



UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
CARRERA DE ECONOMÍA

**Trabajo de titulación, previo a la obtención del título de
economista**

Tema:

**“Déficit fiscal y financiamiento externo de Ecuador,
periodo 2014 - 2020”**

Autor:

Alex Aldair Peñafiel Holguín

Tutor:

Econ. Elaine Raquel Jijón Gordillo, MSc.

Marzo, 2021

Guayaquil – Ecuador



ANEXO XI.- FICHA DE REGISTRO DE TRABAJO DE TITULACIÓN
FACULTAD CIENCIAS ECONÓMICAS
CARRERA: ECONOMIA MODALIDAD ANUAL



| REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA | | | |
|---|--|-------------------------------------|----|
| FICHA DE REGISTRO DE TRABAJO DE TITULACIÓN | | | |
| TÍTULO Y SUBTÍTULO: | Déficit fiscal y financiamiento externo de Ecuador, Periodo 2014 - 2020. | | |
| AUTOR(ES) (apellidos/nombres): | Alex Aldair Peñafiel Holguín | | |
| REVISOR(ES)/TUTOR(ES) (apellidos/nombres): | Econ. Elaine Raquel Jijón Gordillo, MSc. | | |
| INSTITUCIÓN: | Universidad de Guayaquil | | |
| UNIDAD/FACULTAD: | Facultad de Ciencias Económicas | | |
| MAESTRÍA/ESPECIALIDAD: | Economista | | |
| FECHA DE PUBLICACIÓN: | Marzo 2021 | No. DE PÁGINAS: | 72 |
| ÁREAS TEMÁTICAS: | Historia y Coyuntura Económica, Macroeconomía, Política Económica, Endeudamiento Público. | | |
| PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS: | Política Fiscal, Presupuesto General del Estado, Deuda Pública Externa, Crédito Multilateral, Sostenibilidad Fiscal. | | |
| RESUMEN/ABSTRACT | | | |
| <p>El objetivo principal de esta investigación fue Exponer el comportamiento del déficit fiscal y su incidencia en el financiamiento externo de Ecuador durante el periodo 2014-2020. Este análisis se desarrolló con base en un diseño descriptivo con un enfoque mixto, cualitativo-cuantitativo, sobre la base de datos publicados por instituciones públicas y privadas. Del análisis de los resultados, se concluye que la política fiscal de mantener un déficit constante durante el periodo de estudio fue insostenible. Además, que el indicador de brecha fiscal-crecimiento económico evidencia la insostenibilidad de la política fiscal durante todo el periodo de estudio, pues en promedio se requería de un esfuerzo fiscal que mantuviera constante la relación deuda externa del gobierno/PIB, de un superávit de 5,5% del PIB o en todo caso de una reducción del gasto en la misma medida o del incremento de los ingresos.</p> | | | |
| ADJUNTO PDF: | <input checked="" type="checkbox"/> SI | <input type="checkbox"/> NO | |
| CONTACTO CON AUTOR/ES: | Teléfono: 0929562395 | E-mail: alex.8692@hotmail.es | |
| CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN: | Nombre: ECON. NATALIA ANDRADE MGS. | | |
| | Teléfono: 2292491 ext. 108 | | |
| | E-mail: natalia.andrade@ug.edu.ec | | |



**ANEXO XII.- DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y DE AUTORIZACIÓN
DE LICENCIA GRATUITA INTRANSFERIBLE Y NO EXCLUSIVA PARA
EL USO NO COMERCIAL DE LA OBRA CON FINES NO ACADÉMICOS
FACULTAD CIENCIAS ECONÓMICAS
CARRERA: ECONOMIA MODALIDAD ANUAL**



**LICENCIA GRATUITA INTRANSFERIBLE Y NO COMERCIAL DE LA
OBRA CON FINES NO ACADÉMICOS**

Yo, ALEX ALDAIR PEÑAFIEL HOLGUÍN, con C.I. No. 0929562395, certifico que los contenidos desarrollados en este trabajo de titulación, cuyo título es "DÉFICIT FISCAL Y FINANCIAMIENTO EXTERNO DE ECUADOR, PERIODO 2014 - 2020" son de mi absoluta propiedad y responsabilidad, en conformidad al Artículo 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN*, autorizo la utilización de una licencia gratuita intransferible, para el uso no comercial de la presente obra a favor de la Universidad de Guayaquil.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Alex Aldair Peñafiel Holguín", written over a horizontal line.

ALEX ALDAIR PEÑAFIEL HOLGUÍN
C.I.No. 0929562395



ANEXO VI.- CERTIFICADO DEL DOCENTE-TUTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN
FACULTAD CIENCIAS ECONÓMICAS
CARRERA: ECONOMIA MODALIDAD ANUAL



Guayaquil, 1 de Marzo del 2021

Economista
HERMES RENÉ AGUILAR AZUERO, MSc.
SUBDECANO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL
Ciudad. =

De mis consideraciones:

Envío a Ud. el Informe correspondiente a la tutoría realizada al Trabajo de Titulación "**DÉFICIT FISCAL Y ENDEUDAMIENTO EXTERNO DE ECUADOR PERIODO 2014 – 2020**" del(los) estudiante (s) **Alex Aldair Peñafiel Holguin**, indicando que ha(n) cumplido con todos los parámetros establecidos en la normativa vigente:

- El trabajo es el resultado de una investigación.
- El estudiante demuestra conocimiento profesional integral.
- El trabajo presenta una propuesta en el área de conocimiento.
- El nivel de argumentación es coherente con el campo de conocimiento.

Adicionalmente, se adjunta el certificado de porcentaje de similitud y la valoración del trabajo de titulación con la respectiva calificación.

Dando por concluida esta tutoría de trabajo de titulación, **CERTIFICO**, para los fines pertinentes, que el (los) estudiante (s) está (n) apto (s) para continuar con el proceso de revisión final.

Atentamente,



Principio electrónico por:
**ELAINE RAQUEL
JIJON
CORDILLO**

Econ. Elaine Raquel Jijon Gordillo Msc.

C.I. 0906906375

FECHA: 1 de Marzo del 2021



ANEXO VIII.- INFORME DEL DOCENTE REVISOR
FACULTAD CIENCIAS ECONÓMICAS
CARRERA: ECONOMÍA MODALIDAD ANUAL

Guayaquil, 19 marzo del 2021.

Econ. Hermes Aguilar Azuero, MSc.

SUBDECANO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL

Ciudad. -

De mis consideraciones:

Envío a Ud. el informe correspondiente a la REVISIÓN FINAL del Trabajo de Titulación **"Déficit fiscal y financiamiento externo del Ecuador, periodo 2014 - 2019"** del estudiante **Peñafiel Holguín Alex Aldair**. Las gestiones realizadas me permiten indicar que el trabajo fue revisado considerando todos los parámetros establecidos en las normativas vigentes, en el cumplimiento de los siguientes aspectos:

Cumplimiento de requisitos de forma:

El título tiene un máximo de 10 palabras.

La memoria escrita se ajusta a la estructura establecida.

El documento se ajusta a las normas de escritura científica seleccionadas por la Facultad.

La investigación es pertinente con la línea y sublíneas de investigación de la carrera.

Los soportes teóricos son de máximo 5 años.

La propuesta presentada es pertinente.

Cumplimiento con el Reglamento de Régimen Académico:

El trabajo es el resultado de una investigación.

El estudiante demuestra conocimiento profesional integral.

El trabajo presenta una propuesta en el área de conocimiento.

El nivel de argumentación es coherente con el campo de conocimiento.

Adicionalmente, se indica que fue revisado, el certificado de porcentaje de similitud, la valoración del tutor, así como de las páginas preliminares solicitadas, lo cual indica que el trabajo de investigación cumple con los requisitos exigidos.

Una vez concluida esta revisión, considero que el estudiante está apto para continuar el proceso de titulación. Particular que comunicamos a usted para los fines pertinentes.

Atentamente,



EDUARDO ERASMO
MORAN QUIJIJE

Econ. Eduardo Morán Quijije, MSc.

DOCENTE TUTOR REVISOR

C.I. 0909916074

FECHA: 19 marzo del 2021

Dedicatoria

El presente trabajo investigativo lo dedico principalmente a Dios, por ser el inspirador y darme fuerza para continuar en este proceso de obtener uno de los anhelos más deseados.

A mis padres Alex Peñafiel Ruiz y Susana Holguín Barzola, quienes con su amor, paciencia y esfuerzo me han permitido llegar a cumplir hoy un sueño más, gracias por inculcar en mí el ejemplo de esfuerzo, valentía y de no temer a las adversidades porque Dios está conmigo siempre.

A mis hermanos Javier, Erick, Rafael y Antony por su cariño y apoyo incondicional, durante todo este proceso, por estar conmigo en todo momento gracias. A toda mi familia porque con sus oraciones, consejos y palabras de aliento hicieron de mí una mejor persona y de una u otra forma me acompañan en todos mis sueños y metas.

Y, por último, pero no menos importante, quiero dedicar este trabajo a Erika Chávez por su apoyo incondicional, por extenderme la mano en los más duros momentos y por el amor brindado cada día.

Agradecimiento

Quiero agradecer a Dios, quien con su bendición llena siempre mi vida y a toda mi familia por estar siempre presentes.

De igual manera mi profundo agradecimiento a la distinguida Universidad de Guayaquil, a toda la Facultad de Economía, a mis profesores en especial a la Econ. Alexandra Maldonado, Econ. Gustavo Salazar, quienes con la enseñanza de sus valiosos conocimientos hicieron que pueda crecer día a día como profesional, gracias a cada una de ustedes por su paciencia, dedicación, apoyo incondicional y amistad.

Finalmente quiero expresar mi más grande y sincero agradecimiento a la Econ. Elaine Raquel Jijón Gordillo, principal colaboradora durante todo este proceso, quien con su dirección, conocimiento, enseñanza y colaboración permitió el desarrollo de este trabajo.

Índice general

| | Página |
|--|---------------|
| Introducción----- | 1 |
| Capítulo I----- | 3 |
| 1. Planteamiento del problema----- | 3 |
| 1.1. Descripción del problema----- | 3 |
| 1.2. Formulación del Problema----- | 5 |
| 1.3. Delimitación espacial y temporal----- | 6 |
| 1.4. Línea de investigación----- | 6 |
| 1.5. Justificación----- | 6 |
| 1.6. Objetivos----- | 7 |
| 1.6.1. Objetivo general. Exponer el comportamiento del déficit fiscal y su incidencia ---- | 7 |
| 1.6.2. Objetivos específicos. Los objetivos específicos serán los siguientes:----- | 7 |
| 1.7. Premisa de investigación----- | 7 |
| Capítulo II----- | 8 |
| 2. Marco referencial----- | 8 |
| 2.1. Sustento teórico----- | 8 |
| 2.1.1. Teoría keynesiana. Se trata de la teoría del economista británico y padre de la--- | 8 |
| 2.1.2. Teoría ricardiana. Una postura diferente es la hipótesis planteada por David -- | 10 |
| 2.1.3. Teoría tradicional. Esta teoría procede de la versión moderna del modelo de-- | 10 |
| 2.2. Marco conceptual----- | 11 |
| 2.2.1. Gobierno central y el presupuesto general del Estado. La definición de----- | 11 |
| 2.2.2. Déficit presupuestario. Se denomina déficit presupuestario al exceso de gastos - | 12 |
| 2.2.3. Financiamiento del déficit. Cuando las operaciones del gobierno resultan en-- | 13 |
| 2.2.3.1. Deuda pública. Se entiende por deuda pública al conjunto de obligaciones | 13 |
| 2.2.3.2. Bono del Estado. El bono del Estado o bono soberano es un instrumento de | 14 |
| 2.2.3.3. Financiamiento a través de organismos multilaterales. El financiamiento | 14 |
| 2.2.3.4. Preventa petrolera. Los contratos de preventa de petróleo que ha | 17 |
| 2.2.3.4. firmado | 17 |
| 2.2.4. Austeridad fiscal. La literatura económica internacional coincide en que la -- | 17 |
| 2.2.5. Crisis sanitaria generada por el Covid-19.----- | 18 |
| 2.3. Sistema Nacional de Finanzas Públicas en Ecuador----- | 18 |
| 2.3.1. Estructura del presupuesto general del Estado en Ecuador----- | 18 |
| 2.3.1.1. El Presupuesto General del Estado [PGE].----- | 18 |

| | |
|---|----|
| 2.3.2. Otros conceptos..... | 19 |
| 2.4. Marco legal | 19 |
| 2.5. Contexto del endeudamiento externo en Latinoamérica y Ecuador | 24 |
| Capítulo III | 31 |
| 3. Marco metodológico..... | 31 |
| 3.1. Enfoque de la investigación..... | 31 |
| 3.2. Modalidad de la investigación | 31 |
| 3.3. Tipo de investigación | 32 |
| 3.4. Operacionalización de variables | 33 |
| 3.5. Técnicas e Instrumentos..... | 34 |
| 3.5.1. Indicadores de sostenibilidad fiscal. Estos indicadores buscan explicar si el ---- | 34 |
| 3.5.2. Indicadores de vulnerabilidad fiscal sobre la deuda. | 34 |
| Capítulo IV | 36 |
| 4. Resultados..... | 36 |
| 4.1. Evolución de los ingresos petroleros y no petroleros del Ecuador | 36 |
| 4.2. Políticas de ajuste del gasto del gobierno | 38 |
| 4.3. Evolución del gasto y déficit del PGE | 42 |
| 4.4. Evolución de los desembolsos, amortización e intereses de Deuda Pública Externa ---- | 44 |
| 4.5. Evolución del Saldo de la Deuda Pública Externa | 49 |
| 4.6. Indicadores de sostenibilidad fiscal del Ecuador..... | 50 |
| 4.6.1. Indicadores de vulnerabilidad fiscal. Los indicadores de vulnerabilidad..... | 50 |
| 4.6.2. Indicador brecha fiscal-crecimiento económico. La metodología de este ---- | 51 |
| Conclusiones | 53 |
| Recomendaciones..... | 54 |
| Referencias bibliográficas | 55 |
| Anexos | 58 |

Índice de tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1. Evolución de ingresos petroleros y no petroleros, periodo 2014-2020 ----- | 36 |
| Tabla 2. Ecuador: Deuda Pública Externa por tipo de acreedor, año 2014----- | 46 |
| Tabla 3. Ecuador: Deuda Pública Externa por tipo de acreedor, año 2015----- | 47 |
| Tabla 4. Ecuador: Deuda Pública Externa por tipo de acreedor, año 2016----- | 47 |
| Tabla 5. Ecuador: Deuda Pública Externa por tipo de acreedor, año 2017----- | 48 |
| Tabla 6. Ecuador: Deuda Pública Externa por tipo de acreedor, año 2018----- | 48 |
| Tabla 7. Ecuador: Deuda Pública Externa por tipo de acreedor, año 2019----- | 49 |
| Tabla 8. Ecuador: Deuda Pública Externa por tipo de acreedor, año 2020----- | 49 |
| Tabla 9. Evolución del Saldo de la Deuda Pública Externa, periodo 2014-2020 ----- | 50 |
| Tabla 10. Indicadores de vulnerabilidad de la Deuda Pública Externa, periodo 2014-2020 ----- | 51 |
| Tabla 11. Indicar de brecha fiscal-crecimiento----- | 52 |

Índice de figuras

| | Página |
|---|---------------|
| Figura 1. Árbol del problema. Fuente: (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014). Elaboración propia. | 4 |
| Figura 2. Funciones del Fondo Monetario Internacional. Fuente (Fondo Monetario Internacional, 2018). Elaboración propia. | 16 |
| Figura 3. Evolución del precio de referencia del crudo ecuatoriano, periodo 2011-2020. Fuente: Banco Central del Ecuador-Información estadística mensual, 2020. Elaboración propia. | 37 |
| Figura 4. Evolución del gasto total, gasto corriente y gasto de capital devengado en el presupuesto general del Estado. Fuente: Banco Central del Ecuador-Información estadística mensual. Elaboración propia. | 42 |
| Figura 5. Variación porcentual del gasto corriente. Fuente: Banco Central del Ecuador-Información estadística mensual. Elaboración propia. | 43 |
| Figura 6. Evolución del déficit del PGE-base devengado, periodo 2014-2019. Fuente: Banco Central del Ecuador-Información estadística mensual. Elaboración propia..... | 44 |
| Figura 7. Evolución Deuda Pública Externa: Desembolsos, Amortizaciones, Intereses y Comisiones, periodo 2014-2020. Nota: en millones de dólares al 31 de diciembre. (*) incluye condonaciones y canje. Adaptado de Ministerio de Economía y Finanzas, 2020. Elaboración propia. | 45 |

Índice de anexos

| | |
|--|----|
| <u>Anexo 1. Datos necesarios para la elaboración de los indicadores de vulnerabilidad y sostenibilidad</u> | 58 |
| <u>Anexo 2. Evolución del gasto corriente por rubros</u> | 58 |



ANEXO XIII.- RESUMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN (ESPAÑOL)
FACULTAD CIENCIAS ECONÓMICAS
CARRERA: ECONOMIA MODALIDAD ANUAL



“DÉFICIT FISCAL Y FINANCIAMIENTO EXTERNO DE ECUADOR, PERIODO 2014 - 2020”

Autor: Alex Aldair Peñafiel Holguín

Tutor: Econ. Elaine Raquel Jijón Gordillo Msc.

Resumen

El objetivo principal de esta investigación fue Exponer el comportamiento del déficit fiscal y su incidencia en el financiamiento externo de Ecuador durante el periodo 2014-2020. Este análisis se desarrolló con base en un diseño descriptivo con un enfoque mixto, cualitativo-cuantitativo, sobre la base de datos publicados por instituciones públicas y privadas. Del análisis de los resultados, se concluye que la política fiscal de mantener un déficit constante durante el periodo de estudio fue insostenible. Además, que el indicador de brecha fiscal-crecimiento económico evidencia la insostenibilidad de la política fiscal durante todo el periodo de estudio, pues en promedio se requería de un esfuerzo fiscal que mantuviera constante la relación deuda externa del gobierno/PIB, de un superávit de 5,5% del PIB o en todo caso de una reducción del gasto en la misma medida o del incremento de los ingresos.

Palabras claves: Política Fiscal, Presupuesto General del Estado, Deuda Pública Externa, Crédito Multilateral, Sostenibilidad Fiscal.



ANEXO XIII.- RESUMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN (INGLÉS)
FACULTAD CIENCIAS ECONÓMICAS
CARRERA: ECONOMIA MODALIDAD ANUAL



“ECUADOR'S FISCAL DEFICIT AND EXTERNAL FINANCING, PERIOD 2014 - 2020”

Author: Alex Aldair Peñafiel Holguín

Advisor: Econ. Elaine Raquel Jijón Gordillo Msc.

Abstract

The main objective of this research was to expose the behavior of the fiscal deficit and its impact on Ecuador's external financing during the 2014-2020 period. This analysis was developed based on a descriptive design with a mixed, qualitative-quantitative approach, based on data published by public and private institutions. From the analysis of the results, it is concluded that the fiscal policy of maintaining a constant deficit during the study period was unsustainable. In addition, the fiscal gap-economic growth indicator shows the unsustainability of fiscal policy throughout the study period, since on average a fiscal effort was required to keep the government's external debt / GDP ratio constant, with a surplus of 5.5% of GDP or in any case a reduction in spending to the same extent or an increase in income.

Keywords: Fiscal Policy, General State Budget, External Public Debt, Multilateral Credit, Fiscal Sustainability.

Introducción

El déficit fiscal se origina cuando en las cuentas del gobierno existe un exceso de gastos frente a los ingresos; cuando esto sucede, el gobierno buscará cubrir el monto de gastos que faltan mediante financiamiento, ya sea préstamos o por emisión de bonos soberanos. La deuda es interna, cuando es contraída con residentes del país y denominada en moneda nacional, y es externa cuando se contrae con no residentes del país y denominada en una moneda extranjera.

De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, al 2019 el déficit del Presupuesto General del Estado del país alcanzaba los \$ 5.358 millones; en ese mismo año los desembolsos de deuda externa en total sumaron \$ 7.904,3 millones. Asimismo, el saldo de la Deuda Pública Externa del Gobierno Central al 31 de diciembre de 2019 alcanzaba los \$ 37.467,4 millones, siendo los principales acreedores los Organismos Multilaterales de financiamiento y los tenedores de Bonos Soberanos. Esta situación de fuerte endeudamiento se ha dado desde el año 2014, donde la caída de los ingresos fiscales desequilibró las finanzas públicas, lo que ocasionó que se recurriera al endeudamiento externo.

El problema principal del presente análisis es por tanto “el aumento del déficit fiscal ha generado un mayor nivel de financiamiento externo durante el 2014-2020”. Y por lo expuesto anteriormente, se busca responder ¿Cuál es el comportamiento del déficit fiscal y como afecta en las necesidades de financiamiento externo de Ecuador? De igual manera, se plantea cumplir el siguiente objetivo: *“Exponer el comportamiento del déficit fiscal y su incidencia en el financiamiento externo de Ecuador durante el periodo 2014-2020, mediante un análisis explicativo de las cifras del Presupuesto General del Estado”*.

Este análisis acerca de la política fiscal de endeudamiento durante el mencionado periodo es relevante puesto que, pone en contraste la deuda heredada del gobierno anterior y como aquello contribuyó a la decisión del gobierno actual de pagar deuda por encima de otras prioridades como el gasto social. Además, este estudio es pertinente, ya que actualmente el gasto público aqueja una fuerte necesidad de financiamiento, lo cual provoca que el gobierno flexibilice las negociaciones de deuda y lo obligue a aceptar condiciones desfavorables e incremente el sobreendeudamiento. Asimismo, el periodo escogido, es precisamente cuando los ingresos por venta de petróleo empiezan un descenso considerable y en la que los efectos de la crisis sanitaria generada por el COVID-19 en el año 2020 agudizó aún más la crisis económica.

Esta investigación utiliza un enfoque mixto, es decir cualitativo y cuantitativo; y, además es de alcance descriptivo. Según su modalidad, es documental secundario, el cual es un proceso donde se averigua, obtiene e indaga sobre información desde diferentes conocimientos y que de manera selectiva recopila información relevante para el desarrollo de la investigación. Por lo cual, este estudio utilizó fuentes como; publicaciones no periódicas como libros, tesis, informes de investigación; y publicaciones en línea como diarios, boletines y revistas científicas; así como base de datos de instituciones públicas.

De igual manera, según el tipo de fuente de datos, este estudio es no experimental; es decir, la información y datos de las variables son tomadas tal como se presentan, más no manipuladas. La técnica de recolección utilizada es el análisis de contenido cualitativo, y los resultados del análisis de los datos se presentan en tablas y figuras. Estos datos son los ingresos y egresos del presupuesto, y de la deuda externa, en tanto que, para complementar el análisis cualitativo se elaboran varios indicadores de sostenibilidad y vulnerabilidad fiscal.

La referencia principal de donde se obtuvo los indicadores es de **Acevedo (2001)** en su investigación titulada ¿Es sostenible la política fiscal en el Salvador? En tanto que, como parte del análisis, se describen matemáticamente los siguientes indicadores de sostenibilidad fiscal: Brecha Déficit fiscal - Crecimiento económico; y de vulnerabilidad fiscal sobre la deuda: Deuda Pública total/PIB; Intereses/Ingresos fiscales; Deuda pública total/Ingresos fiscales; Amortización/ Deuda externa. Las fuentes para el cálculo de dichos indicadores son el Banco Central del Ecuador y el Ministerio de Economía y Finanzas.

En los posterior, este trabajo de investigación se encuentra estructurado tal como sigue: en el Capítulo I se expone la problemática de investigación, que contiene el problema, las interrogantes, los objetivos, y la justificación; el Capítulo II es el marco referencial, que contiene el sustento teórico, el marco conceptual, legal y el contexto de la investigación; luego el Capítulo III donde se explica la metodología, el enfoque, tipo y método de investigación, además describen la operacionalización de la variable; le sigue el Capítulo IV donde se presenta el análisis de los resultados y se da cumplimiento a los objetivos planteados inicialmente; finaliza el documento con un apartado para las Conclusiones, Recomendaciones, Referencias bibliográficas, y sus Anexos.

Capítulo I

1. Planteamiento del problema

En este capítulo se describe la problemática por la cual se guía el presente estudio, es decir, se expone el objeto de la investigación, las interrogantes, los objetivos, la justificación, y la delimitación del problema.

1.1. Descripción del problema

La economía ecuatoriana venía arrastrando una crisis desde el año 2014, y esta situación se agravó debido a la crisis sanitaria derivada por la pandemia COVID-19¹ del año 2020, lo que causó la inmediata caída de los ingresos petroleros y tributarios del gobierno central, sumado a esto, cayeron las exportaciones totales, mientras que las importaciones totales aumentaron debido a la apreciación del dólar. Ante aquello, el gobierno actual del presidente Lenin Moreno, que ya desde inicios de su gobierno en 2017, con el objetivo de ajustar el presupuesto fiscal y dinamizar la economía ecuatoriana, había realizado ajustes en el gasto público, y puesto mucho empeño en solicitar financiamiento externo a través de emisión de bonos o préstamos con organismos multilaterales. Como resultado de aquello, en la actualidad existe un problema de déficit y sobreendeudamiento, el cual es objeto del presente estudio.

El déficit es el exceso de gastos a los ingresos recaudados por el gobierno. En tanto que, superávit o déficit presupuestario se lo mide como un porcentaje del PIB (indicador) para poder comparar entre un año y otro (**Parkin, Esquivel, & Muñoz, 2007, pág. 103**). Por su parte, el financiamiento según **Cuadrado (2006)** se puede dar por deuda o por emisión de bonos. La deuda pública puede ser interna, cuando es contraída con residentes del país y denominada en moneda nacional, y externa cuando es contraída con no residentes del país y denominada en una moneda extranjera.

De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas, al 2019 el déficit del Presupuesto General del Estado alcanzaba los \$ 5.358 millones; en ese mismo año, los desembolsos de Deuda Externa en total sumaron \$ 7.904,3 millones. Asimismo, el saldo de la Deuda Pública Externa del Gobierno Central al 31 de diciembre de 2019 alcanzaba los \$ 37.467,4 millones, lo que representó un 34,8% del Producto Interno Bruto [PIB] de ese mismo año, siendo los

¹ La pandemia COVID-19 fue declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020. Los coronavirus (CoV) son una gran familia de virus que causan enfermedades que van desde el resfriado común hasta enfermedades más graves. La caracterización de pandemia significa que la epidemia se ha extendido por varios países, continentes o todo el mundo, y que afecta a un gran número de personas. (*Organización Mundial de la Salud, 2020*).

principales acreedores los Organismos Multilaterales de financiamiento y los tenedores de Bonos Soberanos.

Ante dicho problema fiscal, en el gobierno actual el financiamiento externo ha tomado un mayor dinamismo por la falta de liquidez para hacer frente a sus obligaciones; en ese aspecto, el gobierno a finales del año 2020 espera cubrir los gastos del presupuesto con \$ 7.150 millones en créditos procedente del Fondo Monetario Internacional [FMI], Grupo Banco Mundial [BM], Banco Interamericano de Desarrollo [BID], Corporación Andina de Fomento [CAF] y de los bancos chinos.

Dentro de ese marco, en la presente investigación se estudiará el comportamiento del déficit fiscal versus las fuentes de financiamiento utilizadas por el gobierno. Además, de analizar desde la objetividad cual ha sido el destino de esos recursos y como pretende el gobierno hacer frente a estas nuevas obligaciones, condicionado a los requisitos que tiene que cumplir para futuros desembolsos de créditos. Para mayor detalle del problema planteado se ha formulado el siguiente árbol (ver Figura 1).

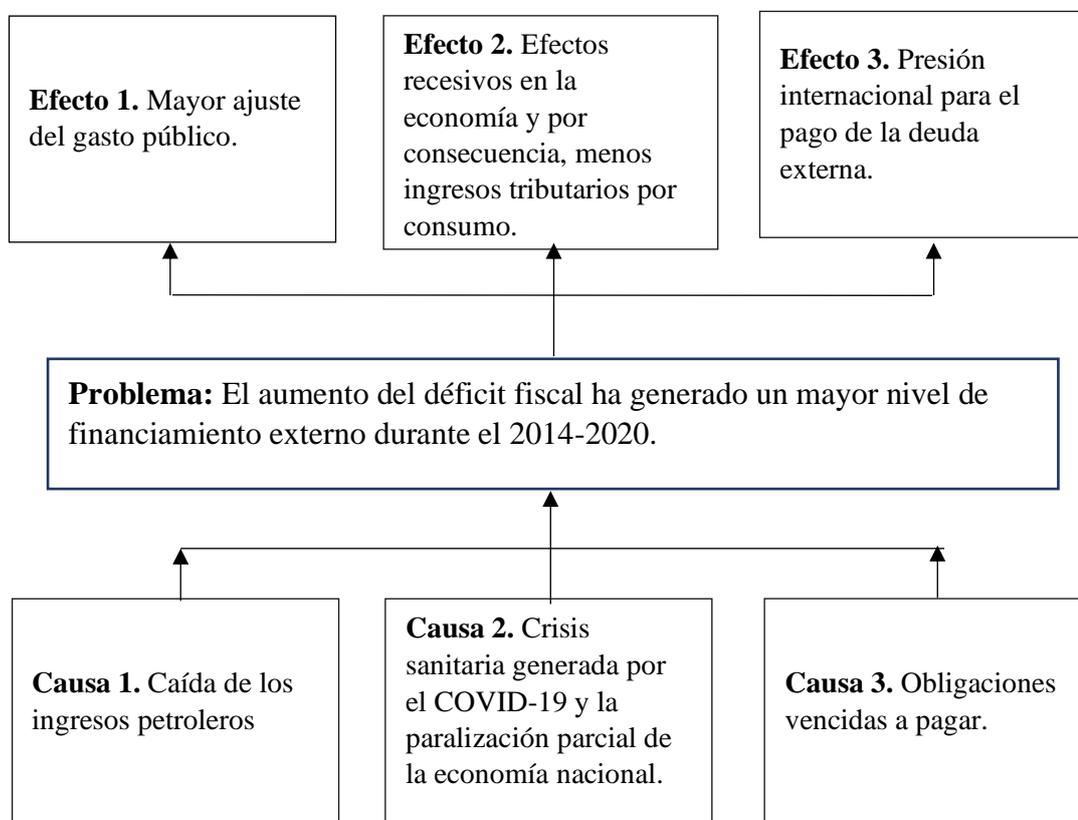


Figura 1. Árbol del problema. Fuente: (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014). Elaboración propia.

La primera causa del problema de investigación, surge a partir de junio de 2014 cuando los precios del petróleo que alcanzaba los \$ 105 por barril, se desplomaron en alrededor del 47%, su principal causa fue el exceso de producción y oferta provenientes de Estados

Unidos, Irak, Canadá, Irán y Brasil. Esta situación tuvo efectos en los precios internacionales del petróleo, que impactaron positivamente en los comparadores de petróleo, pero no así en los oferentes, que son países “precio aceptante” como Ecuador que, además es castigado con alrededor de \$ 10 menos por la calidad de su crudo.

En el 2015 el precio de referencia West Texas Intermediate [WTI] para Ecuador cerró en \$ 48,74 por barril de petróleo, y para los siguientes años, los precios fluctuaban constantemente, pero se mantuvo por debajo de \$ 70 por barril. Esto generó considerablemente los ingresos por venta de petróleo, y ha evidenciado una vez más el fenómeno en que vive inmerso Ecuador, la enfermedad holandesa, donde en época de bonanza no se usaron de manera eficientes los recursos.

La segunda causa del problema planteado es un shock externo “*la pandemia por el COVID-19*”, que se expandió peor que la crisis financiera del 2008 y que no solo ha dejado pérdidas cuantiosas de recursos económicos para las empresas, familias y gobiernos, sino que también pérdidas humanas. Para hacer frente a este problema de sanidad, el gobierno ecuatoriano decidió decretar mediante el “Estado de Excepción” el confinamiento de las familias para controlar la propagación del virus, pero aquello implicaba paralizar la producción de algunas actividades y por ende se contrajo el consumo de bienes y servicios. Lo que comenzó una cadena de consecuencias que llegó hasta las arcas del gobierno, pues paralizada en parte la producción y la demanda, los ingresos por concepto de tributos disminuyeron considerablemente.

La tercera causa, tiene que ver con la *deuda heredada del gobierno anterior* que según el gobierno del actual presidente Lenin Moreno Garcés a partir de 2018 se necesitó de alrededor de \$ 8.000 a \$ 10.000 millones para hacer frente a esas obligaciones pendientes con el mercado financiero internacional; que se trata de una buena opción de financiamiento, siempre y cuando se halla usado de manera eficiente esos recursos y se tenga mecanismos de pagos para solventar esas deudas.

1.2. Formulación del Problema

De acuerdo con lo antes planteado, las interrogantes que conducen este estudio son:

Pregunta principal ¿Cuál es el comportamiento del déficit fiscal y como afecta en las necesidades de financiamiento externo de Ecuador?

Preguntas secundarias:

1. ¿Cuál es la incidencia del déficit fiscal dentro del Presupuesto General del Estado?
2. ¿De qué fuentes proviene el financiamiento externo de Ecuador durante el periodo mencionado?
3. ¿Es sostenible fiscalmente el ritmo de déficit y endeudamiento llevado a cabo por el gobierno durante el periodo?

1.3. Delimitación espacial y temporal

Esta investigación se delimita al análisis y profundización lo correspondiente a la deuda externa; su estructura, acreedores y desembolsos durante el periodo 2014-2020.

1.4. Línea de investigación

Este estudio se encuentra dentro de la línea de investigación “Historia y coyuntura económica”, y la sublínea “Análisis de la coyuntura económica nacional e internacional”.

1.5. Justificación

Para un Estado las deudas se consideran como un recurso que puede ser utilizado de manera eficiente cuando se invierte de forma productiva, pero el gobierno al igual que una empresa no siempre presta para invertir sino para hacer frente a sus obligaciones con los proveedores o sus empleados. Entonces la importancia radica en ver más allá de lo que sucede con la deuda externa, implica en analizar si las deudas contraídas generarán un beneficio económico o social en su debido momento. También es relevante poner en contraste la deuda heredada de gobiernos anteriores y como aquello contribuyó a la decisión del gobierno actual de pagar deuda por encima de otras prioridades como la salud, educación, vivienda, etc.

La presente investigación contribuirá a ampliar el conocimiento y a la actualización de la información que se tiene de las consecuencias que genera el incremento del déficit fiscal, sobre todo en la necesidad en la que se ve obligado un gobierno en buscar fuentes de financiamiento en el largo plazo. El estudio de este tema es pertinente en este momento en Ecuador donde hay una fuerte necesidad de financiamiento lo que hace que el gobierno flexibilice en las negociaciones aceptando condiciones que no son expuestas en su totalidad y guardadas como secreto de Estado.

El análisis de estas variables a nivel macroeconómico es de interés político y social, pues las deudas contraídas del gobierno se trasladan a las familias y empresas a través de una

mayor carga tributaria, suponiendo que el precio del petróleo se mantendrá relativamente constante.

El periodo de estudio seleccionado 2014-2020 corresponde a una etapa en la que los ingresos de ventas de petróleo para Ecuador comenzaron un descenso considerable y en la que los efectos de la crisis sanitaria generada por el COVID-19 agudizó la crisis económica. Esta investigación pretende servir de fuente de información para futuros estudios o investigaciones de la academia y de forma general para la sociedad que en ocasiones esta desinformada de los impactos que puede tener la deuda externa en la economía en el largo plazo.

1.6. Objetivos

1.6.1. Objetivo general. Exponer el comportamiento del déficit fiscal y su incidencia en el financiamiento externo de Ecuador durante el periodo 2014-2020, mediante un análisis explicativo de las cifras del Presupuesto General del Estado.

1.6.2. Objetivos específicos. Los objetivos específicos serán los siguientes:

1. Describir la evolución de los ingresos y egresos del Presupuesto General del Estado durante el periodo de estudio, para determinar el déficit fiscal.
2. Exponer las fuentes financiamiento externo contraídas durante el periodo, para evaluar su evolución y relevancia en el saldo de deuda pública externa.
3. Establecer si es posible la sostenibilidad fiscal a partir del comportamiento del déficit y financiamiento externo durante el periodo.

1.7. Premisa de investigación

El déficit fiscal y su incidencia en el financiamiento externo de Ecuador no es sostenible a mediano y largo plazo, de acuerdo a los indicadores de sostenibilidad y vulnerabilidad fiscal.

Capítulo II

2. Marco referencial

El marco referencial es una breve compilación de teorías, conceptos y reglamentos ligados directamente con la problemática de investigación. Recoge y sintetiza aquello que hayan expuesto previamente diferentes autores o investigadores; está conformado por el sustento teórico, conceptual, legal, y contextual de la investigación.

2.1. Sustento teórico

En lo que va del estudio de las ciencias económicas, las corrientes que han profundizado y generado una teoría acerca de los efectos del déficit fiscal fueron: la keynesiana, la equivalencia ricardiana, la tradicional y la de riesgo país. Estas teorías luego serán contrastadas con la evidencia empírica con el fin de determinar cuál se ajusta más a la realidad del caso analizado.

2.1.1. Teoría keynesiana. Se trata de la teoría del economista británico y padre de la John Maynard Keynes, el cual pensaba que no necesariamente el déficit fiscal resultase dañino para la economía, sino más bien pensaba que el uso de una política fiscal expansiva podría ser anticíclica; además se debe manifestar acerca de la negación de este autor con que el libre mercado genere pleno empleo en el largo plazo. Al respecto, argumentaba que los agentes toman decisiones teniendo información limitada del presente y del futuro, por lo que un escenario de pleno empleo con equilibrio podría darse. Entonces las decisiones individuales de los agentes de tener activos de corto o largo plazo tienen efectos en la inversión, por ende, se fomenta encontrar estrategias que permitan que los agentes tengan confianza y no adopten decisiones negativas que podría afectar la inversión y por ende el pleno empleo en el largo plazo.

Por tanto, para ganar la confianza de los agentes y lograr estabilidad económica es necesario generar políticas económicas que fomenten el incremento de la demanda agregada con el fin de tener un mínimo de renta. Aquello implicaría una mayor participación del Estado a través de una política fiscal expansiva, que involucre un programa de inversión pública entre otras medidas. Si bien las fluctuaciones de la economía no se pueden evitar, para la teoría keynesiana la intervención estatal es importante en el escenario de moderación de un auge económico y de recuperación en crisis económicas (**López, 2016**).

En este punto entra en debate, de donde el Estado obtendrá los recursos económicos suficientes para incentivar la demanda a través del gasto público o la inversión. Siendo que, el gasto público se financia principalmente con tributos y deuda pública; este último tiene

un efecto multiplicador mayor. Entre tanto que el efecto multiplicador es pleno para el caso del endeudamiento que se volverá un gasto adicional que impulsará la demanda agregada; entonces el Estado gastaría más de lo que recibe de impuesto y de otras fuentes de ingresos.

Basados en esta teoría, el equilibrio fiscal sería ideal sólo en un escenario de pleno empleo. En escenarios de depresión económica, un desequilibrio fiscal con miras en inversiones en infraestructura generaría demanda de mano de obra y de una recuperación de la economía. En el corto plazo los efectos inmediatos serán mayores en la producción y el empleo, mientras que los precios y en especial el salario tardarán en tener efectos ante cambios en la oferta y la demanda.

Entre tanto que la política monetaria tendría que ser más flexible, por ejemplo, disminuyendo las tasas de interés que se reflejaría en un incentivo para los inversionistas; para que el gasto público tenga mejores resultados en la economía, deben generarse las condiciones necesarias para que se incremente la inversión privada. Entonces para esta corriente no es mal tener un déficit fiscal, rechazando un Estado con participación prudente.

La política fiscal debe guiarse bajo dos leyes, así argumentaba el economista estadounidense Abba Lerner en su obra "The Economics of Control" de 1944, en la cual daba forma a las ideas de Keynes con respecto a la política fiscal.

La primera tiene como enfoque que el gasto público y los tributos regulen el gasto de la economía en función de sus necesidades. La segunda ley se basa en las finanzas funcionales, que es el manejo de las finanzas públicas en función de alcanzar el objetivo de pleno empleo y estabilidad de precios (**Mendoza, 2013**). Al respecto, el mismo **Mendoza (2013)** quien cita a Lerner (1943), dice que en las finanzas funcionales se determinan los efectos del endeudamiento público. "El gobierno sólo deberá recibir préstamos en moneda si es deseable que el público tenga menos dinero y más bonos del gobierno. Esto sería conveniente en caso de que prevalezca un bajo nivel de la tasa de interés, que induzca la inversión" (Mendoza, 2013, pág. 91) citando a (Lerner, 1943, p. 41).

Si fuese lo contrario, el accionar del gobierno podría repagar su deuda solo si es deseable incrementar la cantidad de dinero o reducir la cantidad de bonos en manos del público.

Lo que si detecta es que, el alcanzar el pleno empleo no puede venir sin inflación, por lo que existe un punto donde no es posible generar más empleo sin inflación. Están claras las ideas de Lerner, un control de la economía por medio del gasto público en la medida de sus necesidades, con el fin de disminuir desempleo y tener estabilidad de precios. También en su obra fomentaba los ajustes en la cantidad de dinero y en los títulos gubernamentales en mano de los individuos, por medio de préstamos aceptados o repago de deudas. Por último,

para aplicar las ideas anteriores y conformes las necesidades de la economía, el autor propone la emisión, acumulación y destrucción de la moneda.

2.1.2. Teoría ricardiana. Una postura diferente es la hipótesis planteada por David Ricardo y promovida por autores como: Robert Barro, Charles Plosser y Peter Evans. La idea central es que tanto un aumento como una disminución del déficit fiscal no tienen efectos en la tasa de interés ni en la economía; más bien lo que genera es un incremento del ahorro privado. Este escenario se debe a que los individuos tomando decisiones de consumo basándose en las expectativas de largo plazo. Un mayor déficit fiscal puede ser financiado con deuda, por ende, el gobierno ante la alternativa de obtener mayores recursos por tributación, genera en las decisiones de los individuos una perspectiva de menos ingresos después de impuesto por lo que ajustan su consumo y ahorro, o que no generaría ningún efecto sobre el crecimiento de la economía.

Esta hipótesis tiene poca evidencia empírica que la soporte. Pero lo que, si tiene un soporte empírico, es que mayores niveles de déficit fiscal implican alzas en las tasas de interés independientemente del nivel de producto, aumentando el consumo de las familias y del gobierno y reduciendo la inversión privada. El grado con que se de los efectos dependería del funcionamiento de la economía de cada país (**Amieva, 2003**).

2.1.3. Teoría tradicional. Esta teoría procede de la versión moderna del modelo de Mundell y Fleming, cuyos supuestos son la movilidad perfecta de capitales en una pequeña o mediana economía abierta, pero con tipo de cambio flexible. Se muestra que la política fiscal es ineficaz, porque causa que se aprecie el tipo de cambio, y por ende que el crecimiento de las exportaciones netas se reduzca, al igual que el incremento del gasto público, ya que encarecen los bienes interiores con respecto a los procedentes del extranjero. Mientras que una política monetaria es más eficaz para inducir a un crecimiento de la economía.

Lo que señala la teoría tradicional es que una política fiscal expansiva representada por un mayor gasto (expansión del déficit fiscal) desincentiva la economía al ser causante de elevados precios y tasa de interés. Esta última variable aumenta el rendimiento de la moneda nacional favoreciendo una mayor entrada de inversión extranjera de cartera y una apreciación del tipo de cambio. Pasa lo contrario cuando se reduce el déficit fiscal, la tasa de interés cae y produce el incentivo a la inversión y la economía crece. Al mismo tiempo que reduce la entrada de capitales y la depreciación de la moneda nacional (**López, 2016**).

Para esta corriente una flexibilización de los impuestos se traduce en un déficit presupuestario que tiene que ser financiado con deuda, pero que los consumidores responden

aumentando su consumo como causa de un mayor ingreso neto (después de impuesto). Elevando la demanda y por ende la producción a corto plazo, al mismo tiempo de reducir el capital y el crecimiento de largo plazo.

Tanto la teoría tradicional como keynesiana se contraponen a la teoría ricardiana, pues suponen que los individuos dan una mayor importancia a los ingresos netos presentes que a los ingresos del futuro. En cambio, la equivalencia ricardiana considera que los individuos no sólo piensan en el ingreso futuro personal, sino también de sus familias, reflexionando en la posibilidad de un mayor ahorro en caso de disminuir la carga tributaria.

2.2. Marco conceptual

En este punto se desarrollan las definiciones y conceptos que ayudaran a la mejor comprensión del problema de investigación. Entre los conceptos están los siguientes:

2.2.1. Gobierno central y el presupuesto general del Estado. La definición de gobierno es muy variado dentro de la teoría de la política fiscal y finanzas públicas. De **Gregorio (2007)** refiere que, las definiciones contables y estandarización han sido hechas por el Fondo Monetario Internacional [FMI] en su manual de estadísticas financieras del gobierno. Donde se define el gobierno como responsable de la implementación de políticas públicas a través de la provisión de servicios que no tienen mercado y la transferencia de ingresos, apoyándose en la recaudación obligatoria sobre otros sectores (fuertes) de la economía. En el gobierno central se excluyen a empresas públicas y al sector público no financiero (**De Gregorio, 2007, págs. 133-134**).

De la misma manera, Larrain y Jeffrey (2002) anotan el significado económico de gobierno, donde, se expresan tal como sigue; el gobierno central se refiere a las agencias gubernamentales y administrativas a nivel nacional (ministerios e instituciones dependientes directos). Igualmente, el *gobierno general* incluye al gobierno central, a los gobiernos locales y regionales, y también a las instituciones descentralizadas como el seguro social o las universidades estatales. De igual forma, la consolidación del gobierno general y el sector de empresas públicas no financieras conforman el *sector público no financiero*. Y si a este se suman las cuentas del banco central y de las instituciones financieras propiedad del estado da al *sector público consolidado* (**Larrain & Jeffrey, 2002, pág. 514**).

Para efectos de este análisis las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades, así como desde las empresas públicas hacia el fisco están incluidas, pues son operaciones del gobierno central en el presupuesto del estado.

Asimismo, **Larraín y Jeffrey (2002)** mencionan que, aunque no sean todos, varios de los aspectos de la política fiscal son determinados por el presupuesto de gobierno, donde se establece el ingreso y los egresos del sector público en un periodo dado. La diferencia entre los ingresos y los egresos constituye el superávit o déficit fiscal, el cual determina el monto de créditos o endeudamiento del sector público.

Los *ingresos públicos* son principalmente los provenientes de los distintos tipos de impuestos aplicados en la economía. Estos pueden ser impuestos a la renta, al gasto, o a la propiedad. Y también pueden agruparse en directo o indirectos.

Mientras que el gasto de gobierno tiene cuatro componentes principales: *gasto final de gobierno* en consumo de bienes y servicios (incluye salarios pagados por el sector público); *inversión de gobierno* que incluye variadas formas de gasto de capital como, construcción de obras civiles puertos, aeropuerto, carreteras; *las transferencias* al sector privado, representadas por las pensiones de retiro, seguro de desempleo, beneficios de bienestar social; y el *interés sobre la deuda pública*. También se pueden clasificar en dos grupos, por un lado, *gastos corrientes*, que comprenden los pagos de salarios y la compra de bienes y servicios, intereses pagados, y transferencias; y por otro lado *gastos de capital* o inversión. En tanto que, a la suma del gasto en bienes y servicios de consumo final del gobierno y las transferencias se denomina gasto corriente. Y estos dos, junto al gasto de capital son el gasto total. Más adelante se explica la estructura del Presupuesto General del Estado de Ecuador, con sus respectivas cuentas de ingresos y egresos.

2.2.2. Déficit presupuestario. Se denomina déficit presupuestario al exceso de gastos respecto a los ingresos recaudados por el gobierno. Asimismo, el superávit o déficit presupuestario se mide como un porcentaje del PIB para poder comparar entre un año y otro (**Parkin, Esquivel, & Muñoz, 2007, pág. 103**). En la teoría y política económica se establece cierto límite de este déficit como saludable para la estabilidad económica. Pues cuando un gobierno recurre a préstamo para cubrir gastos de consumo, puede encaminarse más tarde a tener problemas fiscales. “(...) Pero un gobierno o país que pide prestado para adquirir activos que devengan un beneficio, puede estar realizando una inversión sólida” (**Parkin, Esquivel, & Muñoz, 2007, pág. 104**).

Igualmente, (Case & Fair, 2008) acerca del resultado fiscal, mencionan que la diferencia entre las entradas y los gastos del gobierno nacional son el superávit (saldo positivo) o el déficit (saldo negativo) federal, que es el ahorro neto del gobierno nacional. Además, añade que:

Cuando el gobierno incurre en un déficit, acude a la instancia pública y privadas a solicitar dinero para financiar; a través de la venta de títulos a los entes no gubernamentales, con el compromiso de pago de la suma de deuda financiado más los intereses acumulados en el tiempo acordado. (Pilamunga, 2017, pág. 8) citando a (Case & Fair, 2008, pág. 188)

Lo dicho por los autores antes mencionados, en otras palabras, quiere decir que cuando en el presupuesto, los gastos de gobierno nacional son mayores a sus ingresos se incurre en déficit, y que esta financiación se da principalmente por la venta de títulos valores, deuda pública, que debería ser destinada a programas o proyectos de inversión, pues si la deuda es destinada para consumo, se encaminaría en problemas presupuestarios en el mediano plazo.

2.2.3. Financiamiento del déficit. Cuando las operaciones del gobierno resultan en déficit, es decir, los gastos del gobierno son mayores que sus ingresos, este se puede financiar a través de dos acciones, según **Cuadrado (2006)**:

- a) Financiación con creación de dinero, y
- b) Financiación a través de la emisión de bonos - deuda pública.

La primera se da cuando el Banco Central crea dinero a través del aumento de la base monetaria, por ejemplo, por medio de compras en los mercados financieros de parte de la deuda emitida por el Tesoro, para pagar los bienes y servicios que compra y los intereses de deuda emitida en el pasado. Este proceso es denominado *monetización* de deuda. Mientras que la financiación por medio de deuda, es cuando el tesoro nacional o banco central emite bonos para ser colocados en los mercados internacionales (**Cuadrado, 2006**). Este estudio centrará su análisis en el financiamiento por deuda, por tanto, solo se expondrán aquellas a continuación.

2.2.3.1. Deuda pública. Se entiende por deuda pública al conjunto de obligaciones pendientes de pago que mantiene el sector público (entidades del gobierno central, de gobiernos seccionales) en una determinada fecha, frente a sus acreedores. Es una forma de obtener recursos financieros que se materializa mediante la emisión de títulos valores de deuda en los mercados internacionales y nacionales; o bien sea por préstamos directos de entidades multilaterales, gobiernos, bancos internacionales, entre otros.

La deuda total de un país está compuesta por dos categorías principales: deuda interna y deuda externa. La deuda externa es la deuda contraída con no residentes del país y denominada en una moneda extranjera. Mientras que, la interna es toda aquella deuda contraída con residentes del país y denominada en moneda nacional (Marín, 2019). A su vez

la deuda externa puede ser descompuesta en diferentes categorías dependiendo del tipo de deudor que contrajo la deuda, así como también del tipo de acreedor.

Deuda externa pública: Se define como la deuda denominada en una moneda extranjera contraída por un ente público (gobierno central, estados y/o departamentos) o por un ente privado con garantía pública. Desde el punto de vista de los acreedores la deuda externa se haya compuesta por; la deuda externa con entidades multilaterales: se define como créditos del FMI, el Banco Mundial, bancos regionales de desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo) y otras agencias multilaterales; y la deuda externa bilateral, es cuando el acreedor es otro Estado.

2.2.3.2. Bono del Estado. El *bono del Estado* o *bono soberano* es un instrumento de deuda tradicional; se trata de un título representativo de la deuda pública. Generalmente se trata de un *bono a renta fija*, el cual es un instrumento de deuda a largo plazo que paga intereses periódicamente en forma de cupones.

2.2.3.3. Financiamiento a través de organismos multilaterales. El financiamiento para el desarrollo se ubica en la concurrencia del “sistema de organizaciones internacionales de desarrollo” y el “sistema financiero internacional” (Sagasti, 2002). En este espacio se sitúan diversas instituciones, tales como las organizaciones de las Naciones Unidas, las agencias regionales, las agencias bilaterales de cooperación, las fundaciones privadas, el Fondo Monetario Internacional [FMI] y los Bancos Multilaterales de Desarrollo [BMD]. El financiamiento a través de organismos multilaterales es destinado a potenciar el desarrollo.

Los bancos multilaterales de desarrollo se caracterizan porque son intermediarios financieros internacionales cuyos accionistas incluyen a los “prestatarios” (países en desarrollo) y los “contribuyentes” o “donantes” (países desarrollados). Los BMD poseen la peculiar estructura de capital que distingue entre su “capital exigible” y el “capital pagado”; por lo cual pueden movilizar recursos de los mercados financieros en forma muy eficiente, para luego prestarlos a los países en desarrollo en condiciones más favorables que las que les ofrece el mercado mundial (Hidalgo, 2018) citando a (Sagasti, 2002).

2.2.3.3.1. El Fondo Monetario Internacional [FMI]. Es un organismo especializado del Sistema de las Naciones Unidas que fue planteado en 1944 y establecido en 1945 inicialmente con 44 países miembros², cuyo propósito principal es asegurar la estabilidad

² La idea de crear el FMI se planteó en julio de 1944 en una conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods, Nuevo Hampshire (Estados Unidos), cuando los representantes de 44 países acordaron establecer un marco de cooperación económica internacional destinado a evitar que se repitieran las devaluaciones cambiarias competitivas que contribuyeron a provocar la Gran Depresión de los años treinta.

monetaria internacional que permita a los países y ciudadanos del mundo efectuar transacciones entre sí, estableciendo un buen sistema de pagos internacionales y un tipo de cambios (**Fondo Monetario Internacional, 2018**).

El FMI la sede está en Washington, actualmente cuenta con 190 Estados Miembros, casi la totalidad del mundo; se concibe como la institución central de sistema monetario internacional; cuyo fin es evitar crisis en el sistema, por medio de sugerencias de políticas económicas a países para el correcto manejo de la balanza de pagos (**Fondo Monetario Internacional, 2018**). Como su nombre indica, la institución es también un fondo al que los países miembros que necesiten financiamiento temporal pueden recurrir para superar los problemas de la balanza de pagos. Su principal propósito es fomentar la expansión y el crecimiento del comercio internacional, la estabilidad de los tipos de cambio, y evitar las devaluaciones cambiarias desleales al libre comercio (**Fondo Monetario Internacional, 2018**).

De acuerdo al **FMI (2018)** su propósito original es:

- Fomentar la cooperación monetaria internacional.
- Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional.
- Fomentar la estabilidad cambiaria.
- Coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos.
- Poner (con las garantías adecuadas) recursos a disposición de los países miembros que experimentan desequilibrios de sus balanzas de pagos.

Asimismo, su principal fuente de los recursos financieros son las cuotas de los países miembros, que en términos generales reflejan el tamaño y la posición relativa de los países en la economía mundial. La Figura 2 presenta las funciones principales del FMI.

Supervisión

- Para mantener la estabilidad y prevenir crisis en el sistema monetario internacional, el FMI pasa revista a las políticas económicas aplicadas por los países miembros, así como a la situación económica y financiera nacional, regional y mundial a través de un sistema formal de supervisión.
- Proporciona asesoramiento a los países miembros y promueve políticas que apuntan a fomentar la estabilidad económica, reducir la vulnerabilidad a crisis económicas y financieras, y mejorar los niveles de vida.

Asistencia financiera:

- Proporcionar préstamos a los países miembros que están expuestos a problemas de balanza de pagos o ya los están experimentando es una de las principales funciones del FMI. Los programas de ajuste individuales se formulan en estrecha colaboración con el FMI y cuentan con el respaldo de su financiamiento, cuya continuidad depende de la implementación eficaz de estos ajustes.

Fortalecimiento de las capacidades:

- El FMI brinda asistencia técnica y capacitación para ayudar a los países miembros a establecer mejores instituciones económicas y fortalecer las capacidades humanas que estas requieren. Esto incluye, entre otras cosas, la formulación y aplicación de políticas más eficaces en ámbitos tales como la tributación y la administración, la gestión del gasto, políticas monetarias y cambiarias, supervisión y regulación de sistemas bancarios y financieros, marcos legislativos y estadísticas económicas.

Derechos Espaciales de Giro:

- El FMI emite un activo de reserva internacional conocido como Derechos Especiales de Giro, que puede complementar los activos de reserva de los países miembros. El total mundial de asignaciones asciende actualmente a alrededor de DEG 204.000 millones (aproximadamente USD 296.000 millones).

Figura 2. Funciones del Fondo Monetario Internacional. Fuente (*Fondo Monetario Internacional, 2018*).
Elaboración propia.

2.2.3.3.2. *El Banco Interamericano de Desarrollo [BID]*. Es un organismo multilateral regional para América Latina y el Caribe su origen se remonta a 1959 cuyo objetivo es alcanzar el desarrollo de una manera sostenible y respetuosa con el clima. El grupo BID ofrece préstamos, donaciones y asistencia técnica; y además de investigaciones económicas y financieras.

El BID trabaja para el desarrollo de todo América latina y el Caribe, su accionar es el apoyo financiero y técnico a los países, en materia de salud, educación, infraestructura que contribuyan a la reducción de la pobreza y la desigualdad económica y social. Asimismo, prioriza la productividad, la innovación, la inclusión social y la igualdad, y la integración económica regional (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020a).

La segunda actualización de la Estrategia Institucional en julio de 2019 ratifica las tres prioridades estratégicas del trabajo del grupo BID en América Latina y el Caribe las cuales son:

- Inclusión social e igualdad
- Productividad e innovación
- Integración económica regional (**Banco Interamericano de Desarrollo, 2020b**).

2.2.3.4. Preventa petrolera. Los contratos de preventa de petróleo que ha firmado Ecuador son de dos tipos:

Venta en el *mercado Spot* o al contado, es aquel en el cual tanto la transacción, como la liquidación de una operación coinciden en la misma fecha. Estas ventas son abiertas Las características son:

- Precios de mercado real al momento de licitación.
- Igualdad de condiciones de mercado a empresas invitadas. Competitividad entre compradores (45 empresas en el 2019), redundante en mejora de precio.
- Liquidez, por pago a 15 días de la carga, a diferencia de Contratos Largo Plazo cuyo pago ingresa aprox. al mes posterior a la carga (**EP Petroecuador, 2019**).

Venta a mediano plazo con negociación directa con Estatales Petroleras, se trata de contratos entre Petroecuador y alguna empresa petrolera estatal para un contrato de compra de petróleo a mediano plazo (3 a 5 años).

- Precios fijados conforme a última licitación de EP PETROECUADOR, precio Spot.
- Liquidez, por pago a 10 días de la carga, a diferencia de Contratos Largo Plazo cuyo pago ingresa aprox. al mes posterior a la carga.
- Destino exclusivo refinerías propias de la empresa estatal, sin intervención de intermediarios. Se abastece directamente el mercado natural del Ecuador (**EP Petroecuador, 2019**).

2.2.4. Austeridad fiscal. La literatura económica internacional coincide en que la austeridad fiscal hace referencia a los ajustes en las finanzas públicas cuyo fin es reducir el déficit fiscal que, a su vez, es resultado de altos niveles de gasto, superiores a los ingresos y al financiamiento proveniente del endeudamiento interno o externo del Estado.

La austeridad significa, sobre todo, una reducción del gasto público, pero también la búsqueda de nuevos ingresos. Cuando el déficit es moderado, el ajuste se logra sin mayores

cambios en los gastos e ingresos, pero si el déficit es alto, las medidas tendientes a disminuirlo pueden generar conflictos sociales (**Dávalos, 2018**).

Por un lado, existen varios estudios empíricos que sugieren que reducir los déficits fiscales puede estimular la economía en el corto plazo. Asimismo, existe extensa literatura empírica con evidencia a favor de estas contracciones fiscales expansivas. Giavazzi y Pagano (1990; 1996) muestran que los saneamientos fiscales están correlacionados con crecimientos en el consumo privado en el corto plazo (dentro de un año). De forma similar, Alesina y Perotti (1997) encuentran que las medidas de austeridad fiscal están relacionadas con un rápido crecimiento del producto, sobre todo si se basan en reducciones en el gasto y no en aumento en impuestos. Estos resultados se confirmaron en otros estudios posteriores realizados por Alesina y diferentes coautores. Los estudios de Alesina son los más conocidos y citados entre los que afirman los beneficios de las medidas de un saneamiento fiscal (**Dávalos, 2018, págs. 4-5**).

2.2.5. Crisis sanitaria generada por el Covid-19.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la pandemia generada por el COVID 19 es una crisis de salud global que representa un reto mayor para la humanidad, pues se ha propagado por todo el mundo excepto en la Antártida. Esta crisis sanitaria en cada país ha dejado pérdidas humanas y ha puesto en jaque el sistema de salud de las economías tanto desarrolladas como subdesarrolladas. Para controlar su mortalidad los gobiernos han adoptado diferentes medidas y políticas que han impactado de forma negativa en las empresas, el consumo, la producción y los ingresos de las familias y los gobiernos. Es por eso que esta crisis sanitaria va más allá, porque en cada país puede generar crisis sociales, económicas y políticas con graves secuelas.

2.3. Sistema Nacional de Finanzas Públicas en Ecuador

2.3.1. Estructura del presupuesto general del Estado en Ecuador

2.3.1.1. El Presupuesto General del Estado [PGE].

El Presupuesto General del Estado es la estimación de los recursos financieros que tiene el Ecuador; es decir, aquí están los Ingresos (venta de petróleo, recaudación de impuestos, etc.) pero también están los Gastos (de servicio, producción y funcionamiento estatal para educación, salud, vivienda, agricultura, seguridad, transporte, electricidad, etc., de acuerdo a las necesidades identificadas en los sectores y a la planificación de programas de desarrollo).

El Presupuesto del Gobierno Central (PGC) es la parte del Presupuesto General del Estado (PGE) directamente administrada por el Gobierno y sus instituciones, a través del Ministerio de Finanzas (**Ministerio de Finanzas, 2020**).

El Presupuesto General del Estado (PGE) es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen el Estado (incluye universidades y escuelas politécnicas). No se consideran parte del PGE los ingresos y egresos pertenecientes a la seguridad social, banca pública, empresas públicas y Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Servicio de deuda. - Monto de obligaciones por concepto del capital o principal de un préstamo que se encuentra pendiente de pago, así como de los intereses, comisiones y otros derivados de la utilización del préstamo, que se debe cancelar periódicamente según lo acordado en el respectivo Contrato de Préstamo.

Desembolsos. - Recursos provenientes de las operaciones de endeudamiento público y de administración de deuda. También comprende los recursos provenientes de donaciones.

2.3.2. Otros conceptos.

Concertación. - Contratación de una operación de endeudamiento público.

Saldo adeudado de una operación de endeudamiento público. - Monto desembolsado y pendiente de cancelación de un crédito, bono o cualquier otra modalidad de deuda; incluye los intereses vencidos y no atendidos.

Ajuste. - es el proceso por el que se aspira a resolver desequilibrios económicos, como tensiones inflacionistas, déficit público, desfases de balanzas de pagos, exceso de oferta, etc. El ajuste puede implicar medidas monetarias, reducción de gasto público, moderación salarial, reconversión industrial, entre otras.

2.4. Marco legal

La planificación nacional, las finanzas públicas, el presupuesto general del Estado, y el endeudamiento público tiene su base legal en los siguientes instrumentos de ley que se detallan a continuación.

La Constitución Política del Ecuador es la máxima ley a nivel nacional donde se establecen los deberes del Estado, la política económica, y el sistema público de planificación y desarrollo; esta cuenta con 9 títulos, 40 capítulos y 444 artículos, 30 disposiciones transitorias, y una disposición derogatoria.

Acerca de la política fiscal, la Constitución en su artículo [art.] 85, numerales 1 y 3, dispone que “Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se

orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos (...)” y que “El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos” (Constitución Política del Ecuador, 2008, págs. 63-64).

En cuanto a la planificación para el desarrollo, en su Título VI “Régimen de Desarrollo” Capítulo segundo art. 279, inciso primero establece que el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa como aquel que organizará la planificación para el desarrollo, conformado por un Consejo Nacional de Planificación que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana y, una secretaría técnica que lo coordinará. Este Consejo lo presidirá el presidente de la República, y tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.

Su art. 280 establece que “el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos (...)” (Constitución Política del Ecuador, 2008, pág. 137).

Igualmente, en el art. 283 establece que el sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; (...) y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. Asimismo, en el art. 285 acerca de los objetivos específicos de la política fiscal estos son: el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos, la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados (...); y su art. 286 dispone que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conduzcan de forma sostenible, responsable y transparente, y procurarán la estabilidad económica.

Por otro lado, en el artículo 292, establece que “el Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a: seguridad social, banca pública, empresas públicas y gobiernos autónomos descentralizados” (p. 142).

De igual manera, también se señala que la formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo (art. 293); que será la función ejecutiva quien elabore la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrienal (art. 294); y que estas proformas serán presentadas por el ejecutivo a la Asamblea Nacional para su aprobación u observación, durante los primeros noventa días de su gestión

y, en los años siguientes, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo (art. 295) **(Constitución Política del Ecuador, 2008, pág. 142).**

Por su parte, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas [COPLAFIP] (2010) cuyo ámbito de acción es la planificación nacional y la política pública, tiene como objeto el regular, ordenar lo establecido en el Sistema Nacional Descentralizado Planificación Participativa [SNPP] de la Constitución. Está estructurado por dos Libros Generales, dos Títulos Preliminar, cinco Títulos Principales, once Capítulos, diecinueve Secciones, ciento ochenta y un artículos, y veinte Disposiciones Generales, y diecinueve Disposiciones Transitorias. El SNPP constituye el conjunto de procesos, instrumentos y entidades que permiten la organización y planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno (art. 18); entre sus objetivos están contribuir a través de las políticas públicas al cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo (art. 20).

El COPLAFIP, en su art. 10 establece que la planificación nacional es responsabilidad y competencia del Gobierno Central, y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo. Además, sobre la Sujeción a la Planificación reafirma lo mencionado en los art. 292, 293, y 294 de la Constitución. El COPLAFIP en el art 5, numeral 1 menciona que:

La programación, formulación, aprobación, asignación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas y todos los recursos públicos, se sujetarán a los lineamientos de la planificación del desarrollo de todos los niveles de gobierno (...). **(Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010, pág. 5)**

Asimismo, en el artículo 87 establece que “La programación fiscal del Sector Público no Financiero será plurianual y anual y servirá como marco obligatorio para la formulación y ejecución del Presupuesto General del Estado y la Programación Presupuestaria Cuatrienal, y referencial para otros presupuestos del sector público” **(Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010, pág. 30).**

Mediante Acuerdo Ministerial No. 447 de 29 de diciembre de 2007, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 259 de 24 de enero de 2008 y convalidado con Acuerdo Ministerial No. 347 de 28 de noviembre de 2014, el Ministerio de Economía y Finanzas, actualizó los Principios del Sistema de Administración Financiera, las Normas Técnicas de Presupuesto, el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos, los Principios y Normas Técnicas de Contabilidad Gubernamental, el Catálogo General de Cuentas y las Normas Técnicas de Tesorería para su aplicación obligatoria en todas las

entidades, organismos, fondos y proyectos que integran el Sector Público no Financiero (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019, pág. 3).

Asimismo, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 732, de 13 de mayo de 2019, se suprime la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y se crea la Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”, y en su artículo 3 establece que

Todas las competencias, atribuciones, responsabilidades, funciones y delegaciones establecidas en la Constitución de la República, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, su Reglamento y demás normativa vigente, que ejercía la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo serán asumidas por la Secretaría Técnica de Planificación, salvo lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de este Decreto (Moreno, 2019).

La excepción de funciones antes mencionadas es: las atribuciones sobre el proceso de diseño institucional de las entidades e instancias del Ejecutivo que pasa a estar a cargo de la Secretaría General de la Presidencia (art. 4); y la planificación estratégica de las empresas públicas pasa a estar a cargo de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas.

Por otro lado, en cuanto a *las finanzas públicas* la Constitución (art. 286) establece que, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Que los egresos permanentes solo se financiarán con ingresos permanentes; y añade que los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, se podrán financiar con ingresos no permanentes (Constitución Política del Ecuador, 2008, pág. 140).

Acerca del *Sistema Nacional de Finanzas Públicas*, el COPLAFIP en su Libro II, Título I, art. 70 establece que este comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos. El art. 71 menciona que la rectoría será ejercida por el Ministerio de Economía y Finanzas. En el art. 72 establece sus objetivos específicos:

1. La sostenibilidad, estabilidad y consistencia de la gestión de las finanzas públicas; 2. La efectividad de la recaudación de los ingresos públicos; 3. La efectividad, oportunidad y equidad de la asignación y/uso de los recursos públicos; 4. La sostenibilidad y legitimidad del endeudamiento público; 5. La efectividad y el manejo integrado de la liquidez de los recursos del sector público; 6. La gestión por resultados eficaz y eficiente; 7. La adecuada complementariedad en las interrelaciones entre las entidades y organismos del sector público y, entre éstas y el sector privado; y, 8. La transparencia de

la información sobre las finanzas públicas. (**Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010, pág. 25**)

Por lo que respecta a la *Política de endeudamiento público*, la Constitución en su art. 289 acerca del endeudamiento público señala que “La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento de acuerdo con la ley, que definirá su conformación y funcionamiento. El Estado promoverá las instancias para que el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público” (Constitución Política del Ecuador, 2008).

Igualmente, en el art. 290 numeral 1, establece que, “Se recurrirá al endeudamiento público solo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes”.

Por su parte, el COPLAFIP, dentro del CAPITULO IV desarrolla el componente de endeudamiento público, especialmente son los art. 123 al 147 que conforman el marco legal de la gestión del endeudamiento público a nivel nacional.

El endeudamiento público comprende la deuda pública de todas las entidades, instituciones y organismos del sector público provenientes de contratos de mutuo; colocaciones de bonos y otros valores, incluidos las titularizaciones y las cuotas de participación; los convenios de novación y/o consolidación de obligaciones; y, aquellas obligaciones en donde existan sustitución de deudor establecidas por ley. Además, constituyen endeudamiento público, las obligaciones no pagadas y registradas de los presupuestos clausurados. Se excluye cualquier título valor menor a 360 días. (**Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010, pág. 39**)

Acercas del límite de endeudamiento público, en su art. 124 menciona que en ningún caso el monto total del saldo de la deuda pública del sector público podrá sobrepasar el 40% del Producto Interno Bruto [PIB]. En caso que se requiera sobrepasar dicho límite para financiar inversión pública de interés nacional se requerirá de la aprobación de la mayoría absoluta de la asamblea. Además, cuando se alcance dicho límite se deberá implementar un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal.

En el Reglamento General del COPLAFIP (**Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2014**), acerca del endeudamiento público (art. 135) añade que, el Ministerio de Finanzas tendrá la responsabilidad de vigilar que el monto total del saldo de la deuda pública del conjunto de entidades y organismos del sector público. Se

considera importante esta limitación con el propósito de lograr disciplina fiscal que garantice sostenibilidad y responsabilidad en las finanzas públicas.

Art. 138.- Comité de Deuda y Financiamiento. - El Comité de Deuda y Financiamiento estará integrado por el presidente(a) de la República o su delegado, quien lo presidirá; el Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas o su delegado y el Secretario(a) Nacional de Planificación y Desarrollo o su delegado. La concesión de garantías de deuda por parte del Estado, los órganos competentes que realizarán análisis financieros, sociales y ambientales previos del impacto de los proyectos que impliquen endeudamiento público. Las entidades representadas en el comité son la Presidencia de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, todas pertenecientes a la Función Ejecutiva dentro de la estructura orgánica del Estado Ecuatoriano.

Art. 139.- Atribución y autorización.- El Comité de Deuda y Financiamiento, con observancia de la Constitución de la República y la legislación pertinente, previo el análisis de los términos financieros y estipulaciones contenidas en los instrumentos respectivos, autorizará mediante resolución, la contratación o novación de operaciones de endeudamiento público en el Presupuesto General del Estado, El Comité de Deuda y Financiamiento será corresponsable de las condiciones financieras de los procesos de endeudamiento que apruebe.

La sostenibilidad fiscal se define en el art. 5 del COPLAFIP “Principios comunes” numeral 2, como la capacidad fiscal de generación de ingresos, la ejecución de gastos, el manejo del financiamiento, incluido el endeudamiento, y la adecuada gestión de los activos, pasivos y patrimonios, de carácter público, que permitan garantizar la ejecución de las políticas públicas en el corto, mediano y largo plazos, de manera responsable y oportuna, salvaguardando los intereses de las presentes y futuras generaciones. La planificación en todos los niveles de gobierno deberá guardar concordancia con criterios y lineamientos de sostenibilidad fiscal, conforme a lo dispuesto en el artículo 286 de la Constitución de la República (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010).

2.5. Contexto del endeudamiento externo en Latinoamérica y Ecuador

Del siglo XIX hasta el XXI, el endeudamiento externo ha sido estrategia del financiamiento al desarrollo. La teoría económica ha visualizado a la deuda externa como el resultado necesario para lograr el crecimiento económico o la forma de canalizar un ahorro no originado en la región para la expansión de sectores estratégicos y lograr un proceso de industrialización avanzado.

En la región latinoamericana, la penetración de los sectores financieros por el capital extranjero estuvo profundamente atada al desenvolvimiento de las empresas de capital internacional y extranjero de origen estadounidense, inglés, francés, alemán y español. Innumerables fueron las renegociaciones de la deuda externa latinoamericana durante las primeras décadas del siglo XX hasta la inserción de las economías de la región en el sistema monetario internacional de Bretton Woods. Los organismos financieros internacionales y las agencias multilaterales facilitaron el desarrollo de sectores estratégicos en el proceso de industrialización acompañado de la expansión de las empresas multinacionales, principalmente estadounidenses.

La inconvertibilidad del dólar frente al oro puso fin al sistema de Bretton Woods. La inundación de petrodólares y la caída de los precios del petróleo y materias primas determinaron la explosión de la crisis de la deuda externa durante los ochenta. Posteriormente, la desregulación y liberalización financiera profundizó la apertura y las condiciones de la crisis económica y financiera. La “reforma financiera” ahondó una serie de medidas manifestadas en las reformas económicas propiciadas por el Consenso de Washington. Para inicios del siglo XXI, la deuda externa y la apertura de capitales no habían servido para generar el desarrollo económico en la región. Así, las reformas económicas estimularon la apertura del sector externo para obtener las divisas necesarias para el crecimiento subordinado a las importaciones, ahondando la vulnerabilidad financiera de América Latina (Girón, 2007).

En Ecuador a propósito del programa de desarrollo de la década de 1970, se produjo el incremento acelerado del endeudamiento público. Esto, paradójicamente, la tendencia a utilizar el crédito en el financiamiento público aumenta cuando el país ya disponía de recursos que se consideraban capaces de garantizar una considerable holgura a la economía, como los provenientes de la explotación petrolera.

Y es que la oferta financiera internacional ante el incremento de la oferta de dólares en el mundo, buscaba precisamente receptores de fondos con perspectivas económicas favorables para asegurar la devolución. También las autoridades nacionales veían una excelente opción en la captación de recursos anticipados con cargo a la renta petrolera, en condiciones aparentemente blandas. Y así procedieron, solo que pronto la obligación de servir los créditos recibidos creció tanto, por manipulación de los acreedores, que se convirtió en el dogal de la economía ecuatoriana, listo a ser apretado cuando se presentaban dificultades de pago (Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público del Ecuador, 2008, pág. 15).

El endeudamiento público agresivo como se menciona antes, se dio por el modelo de desarrollo de industrialización en los años setentas. En las cifras de la deuda pública se observa que los saldos anuales de la deuda interna y externa sumadas, crecen desde el año 1978 (pasa de \$ 1.796 en el año 1977 a \$ 2.431 millones al año 1978), y que 10 años después sumaría \$ 10.762 millones. En Ecuador, de forma similar a lo acontecido en otros países latinoamericanos, el proceso de endeudamiento con los organismos multilaterales se desarrolla en una primera etapa con créditos destinados exclusivamente a proyectos de inversión.

Al respecto, según datos estadísticos elaborados por la Comisión de Investigación de la Deuda Externa [CEIDEX], Ecuador contrajo 286 créditos con organismos multilaterales en el periodo 1976-2006 por montos que sumados ascienden a \$ 12.500,3 millones, lo que representa el 42% de la deuda externa pública contratada en el citado lapso (Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público del Ecuador, 2008, pág. 69).

Debido a esto, en el año 2007 el expresidente Rafael Correa, mediante decreto ejecutivo 472, crea la comisión para la auditoría integral del crédito público [CAIC], entidad adscrita al Ministerio de finanzas (creada el 9 de julio de 2007). Con el fin de auditar los procesos de endeudamiento público con el fin de determinar su legitimidad, legalidad, transparencia, calidad, eficacia y eficiencia, considerando aspectos legales y financieros, impactos económicos, sociales, de género, ecológicos y sobre nacionalidades y pueblos. En 2008, el informe de la CAIC concluye que la auditoría Integral de los créditos multilaterales recoge la doctrina de la *ilegitimidad* de la deuda basada en la lesión a la soberanía de los Estados, violación de los derechos humanos, colectivos y ambientales, e impactos en las condiciones de vida del pueblo, por la imposición de políticas neoliberales a través de proyectos financiados con deuda externa (**Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público del Ecuador, 2008, pág. 81**).

Pues bien, todo el problema del sobreendeudamiento y el déficit presupuestario, como se indica antes, inicio en la década de 1970, y que se agravaron por la crisis de la deuda Latinoamérica del año 1982. En el Ecuador, los programas de ajuste que se impusieron desde el año 1983 se apalancaban, sobre todo, en la necesidad de corregir el déficit fiscal. Una revisión a las cartas de intención que el Ecuador suscribió con el FMI puede demostrar que en todos los casos la principal preocupación de los programas de estabilización diseñados por el FMI fue corregir el déficit fiscal. Para fines de la década de los noventa, el superávit fiscal fue considerado como un triunfo de los programas de estabilización; de hecho, para el año 2002 el superávit fiscal se convirtió en una de las más importantes reglas

macro-fiscales en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal aprobada a fines del año 2002 (Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, 2002).

Según Cueva, Mosquera y Ortiz (2018), entre los años 2000 y 2006 el manejo de la política fiscal se caracterizó por el limitado acceso a financiamiento que tuvo el gobierno. En ese contexto, el país realizó esfuerzos por mejorar la transparencia fiscal del sector público no financiero (SPNF), por diseñar e implementar reglas de prudencia fiscal y mecanismos de ahorro, fondos petroleros y esquemas parciales de estabilización fiscal. Esto fue posible gracias al consenso político que surgió tras la crisis financiera de 1999. En general, todos los actores estuvieron de acuerdo en la necesidad de contar con ahorros fiscales para estabilizar las fluctuaciones de ingresos y gastos en el mediano plazo.

En 2002 se aprobó la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización, y Transparencia Fiscal, la cual estableció que el gasto primario del gobierno central (excluyendo pago de intereses) no debía incrementarse anualmente en más del 3,5% en términos reales; que el déficit fiscal no petrolero debía reducirse a razón de 0,2% del PIB por año hasta llegar a cero; y que el gasto corriente operativo de otras instituciones del SPNF no podía crecer más de 2,5% al año en términos reales. A su vez, el Ministerio de Economía y Finanzas debía aplicar una política permanente de manejo de la deuda pública, tendiente a que la relación entre el saldo de la deuda pública total y el PIB disminuya como mínimo en 16 puntos porcentuales durante el período gubernamental de cuatro años contados a partir del 15 de enero de 2003. Igual regla se aplicaría para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda/PIB se encuentre y mantenga por debajo del 40% del PIB (**Cueva, Mosquera, & Ortiz, 2018, pág. 18**).

Cuando se haya alcanzado la relación deuda/PIB, el nivel de endeudamiento público no podría superar este límite o porcentaje, entendiéndose a la deuda pública como deuda externa e interna, incluyendo la deuda con el IESS y todas las obligaciones que signifiquen endeudamiento asumidas por el Estado.

En 2005 se reformó la regla macro fiscal inicial excluyendo los recursos destinados para inversión pública, restringiendo el incremento de 3,5% anual en términos reales únicamente a los gastos corrientes primarios, y estableciendo que el crecimiento de los gastos de inversión pública por encima del 5% en términos reales se destinaría exclusivamente a infraestructura física, equipamiento e inversión financiera. Se mantuvo la regla de reducción del déficit fiscal hasta llegar a cero, y también la regla de que el gasto corriente operativo de

otras instituciones del SPNF no podía crecer más de 2,5% al año en términos reales (Ley Orgánica Reformatoria a la LOREYTF, 2005).

En los años posteriores a la dolarización también se crearon varios fondos petroleros. Según Cueva y Ortiz (2013), en marzo de 2000 se creó el Fondo de Estabilización Petrolera (FEP), que establecía preasignaciones para los ingresos petroleros que excediesen los niveles presupuestados. Así, el 45% de estos ingresos extraordinarios se debían destinar a estabilización macroeconómica, 35% a construcción y mantenimiento de carreteras en la Amazonía, 10% a proyectos de desarrollo en áreas fronterizas y 10% a gasto de capital interno en temas de seguridad **(Dávalos, 2018, pág. 18)**.

Adicionalmente, se creó el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público [FEIREP], administrado por el BCE a través de un fideicomiso, que gestionaba los recursos provenientes de la venta de crudo pesado, los excedentes anuales del FEP, los superávits del gobierno central y los retornos de las inversiones del fondo.

A partir de 2005, se flexibilizó el uso de estos fondos petroleros. Con la Ley Orgánica Reformatoria a la LOREYTF, se liquidó el FEIREP, transfiriéndose sus fondos a una nueva Cuenta Especial de Reactivación Económica, Productiva y Social (CEREPS). Además de crear la CEREPS, en 2005 se creó el Fondo de Ahorro para Contingencias (FAC), un fideicomiso que administraba fondos de estabilización de ingresos petroleros.

En 2006 se aprobó la Ley Orgánica de Creación del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Eléctrico e Hidrocarburífero (FEISEH) para manejar los recursos petroleros provenientes de los campos que habían sido administrados por Occidental (Bloque 15). Estos recursos se destinaban a compensar a Petroecuador por el manejo de dichos campos, compensar al CEREPS y al presupuesto general por los ingresos perdidos por la salida de Occidental y a inversiones en los sectores eléctrico y petrolero (Ley FEISEH, 2006). En efecto, tan solo el 45% de los recursos del FEP original (luego reducidos a únicamente 10%) se destinaban a estabilización (Cueva, Mosquera, & Ortiz, 2018).

En el gobierno de Rafael Correa, en 2007, se efectuó un giro importante en el manejo de la política fiscal en el Ecuador. Entre los años 2007 y 2014, este manejo se caracterizó por la fuerte expansión del gasto público, apoyada en mayores ingresos petroleros y tributarios, y en un creciente endeudamiento externo, particularmente con China. Cueva, Mosquera y Ortiz (2018) muestran que en estos años se eliminaron las reglas fiscales, preasignaciones y fondos petroleros, todo con el objetivo de dar mayor discrecionalidad a la política fiscal. Los cuerpos legales relevantes en este período son la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso

de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento (2008), la nueva Constitución de la República (2008) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010).

Durante esos años se adoptó en el país la regla fiscal única, que establece que los egresos permanentes se han de financiar exclusivamente con ingresos permanentes, que también podrán financiar egresos no permanentes. Así se pretendió evitar que recursos provenientes del endeudamiento público o de la explotación de crudo se destinen a gasto corriente.

Asimismo, el marco de responsabilidad fiscal adoptado durante la administración de Rafael Correa mantuvo la restricción de que el endeudamiento no supere el 40% del PIB. Sin embargo, en casos excepcionales la ley permitió sobrepasar este límite con aprobación de la Asamblea Nacional, con la mayoría absoluta de sus miembros y con la implementación de un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal. Este límite legal de endeudamiento aplica únicamente sobre la deuda consolidada a nivel del sector público, con lo que se excluyen de la misma las obligaciones del gobierno central con otras entidades públicas como el Banco Central o el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Otro cambio que se implementó con el objetivo de aumentar la discrecionalidad fiscal fue la norma que permitió al Ministerio de Finanzas aumentar o disminuir hasta en 15% los ingresos y gastos presupuestados sin requerir la aprobación de la Asamblea Nacional. Esto permitió que el gobierno lleve a cabo discrecionalmente una expansión (o reducción) del gasto en años en los que percibe ingresos extraordinariamente altos (o bajos). Además, en estos años se realizaron varios cambios en la política tributaria con impacto significativo, Reformas a la LORTI.

En diciembre de 2008, en base al informe de la Auditoría de la deuda de la CAIC mencionada anteriormente, el gobierno ecuatoriano declaró moratoria sobre obligaciones externas por un monto de USD 3.200 millones, que según el gobierno era “ilegítima e ilegal”. Al cabo de unos meses, el gobierno recompró esos bonos a un precio muy descontado, reduciendo así el stock de deuda pública de \$ 10.332 millones (20,3% del PIB) en 2007 a \$ 8.400 millones (13,7% del PIB) en 2008, el menor nivel de endeudamiento observado desde la adopción de la dolarización. Sin embargo, con esa decisión Ecuador se excluyó de los mercados internacionales hasta la colocación realizada en 2014 (\$ 2000 millones en bonos a diez años y a una tasa de 7,95%).

A partir del año 2009 la deuda pública se incrementó rápidamente gracias al financiamiento bilateral proveniente especialmente de China. De acuerdo al FMI, en 2014 la deuda alcanzaba los \$ 22.600 millones, equivalente a 22,1% del PIB, 2,7 veces el valor

nominal de 2008. El gasto público se incrementó, y así los salarios reales de los sectores productivos con mano de obra calificada.

En el segundo semestre de 2014 se dio el desplome en la cotización internacional del petróleo crudo, lo que produjo una gran afectación a las finanzas ecuatorianas. En 2016, se registró una pérdida adicional de ingresos, los cuales cayeron en 9,7%, como resultado de aún menores ingresos petroleros y también de una caída en los ingresos no petroleros como consecuencia del estancamiento económico.

Las reducciones del gobierno al gasto público no compensaron esta caída en ingresos. Todo esto resultó en el mayor déficit de la era dolarizada, alcanzando \$ 7.314 millones, equivalentes a 7,3% del PIB en 2016. Entre 2014 y 2016, el endeudamiento pasó a ser la única opción para evitar un mayor ajuste (y una mayor contracción de la economía). El nivel de endeudamiento continuó incrementándose, con una importante dependencia del endeudamiento con China y en 2016, el stock de deuda pública alcanzó 36,2% del PIB, de acuerdo con cifras del FMI.

El gobierno cambió su estrategia de financiamiento. Como se mencionó, en 2014 se realizó una emisión de bonos por un monto de \$ 2.000 millones a diez años y un rendimiento de 7,95%, lo que significó el reingreso del país a los mercados financieros internacionales. Desde entonces, han tenido lugar muchas emisiones de bonos, llevando a que el sector privado se convierta en el principal financiador del Ecuador.

Igualmente, se dio una importante expansión fiscal no vista antes en el país, la que, además, se caracterizó por ser procíclica y no sostenible en el tiempo; se tomó una decisión imprudente de no acumular recursos líquidos durante el boom para que sirvan de amortiguadores después, sobre todo dada la alta volatilidad del precio internacional del petróleo (la mayoría de recursos se invirtieron en activos ilíquidos); y se adoptó una decisión insensata de declarar moratoria de deuda basada solamente en el “deseo de no pagar”, lo que produjo la exclusión del mercado financiero internacional.

En resumen, el problema del déficit fiscal y sobreendeudamiento que sufre actualmente el país, se debe principalmente a las decisiones económicas durante la década de 1980, y el sobreendeudamiento durante el gobierno de Rafael Correa. La estructura económica del país, sumado a la vulnerabilidad comercial que sufren sus exportaciones de petróleo, no lograron crear la estabilidad presupuestaria que siempre han buscado los gobiernos de turno. Pues dichas medidas en muchos casos son antipopulares, por la austeridad y el recorte de presupuesto que amerita.

Capítulo III

3. Marco metodológico

En este capítulo se describe aquellos procesos metodológicos y técnicas necesarias para medición de las variables y obtención de resultados que permitan responder las interrogantes de investigación. Conciérne a una serie de criterios teóricos-metodológicos, que permiten darle al trabajo un alcance, enfoque, diseño y método de investigación.

3.1. Enfoque de la investigación

Esta investigación adoptó un enfoque cualitativo y cuantitativo, para entender estos dos procesos de investigación habría que definirlos; los investigadores con el primer enfoque según Bernal (2010) “(...) buscan entender una situación social como un todo, teniendo en cuenta sus propiedades y su dinámica” (p. 60). No busca medir, sino evaluar y describir un fenómeno social a través de características comunes. La presente investigación recopila una serie de datos que permiten analizar la situación de las variables planteadas. Pero a su vez se determinará algunos indicadores señalados más adelante en este apartado, por lo que su enfoque también recae como cuantitativo, que según el mismo autor “(...) se fundamenta en la medición de las características de los fenómenos sociales, lo cual supone derivar de un marco conceptual pertinente al problema analizado, una serie de postulados que expresen relaciones entre las variables estudiadas de forma deductiva” (Bernal, 2010).

En efecto, la investigación describió algunos postulados teóricos que fueron contrastadas con la realidad del comportamiento de las variables y la medición de la misma, por lo que constituye una investigación con un enfoque mixto.

3.2. Modalidad de la investigación

La modalidad de esta investigación es documental secundario; la cual, según Hernández, Fernández, y Baptista (2014) es un proceso de investigación en la cual el autor averigua, obtiene e indaga sobre información desde diferentes conocimientos y que de manera selectiva recopila información relevante para el desarrollo de la investigación. Para el caso de la presente investigación se obtuvo información de diferentes fuentes como; publicaciones no periódicas (libros, tesis, informes de investigación, entre otros); publicaciones en línea (diarios, boletines y revistas), también se usó base de datos de instituciones públicas.

3.3. Tipo de investigación

Esta investigación tiene un alcance descriptivo; que, a criterio de Hernández, et al. (2014) “los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis (...)”. En el presente caso se describe y analiza la situación del déficit fiscal y el financiamiento externo de Ecuador, sustentado sobre la base de un marco teórico y una gama de información y datos relevantes para llegar al objetivo de la investigación.

El objeto de estudio requiere de teorías y conceptos específicos que son contratados con el comportamiento de las variables en la realidad, por ende, según el objeto de estudio también se enmarca como una investigación teórica.

Por la finalidad de esta investigación es básica, pues se busca generar nuevo conocimiento e información detallada del tema, también es no experimental por el hecho de que se describe las variables sin haber manipulados.

3.4. Operacionalización de variables

| Variables | Definición conceptual | Definición operacional | Técnica e Instrumentos |
|--|---|---|--|
| Variable independiente: Déficit fiscal | El déficit fiscal es una situación económica de un Estado que indica que sus gastos son superiores a los ingresos. | Esta variable será analizada mediante los indicadores macroeconómicos recogidos del Banco Central del Ecuador y Ministerio de Economía y Finanzas. | Análisis de contenido cualitativo a través de la ficha de contenido cualitativo. |
| Variable dependiente: Financiamiento externo | El financiamiento externo de un gobierno son esas fuentes de recursos económicos alternativa al crédito interno y que puede provenir de acreedores como organismos multilaterales y los tenedores de bonos soberanos. | Esta variable será analizada mediante los indicadores de sostenibilidad y vulnerabilidad cuyos datos serán recogidos del Banco Central del Ecuador y Ministerio de Economía y Finanzas. | Análisis de contenido cualitativo a través de la ficha de contenido cualitativo. |

Fuente: (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014). Elaboración propia.

3.5. Técnicas e Instrumentos

En este apartado se define los indicadores de sostenibilidad fiscal y de vulnerabilidad fiscal. La referencia principal de donde se obtuvo los indicadores es de Acevedo (2001) que en su investigación titulada *¿Es sostenible la política fiscal en el Salvador?* Con ello se describe matemáticamente los siguientes indicadores.

3.5.1. Indicadores de sostenibilidad fiscal. Estos indicadores buscan explicar si el nivel de endeudamiento no afectaría la economía en el transcurso del tiempo.

Brecha déficit fiscal-Crecimiento económico. - “Este indicador mide el ajuste en el resultado fiscal del gobierno consecuente con el compromiso de mantener una relación deuda/PIB constante en el tiempo” (Consejo Monetario Centroamericano, 2002, pág. 16). Esta se calcula mediante la Ecuación 1:

$$(1) \quad \frac{d^*}{y} = b$$

Donde:

d^* = resultado fiscal/PIB que mantiene constante la relación deuda/PIB

y = tasa de crecimiento del PIB nominal

b = deuda/PIB

Los criterios de ajuste que se utilizan para identificar evidencias de que la política fiscal es insostenible son los siguientes:

- Si $d - d^* \geq 0 \Rightarrow$ no existe evidencia de insostenibilidad de la política fiscal. Esto quiere decir que, el gobierno puede aumentar el gasto y/o reducir los impuestos en $(d-d^*)$.
- Si $d - d^* < 0 \Rightarrow$ existe evidencia en insostenibilidad de la política fiscal. El gobierno debe reducir el gasto y/o aumentar los ingresos en $|d-d^*|$.

Las conclusiones pueden variar con respecto a los indicadores que si toman en cuenta la tasa de interés real y la tasa de crecimiento económico.

3.5.2. Indicadores de vulnerabilidad fiscal sobre la deuda.

Estos indicadores permiten analizar la sostenibilidad de la deuda, son utilizados en la determinación de la evolución de la deuda (tendencia en el tiempo) y si capacidad de pago, proporcionado señales sobre el deterioro o mejora de la posición del gobierno (Tuttilo, 2015, pág. 39).

Se considera los siguientes indicadores:

- Deuda pública total/PIB
- Intereses/ingresos fiscales

- Deuda pública total/ingresos fiscales
- Amortización/ deuda externa

Estos datos serán recolectados de varias fuentes oficiales como: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Economía y Finanzas.

Capítulo IV

4. Resultados

El análisis de resultados es la descripción de los hallazgos más importantes de la investigación de acuerdo a los objetivos y preguntas de investigación que se hayan planteado anteriormente. Es entrelazar los datos e información encontrada con las teorías, conceptos y antecedentes que se expusieron en el marco referencial.

4.1. Evolución de los ingresos petroleros y no petroleros del Ecuador

El Presupuesto General del Estado se nutre principalmente de dos fuentes de ingresos, los tributos y los ingresos por venta de petróleo y derivados. Estos últimos como se observa la Tabla 1 han mantenido una variación irregular que es consecuencia de la volatilidad de los precios del petróleo a nivel internacional. Por ejemplo, en el 2014 los ingresos petroleros fueron de \$ 2.261 millones de dólares con una variación negativa del 167% y es que el precio de referencia WTI para ese año fue de \$ 93 por barril de petróleo, después de haber registrado un año antes un precio de \$ 97.

Esta caída de los precios del petróleo se profundizó para los siguientes años de análisis, estando por debajo de los \$ 60. Para el 2019, los ingresos petroleros fueron de \$ 2.449 millones con una variación positiva de 10% con respecto al año anterior. En el 2020 se da la mayor caída de los ingresos petroleros registrado durante este periodo de estudio. El Gobierno dejó de recibir \$ 1 823 millones por concepto de estos ingresos y es que esta variable decreció 291%. Una vez más se muestra la fragilidad en la que vive inmersa la economía ecuatoriana que depende de la explotación y venta de este recurso.

Tabla 1. Evolución de ingresos petroleros y no petroleros, periodo 2014-2020

| Ingresos del PGE/Años | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------------------------|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Ingresos petroleros | Millones de \$ | 2.261 | 2.842 | 2.133 | 1.755 | 2.208 | 2.449 | 626 |
| | Crecimiento (%) | -167% | 20% | -33% | -22% | 21% | 10% | -291% |
| Ingresos no petroleros | Millones de \$ | 16.666 | 17.274 | 15.540 | 15.571 | 17.035 | 16.274 | 13.719 |
| | Crecimiento (%) | 12% | 4% | -11% | 0% | 9% | -5% | -19% |

Nota: en millones de dólares. Fuente: Banco Central del Ecuador-Información estadística mensual, 2020. Elaboración propia.

Los ingresos no petroleros en los que se incluye, en orden de importancia, los ingresos por impuesto al valor agregado, impuesto a la renta, impuesto a las importaciones, a los

consumos especiales y otros, se puede indicar que durante el periodo de estudio se ha mantenido en un intervalo de \$ 13.719 y \$ 17.274 millones. En el 2016 y 2020 registro la mayor caída en la recaudación con variaciones negativas del 11% y 19% respectivamente. Esta última situación es consecuencia de la desaceleración del consumo de las familias, del gasto del gobierno y del estancamiento de la producción durante la pandemia vivida por el covid-19.

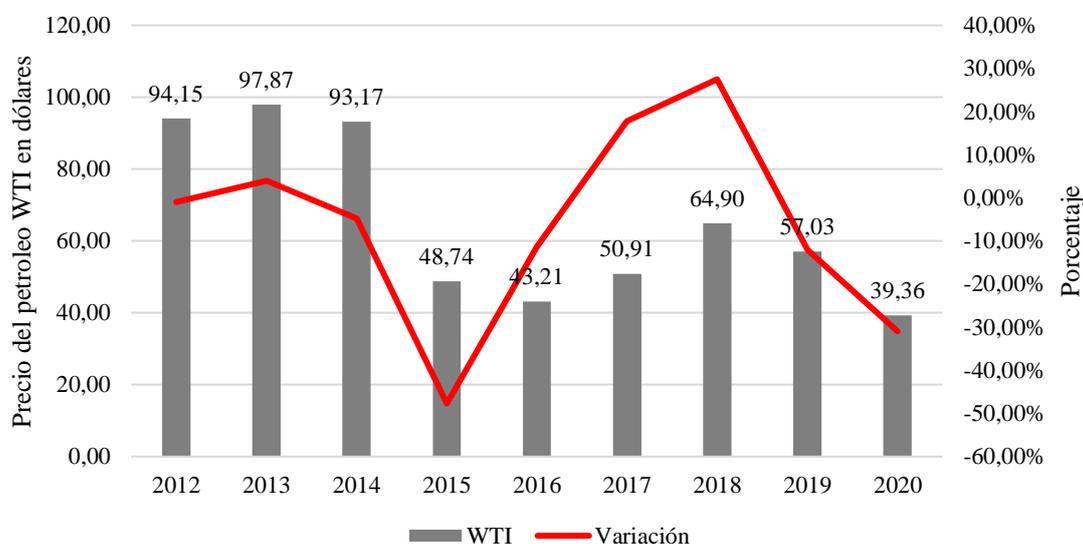


Figura 3. Evolución del precio de referencia del crudo ecuatoriano, periodo 2011-2020. Fuente: Banco Central del Ecuador- Información estadística mensual, 2020. Elaboración propia.

En la Figura 3 se muestra el comportamiento del precio internacional del petróleo que toma como referencia el Ecuador, el WTI. El año 2015 marca un antes y después, donde se refleja la alta volatilidad del precio de esta materia prima, del 2012 al 2014 el precio está en un intervalo de \$ 93,17 a 97,8 por barril de petróleo, pero en el 2015 este precio cayó 48,74% con respecto al año anterior. Para los posteriores años este precio se mantuvo por debajo de los \$ 70 el barril y a esta situación hay que sumar el hecho de que el crudo ecuatoriano recibe un “castigo” en el precio por la calidad del crudo que extrae pues se considera un crudo más pesado y que contiene una mayor cantidad de azufre.

Según el ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables de Ecuador, el costo de producir un barril de crudo en marzo del 2020 alcanzaba los \$19, mientras que el precio del WTI en esa fecha estaba por los \$ 23 el barril, al cual hay que restarle el castigo que oscilaba entre 5 y 6 dólares, evidenciando que Ecuador producía a pérdidas. Es tan notable la alta dependencia de la economía ecuatoriana de la exportación de este crudo que cuando comenzó a caer su precio a nivel internacional la economía comenzó un proceso de

desaceleración hasta el punto de hoy de estar en crisis como consecuencia de este factor, de malas políticas y factores externo como la crisis sanitaria originada por el COVID-19.

4.2. Políticas de ajuste del gasto del gobierno

Es importante mencionar un antecedente económico antes del periodo de analices. De manera específica del segundo periodo de gobierno de Rafael Correa (2009-2013), en ese periodo la economía mantuvo tasas relativamente altas de crecimiento llegando a tener en el 2011 un crecimiento del 7% del PIB, como consecuencia principal de los precios altos del petróleo que le permitieron al gobierno tener más ingresos por venta de petróleo, presupuestando un mayor gastos e inversión pública como factores dinamizantes de la economía; sin embargo, esta expansión del gobierno y el exceso de aplicar una política fiscal expansiva a través de grandes proyectos de inversión requería de financiamiento externo.

Las relaciones políticas con los organismos internacionales estaban rotas por ende acudió a China como segunda alternativa para endeudarse, comenzando a suscribir en el 2012 varios créditos con este país, pero como garantía el petróleo, lo preocupantes fueron las condiciones bajo las que se suscribió la deuda pues entre el 80% y 90% de la producción de petróleo la recibiría China, además de la tasa de interés de 7,25%.

Estas condiciones favorables le permitieron a Correa ir por un tercer mandato el cual volvió a ganar para un periodo de gobierno de cuatro años más. Sin embargo, la situación económica en este nuevo periodo cambiaria, presionando al gobierno a realizar medidas de ajuste y cosechando las consecuencias de un gasto público que se volvió ineficiente en el largo plazo.

En el año 2014, lo más relevante fue la abismal caída del crudo internacional en el segundo semestre del 2014 lo que dejó en evidencia la insostenibilidad del gasto público en el largo plazo, luego de que la economía ecuatoriana venía en un constante crecimiento y de una política fiscal expansiva. El gobierno anuncio que en caso de haber ajuste del gasto este vendría por el lado de la inversión, pues se había presupuestado una proforma para el 2015 con un crudo de alrededor de \$79 por barril del petróleo.

Luego en el **año 2015**, en sus inicios el precio del crudo internacional estaba en \$ 54,12 por barril culminando en diciembre con un precio de alrededor de \$38. Bajo este escenario el gobierno tomo varias medidas a nivel de gasto y de comercio exterior. Entre las más destacadas están el decreto del 24 de febrero del 2015 en el que reducía el salario de 3 800 funcionarios del nivel jerárquico superior del Legislativo, Judicial y Transparencia. También

el Ministerio de trabajo fijo el salario de asambleístas, prefectos y alcaldes (El Universo, 2015).

Según el ministerio de finanzas se realizó un ajuste del Presupuesto General del Estado por un monto de \$2.220 millones lo que represento el 2,2% del PIB, estos recortes se hicieron en gasto corriente (\$ 100 millones), gasto de inversión (\$700 millones) y la diferencia se la realizo al inicio del 2015 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2015).

A nivel de comercio exterior, se impusieron sobretasas globales a las importaciones de 2.800 partidas arancelarias que según el gobierno fue necesario para proteger la dolarización ante la caída del precio de las materias primas y de la apreciación del dólar, equilibrando la balanza comercial ante una disminución del valor de las exportaciones de petróleo.

El año 2016, fue un año atípico para Ecuador en donde varios factores afectaron negativamente la economía y el bienestar económico de las familias, estos fueron: mantenimiento del descenso del precio del petróleo internacional, apreciación del dólar, pago de \$ 1.000 millones a Chevron y Oxy, y el terremoto del 16 de abril en Manabí. Estos shocks internos como externos afectaron considerablemente la economía y al gobierno, para este último incluso los ingresos por recaudación no fueron suficientes para llegar a cubrir en su totalidad los gastos previstos y reducir el déficit.

Los precios bajos de petróleo tuvieron efectos positivos en las importaciones por derivados le petróleo lo que implico menos subsidios del gobierno, representando un ahorro de \$ 2.254 millones con respecto al año anterior. El gasto corriente apenas y bajo en \$228 millones, mientras que el gasto de inversión creció \$1.301 millones con respecto al presupuesto inicial. También se tuvo que incremento las transferencias a los municipios y prefectura de las zonas afectadas por el terremoto.

Para cumplir con las obligaciones pendiente a los proveedores, gasto en obra pública y planes de inversiones, el gobierno se recurrió al endeudamiento externo a través de emisiones de bonos o papeles de estados que fueron adquiridos por China o proveedores internacionales. Sumando los ingresos que obtuvo por créditos de liquidez del Banco Central del Ecuador y la preventa petrolera, que en ese tiempo no era considerada como deuda (El Comercio, 2017).

Tras una década de Rafael Correa, las elecciones se acercaban y por la transitoria aprobada por la Asamblea Nacional en diciembre del 2015 este no se pudo postular nuevamente, pero apoyo la candidatura del señor Lenin Moreno y Jorge Glass para el 2017, ambos vicepresidentes en los periodos anteriores que seguían la misma línea política del mandatario saliente.

En lo que fue el año 2017, el 24 de mayo se dio el cambio de mando, pasando a ser presidente de la República Lenin Moreno el cual se distanció políticamente de su predecesor indicando de que “no hay mesa servida” que el gasto público era insostenible y que se debería realizar ajustes de forma gradual de manera que no afectara el desenvolvimiento de la economía, que ya por sí venía de una desaceleración. En septiembre se emitió el decreto de Austeridad Fiscal, en el cual “se anunció la disminución en 10% en el sueldo de los servidores públicos que más ganaban, la limitación la contratación de consultorías, la eliminación de vacantes en el sector público y otras medidas de racionalización de gastos” (Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, 2019, pág. 28).

Entre otras medidas se puede mencionar la reducción de ministerios, secretarías, embajadas y la fusión de empresas públicas. Se eliminó de forma gradual el subsidio a la gasolina súper y se anunció el incremento de la gasolina extra y eco.

Paralelamente el gobierno anunciaba el incremento del impuesto a la renta de 22% al 25% para medianas y grandes empresas afectando a 7.903 empresas, mientras que las microempresas y pequeñas empresas seguirán pagando el 22%. Este tributo también fue cobrado sobre el décimo tercer sueldo en el 2018 para personas naturales cuyos ingresos fuesen superiores \$ 3.000 mensuales. Así mismo entraron en vigencia incentivos para impulsar la actividad económica:

exoneración del Impuesto a la Renta para personas naturales obligadas a llevar contabilidad y sociedades cuyas ventas o ingresos anuales sean iguales o menores a USD 500 000 (para mayores rangos de ventas, hay diferentes porcentajes de exoneración); exoneración del Impuesto a la Renta durante tres años a las nuevas microempresas; reducción de diez puntos del Impuesto a la Renta por reinversión de utilidades a los sectores productivo, turístico y a los exportadores habituales reducción de diez puntos del Impuesto a la Renta por reinversión de utilidades a los sectores productivo, turístico y a los exportadores habituales. (Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, 2019, pág. 28)

Asimismo, la economía ecuatoriana terminó con muchos vaivenes en cuestiones políticas y económicas que influyeron en su dinamismo. Los factores internos y externos que han afectado la economía y que ha venido arrastrando son: volatilidad del precio del petróleo, reducción de ingresos tributarios, un mayor endeudamiento externo, utilización de reservas internacionales y créditos de liquidez por parte del Banco central. Sumado al hecho de la disminución de competitividad de las empresas, aumento del desempleo, casos de

corrupción y otras cuestiones políticas que no permiten alcanzar una transformación política y económica en Ecuador.

Para el año 2018 la senda de reducir el gasto del gobierno siguió a través de la reducción del subsidio a los derivados del petróleo (excepto el gas de uso doméstico) y la reducción del gasto corriente. También se dieron medidas de apoyo al sector empresarial como la remisión tributaria con la que el gobierno cerró el año con una recaudación de \$ 1.250 millones. La deuda externa se encontraba en niveles superiores al 40%, de igual el gobierno comenzó a realizar diálogos con el FMI para contraer préstamo. Esta última parte se la analizará de forma detallada en apartados posteriores.

Durante el año 2019, los ajustes en el gasto público fueron recomendados por el programa de ajuste propuesto por Fondo Monetario Internacional (FMI) como requisito para los desembolsos de los créditos. Hasta octubre del 2019 el gasto público por masa salarial se redujo en \$ 107 millones, otro ajuste fiscal se dio por el lado de la inversión pública. Este último motor impulsador de la economía en años anteriores tuvo efectos negativos en su dinamismo hasta el punto de que el PIB a precios corrientes registró una variación del 0,01%, prácticamente el PIB se mantuvo constante con respecto al año anterior y la situación pudo ser más grave por la convulsión interna que se vivió desde el 3 al 13 octubre por el descontento social a ciertas medidas adoptadas por el gobierno de Lenin Moreno. Pero este descontento social no sólo se dio en Ecuador sino también en otros países como Chile, Colombia, Bolivia, Haití, Cataluña e Irak. Por último, hay que sumarle la aparición del COVID-19 en China que después se expandió por el mundo poniendo a prueba el sistema de salud de los países, acarreando muertes y profundizando aún más la desaceleración de la economía como el caso de Ecuador.

El 12 de marzo de **2020** Ecuador entró en confinamiento para evitar el contagio del COVID-19, suspendiendo muchas actividades importantes para la economía y la sociedad en general, como el cierre temporal de centros educativos, empresas, aeropuertos, terminales de transporte, entre otros. Sólo dejando operar a industrias importantes como medicina, alimentos, transportes urbanos, hospitales públicos y demás empresas encadenadas a las mencionadas. En ese año la economía decreció un 11% por la paralización parcial de las empresas y la reducción de hora de trabajo lo que representó menos ingresos para los hogares. Teniendo repercusiones en la recaudación tributaria que sumada a la caída de los precios del petróleo hicieron que el Gobierno tome medidas de ajuste más profundas como recortes en el gasto: masa salarial en \$980 millones, bienes y servicios \$ 400 millones; inversión \$ 1 300 millones; y por reestructuración de la deuda externa \$1 300 millones. Esto

último según el gobierno le represento un ahorro al pagar \$ 341 millones y le permitió recibir un desembolso de \$1 400 millones de parte de organismos internacionales. Esa decisión de pagar deuda en plena crisis sanitaria recibió muchas críticas sobre todo por la necesidad de recursos que se requería para afrontar la pandemia.

Bajo este contexto económico, político, social se desarrolló el Ecuador durante este periodo de análisis. A continuación, se revisará los valores del gasto público, ingresos públicos y el déficit público.

4.3. Evolución del gasto y déficit del PGE

A pesar de la contracción de los ingresos como se evidenció en apartados anteriores los gastos muestra un relativo incremento. Los gastos corrientes tienen que ver con los intereses internos y externos (pago del servicio de la deuda), sueldos, compra de bienes y servicio, transferencias y otros.

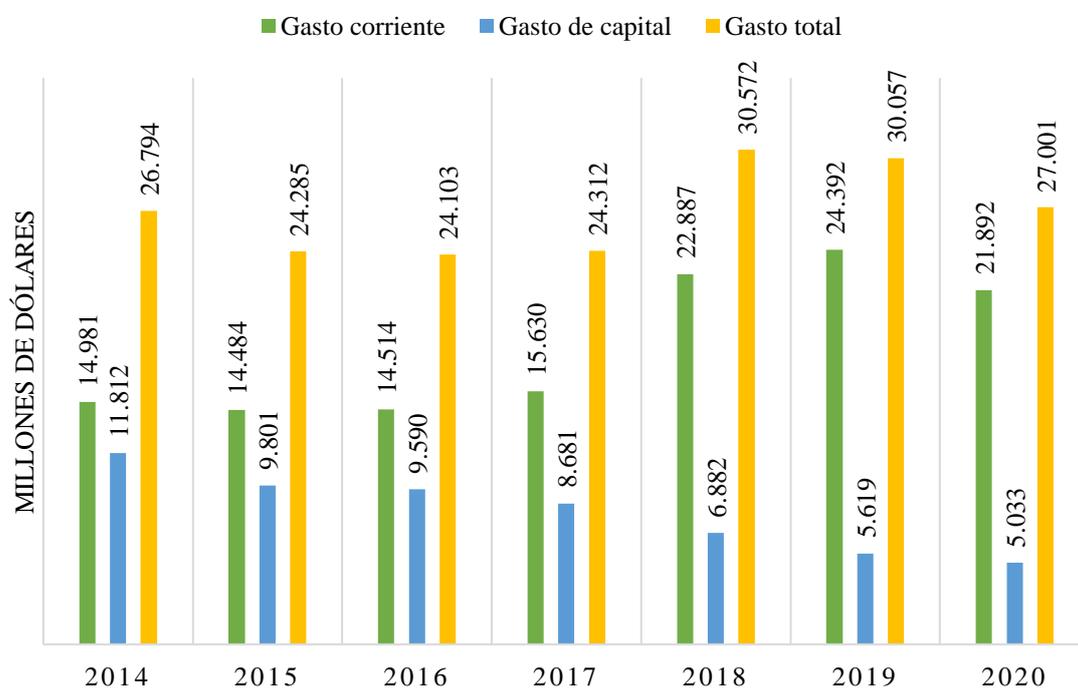


Figura 4. Evolución del gasto total, gasto corriente y gasto de capital devengado en el presupuesto general del Estado. Fuente: Banco Central del Ecuador-Información estadística mensual. Elaboración propia.

Durante el periodo 2014-2020, en el gasto corriente el pago por sueldos tenía una mayor participación, 51% para ser exactos en promedio, mientras que el pago de interés, compra de bienes y servicios tuvieron una participación del 13% cada rubro y las transferencias un 9%. En la Figura 4 se puede que observar que el gasto corriente desde el 2014 al 2016 registra una reducción, sin embargo, desde el 2017 hasta el 2019 este vuelve a retomar una

senda de crecimiento. En el 2017 este gasto fue de \$ 15.630 millones, luego en el 2018 paso a ser \$ 22.887 millones lo que representó un incremento del 46% y en el 2018 creció un 7%.

Aún que lo datos son provisionales para el 2020 existe esa tendencia que el gasto público se haya reducido por las medidas tomadas por el Gobierno ante la crisis sanitaria y económica que se manifestó ese año.

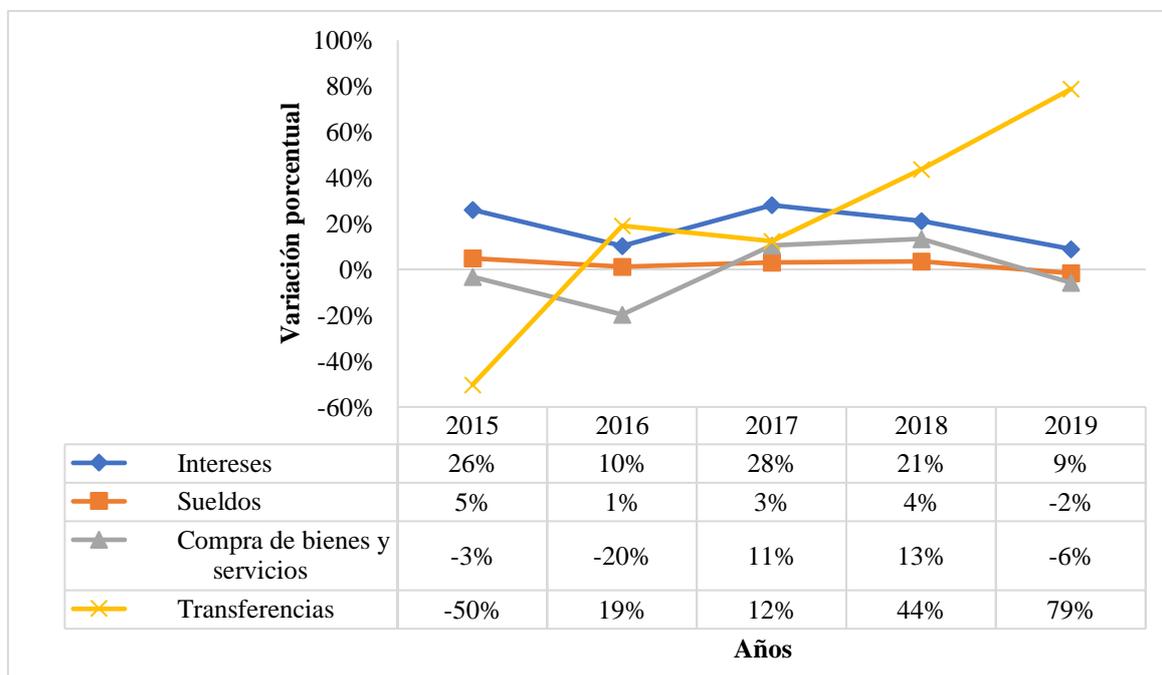


Figura 5. Variación porcentual del gasto corriente. Fuente: Banco Central del Ecuador-Información estadística mensual. Elaboración propia.

El gasto de capital está conformado esencialmente por la adquisición de bienes de larga duración y aquellos destinados a la realización de inversiones. La evolución de este gasto se puede observar en la Figura 3, se registra una reducción considerable durante todo el periodo de estudio, por ejemplo, en el 2014 este gasto fue de \$ 11.812 millones para el 2019 este se ubicó en \$ 5.619 millones, lo que equivale a una reducción del 52%. De forma general el gasto total mantiene un comportamiento algo irregular empujado más por el incremento del gasto corriente, mientras que el gasto en capital (inversiones en esencia) se ha reducido sustancialmente.

Como resultado de la diferencia entre los ingresos y los gastos del PGE se obtiene el saldo (déficit o superávit). En la Figura 6 se puede observar el comportamiento de este saldo, el cual durante el periodo de estudio registro un constante déficit, que evidencia que los ingresos no fueron suficientes para solventar los gastos. En el 2014 el déficit del PGE fue de \$ 6.413 millones, pero en el 2015 este se redujo \$ 3.940 millones, representando un decrecimiento del 39%. Para el 2016 y 2017 el déficit volvió a incrementarse y en el 2018

paso lo contrario. Para el último año el déficit fue de \$ 7.456 millones lo que significó un incremento del 39% con respecto al año anterior, esto es consecuencia de mantener un constante gasto al alza que al reducirse drásticamente los ingresos petroleros y no petroleros resulto en un mayor déficit que financiar.

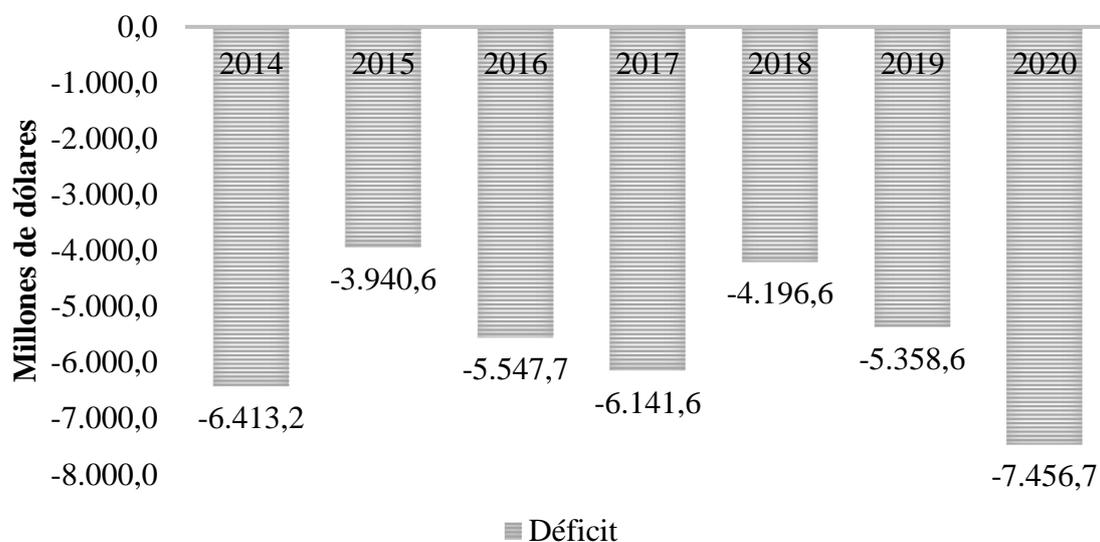


Figura 6. Evolución del déficit del PGE-base devengado, periodo 2014-2019. Fuente: Banco Central del Ecuador-Información estadística mensual. Elaboración propia.

En resumen, el año quiebre para los ingresos del PGE fue el 2014, año en que se comienza a observar un comportamiento irregular de los precios internacionales del petróleo y que decayeron drásticamente en los siguientes años sin poder recuperar los niveles en los que se mantuvieron en época de auge. Esta situación presiono al gobierno a reducir el gasto y sobre todo el gasto en inversión en el 2015. Mientras que el déficit durante el periodo de estudio se lo intento disminuir, pero el gasto no se lo pudo reducir en la medida que se requería sabiendo la contracción de los ingresos.

Este déficit necesariamente tenía que ser financiado con deuda y en los últimos años con una mayor concentración en recursos externos. Este análisis se lo profundizara a continuación, describiendo los desembolsos recibidos a lo largo del periodo y las nuevas contrataciones de deuda.

4.4. Evolución de los desembolsos, amortización e intereses de Deuda Pública Externa

Los siguientes datos se refieren a la deuda externa directa del gobierno central, es decir, de su Presupuesto General del Estado, por lo que no incluye a las demás entidades del sistema público no financiero y financiero, ni de los gobiernos autónomos descentralizados, y tampoco a los entes privados. De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas de

Ecuador, los préstamos de gobierno a gobierno o *Deuda Bilateral* son uno de las más importantes fuentes de financiamiento. Aunque en los últimos años los *Créditos en Organismos Multilaterales* y la colocación de *Bonos Soberanos* en el mercado internacional han tomado relevancia, en el proceso de búsqueda de financiamiento del gobierno actual del presidente Lenin Moreno Garcés.

Los organismos multilaterales con lo que el país financia su déficit fueron: la Asociación Internacional del Fomento [AIF], Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA], Fondo Latinoamericano de Reservas [FLAR], Fondo Monetario Internacional [FMI], Banco Interamericano de Desarrollo [BID], Banco de Desarrollo de América Latina (antes CAF), y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento [BIRF] del Grupo Banco Mundial.

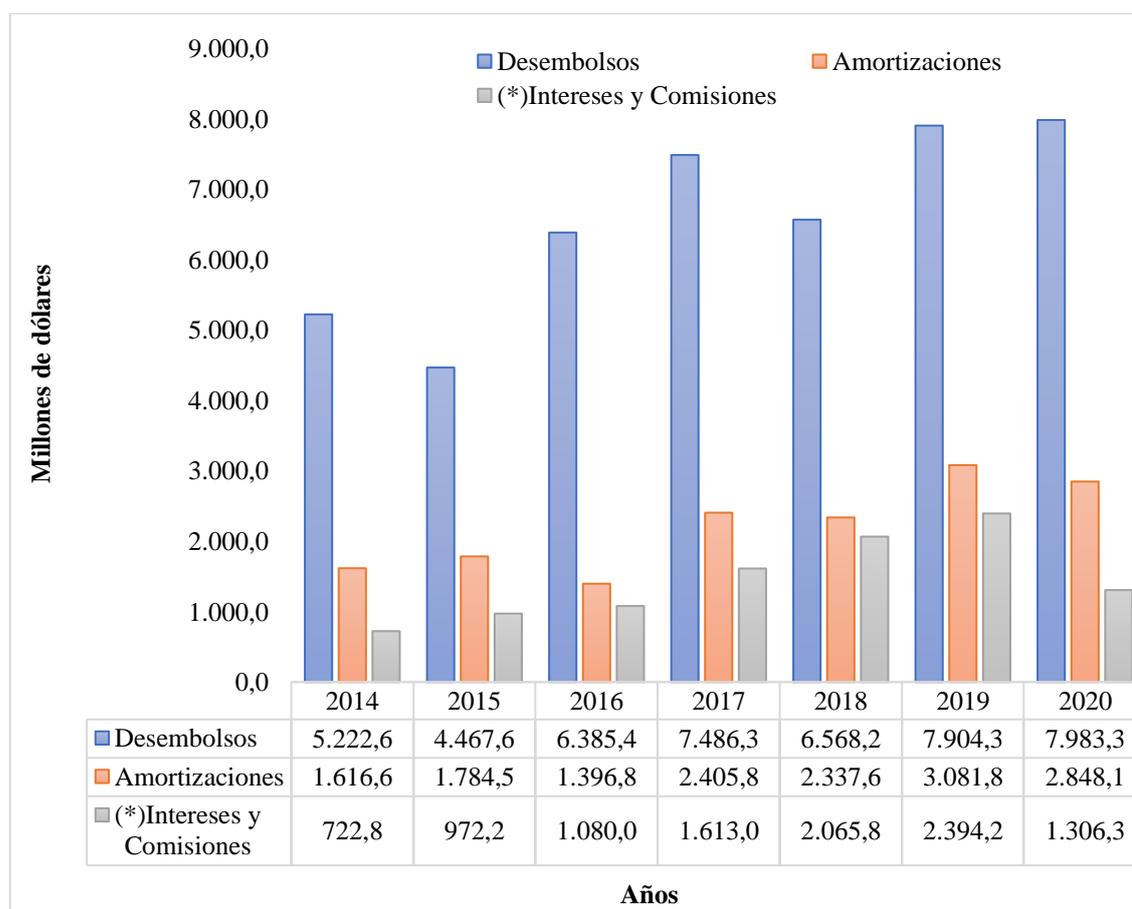


Figura 7. Evolución Deuda Pública Externa: Desembolsos, Amortizaciones, Intereses y Comisiones, periodo 2014-2020. Nota: en millones de dólares al 31 de diciembre. (*) incluye condonaciones y canje. Adaptado de Ministerio de Economía y Finanzas, 2020. Elaboración propia.

Durante el periodo 2014-2020 el monto total por *desembolsos* de Deuda Pública Externa sumó los \$ 46.017,5 millones, con una tasa de crecimiento promedio del periodo del 9,13%; y por concepto de *servicio de deuda*, en *amortizaciones* el gobierno pagó \$ 15.471,1 millones, y durante dicho periodo creció en promedio 13,72%; por su parte, los *intereses* y

comisiones fueron \$ 10.154,3 millones, y crecieron en promedio un 15,58% (ver Figura 7), en suma por servicio de deuda Ecuador pagó en total \$ 25.625,4 millones durante el periodo. Asimismo, se evidencia el aumento en desembolsos, amortizaciones, intereses y comisiones, y condonaciones durante el periodo, generando un problema fiscal serio, pues para el año 2015 ya se habría sobrepasado el límite de endeudamiento permitido en la Constitución y ley. En líneas posteriores se detallan los desembolsos, amortizaciones, intereses y comisiones, y condonaciones de Deuda Pública Externa por cada año.

Tabla 2. Ecuador: Deuda Pública Externa por tipo de acreedor, año 2014

| Entidad Acreedora | Desembolsos | Amortizaciones | Intereses y Comisiones (*) |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------------------|
| Gobiernos | 1.155,4 | 733,7 | 394,6 |
| Organismos Multilaterales | 1.331,8 | 858,9 | 146,6 |
| Total Prestamos Externos | 2.487,2 | 1.592,6 | 541,1 |
| Total Bancos y Bonos Soberanos | 2.735,4 | 23,9 | 181,6 |

Nota (*) en millones de dólares, incluye condonaciones y canje. Adaptado de Ministerio de Economía y Finanzas, 2020. Elaboración propia.

Durante el año 2014, en lo que respecta a los desembolsos desde los *Gobiernos*, el Estado recibió \$1.155,4 millones en convenios originales; cuyo saldo al 31 de diciembre de 2013 ya era \$ 5.650 millones, y venía año tras año aumentando. En tanto que, por créditos de *Organismos Multilaterales*, los desembolsos provenían del BID \$ 495,5 millones, CAF \$ 209,4 millones, FIDA \$ 9,3 millones, y FLAR \$617,6 millones; y cuyo saldo total al 31 de diciembre del 2013 ya alcanzaba los \$ 5.305,4 (incrementado un 25%).

Por otro lado, en el rubro *Bancos y Bonos Soberanos*, hubo un desembolso de \$ 735,4 millones en convenios originales con bancos; y fueron colocados en el mercado internacional \$ 2.000 millones en Bonos Soberanos [BS] 2014. En este año se inicia el periodo de mayor colocación de Bonos Soberanos de las últimas dos décadas, y es que este rubro pasó de \$ 865,4 millones al 31 de diciembre de 2013 a \$ 2.735,4 a diciembre de 2014. En la tabla 2, también se detallan los valores del *servicio de deuda*; es decir, amortizaciones, intereses y comisiones, y condonaciones los cuales sumaron \$ 2.339,3 millones.

Tabla 3. Ecuador: Deuda Pública Externa por tipo de acreedor, año 2015

| Entidad Acreedora | Desembolsos | Amortizaciones | Intereses y Comisiones (*) |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------------------|
| Gobiernos | 840,4 | 629,4 | 451,2 |
| Organismos Multilaterales | 1.747,3 | 478,6 | 160,6 |
| Total Prestamos Externos | 2.587,7 | 1.108,1 | 611,8 |
| Total Bancos y Bonos Soberanos | 1.879,9 | 676,4 | 360,5 |

Nota (*) en millones de dólares, incluye condonaciones y canje. Adaptado de Ministerio de Economía y Finanzas, 2020. Elaboración propia.

Para el año 2015, los desembolsos en el rubro *Gobiernos* representan el 14% del saldo del mismo rubro de deuda al 31 de diciembre que cerró con \$ 6.047,5 millones. De igual manera, en créditos con los *Organismos Multilaterales* el desembolso representa un 30% de incremento respecto a su saldo al año anterior que fue \$ 5.769,6; en tanto que, hubo desembolsos por parte del BID por \$ 1.313,8 millones, CAF \$ 420,8 millones, y el FIDA \$ 12,6 millones, los cuales representaban un incremento del 48,2%, 18,9% y 41,9% respectivamente en relación al saldo por cada rubro al 31 de diciembre de 2014.

Por su parte, los desembolsos en *Bancos y Bonos Soberanos* corresponden a la colocación Bonos Soberanos 2020 por \$ 1.500 millones, y a convenios con *Bancos* por \$ 379,9 millones. Finalmente, el pago del *servicio de deuda* fue \$ 2756,8 millones.

Tabla 4. Ecuador: Deuda Pública Externa por tipo de acreedor, año 2016

| Entidad Acreedora | Desembolsos | Amortizaciones | Intereses y Comisiones (*) |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------------------|
| Gobiernos | 2.243,9 | 649,0 | 443,9 |
| Organismos Multilaterales | 1.015,6 | 693,5 | 206,3 |
| Total Prestamos Externos | 3.259,6 | 1.342,6 | 650,3 |
| Total Bancos y Bonos Soberanos | 3.125,8 | 54,2 | 429,8 |

Nota (*) en millones de dólares, incluye condonaciones y canje. Adaptado de Ministerio de Economía y Finanzas, 2020. Elaboración propia.

En el 2016 los desembolsos en convenios con los *Gobiernos* sumaron \$ 2.243,9 millones. En tanto que el rubro de los *Organismos Multilaterales* que sumaron \$ 1.015,6 millones, están conformados por \$ 4,8 millones del Grupo Banco Mundial a través del BIRF; BID \$ 600,0 millones, CAF \$ 405,9 millones, y FLAR 4,9 millones. En el rubro *Bancos y Bonos Soberanos*, por convenios originales el desembolso fue de \$ 375,7 millones, y se colocaron los BS 2022 por \$ 2.000 millones, y BS 2026 por \$ 750 millones. Por último, por *servicio de deuda* el país pagó \$ 2.476,8 millones (ver Tabla 4).

Tabla 5. Ecuador: Deuda Pública Externa por tipo de acreedor, año 2017

| Entidad Acreedora | Desembolsos | Amortizaciones | Intereses y Comisiones (*) |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------------------|
| Gobiernos | 573,3 | 1.311,3 | 501,8 |
| Organismos Multilaterales | 724,5 | 637,8 | 221,5 |
| Total Prestamos Externos | 1.297,8 | 1.949,1 | 723,3 |
| Total Bancos y Bonos Soberanos | 6.188,5 | 456,7 | 889,7 |

Nota (*) en millones de dólares, incluye condonaciones y canje. Adaptado de Ministerio de Economía y Finanzas, 2020. Elaboración propia.

Para el año 2017, los desembolsos, fueron por *Gobiernos* correspondiente a convenios originales (\$ 573,3 millones); los \$ 724,5 millones de desembolsos de los *Organismos Multilaterales*, fueron por BIRF \$ 17,9 millones, BID \$ 347,4 millones, CAF \$ 355,1 millones, y FIDA \$ 3,9 millones. Mientras que, de *Bancos y Bonos Soberanos*, por convenios originales con *Bancos* fueron \$ 688,5 millones; además, se colocaron en el mercado internacional los BS 2016-2026 por \$ 1.000 millones, Bonos Petroamazonas por \$670,6 millones, Bonos Petroamazonas 1 por \$300 millones, BS 2017-2023 por \$ 1.000 millones, BS 2017-2027 junio por \$ 1.000 millones, y BS 2017-2027 octubre por \$ 2.500 millones (ver Tabla 5).

Tabla 6. Ecuador: Deuda Pública Externa por tipo de acreedor, año 2018

| Entidad Acreedora | Desembolsos | Amortizaciones | Intereses y Comisiones (*) |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------------------|
| Bancos | 1.297,0 | 141,2 | 109,4 |
| Gobiernos | 960,0 | 1.597,3 | 452,2 |
| Organismo Multilaterales | 1.311,2 | 599,0 | 276,9 |
| Total Prestamos Externos | 3.568,2 | 2.337,6 | 838,5 |
| Total Bonos Soberanos | 3.000,0 | 0,0 | 1.227,3 |

Nota (*) en millones de dólares, incluye condonaciones y canje. Adaptado de Ministerio de Economía y Finanzas, 2020. Elaboración propia.

La Tabla 6 presente la Deuda Pública Externa por acreedor, que para el año 2018 de acuerdo a la última actualización del Boletín de Deuda Externa del Ministerio Economía y Finanzas se desagrega la información para *Bancos y Bonos Soberanos*, por cual queda tal como se muestran en (Tabla 6). Los desembolsos del año 2018, fueron \$ 1.297 millones del rubro *Bancos* corresponden a convenios originales; le siguen los \$ 960 millones de *Gobiernos*; los \$ 1.311,2 millones de desembolsos provenientes de los *Organismos*

Multilaterales; y finalmente en este año, se colocaron en el mercado internacional los BS 2018-2028 por \$ 3.000 millones.

Tabla 7. Ecuador: Deuda Pública Externa por tipo de acreedor, año 2019

| Entidad Acreedora | Desembolsos | Amortizaciones | Intereses y Comisiones (*) |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------------------|
| Bancos | 10,3 | 209,7 | 165,8 |
| Gobiernos | 579,2 | 1.001,9 | 412,4 |
| Organismo Multilaterales | 3.189,7 | 694,8 | 389,1 |
| Total Prestamos Externos | 3.779,3 | 1.906,4 | 967,3 |
| Total Bonos Soberanos | 4.125,0 | 1.175,4 | 1.426,9 |

Nota (*) en millones de dólares, incluye condonaciones y canje. Adaptado de Ministerio de Economía y Finanzas, 2020. Elaboración propia.

Durante el año 2019, el monto de desembolsos por deuda nueva siguió incrementándose. Tal como se muestra en la Tabla 7 los desembolsos por *Bancos*, *Gobiernos*, y *Organismos multilaterales* sumaron \$ 3.779,3 millones. Mientras que fueron colocados los siguientes bonos, BS 2019-2029 por \$ 1.000 millones, BS 2019-2029 por \$ 1.125 millones, BS 2019-2025 por \$ 600 millones, y BS 2019-2030 por \$ 1.400 millones.

Tabla 8. Ecuador: Deuda Pública Externa por tipo de acreedor, año 2020

| Entidad Acreedora | Desembolsos | Amortizaciones | Intereses y Comisiones (*) |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------------------|
| Bancos | 99,0 | 1.028,0 | 149,8 |
| Gobiernos | 118,5 | 761,7 | 338,5 |
| Organismo Multilaterales | 7.365,8 | 733,8 | 360,3 |
| Total Prestamos Externos | 7.583,3 | 2.523,5 | 840,2 |
| Total Bonos Soberanos | 400,0 | 324,6 | 466,1 |

Nota (*) en millones de dólares, incluye condonaciones y canje. Adaptado de Ministerio de Economía y Finanzas, 2020. Elaboración propia.

Finalmente, durante el año 2020 hubo un gran incremento en los desembolsos de *Organismos Multilaterales* los cuales sumaron \$ 7.365,8 millones, por parte de Bancos y Gobiernos los desembolsos fueron bajos. Mientras que, se colocaron en el mercado internacional los BS 2019-2035 por \$ 400 millones (ver Tabla 8).

4.5. Evolución del Saldo de la Deuda Pública Externa

Durante el periodo 2014-2020 el *Saldo de la Deuda Pública Externa*, hubo un mayor crecimiento de lo que se refiere a *Prestamos Externos* los cuales crecieron en promedio

12,3%, en este rubro se encuentran los desembolsos de Bancos, Organismos Multilaterales, y de los Gobiernos (ver Tabla 9).

Tabla 9. Evolución del Saldo de la Deuda Pública Externa, periodo 2014-2020

| Saldo de Deuda / Periodo | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 * | 2019 * | 2020 * |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|---------------|
| Prestamos de Externos | 11.817,2 | 13.346,1 | 15.229,0 | 14.646,6 | 17.550,3 | 19.403,7 | 24.145,4 |
| Bonos Soberanos | 3.616,6 | 4.837,3 | 7.911,6 | 13.649,7 | 15.099,1 | 18.063,7 | 17.617,8 |
| Total Deuda Pública Externa | 15.433,8 | 18.183,4 | 23.140,6 | 28.296,4 | 32.649,4 | 37.467,4 | 41.763,2 |

Nota. En millones de dólares. Adaptado de Ministerio de Economía y Finanzas, 2020. Elaboración propia.

De manera excepcional, los Bonos Soberanos crecieron un 32% en promedio, esto sin tomar en cuenta que de 2013 a 2014, crecieron un 300%, pues pasó de \$ 902,62 millones a \$ 3.616,6 millones debido a la colocación de los BS 2014 por \$ 2.000 millones y los respectivos montos por servicio de deuda que se originan de aquellos. En suma, el Saldo de la Deuda Pública Externa creció en promedio un 20% durante el periodo.

4.6. Indicadores de sostenibilidad fiscal del Ecuador

Como se había mencionado en el *Capítulo III Metodología*, es parte del presente análisis la elaboración de los siguientes indicadores:

4.6.1. Indicadores de vulnerabilidad fiscal. Los indicadores de vulnerabilidad analizados son cuatro y se lo relacionara con los umbrales basados en política para indicadores de deuda externa para países bajos, la cual se expuso en la metodología. Actualmente Ecuador presenta un desempeño macroeconómico y políticas débiles por lo que se lo ubicara dentro de esta categoría. Los resultados obtenidos fueron los que se puede visualizar en la tabla 10.

Cabe recalcar una vez más que la deuda externa analizada corresponde a la del Gobierno Central. La relación entre la deuda pública externa del Gobierno y el PIB a lo largo del periodo se ha incrementado significativamente hasta el punto de pasar el umbral del 30%. El indicador deuda pública externa/ Exportaciones también registra un constante crecimiento hasta el punto del 2017 de sobrepasar el 140% del umbral de referencia. La situación es similar en los demás indicadores, catalogándolo a Ecuador como una economía potencialmente vulnerable y alto en riesgo del pago de la deuda externa del Gobierno.

Tabla 10. Indicadores de vulnerabilidad de la Deuda Pública Externa, periodo 2014-2020

| Años | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 * | 2019 * | 2020 * |
|--|------|------|------|------|--------|--------|--------|
| Deuda pública externa/PIB | 15% | 18% | 23% | 27% | 30% | 35% | 43,20% |
| Deuda pública externa/Exportaciones | 80% | 95% | 118% | 144% | 164% | 182% | 206% |
| Servicio de la deuda/Exportaciones | 12% | 12% | 12% | 12% | 12% | 11% | 12% |
| Servicios de la deuda/ingresos tributarios | 16% | 15% | 17% | 17% | 15% | 16% | 19% |

Adaptado de Ministerio de Economía y Finanzas, 2020. Elaboración propia.

4.6.2. Indicador brecha fiscal-crecimiento económico. La metodología de este indicador fue expuesta en apartados anteriores y mide la proporción de la deuda pública como porcentaje del PIB, el cual impone un límite a las posibilidades de expansión del déficit fiscal, dada la tasa de crecimiento económico (Arias, 2005). En este caso el análisis es en base a la deuda pública externa correspondiente al PGE. Al obtener $d - d^*$ se puede aplicar el criterio de ajuste que indica que cuando $d - d^* < 0$ existe evidencia de insostenibilidad de la política fiscal y se recomienda que el gobierno debe reducir el gasto y/o aumentar los ingresos en $|d - d^*|$. Cuando $d - d^* \geq 0$ no existe evidencia de insostenibilidad de la política fiscal abriendo la posibilidad de aumentar el gasto y/o reducir los impuestos en $|d - d^*|$.

En la tabla 11, el criterio de ajuste del indicador es negativo en todo el periodo de estudio por ende menor que cero, lo que indica evidencia de insostenibilidad de la política fiscal y se debe realizar ajustes en el gasto o ingresos para que sea sostenible la deuda en el mediano o largo plazo. Por ejemplo, en el 2014 el mayor ajuste necesario para estabilizar b (deuda pública externa/PIB) en el PGE era alcanzar un superávit del 1,1% del PIB, o la vez reducir el gasto o realizar acciones para incrementar los ingresos en 7,4% del PIB. En el 2020 era necesario alcanzar un superávit del 4,6% del PIB o disminuir el gasto y/o incrementar los ingresos del gobierno en un rango del 3,1% del PIB.

Tabla 11. Indicar de brecha fiscal-crecimiento

| Años | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| B | 0,152 | 0,183 | 0,232 | 0,271 | 0,304 | 0,347 | 0,432 |
| Δ PIB | 0,069 | -0,024 | 0,007 | 0,044 | 0,031 | 0,005 | -0,106 |
| d | -0,063 | -0,040 | -0,056 | -0,059 | -0,039 | -0,050 | 0,077 |
| d* | 0,011 | -0,004 | 0,002 | 0,012 | 0,010 | 0,002 | -0,046 |
| d-d* | -0,074 | -0,035 | -0,057 | -0,071 | -0,049 | -0,051 | 0,031 |

Elaboración propia.

En promedio del periodo, la magnitud del esfuerzo fiscal necesario para mantener b constante en el tiempo debió ser un superávit de 5,5% del PIB o un aumento de los ingresos o disminución de los gastos en una magnitud del 5,3% del PIB.

Cuando se hace referencia a incrementar los ingresos del gobierno no necesariamente debe implicar subir las tasas de tributos pueden tomarse acciones para una mejor recaudación combatiendo la evasión o elusión fiscal. Con respecto a reducir gasto puede implicar reducir la ineficiencia que puedan representar algunos ministerios y optimizar recursos.

Conclusiones

Los ingresos petroleros durante el periodo de estudio se ubicaron por debajo de los niveles registrados antes del 2014, siendo este año el punto de quiebre para la economía ecuatoriana, pues sus ingresos tanto petroleros como no petroleros comenzaron a caer drásticamente sobre todo en el 2020. Entre tanto, el gasto del Gobierno registró cierta irregularidad pues había años en los que se reducía y en otros se incrementaba. Como consecuencia el déficit fiscal se mantenía hasta el punto de incrementar en los dos últimos años, pero más que por el gasto fue por una contracción de ingresos.

Durante el período la emisión de bonos y los préstamos a organismos multilaterales se han incrementado considerablemente, lo cual es un problema ya que dicha deuda no queda clara en qué proyectos fueron utilizados, sino más bien, dichos fondos fueron utilizados para renegociación de deuda, o para cubrir el servicio de deuda de años anteriores. El saldo de deuda pública externa se ha incrementado y si se suma a la deuda interna, el nivel de endeudamiento ha sobrepasado los límites contemplados en el artículo 289 la Constitución de la Republica del Ecuador. Aunque a propósito de este impedimento, el gobierno del presidente Lenin Moreno dispuso, la suspensión de dicho límite de deuda, para así iniciar un programa de reestructuración de deuda.

Por otra parte, con base en los indicadores de vulnerabilidad y sostenibilidad se responde el objetivo de verificar si la política fiscal aplicada para remediar el comportamiento del déficit y la deuda externa del Gobierno, es sostenible en el tiempo. Llegando a la conclusión de que Ecuador es una economía potencialmente vulnerable y de alto riesgo del pago de la deuda externa contraída por el Gobierno. Además, que el indicador de brecha fiscal-crecimiento económico evidencia la insostenibilidad de la política fiscal durante todo el periodo de estudio, pues en promedio se requería de un esfuerzo fiscal que mantuviera constante la relación deuda externa del gobierno/PIB, de un superávit de 5,5% del PIB o en todo caso de una reducción del gasto en la misma medida o del incremento de los ingresos.

La premisa que guio el desarrollo de esta investigación “El déficit fiscal y su incidencia en el financiamiento externo de Ecuador no es sostenible a mediano y largo plazo, de acuerdo a los indicadores de sostenibilidad y vulnerabilidad fiscal” luego del análisis de los resultados se concluye que ciertamente el nivel y ritmo de déficit y endeudamiento externo del país, no es sostenible y que la economía es vulnerable fiscalmente.

Recomendaciones

Con base en los resultados obtenidos y a las proyecciones económicas para Ecuador en los posteriores años, se recomienda:

El Gobierno tome un mayor esfuerzo para mejorar la recaudación fiscal combatiendo la evasión y la elusión fiscal con el fin de mejorar la recaudación y representar significativamente un incremento de los ingresos del Gobierno.

Optimizar recursos en ministerios públicos para que no representen despilfarro, profundizando aún más la necesidad de aumentar el gasto. Para aquello se requiere que los servidores públicos sean conscientes de que los recursos deben administrarse de manera eficiente y eficaz.

Comenzar a generar la estabilidad económica y jurídica que requieren las empresas tanto nacionales como extranjeras para ser parte de la reactivación de la economía. Generar incentivos fiscales tanto para las empresas como para los consumidores, pues del buen desempeño de estos agentes depende también el Gobierno. Si bien en el corto plazo la situación económica del Ecuador es muy compleja es necesario tomar decisiones que permitan generar la confianza económica y política.

Complementar el estudio de la deuda externa desde el punto de vista social, al igual que en el año 2007 cuando se creó la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público, ya que especialmente los desembolsos de deuda no han cumplido con algún proyecto de infraestructura o desarrollo social, tal como lo dispone la Constitución de la República del Ecuador. Además, se podría mejorar los indicadores si hubiese mayor acceso a los datos e información estadística de los contratos de deuda.

Referencias bibliográficas

- Acevedo, C. (2001). *¿Es sostenible la política fiscal en el Salvador?* El Salvador: Departamento de Estudios Económicos y Sociales.
- Amieva, J. (2003). *Déficit fiscal, deuda y estabilidad macroeconómica: El caso de México*. Obtenido de <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/juanamieva.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020a). *Acerca del BID. Perspectiva general*. Obtenido de <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/perspectiva-general>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020b). *Estrategias*. Obtenido de <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/estrategias>
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la Investigación* (Tercera edición ed.). (O. F. Palma, Ed.) Bogotá, D.C., Colombia: Pearson Educación. Obtenido de biblioteca.uccvirtual.edu.ni/index.php?option=com_docman&task=doc...1
- Case, K., & Fair, R. (2008). *Principios de macroeconomía. Octava edición* (Octavo Edición ed.). México: Pearson Educación.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2010). Quito: Segundo Suplemento del Registro Oficial No.306 , 22 de Octubre 2010. Obtenido de https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf
- Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público del Ecuador. (2008). *Informe final de la auditoría integral de la deuda ecuatoriana : resumen ejecutivo. Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público*. Obtenido de http://cadtm.org/IMG/pdf/Informe_Deuda_Externa.pdf
- Consejo Monetario Centroamericano. (junio de 2002). *La sostenibilidad fiscal en Centroamérica*. Obtenido de <http://infofiscal.conare.ac.cr/images/docs/citada/SEMCA.%202002-%20Sostenibilidad%20Fiscal%20%20en%20CA-2002.pdf>
- Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador. (2019). *Asteridad o crecimiento: un dilema por resolver*. (M. Ortíz, Ed.) Obtenido de <http://www.congope.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/Vol-2.pdf>
- Constitución Política del Ecuador. (2008). Quito: Registro Oficial. Obtenido de https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Cuadrado, J. (2006). *Política Económica: Elaboración, objetivos e instrumentos* (Tercera ed.). Madrid, España: McGraw - Hill.
- Cueva, S., Mosquera, R., & Ortiz, M. (2018). Ciclicidad de la política fiscal ecuatoriana desde la dolarización. En J. D.-C. (Ed.), *Reformas y Desarrollo en el Ecuador contemporáneo*.
- Dávalos, P. (junio de 2018). Déficit fiscal, crecimiento económico y dolarización: Los puntos ciegos del consenso neoliberal. *Huella Económica*, 3(1), 4-21.
- De Gregorio, J. (2007). *Macroeconomía. Teoría y Política* (1era Edición ed.). Santiago, Chile: Pearson-Educación.

- El Comercio. (5 de enero de 2017). *El déficit fiscal del 2016 se duplicó respecto de lo previsto*. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/actualidad/deficitfiscal-economia-precio-petroleo-ministro.html>
- El Universo. (2015). *Caída del precio del petróleo en noticias económicas del 2015*. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/12/18/nota/5303736/caida-precio-petroleo-noticias-economicas-2015>
- EP Petroecuador. (2019). *Preventa Petrolera*. Obtenido de <https://www.eppetroecuador.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/laminas-ocultas-1.pdf>
- Fondo Monetario Internacional. (19 de abril de 2018). *El FMI: Datos básicos*. Recuperado el diciembre de 2020, de <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>
- Girón, A. (2007). *Financiamiento del desarrollo. Endeudamiento externo y reformas financieras*. Obtenido de Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100826100046/10Giron.pdf>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (Sexta ed.). México: McGraw-Hill Interamericana Editores. Obtenido de <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>
- Hidalgo, P. (2018). *Incidencia del modelo de desarrollo de Colombia y Ecuador en la asistencia del BID durante el período 2007-2015*. Tesis de grado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito-Ecuador. Obtenido de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/13587/16/TFLACSO-2018PDHR.pdf>
- Larraín, F., & Jeffrey, S. (2002). *Macroeconomía en la economía global* (2da Edición ed.). Buenos Aries, Argentina: Pearson Education.
- Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal. (2002). *LEY No. 2002-72*. Quito: Registro Oficial. Obtenido de <https://www.ipgh.gob.ec/portal/descargas/documentos/Transparencia/Legal/loresponsabilidad.pdf>
- López, G. (junio de 2016). *Evaluación de la hipótesis de los "Déficits Gemelos" en la economía ecuatoriana: un análisis para el período 2000-2015 y perspectivas*. Tesis de grado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, Ecuador. Obtenido de <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/12427/HIP%20D%203%2089FICITS%20GEMELOS%20-%20GIOVANNI%20L%20C%203%20PEZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Marín, J. (2019). *Análisis de la evolución de la deuda pública externa del país frente a su capacidad de pago (2001-2016)*. Tesis de grado, Fundación Universidad de América, Bogotá D. C. Obtenido de <http://repository.uamerica.edu.co/bitstream/20.500.11839/7341/1/2131095-2019-1-EF.pdf>
- Mendoza, E. (Mayo-Agosto de 2013). Dinero, política fiscal y estabilidad: ¿Es necesario el déficit fiscal? *Ola Financiera*, 6(15), 78-103. doi:<http://dx.doi.org/10.22201/fe.18701442e.2013.15.40266>

- Ministerio de Economía y Finanzas. (2015). *Recorte adicional de US\$ 800 millones al PGE 2015*. Obtenido de <https://www.finanzas.gob.ec/recorte-adicional-de-us800-millones-al-pge-2015/>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Directrices para la elaboración de la proforma del Presupuesto General del Estado 2020 y programación presupuestaria cuatrienal 2020-2023*. Obtenido de <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/Directrices-Proforma-2020-y-PPC-2020-2023-V10-15-7-2019-public-1.pdf#:~:text=El%20art%C3%ADculo%20292%2C%20establece%20que,banca%20p%C3%BAblica%2C%20empresas%20p%C3%BAblicas%20y>
- Ministerio de Finanzas. (diciembre de 2020). *El Presupuesto General del Estado*. Obtenido de <https://www.finanzas.gob.ec/el-presupuesto-general-del-estado/>
- Moreno, L. (2019). *Decreto Ejecutivo Nro. 732*. Quito. Obtenido de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/Decreto-nro.732.pdf>
- Organización Mundial de la Salud. (2020). *Enfermedad por el Coronavirus (COVID-19)*. Obtenido de <https://www.paho.org/es/tag/enfermedad-por-coronavirus-covid-19>
- Parkin, M., Esquivel, G., & Muñoz, M. (2007). *Macroeconomía: versión para latinoamérica* (Séptima edición ed.). México: Pearson Educación.
- Pilamunga, M. (2017). *El déficit público y su incidencia en el crecimiento económico del Ecuador período: 2000-2015*. Chimborazo: Universidad Nacional de Chimborazo. Obtenido de <http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/3775>
- Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2014). Quito - Ecuador: Registro Oficial Suplemento 383 de 26-nov.-2014.
- Sagasti, F. (2002). *La banca multilateral de desarrollo en América Latina*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5099/1/S025357_es.pdf
- Tutillo, J. (diciembre de 2015). *Análisis de la política fiscal y el rol del endeudamiento público en el Ecuador a través de indicadores de sostenibilidad fiscal en el período 2000 – 2012*. Escuela Politécnica Nacional, Quito, Ecuador. Obtenido de <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/12470>

Anexos

Anexo 1

Datos necesarios para la elaboración de los indicadores de vulnerabilidad y sostenibilidad

| Años | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 * | 2019 * | 2020 * |
|-----------------------|---------|--------|--------|---------|---------|---------|--------|
| Deuda externa del PGE | 15.434 | 18.183 | 23.141 | 28.296 | 32.649 | 37.467 | 41.763 |
| Intereses | 723 | 972 | 1.080 | 1.613 | 2.066 | 2.394 | 1.306 |
| Amortización | 1.617 | 1.785 | 1.397 | 2.406 | 2.338 | 3.082 | 2.848 |
| Desembolsos | 5.223 | 4.468 | 6.385 | 7.486 | 6.568 | 7.904 | 7.983 |
| Servicio de la deuda | 2.339 | 2.339 | 2.339 | 2.339 | 2.339 | 2.339 | 2.339 |
| Ingresos tributarios | 14.460 | 15.588 | 14.017 | 14.078 | 15.451 | 14.516 | 12.367 |
| Exportaciones | 19.342 | 19.219 | 19.610 | 19.632 | 19.858 | 20.582 | 20.227 |
| PIB nominal | 101.726 | 99.290 | 99.938 | 104.296 | 107.562 | 108.108 | 96.677 |

Nota. En millones de dólares. Fuente: Banco Central del Ecuador-Información estadística mensual

Anexo 2

Evolución del gasto corriente por rubros

| Años | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 (p) | 2020 (p) |
|------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Gastos Corrientes | 14.981 | 14.484 | 14.514 | 15.630 | 22.887 | 24.392 | 21.892 |
| Intereses | 1.397 | 1.759 | 1.938 | 2.482 | 3.010 | 3.278 | 3.333 |
| Externos | 715 | 971 | 1.148 | 1.614 | 2.081 | 2.411 | 2.340 |
| Internos | 682 | 789 | 791 | 868 | 929 | 867 | 993 |
| Sueldos | 8.359 | 8.761 | 8.870 | 9.140 | 9.464 | 9.311 | 8.605 |
| Compra de bienes y servicios | 2.490 | 2.409 | 1.935 | 2.139 | 2.424 | 2.281 | 1.692 |
| Otros | 998 | 691 | 742 | 715 | 6.331 | 6.558 | 5.727 |
| Transferencias | 1.737 | 863 | 1.028 | 1.155 | 1.658 | 2.963 | 2.535 |

Nota. En millones de dólares. Fuente: Banco Central del Ecuador-Información estadística mensual