una sociedad desigual, en especial ofreciendo a la mayor parte de la población la oportunidad de formar su capital humano, mediante el acceso a salud y educación.

Sin embargo, no se puede suponer sin más que en una sociedad estas tareas son asumidas por un omnisapiente, eficiente y benévolo estado, cuyo único interés

consiste en adelantar un indefinido bienestar colectivo. Como se ve claramente de la experiencia ecuatoriana, **para lograr eficiencia en el gasto fiscal no son suficientes ni nuevas leyes ni torrentes verbales**. Por otro lado es evidente que un gobierno puede orientar su gasto para adelantar sus intereses particulares (políticos, de mantener o acrecentar poder, o de redistribución de la renta de un país entre élites viejas y nuevas) en formas que a



la larga afectan negativamente al desarrollo socio-económico, por ejemplo mediante el clientelismo. Este riesgo es aún mayor en economías dotadas de rentas naturales, como petróleo o metales preciosos, en donde estos recursos pueden convertirse en una verdadera maldición.

Adicionalmente el gasto fiscal, en especial tomando en cuenta su peso relativo en la economía de un país, debe fomentar un ambiente macroeconómico estable mediante la implementación de políticas contracíclicas. Los ciclos de las economías nacionales y de la economía mundial en su conjunto probablemente no han sido completamente explicados en su origen y consecuencias, pero no obstante son realidades que afectan directamente a una economía tan abierta como la ecuatoriana. El crecimiento de la economía mundial define el precio del crudo y por tanto una parte importante de nuestros ingresos. En efecto, dada la rigidez de la producción petrolera nacional, la variación de los ingresos petroleros se debe mayoritariamente a la volatilidad de los precios internacionales del crudo, la cual alcanza un altísimo 50%, medido a través del coeficiente de variación (ajustado por inflación internacional). Así también los problemas de la economía española o norteamericana se traducen en menores remesas de los emigrantes ecuatorianos. Si el gigante chino estornuda y decide devaluar en busca de incrementar sus exportaciones como su solución para su crisis, o nuestros socios comerciales devalúan sus monedas, encarecen nuestras exportaciones y abaratan nuestras importaciones, con las se-

**Tradicionalmente la acción estatal no ha contribuido a mitigar las oscilaciones de la economía ecuatoriana.**

cuels de desequilibrio externo, menor producción y empleo.

A esto se debe añadir la vulnerabilidad de la economía (y sociedad) ecuatoriana frente a los fenómenos naturales. Esto no solo ha afectado la producción petrolera, como en el caso del terremoto de marzo de 1987, sino la producción agrícola, pecuaria y piscícola en los fenómenos del Niño de 1982-1983 y 1997-1998, o la generación hidroeléctrica en la sequía de 1995, sin contar con los costos que ocasiona la actividad volcánica.

### ¿Algo nuevo bajo el sol?

Sin embargo, tradicionalmente la acción estatal no ha contribuido a mitigar las oscilaciones de la economía ecuatoriana. En general la visión gubernamental ha sido de corto plazo y no ha generado los mecanismos que le permitan impulsar políticas macro-económicas contracíclicas, no solo en lo fiscal, sino también en lo financiero, como en 1994 cuando la estrategia de estabilización de ancla nominal atrajo capitales externos originando un auge de crédito, que fue exacerbado con la reducción del encaje bancario. **La mayoría de los gobiernos no solo ha sido incapaz de resistir a la tentación de gastar más en épocas de bonanza, supeditando el ahorro para los años de vacas flacas,** sino que han cometido

lo que se conoce como “ciclos políticos de la economía”, es decir, han subordinado la acción dinamizadora del sector fiscal a las necesidades electorales de los gobernantes de turno. Jürgen Schultz (1) denominó “efecto funeraria” a la creación intencional de problemas económicos para dificultar la acción del gobierno entrante y “efecto monumento” al gasto desenfrenado con fines electorales, ambos efectos paradigmáticamente ejemplificados en la acción de Febres-Cordero en 1988, cuando hasta la reserva monetaria internacional fue sometida a maquillajes estadísticos para que aparezca positiva cuando en realidad estaba bajo cero.

La generación de políticas fiscales contra-cíclicas cobra más importancia aún ante la imposibilidad de hacer políticas monetaria y cambiaria. Estas políticas contra-cíclicas no son posibles sin contar con un fondo de estabilización. Lamentablemente en el Ecuador la creación de este fondo estos mecanismos es aún tarea pendiente, y la sociedad ecuatoriana no ha llegado a un acuerdo sobre la utilización de los recursos petroleros extraordinarios. Por supuesto no se trata de no gastar por no gastar, tampoco. Se trata de que el estado cumpla con su función y en reconocer que para que pueda hacerlo debe garantizar la sostenibilidad de gastos claves como el social, la culminación de las inversiones y el fomento de la estabilidad macroeconómica. Un primer intento de crear fondos y reglas se dio apenas iniciada la dolarización con las leyes troles, sin embargo en Montecristi estos fueron eliminados por considerarse que entorpecían la dinámica del gasto público. Es posible que en su versión anterior los fondos de estabilización hayan



1 Jürgen Schultz, “Elecciones y política económica en el Ecuador 1983-1994”, ILDIS, Quito, 1994.

estado excesivamente orientados a la reducción de deuda y que los límites al crecimiento del gasto sean políticamente insostenibles cuando hay aumentos excepcionales en los ingresos, pero no por eso se justifica su total eliminación. Nuevas reglas y fondos deben incluir algunos conceptos fundamentales como: la posibilidad de aumentar ciertas inversiones esenciales en educación y salud cuando hay ingresos extraordinarios, invertir fondos adicionales en base a un presupuesto plurianual que asegure la posibilidad de terminar obras y no solamente iniciarlas como siempre ha sucedido, incluir el concepto de déficit o superávit presupuestario de tendencia y en ese contexto tener mecanismos no discrecionales para determinar el precio del petróleo sobre la base del cual se elabora el presupuesto, asegurar que las reglas no solo se apliquen al Presupuesto inicial sino a la ejecución presupuestaria (si no, caemos en la viveza política de cumplir con las reglas en el ejercicio presupuestario, y luego nunca cumplirlas sobre la marcha sin que exista ningún tipo de sanción).

El éxito, y la necesidad, de estos fondos están ejemplificados con el fondo chileno que se nutre con los ingresos extraordinarios del cobre, y que le permite expandir el gasto para dinamizar su economía en el 2009 e incrementar la cobertura a los desempleados, por ejemplo. Pero también existen otros mecanismos financieros, tales como la cobertura petrolera (un seguro petrolero) que le permite a México obtener un precio mínimo de 70 dólares por barril para 330 millones de barriles a ser vendidos en el 2009, el 77% de sus exportaciones (esto se intentó en el país en el gobierno de Sixto Durán Ballen, pero fue políticamente tan vilipendiado y

enjuiciado que nunca más pudo aplicarse). Son opciones que, por responsabilidad frente al país, no se pueden desechar sin un análisis serio.

### El resbaloso petróleo

Los ingresos fiscales llevan la marca obscura del petróleo: los ingresos petroleros del Sector Público No Financiero (SPNF) (2) representaron alrededor del 18% del PIB en el 2008, fruto de los extraordinarios precios internacionales del hidrocarburo.

En contraste, los ingresos tributarios (Impuestos al Valor Agregado, a los Consumos Especiales, a la Renta, fundamentalmente) muestran una sostenida tendencia creciente iniciada en el 2003, hasta llegar al 12.8% del PIB en el 2008. Esto es fruto de una de las poquísimas reformas institucionales exitosas en el Ecuador en las últimas décadas, la del Servicio de Rentas Internas y de la legitimidad social que este Servicio ha alcanzado, muchas veces a pesar de los gobiernos de turno. La cultura tributaria se ha ido implantando poco a poco en el país, y le permite al Estado contar con recursos relativamente seguros, aunque obviamente dependientes del nivel de actividad general de la economía.

Otra fuente de ingresos con tendencia positiva son las contribuciones a la seguridad social que, fruto de la unificación salarial y de la aún incipiente automatización del IESS que ya permite un mejor control, crece del 2.1% del PIB en el 2001 a un importante 3.9% en el 2008.

A pesar de las tendencias crecientes en ingresos tributarios y contribuciones a la seguridad social, éstas palidecen frente al auge de ingresos provocado por un precio promedio de 83 dólares el barril de crudo ecuatoriano, substancialmente mayor al ya importante promedio de 60

dólares alcanzado en el 2007. Los recursos en manos del gobierno fueron aún más importantes por la eliminación de los fondos petroleros por ley expedida por la Asamblea Constituyente en Abril del 2008. Fruto de estas dos fuerzas la RILD llega a un récord histórico de 6.400 millones de dólares en septiembre. Sin embargo, de un pico de 117 dólares por barril promedio en junio, el precio del crudo ecuatoriano baja dramáticamente a 26 dólares en diciembre del 2008 y su evolución futura es completamente imprevisible.

Los ingresos excepcionales del año 2008 (y también de años anteriores, acumulados en los fondos petroleros) se gastaron como si la bonanza fuera a ser eterna. Los gastos totales del SPNF pasan de 23,6% del PIB en el 2006 a 26,8% en el 2007 y a un histórico 40% en el 2008. De esta forma, el gasto total crece en 71,5% en un año, casi duplicándose el gasto de capital (crece al 90,5%) mientras los sueldos y salarios crecen "solo" 26,3%. Dado el tremendo impulso al gasto público en todos estos frentes, se originan serias preguntas sobre la eficiencia de semejante gasto ya que genera un crecimiento del PIB real de apenas 5,32% (cifras del Banco Central) y sobre la sostenibilidad de este gasto, particularmente en el caso del gasto corriente dado que adquiere rápidamente inflexibilidad a la baja.





# La política social

## durante el año 2008:

### El gasto en educación y salud:

De acuerdo a la información disponible en la página web del Ministerio de Salud, en el año 2008 el presupuesto de dicho ministerio se habría incrementado en 20% en relación al 2007, mientras el presupuesto “para la salud” se habría duplicado, alcanzando los USD 1003 millones. Así mismo, el presupuesto para el sector educación se habría incrementado en 55% entre ambos años<sup>1</sup>. **En relación al PIB, los gastos de educación y salud pasaron de 2.6% y 1.1% en 2007, a 3.5% y 1.9% en 2008 respectivamente.** ¿Cómo se podría conocer si es mucho o poco lo invertido en estos rubros prioritarios de la política social? Para ello es fundamental que mediante la planificación presupuestaria plurianual se determinen los gastos indispensables en educación y salud para los próximos años, y que en base a dicha planifica-

ción se determine como financiar estos, puesto que los **esfuerzos que se han hecho por elevar la inversión social durante el año 2008 no servirán de nada si no es sostenible un nivel de gasto mínimo indispensable en estos rubros.** De ahí la importancia de contar con fondos de estabilización macroeconómica, que permitan mantener estos gastos en caso de una disminución de los ingresos del presupuesto del sector público. Por eso también en la nueva Constitución se aprobó la obligación de presentar presupuestos plurianuales.

De otro lado, cualquier incremento en el gasto social debe ser eficaz en términos de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de la política social, que en este caso particular comprenden el brindar acceso a servicios educativos y de salud de alta calidad, que otorguen a todos los ecuatorianos la oportunidad de mejorar su bienestar material al ampliar sus posibilidades de acceso a empleos mejor remunerados, como de y su adaptabilidad a una sociedad cada vez más competitiva en el campo del conocimiento.

Al respecto, es importante

observar de donde parte el Ecuador en materia educativa, y qué se ha logrado avanzar en los años recientes. **En lo que respecta a la calidad de la educación, las pruebas de rendimiento escolar APRENDO, realizadas a los estudiantes ecuatorianos en 2007, revelan un deficiente nivel de la calidad educativa en el país.** Según este estudio, el 70% de los escolares no entiende lo que lee y un 85% falla en la solución de problemas matemáticos de razonamiento. Peor aún, estos resultados indican un deterioro desde 1996 hasta el año 2007, en el rendimiento promedio de los estudiantes en matemáticas. Este mismo estudio otorga bajos índices pedagógicos a los docentes, y concluye que incluso cuando los maestros cumplen todos los pasos del modelo educativo vigente, eso no se asocia con una mejora en las notas de los estudiantes. Esto revela la urgencia de que la política social se enfoque no solo en incrementar los niveles de cobertura y de calidad de la infraestructura educativa, sino que se realice un análisis del modelo educativo vigente de forma integral, a fin de diseñar un esquema

<sup>1</sup> Fuente: Observatorio de la Política Fiscal, página web institucional. Publicación de marzo 2009 y Ejecución presupuestaria ene.-dic. 2007.

institucional que genere adecuados incentivos y oportunidades para que los docentes mejoren su pedagogía y los estudiantes su nivel de aprendizaje. Un avance en esta materia es el Acuerdo Ministerial 025-2009 de 26 de enero de 2009, mediante el cual el Ministerio de Educación crea el Sistema Nacional de Evaluación y Rendición social de cuentas, cuyo objetivo es monitorear la calidad del sistema nacional de educación. Dicho acuerdo establece que la evaluación del desempeño docente realizado en 2008 a los docentes fiscales de manera voluntaria, se realizará anualmente a partir del año 2009 de forma obligatoria, y determina que los docentes que obtuvieren una calificación “insatisfactoria” por 2 años consecutivos, serán separados del magisterio. Además crea incentivos económicos y de capacitación para los docentes con buenas calificaciones. Esto forma parte del Plan decenal de educación 2006-2015 (aprobado por el país en el anterior Gobierno) que se está ejecutando el gobierno y que comprende otros objetivos tales como “revalorizar la profesión docente y mejorar la formación inicial, capacitación,

condiciones de trabajo y calidad de vida” y “mejorar la calidad y equidad de la educación”, los cuales para cumplirse requieren de un gasto sostenible y además altamente eficaz en este sector. La transparencia en información que brinde tanto el Ministerio de Educación como otras entidades gubernamentales y no gubernamentales, acerca de los programas que comprende dicho plan, los gastos por programa, y los resultados que se vayan alcanzando en cobertura y calidad educativa a lo largo del tiempo, son fundamentales a fin de que se vayan visibilizando los logros y se fomente el re-direccionamiento de la política cuando esto se requiera.

En el campo de la salud, de acuerdo al Ministerio de dicho ramo, los principales rubros de asignación del presupuesto en el año 2008 fueron “la inversión en infraestructura y equipamiento, medicamentos e insumos para la atención, la incorporación de 4.563 partidas nuevas y la regularización de 2.200 empleados y trabajadores”. La incorporación de nuevo recurso humano habría tenido el objetivo de ampliar la cobertura y afirmar la gratuidad y

el acceso universal a los servicios de salud. De acuerdo a la misma fuente, en 2008 se logró este objetivo al incrementarse el nivel de acceso de la población a los servicios de salud del Ministerio de Salud, medido a través del número de atenciones de salud entregadas, las que habrían aumentado en 3'152.230 en relación a 2007. Estos avances, al igual que en el campo educativo, deben ser sostenibles en el tiempo y las intervenciones altamente eficaces, objetivos a los que contribuyen la planificación plurianual, la transparencia acerca de los programas y logros alcanzados, y la creación de fondos de ahorro a nivel macroeconómico.

## Los subsidios en el área social

Una de las políticas sociales del gobierno que ha recibido mayores cuestionamientos es la de la entrega del bono de desarrollo humano, la cual ha sido muchas veces descrita como una política asistencialista. Cabe señalar que el gasto gubernamental ligado a la entrega de este bono se duplicó entre 2006 y 2007 pasando de USD 185 a USD 389 millones,



y en 2008 se habría mantenido un monto de gasto similar al del año 2007. A partir del año 2008 se encontraría funcionando el componente de inclusión económica vinculado a la entrega del bono de desarrollo humano, que consiste en que las madres y discapacitados beneficiarios del mismo pueden acceder a un crédito hasta por el valor anual de las prestaciones que recibirían d [http://storage.sxc.hu/x/x/xenxen/754508\\_93002148.jpg](http://storage.sxc.hu/x/x/xenxen/754508_93002148.jpg) el bono, con el propósito de que instalen o amplíen sus negocios de pequeña escala. Adicionalmente, de acuerdo a declaraciones de funcionarios del régimen vinculados a la política social, ahora si se estaría exigiendo previo a la entrega del bono, que las madres beneficiarias presenten documentación periódica que permita verificar que sus hijos están estudiando y que se les realizan exámenes de salud con determinada frecuencia (este es un esquema que ya funciona exitosamente en otros países desde hace varios años, caso del Brasil

por ejemplo). Estos nuevos enfoques son positivos en cuanto a brindar oportunidades de salir de la pobreza a las familias beneficiarias del bono de desarrollo humano.

Es relevante notar que a pesar de estos esfuerzos en el campo social, y otros similares como el del bono de la vivienda, este tipo de subsidios focalizados en grupos vulnerables siguen representando montos muy inferiores a los que el gobierno gasta en subsidios no focalizados en dichos grupos. Efectivamente, durante 2008, el subsidio a los combustibles importados totalizó aproximadamente USD 3542 millones, cifra más de 8 veces superior al gasto total por concepto del pago del bono de desarrollo humano. El subsidio a los combustibles es también más del doble de lo que invierte el sector público no financiero en prestaciones de la seguridad social que en 2008 totalizaron USD 1507 millones. Esto hace pensar en la necesidad de que de una vez por todas se focalicen los subsidios en quienes

los necesitan, pues es ineficiente e ineficaz en términos de brindar oportunidades económicas a los más pobres, continuar otorgando un subsidio generalizado como el de los combustibles, que según han demostrado varios estudios, solamente favorece a los sectores de la población de mayores. Incluso se podría pensar en focalizar los subsidios a los combustibles en grupos sociales de menores ingresos por ejemplo por medio de subsidios a los combustibles utilizados por el transporte escolar municipal o fiscal, subsidios al gas adquirido por beneficiarios del bono de desarrollo humano, subsidios a pequeños pescadores artesanales, entre otras opciones de focalización. Si bien se estima una disminución en el monto del subsidio a los combustibles importados de aproximadamente USD 1500 millones en 2009 debido a la caída del precio del petróleo, esto no quita el hecho de que es un subsidio ineficaz e ineficiente en términos de generar oportunidades de desarrollo económico y social para los más pobres y que por lo tanto implica un mal uso de recursos públicos. Más aún, de acuerdo a una investigación realizada por diario El Comercio (edición de 20 de marzo de 2009), durante 2009 el gobierno aplicaría 12 diferentes subsidios, de los cuales solamente 3 estarían dirigidos a personas en condiciones de pobreza o pobreza extrema, y otros 3 a subsidiar la importación y venta de combustibles. Esto refleja el hecho de que no solo es necesario planificar plurianualmente los gastos requeridos para la política social, y las fuentes de financiamiento para cubrirlos a fin de no tener que hacer recortes abruptos en gastos prioritarios, sino que es pertinente que el gobierno revise la calidad del gasto y que la sociedad civil también requiera a sus gobernantes que se rindan cuentas sobre la eficacia y la eficiencia de estos gastos y que no se malgasten los recursos públicos en subsidios innecesarios.



**Durante 2008 el subsidio a los combustibles importados totalizó aproximadamente USD 3542 millones, cifra más de 8 veces superior al gasto total por concepto del pago del bono de desarrollo humano.**

# El incierto 2009

El año 2009 se presenta complicado para las cuentas del Gobierno Central. Los ingresos fiscales se reducirán en varias fuentes, siendo la más importante los ingresos petroleros, que caerían a alrededor de 1000 millones de dólares. Por otro lado, la desaceleración, y tal vez decrecimiento, de la actividad económica en este año significará también menores ingresos tributarios, que podrían reducirse a 6.364 millones de dólares, incluyendo sin duda una caída en recaudaciones arancelarias por menores importaciones.

Por el lado de los gastos, como resultado de la caída de los precios del petróleo el costo de importar combustibles se reduciría significativamente. Además, 300 millones de dólares en intereses de deuda Global 2030 y

2012 no se pagarían este año.

En este escenario ¿cuál sería el déficit del gobierno Central en el 2009? La respuesta es: el que se pueda financiar. No cabe duda que el Gobierno tratará de mantener el gasto fiscal tan alto como pueda o, dicho de otro modo, aplicar políticas contra-cíclicas tan vigorosas como le sea posible. La única manera de hacerlo es reduciendo los activos, es decir consumiendo sus depósitos e incrementando deuda. El 31 de Diciembre del 2008 el gobierno Central tenía casi 500 millones de dólares en el Banco Central (en realidad fruto de un préstamo del IESS porque los 2.000 millones que el Gobierno tenía en caja a finales de Septiembre se consumió en los últimos 3 meses del año). Como ya se ha visto, otra fuente

importante de financiamiento es el IESS, cuyos depósitos en el Banco Central llegaban a 1.500 millones de dólares a diciembre 31 del 2008, de los cuales alrededor de 300 millones estarían destinados a diversas formas de crédito hipotecario, dejando unos 1.200 millones como fuente de financiamiento al Gobierno Central. A esto se añadiría el resultado operativo de la Seguridad Social en este año, que se vería reducido a algo más de 300 millones debido al incremento de pensiones ya en vigencia y a las menores contribuciones a la seguridad social, originadas en una mayor tasa de desempleo la misma que en enero del 2009 se ubicó en 9.5%, según cifras publicadas por el Ministerio de Finanzas.

## Estimación de las Cuentas Fiscales para el 2009

Ingresos	9.247	Egresos	11.865	necesidades de financiamiento	3.614	Fuentes de financiamiento	3.614
petroleros	1.024	Gasto Corrientes	7.923	SPNF déficit/superávit (+/-)	2.618	Depósito Gob Central decremento	494
tributarios	6.364	d/c: Sueldos y Salarios	4.030	Amortización	996	IESS polizas	1.500
Renta	2.104	Intereses	464	Doméstica	311	Financiamiento de proyectos	520
IVA	2.921	Gasto de capital	3.943	Externa	685	Atrasos	400
ICE	444	d/c: Transparencias Gob Locales	1.092			Organismos multilaterales	700
otros	895						
otros	1.859	<b>RESULTADO SOBRE LA LINEA</b>	-2.618				

Fuente y elaboración: autores

Finalmente, la retórica gubernamental contra los organismos multilaterales y acciones como la expulsión del representante del Banco Mundial en el 2007 y la moratoria de los bonos Global 2012 y 2030, restringen el acceso del país al mercado de capitales internacionales. Es muy poco probable que el BID, FLAR y CAF juntos aporten más de 700 millones al Ecuador en este año, adicionales a unos 500 millones correspondientes a proyectos ya en marcha. De ser así, el déficit fiscal alcanzaría los 2.600 millones de dólares.

Para el SPNF, habría entonces una significativa reducción de los gastos corrientes y de capital, que juntos llegaron en el 2008 a 21.029 millones y que en este año difícilmente superarían los 18.400 millones, una reducción de casi el 13%. En definitiva, política fiscal contra-cíclica al revés.

Adicionalmente hay otra pregunta ¿qué proporción de los depósitos del SPNF –cuyo nivel es determinante en el nivel de la RILD– pueden reducirse sin que los agentes económicos lleguen a la conclusión de que el Estado está quebrado y que la dolarización es insostenible? Esta pregunta es clave, pues si se desatan las expectativas negativas por parte de los agentes económicos se originarían caídas en los depósitos en el sistema financiero nacional y salidas de capitales de imprevisibles consecuencias. Pero al mismo tiempo hay que

recordar que si el Gobierno reduce fuertemente el gasto, habría aún menor liquidez en la economía, con el consecuente impacto negativo en el sector productivo y el empleo.

El manejo de la política fiscal será pues extremadamente delicado durante el año, y eso es una consecuencia de no aplicar una política contra cíclica coherente.

## Recomendaciones

Sin duda la creación de un Fondo y reglas de Estabilización Macro-económico es una necesidad urgente. Para ello, en primer lugar, se debe identificar los gastos

**Finalmente, la retórica gubernamental contra los organismos multilaterales y acciones como la expulsión del representante del Banco Mundial en el 2007 y la moratoria de los bonos Global 2012 y 2030, restringen el acceso del país al mercado de capitales internacionales.**

que no se pueden incumplir en ningún escenario, tales como gasto social y el funcionamiento básico del aparato estatal. Luego, se debe calcular el costo social y económico de interrumpir el gasto en las principales partidas presupuestarias, el cual dependerá de la necesidad de continuidad del gasto (como en educación y salud) o del avance de las inversiones, por ejemplo. Para obtener un nivel óptimo del Fondo y reglas eficientes de asignación de recursos, estas restricciones se contrastan con el costo de mantener recursos inmovilizados y las probabilidades de ocurrencia de los choques negativos.

Para realizar esta tarea, la planificación presupuestaria plurianual es un requisito fundamental, a fin de que la política fiscal no solo contraste los escenarios de ingresos y gastos en el periodo actual, sino también los ingresos

y las necesidades de gasto en periodos futuros, reduciendo la tentación de gastar demasiado en un ejercicio fiscal y acrecentar las probabilidades de crisis en los siguientes periodos.

- Es imprescindible mejorar la capacidad operativa del sector público. Re-ingeniería a fondo, basada en criterios de eficiencia y transparencia, y no en prejuicios ideológicos, es indispensable en importantes instituciones tales como Petroecuador, la telefónica, muchos gobiernos locales.

- Se debe garantizar el acceso público a la información sobre el manejo de los recursos públicos. Organismos especializados, como el Banco Central, deben jugar un rol técnico para garantizar la transparencia y veracidad de las cuentas fiscales tanto a nivel nacional como a nivel local o seccional. El trabajo de organismos como el Observatorio de la Política Fiscal debe ser respetado y apoyado.

- Ya que una buena y creciente parte de la política fiscal (entendida como SPNF) pasa por los gobiernos locales, la reorganización geográfica de la República y la reasignación de funciones y competencias es de crucial importancia, y debe integrar –entre otros– criterios modernos que provienen de la Economía de la Información y de la Organización Industrial, y que busquen el equilibrio óptimo entre la distancia principal-agente y las ganancias de escala.

- Es esencial además, en esta época de problemas petroleros y otros, disponer de una planificación fiscal muy clara que permita generar en las personas y las organizaciones (los llamados agentes económicos) un mínimo de confianza y un horizonte de certezas básicas para su accionar.