



Universidad de Guayaquil



UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
CARRERA DE ECONOMÍA CON MENCIÓN EN ECONOMÍA
INTERNACIONAL Y GESTIÓN DE COMERCIO EXTERIOR

TEMA:

**“ANÁLISIS ESTRUCTURAL Y COYUNTURAL
DEL ENDEUDAMIENTO ECUATORIANO: LA
DEUDA BILATERAL CON CHINA, 2006 – 2017.”**

AUTOR:

WILLIAN IVAN ROSALES DELGADO

TUTOR:

ECON. VLADIMIR JOSÉ SORIA FREIRE

GUAYAQUIL, MARZO 2018



FACULTAD: CIENCIAS ECONÓMICAS
CARRERA: ECONOMÍA CON MENCIÓN EN ECONOMÍA
INTERNACIONAL Y GESTIÓN EN COMERCIO EXTERIOR
UNIDAD DE TITULACIÓN



Presidencia
de la República
del Ecuador



Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes



SENESCYT
Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	Análisis Estructural y Coyuntural del endeudamiento ecuatoriano: La deuda bilateral con China, 2006 – 2017.		
AUTOR:	Willian Ivan Rosales Delgado		
REVISOR/TUTOR:	Econ. Vladimir José Soria Freire Msc.		
INSTITUCIÓN:	Universidad de Guayaquil		
UNIDAD/FACULTAD:	Ciencias Económicas		
MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:	Grado		
GRADO OBTENIDO:	Economista con mención en Economía Internacional y Gestión del Comercio Exterior		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	Enero de 2018	No. DE PÁGINAS:	109
ÁREAS TEMÁTICAS:	Economía y comercio		
PALABRAS CLAVES	Endeudamiento público, déficit fiscal, sostenibilidad, brecha de ahorro.		
RESUMEN/ABSTRACT:			
El presente trabajo tiene como objetivo principal analizar la sostenibilidad fiscal del Ecuador, así como la sostenibilidad de deuda pública a partir de indicadores propuestos por organismos internacionales. Del mismo modo se realiza como parte del estudio una revisión descriptiva de las condiciones de endeudamiento con las instituciones financieras de China. Con este breve análisis se pondrá a consideración las condiciones actuales del endeudamiento actual del Ecuador y que consecuencias puede traer el mencionado endeudamiento.			
ADJUNTO PDF:	☒ SI	☐ NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: 0978625723	E-mail: william.rosalesd@ug.edu.ec	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:	Nombre: Econ. Natalia Andrade Moreira.		
	Teléfono: 0994421962	E-mail: nandramo@hotmail.com	



FACULTAD: CIENCIAS ECONÓMICAS
CARRERA: ECONOMÍA CON MENCIÓN EN ECONOMÍA
INTERNACIONAL Y GESTIÓN EN COMERCIO EXTERIOR
UNIDAD DE TITULACIÓN



Guayaquil, Febrero 19 de 2018

CERTIFICACIÓN DEL TUTOR REVISOR

Habiendo sido nombrado EDWIN ULISES ESPINOZA PIGUAVE, tutor revisor del trabajo de titulación “ANÁLISIS ESTRUCTURAL Y COYUNTURAL DEL ENDEUDAMIENTO ECUATORIANO: LA DEUDA BILATERAL CON CHINA, 2006 – 2017.” certifico que el presente trabajo de titulación, elaborado por William Ivan Rosales Delgado, con C.C. No. 0915405633, con mi respectiva supervisión como requerimiento parcial para la obtención del título de Economista con mención en economía Internacional y Gestión de Comercio Exterior, en la Facultad de Ciencias Económicas ha sido **REVISADO Y APROBADO** en todas sus partes, encontrándose apto para su sustentación.

EDWIN ULISES ESPINOZA PIGUAVE
DOCENTE TUTOR REVISOR
C. C. No. 0916237787



FACULTAD: CIENCIAS ECONÓMICAS
CARRERA: ECONOMÍA CON MENCIÓN EN ECONOMÍA
INTERNACIONAL Y GESTIÓN EN COMERCIO EXTERIOR
UNIDAD DE TITULACIÓN



Guayaquil, 24 de enero del 2018

**LICENCIA GRATUITA INTRANSFERIBLE Y NO EXCLUSIVA PARA
EL USO NO COMERCIAL DE LA OBRA CON FINES NO ACADÉMICOS**

Yo, **WILLIAN IVAN ROSALES DELGADO** con C.C. No. **0915405633**, certifico que los contenidos desarrollados en este trabajo de titulación, cuyo título es **"Análisis Estructural y Coyuntural del endeudamiento ecuatoriano: La deuda bilateral con China, 2006 – 2017."** son de mi absoluta propiedad y responsabilidad Y SEGÚN EL Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN*, autorizo el uso de una licencia gratuita intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la presente obra con fines no académicos, en favor de la Universidad de Guayaquil, para que haga uso del mismo, como fuera pertinente.

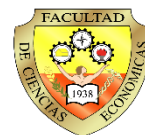
William Rosales

William Ivan Rosales Delgado
C.C. No. 0915405633

*CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN (Registro Oficial n. 899 - Dic./2016) Artículo 114.- De los titulares de derechos de obras creadas en las instituciones de educación superior y centros educativos.- En el caso de las obras creadas en centros educativos, universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios superiores, e institutos públicos de investigación como resultado de su actividad académica o de investigación tales como trabajos de titulación, proyectos de investigación o innovación, artículos académicos, u otros análogos, sin perjuicio de que pueda existir relación de dependencia, la titularidad de los derechos patrimoniales corresponderá a los autores. Sin embargo, el establecimiento tendrá una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra con fines académicos.



FACULTAD: CIENCIAS ECONÓMICAS
CARRERA: ECONOMÍA CON MENCIÓN EN ECONOMÍA
INTERNACIONAL Y GESTIÓN DE COMERCIO EXTERIOR
UNIDAD DE TITULACIÓN



Guayaquil, 24 de enero de 2018

CERTIFICADO PORCENTAJE DE SIMILITUD

Habiendo sido nombrado tutor del trabajo de titulación “Análisis Estructural y Coyuntural del endeudamiento ecuatoriano: La deuda bilateral con China, 2006 – 2017.”, el mismo que certifico, ha sido elaborado por el señor **Willian Ivan Rosales Delgado**, con C.C. # 0915405633, con mi respectiva supervisión como requerimiento parcial para la obtención del título de **Economista con Mención en Economía Internacional y Gestión de Comercio Exterior**.

Se informa que el trabajo de titulación, ha sido orientado durante todo el periodo de ejecución en el programa anti plagio URKUND quedando el 1 % de coincidencia.

Document: ROSALDES DELGADO WILLIAN IVAN-TT-UCET-FCE-52.docx (D34924809)

Submitted: 2018-01-22 11:21 (-05:00)

Submitted by: Ruben Dario Saldaña Jara (ruben.saldana@ug.edu.ec)

Receiver: ruben.saldana@ug.edu.ec

Message: [show full message](#)

1% of this approx. 23 pages long document consists of text present in 2 sources.

Rank	Path/Filename
1	TESIS LUIS FELIPE MARTINEZ 2016.docx
2	http://hdl.handle.net/1765/15894

Alternative sources: Sources not used

Palabras Claves: Política fiscal, sostenibilidad fiscal, sostenibilidad de deuda, deuda externa, brecha fiscal, brecha de ahorro, deuda pública externa, deuda pública interna.

Plandeamiento del Problema de Investigación

Plandeamiento del problema Cuando leemos el diario, vemos los noticieros en televisión, escuchamos la radio o revisamos una red social, entre los temas económicos más notorios que llaman la atención de la comunidad en general,

es la abrupta caída de los precios del petróleo y su incidencia en las economías Latinoamericanas, que en años anteriores, junto con la crisis de deuda griega, se han constituido en temas congruentes con la actualidad nacional e internacional. Por tanto en consecuencia de los acontecimientos mundiales y locales, es menester "poner las barbas en remojo" y analizar el proceso de financiamiento del Estado ecuatoriano en los últimos 10 años, este es un tema de mucha trascendencia en la economía ecuatoriana, específicamente la importancia que merece el conocimiento de como ha sido el comportamiento del endeudamiento externo local y darnos cuenta en que camino vamos y evitar llegar a los niveles como los de Grecia o de otros países amigos conocidos como PIGS 1. Es necesario y de vital importancia para la salud financiera del país, saber la situación actual y crear las alarmas necesarias para no seguir caminando hacia el abismo y con probabilidades de caer en una "profunda recesión" como es el caso de varios países europeos y de algunas economías africanas. Dentro de la política económica del Ecuador históricamente se observa un proceso de endeudamiento progresivo, que teniendo puntos críticos en varios momentos de la historia buscó la mejor forma de dar resultados positivos frente a las promesas de campaña de cada

ECON. VLADIMIR JOSÉ SORIA FREIRE
C.C. # 0920089810



FACULTAD: CIENCIAS ECONÓMICAS
CARRERA: ECONOMÍA CON MENCIÓN EN ECONOMÍA
INTERNACIONAL Y GESTIÓN EN COMERCIO EXTERIOR
UNIDAD DE TITULACIÓN



Guayaquil, Enero 24 del 2018

ECON. GUSTAVO SALAZAR BUSTOS
DIRECTOR DE ECONOMÍA CON MENCIÓN EN ECONOMÍA
INTERNACIONAL Y GESTIÓN DE COMERCIO EXTERIOR
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 “*Análisis Estructural y Coyuntural del endeudamiento ecuatoriano: La deuda bilateral con China, 2006 – 2017.*” del estudiante *Willian Ivan Rosales Delgado*, indicando que ha 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 estudiante está apto para continuar con el proceso de revisión final.

Atentamente,

Econ. Vladimir José Soria Freire

C.C. # 0920089810

Dedicatoria

*Quiero ofrecer este modesto
esfuerzo académico, con mucho cariño,
a Roberto e Isabel, mis padres;
Francesca e Ivanna, mis hijas; quienes
son importantes pilares en mi vida para
la consecución de cada meta cumplida.*

Agradecimiento

Agradezco principalmente a Dios, creador de todo, quien otorga a cada uno dones que nos muestra como utilizar; por tanto y todo; le agradezco por darme la vida y por esos dones que recibí junto con la oportunidad de descubrirlos a través de mi trabajo y preparación profesional. Agradezco también a mis padres, muy importantes en mi vida, por su amor permanente e incansable apoyo, transmitiéndome: valores, aptitud y principios, proporcionándome la guía adecuada, para enfrentarme a todo y la consecución de mis metas. Agradezco a mi esposa por ser la mejor influencia en esta etapa de mi vida; por su sincero amor y entrañable carisma; por hacer sonreír a mi cansancio, reaccionar a mi desánimo y por darle color a mi vida. Debo expresar mi gratitud infinita a todos y cada uno de los docentes que fueron mis formadores en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil, de manera especial a: mi tutor de titulación Econ. Vladimir Soria Freire.



FACULTAD: CIENCIAS ECONÓMICAS
CARRERA: ECONOMÍA CON MENCIÓN EN ECONOMÍA
INTERNACIONAL Y GESTIÓN DE COMERCIO EXTERIOR
UNIDAD DE TITULACIÓN



“ANÁLISIS ESTRUCTURAL Y COYUNTURAL. DEL
ENDEUDAMIENTO ECUATORIANO: LA DEUDA BILATERAL CON CHINA,
2006 – 2017.”

Autor: William Rosales Delgado

Tutor: Vladimir Soria Freire

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo principal analizar la sostenibilidad fiscal del Ecuador, así como la sostenibilidad de deuda pública a partir de indicadores propuestos por organismos internacionales. Del mismo modo se realiza como parte del estudio una revisión descriptiva del financiamiento y las condiciones con las instituciones financieras de China. Con este breve análisis se pondrá a consideración las condiciones actuales del endeudamiento actual del Ecuador y que consecuencias puede traer el mencionado endeudamiento.

Palabras claves: Endeudamiento público, déficit fiscal, sostenibilidad, brecha de ahorro.



FACULTAD: CIENCIAS ECONÓMICAS
CARRERA: ECONOMÍA CON MENCIÓN EN ECONOMÍA
INTERNACIONAL Y GESTIÓN DE COMERCIO EXTERIOR
UNIDAD DE TITULACIÓN



"STRUCTURAL AND COYUNTURAL ANALYSIS OF ECUADORIAN
DEBT: THE BILATERAL DEBT WITH CHINA, 2006 - 2017."

Autor: William Rosales Delgado

Tutor: Vladimir Soria Freire

Abstract

The main objective of this paper is to analyze the fiscal sustainability of Ecuador, as well as the sustainability of public debt based on indicators proposed by international organizations. In the same way, a descriptive review of financing and conditions with China's financial institutions is carried out as part of the study. With this brief analysis, the current conditions of Ecuador's current indebtedness will be considered and what consequences this debt can bring.

Key words: Public indebtedness, fiscal deficit, sustainability, savings gap.

Tabla de contenido

Dedicatoria.....	7
Agradecimiento.....	8
Resumen	9
Abstract.....	10
Capítulo I	15
1. Planteamiento del Problema de Investigación.	15
1.1 Planteamiento del problema.	15
1.2 Formulación del problema.	16
1.3 Objetivos de la investigación	18
1.3.1 Objetivo general.	19
1.3.2 Objetivos específicos.....	19
1.4 Justificación	19
1.5 Delimitación.....	20
1.6 Premisas de investigación	21
Capítulo II.....	23
2. Introducción de la Investigación.....	23
2.1 Introducción	23
2.2 Antecedentes	25
2.2.1 El Endeudamiento externo de la década del 70.	26
2.2.2 El Endeudamiento externo de la década del 80.	28
2.2.3 El Endeudamiento externo de la década del 90.	31
2.2.4 El Endeudamiento externo en el primer quinquenio de los 2000....	35
2.3 Marco teórico	37
2.3.1 Política económica.....	38
2.3.1.1 <i>Política Monetaria.</i>	40
2.3.1.2 <i>Política Comercial.</i>	40
2.3.1.3 <i>Política Fiscal.</i>	40
2.3.2 Análisis Estructural.	41
2.3.2.1 <i>Análisis de Indicadores de deuda.</i>	41
2.3.2.2 <i>Indicadores de sostenibilidad fiscal.</i>	43
2.3.2.3 <i>Indicadores de Sostenibilidad.</i>	44

A. <i>La brecha fiscal - crecimiento económico</i>	45
B. <i>Indicador de Brecha primaria de corto plazo</i>	45
C. <i>Indicador de brecha tributaria de mediano plazo o indicador de consistencia tributaria</i>	46
D. <i>Límite Natural de Endeudamiento</i>	47
2.3.2.4 Indicadores de vulnerabilidad.....	48
2.3.3 Análisis Coyuntural.....	51
2.4 Marco legal y reglamentario	52
2.5 Marco institucional. Dirección de la política económica.....	63
Capítulo III.....	66
3. Metodología de la investigación.....	66
3.1 Aspectos metodológicos	66
Capítulo IV	68
4. Análisis estructural y coyuntural del endeudamiento ecuatoriano.	68
4.1 Análisis de indicadores básicos de la sostenibilidad fiscal	68
4.1.1 Balance primario.....	71
4.1.2 Indicadores de Restricción presupuestaria del gobierno.	76
4.1.3. Indicadores de Brecha Fiscal – Crecimiento económico.	78
4.1.4 Indicadores de Brecha primaria de corto plazo.	79
4.1.5 Límite Natural de endeudamiento (LND).	83
4.2 Análisis de Indicadores de vulnerabilidad de la deuda pública.	84
4.3 Análisis coyuntural del endeudamiento ecuatoriano: la deuda bilateral con China.....	88
4.3.1 El endeudamiento con China.	91
Conclusiones.....	97
Recomendaciones	99
Bibliografía	100
Anexos	103

Índice de Tablas

Tabla 1. <i>Balance Primario 2006 - 2017</i>	69
Tabla 2. <i>Indicador de restricción presupuestaria del SPNF</i>	77
Tabla 3. <i>Indicador de Brecha Fiscal – crecimiento económico</i>	78
Tabla 4. <i>Indicador de Brecha Fiscal – crecimiento económico</i>	80
Tabla 5. <i>Indicador de consistencia tributaria</i>	81
Tabla 6. <i>Indicador de consistencia tributaria</i>	82
Tabla 7. <i>Indicadores de vulnerabilidad de la deuda 2006 - 2011</i>	84
Tabla 8. <i>Indicadores de vulnerabilidad de la deuda derivados del Presupuesto 2012 - 2017</i>	84
Tabla 9. <i>Indicadores de vulnerabilidad de deuda respecto del PIB 2006 - 2011</i>	86
Tabla 10. <i>Indicadores de vulnerabilidad de deuda respecto del PIB 2012 - 2017</i>	87
Tabla 11. <i>Evolución de la deuda pública</i>	88
Tabla 12. <i>Evolución del saldo de la deuda pública por acreedor</i>	89

Índice de Figuras

Figura 1: <i>Diagrama del Equilibrio de las Finanzas Públicas</i>	18
Figura 2: <i>Diagrama de Sinergias para la salud financiera</i>	23
Figura 3: <i>Evolución de la Deuda externa</i>	26
Figura 4. <i>Infografía El Boom petrolero de la economía ecuatoriana</i>	27
Figura 5: <i>Deuda Externa Total: como porcentaje del PIB y porcentaje de las exportaciones</i>	28
Figura 6: <i>Infografía, Las cartas de intención con el FMI: Los ajustes del gobierno en los 80's</i>	30
Figura 7: <i>Infografía, Conversión de la deuda privada en deuda pública</i>	31
Figura 8: <i>Recuadro de principales causas de la crisis económica de los años 90</i>	33
Figura 9: <i>Recuadro de otras causas de la crisis económica de los años 90</i>	33
Figura 10: <i>Evolución de la deuda externa en la década de los 90's</i>	34
Figura 11. <i>Principales Indicadores de deuda. 2000 – 2005</i>	36
Figura 12: <i>Diagrama de tipos de Indicadores alternativos de la política fiscal</i>	42
Figura 13: <i>Recuadro Indicadores de Sostenibilidad</i>	44
Figura 14: <i>Recuadro Indicadores de Vulnerabilidad</i>	49
Figura 15: <i>Diagrama de Indicadores de vulnerabilidad</i>	50
Figura 16: <i>Diagrama de Indicadores de vulnerabilidad complementarios</i>	51
Figura 17: <i>Diagrama de Principales aspectos de soberanía económica en la constitución</i>	52
Figura 18: <i>Organigrama de Subsecretarías del Ministerio Coordinador de la política económica</i>	64
Figura 19: <i>Organigrama del Ministerio de Finanzas</i>	65
Figura 20: <i>Evolución del Déficit Primario. Fuente: BCE. 2018</i>	69
Figura 21: <i>Evolución de la Deuda pública 2006 – 2017 1t</i>	70

Figura 22: <i>Evolución de la Brecha fiscal.</i>	72
Figura 23: <i>Evolución de precios de petróleo 2006 - 2017 1t.</i>	72
Figura 24 <i>Comportamiento de los Ingresos Petroleros vs. Ingresos del PGS del SPNF.</i>	73
Figura 25: <i>Destino del Incremento de los precios del petróleo.</i>	74
Figura 26: <i>Comparación de Ingresos tributarios vs. Ingresos petroleros.</i>	74
Figura 27: <i>Incremento del Gasto público: Ecuador 2006 - 2017 1t.</i>	75
Figura 28: <i>Cobertura de Gasto público.</i>	76
Figura 29: <i>Indicador de Restricción presupuestaria del SPNF.</i>	77
Figura 30: <i>Indicador de Brecha Fiscal – Crecimiento econ.</i>	79
Figura 31: <i>Indicador de Brecha primaria de corto plazo.</i>	80
Figura 32: <i>Indicador de consistencia tributaria. Fuente: BCE. 2018.</i>	81
Figura 33. <i>Límite Natural de endeudamiento. Fuente: BCE. 2018.</i>	83
Figura 34: <i>Indicadores de deuda respecto del PIB</i>	87
Figura 35. <i>Evolución de la deuda pública.</i>	88
Figura 36: <i>Estructura de la Deuda Interna.</i>	89
Figura 37: <i>Infografía créditos Chinos a LAC. Tomado de: (Dialogue, 2018).</i>	91
Figura 38: <i>Infografía créditos Chinos a Ecuador. Tomado: (Dialogue, 2018).</i>	92
Figura 39: <i>Infografía. Créditos Chinos y Sudamérica.</i>	93
Figura 40: <i>Collage “China te da la mano”</i>	94
Figura 41: <i>Contratos de preventa petrolera. Tomado: (Universo, 2017).</i>	96

Índice de Anexos

Anexo 1: <i>Legislación Latinoamericana para la estabilidad económica y sostenibilidad fiscal.</i>	103
Anexo 2: <i>Deuda externa</i>	104
Anexo 3: <i>Desglose del total de la deuda</i>	105
Anexo 4: <i>Listado de los presidentes de la República del Ecuador de 1983 - 2003</i>	105
Anexo 5: <i>Montos Sucretizados por año</i>	106
Anexo 6: <i>Evolución de la deuda pública total</i>	106
Anexo 7: <i>Operaciones del sector público no financiero</i>	107
Anexo 8: <i>Exportaciones del petróleo crudo</i>	108
Anexo 9: <i>Glosario de términos</i>	108

Capítulo I

1. Planteamiento del Problema de Investigación.

1.1 Planteamiento del problema.

Cuando leemos el diario, vemos los noticieros en televisión, escuchamos la radio o revisamos una red social, entre los temas económicos más notorios que llaman la atención de la comunidad en general, es la abrupta caída de los precios del petróleo después de la bonanza de los precios altos del mismo y su incidencia en las economías Latinoamericanas, que en años anteriores, junto con la crisis de deuda griega, se han constituido en temas congruentes con la actualidad nacional e internacional. Por tanto en consecuencia de los acontecimientos mundiales y locales, es menester “*poner las barbas en remojo*” y analizar el proceso de financiamiento del Estado ecuatoriano en los últimos 10 años, este es un tema de mucha trascendencia en la economía ecuatoriana, específicamente la importancia que merece el conocimiento de ¿cómo ha sido el comportamiento del endeudamiento externo local? y con esto, darnos cuenta en que camino vamos y evitar llegar a los niveles como los de Grecia o de otros países amigos conocidos como PIGS¹. Es necesario y de vital importancia para la salud financiera del país, saber la situación actual y crear las alarmas necesarias para no seguir caminando hacia el abismo y con probabilidades de caer en una “profunda recesión” como es el caso de varios países europeos y de algunas economías africanas.

Dentro de la política económica del Ecuador históricamente se observa un proceso de endeudamiento progresivo, que teniendo puntos críticos en varios momentos de la historia buscó la mejor forma de dar resultados positivos frente a las promesas de campaña de cada momento político, lo que fue interpretado por los policymakers² en nuevo endeudamiento, a costa de sacrificios sociales, producto de las condiciones de los organismos internacionales de crédito.

La política económica ecuatoriana, en especial la política fiscal, a lo largo de los últimos 10 años ha tenido variaciones y es muy importante mencionar que ha estado influenciada por una ideología con una corriente política denominada “Socialismo del siglo

¹ **PIGS**. Es un acrónimo peyorativo en inglés con el que medios financieros anglosajones se refieren al grupo de países de la Unión Europea conformado por Portugal, Italia, Grecia y España

² **Policymakers** Servidores públicos encargados de la elaboración de la política pública.

XXI”³, la que en principio no implicó mayor endeudamiento, pero que de igual forma que otros gobiernos, ante los distintos desórdenes económicos recurrieron a esta herramienta de política fiscal.

Una política fiscal es sostenible cuando la trayectoria de ingresos y gastos del gobierno no conduce a una acumulación excesiva de pasivos. Un buen indicador de sostenibilidad fiscal debe mandar señales claras sobre si una determinada política fiscal conduce a una rápida acumulación de deuda y debe medir el ajuste necesario para el alcance de una trayectoria sostenible de endeudamiento (Ochoa, Seijas, & Zavarce).

En un país con “*moneda ajena*” es más compleja la creación de condiciones que propendan al mayor flujo de ingreso de dólares en la economía, que se requiere en los Presupuestos Generales del Estado y en esa inyección de “*dinero fresco*” que necesita la economía; por lo que debe hallarse la combinación correcta de las herramientas de política fiscal que lleven a esa economía por un camino saludable de: crecimiento, desarrollo y bienestar en general.

Por lo mencionado en los párrafos anteriores cobra mucha importancia el estudio del proceso de endeudamiento ecuatoriano en el período 2006 – 2016 incluyendo los últimos acontecimientos del primer trimestre del 2017 que se han dado en este sentido, en especial, la relación de deuda bilateral que mantiene Ecuador con países que por tradición casi nunca fueron proveedores de financiamiento para nuestro país como es, el gigante asiático, la República Popular China.

1.2 Formulación del problema.

Como un breve antecedente de esta parte de la investigación, recordaremos que en la historia económica mundial las economías latinoamericanas sufrieron graves problemas ocasionados por crisis de sus sistemas financieros, inflación y en casi todos los casos crisis de deuda entre las décadas de los 80’s y los 90’s. El vertiginoso proceso de endeudamiento en el que entraron las mencionadas economías se dió principalmente por una facilidad de los organismos de crédito en otorgar financiamiento debido a los excedentes financieros en petrodólares producto de la creación de la OPEP. Desde mitad de los 90’s distintas metodologías se han propuesto para medir la sostenibilidad fiscal de los gobiernos, que no

³ **Socialismo del siglo XXI**, El socialismo del siglo XXI es un concepto que aparece en la escena mundial en 1996, a través de Heinz Dieterich Steffan. El término adquirió difusión mundial desde que fue mencionado en un discurso por el expresidente de Venezuela, Hugo Chávez, el 30 de enero de 2005, desde el V Foro Social Mundial.

es otra cosa (a groso modo) que la administración correcta de los presupuestos estatales; la correcta administración de tributos, establecimientos claros de ahorro y la factibilidad de contratación de deudas con las mejores condiciones de las mismas.

El importante peso del servicio de la deuda que tienen muchos países en sus presupuestos, sumado al exceso en el gasto público, más las intenciones de los políticos de turno por mejorar los servicios públicos y de las propuestas de campañas políticas de poner en marcha políticas sociales que favorezcan a los sectores mas vulnerables; ponen de manifiesto la necesidad de conocer a “*ciencia cierta*” y con un criterio técnico; adecuado las realidades de cada país; ¿ qué tan factible se vuelven las acciones de política económica que realizan los gobiernos ? y si las herramientas de política fiscal se encaminan por horizontes correctos o si estas acciones nos traerán dificultades en el futuro, lo que se traduciría en jerga popular como “*pan para hoy, hambre para mañana*”.

En este sentido se torna imperativo el cálculo y seguimiento de la posición financiera del sector público para observar su solvencia intertemporal y así conocer cuán estables son la planificación económica de los programas y proyectos propuestos. La visualización temprana de los flujos futuros mínimos coherentes de los presupuestos por encima del endeudamiento es vital para anticipar la estabilidad de un país en su conjunto (Astorga, 2002).

Como parte de este estudio se desprende una duda de forma natural y varias interrogantes: ¿será sostenible en el tiempo el importante endeudamiento que nuestro país tiene con la República Popular China? que dicho sea de paso, ha sido la base para el sostenimiento del programa económico de inversiones contemporáneo. Es muy importante saber que tan saludable para la economía ecuatoriana significa mantener este programa actual de financiamiento permanente que recibimos del gigante asiático.

Es así como en este estudio monográfico se establece la necesidad de conocer cuán factible y sostenible, fiscalmente hablando, fueron los financiamientos de los déficits y las políticas fiscales adoptadas en el período 2006 – 2016 incluyendo el primer trimestre de 2017.

La insostenibilidad fiscal que en términos sencillos es la imposibilidad del Estado de hacer frente a sus obligaciones contraídas en un determinado período de tiempo. Esto desde otro punto de vista sería la imposibilidad del Estado de mantener el equilibrio de las finanzas públicas.



Figura 1: Diagrama del Equilibrio de las Finanzas Públicas. Fuente: Aspectos técnicos de la deuda externa de los países Latinoamericanos, 1980, CEMLA. Elaborado por: El autor.

Los efectos de la insostenibilidad fiscal son: el inicio del decrecimiento de la economía, inestabilidad económica que se traduce en baja inversión local y extranjera, riesgo de default⁴ con las obligaciones contraídas, se incrementa el riesgo país, se pone en riesgo la permanencia de la dolarización debido a la falta de recursos frescos para el correcto funcionamiento del Estado.

La insostenibilidad fiscal podría ser causada principalmente por: la adopción de un programa económico incompatible; el mantenimiento de una estructura productiva dependiente de las exportaciones petroleras, así como de una estrategia de incremento de exportaciones no efectiva, sumado con la concentración del capital, así como la existencia de oligopolios y monopolios en un sector productivo que opera con tasas de interés bastante elevadas; endeudamiento externo en condiciones inadecuadas, contratando créditos con países que históricamente nunca nos habían visto como sujetos de crédito y que hoy nos prestan dinero pero con la condición de que en las inversiones de infraestructura ellos participen activamente como “los constructores del desarrollo”; las decisiones de inversión que terminan siendo pérdidas cuando quedan inconclusas o cuando no se utilizan para ningún propósito o cuando estas inversiones son implementadas con financiamiento a corto plazo (cuando se construye infraestructura, se debe contratar financiamiento a largo plazo).

1.3 Objetivos de la investigación

Los objetivos que se plantean en la presente investigación se encaminan a conocer principalmente los fundamentos de la forma técnica en que se desarrolla la sostenibilidad

⁴ **Default.** Suspensión de pagos

fiscal de Ecuador en el período propuesto y también se analizará como parte de esto la sostenibilidad de la deuda de los créditos contratados por Ecuador en especial la deuda bilateral con China.

1.3.1 Objetivo general. Determinar técnicamente la sostenibilidad fiscal del Ecuador a partir de la muestra de los últimos 10 años y cuál es el monto de Deuda total hasta Abril de 2017, así como mostrar el cálculo de la deuda que Ecuador mantiene con China y ¿en qué condiciones se contrajo? realizando las mediciones necesarias para determinar si este endeudamiento es conveniente para Ecuador y si es sostenible en el tiempo este socio prestamista o si se debemos refinanciar la deuda y buscar nuevas fuentes de financiamiento cuando sean necesarias.

1.3.2 Objetivos específicos

- ✓ Realizar un breve análisis de antecedentes de deuda externa así como un análisis estructural de la sostenibilidad fiscal y de Deuda Ecuatoriana desde el año 2006 hasta el primer trimestre del 2017.
- ✓ Adaptar y analizar indicadores que nos muestren la sostenibilidad fiscal del Ecuador frente al endeudamiento de los últimos años.
- ✓ Analizar la evolución y el perfil del endeudamiento bilateral Ecuador con China en el período 2006 - 2017
- ✓ Proponer estrategias de política fiscal que impulsen hacia una mejor combinación y composición de endeudamiento que aseguren salud financiera al país.

1.4 Justificación

Durante los últimos 20 años se ha tornado de suma importancia el análisis de las política fiscal, en particular de las finanzas públicas de los gobiernos, tomando en consideración la experiencia de los años 80's y 90's en la que la característica fue de restricciones financieras y los países latinoamericanos debieron recurrir a los ajustes fiscales para poder estabilizar sus economías.

Con sucinto comentario, el actual mandatario de Ecuador, nos dejó claro que hay un problema de sostenibilidad fiscal y de deuda externa, con las siguientes palabras: “.....*pensamos encontrar una mesa servida, pero no ha sido así; encontramos que*

cada año ¡¡¡¡, oíganme bien, !!! cada año¡¡¡ toca pagar casi USD. 10,000 millones de dólares.....”⁵.

De acuerdo a lo observado en los últimos años en cuanto a las finanzas públicas y sus resultados, se pone a diario en tela de duda la sostenibilidad fiscal del gobierno en el largo plazo. Hay que resaltar 2 aspectos en el manejo de las finanzas estatales: el manejo procíclico del PGE⁶ contribuye a que en el largo plazo cuando existan problemas de liquidez, estos sean difíciles de superar. Por otro lado, el riesgo país del Ecuador ha venido en alza, a pesar de que la relación Deuda /PIB se ha disminuido considerablemente desde la crisis de fines de los 90’s; pero hemos tenido en contra: la alta volatilidad de los precios del petróleo; la desaceleración China y la inestabilidad política. Estos aspectos mencionados traen como consecuencias la falta de acceso o restricciones al endeudamiento externo obligándonos a recurrir al endeudamiento interno que es mas costoso y de largo plazo (Uribe, 2007).

La comprensión de los pormenores del endeudamiento externo bilateral ecuatoriano; con los nuevos proveedores de deuda, haciendo un análisis específico de la deuda mantenida hasta la fecha con China; son importantes de conocer, debido a que hasta Septiembre de 2017, nuestro país recibió 13 créditos desde el 2010 hasta el 2016 con distintos propósitos, por un monto aproximado de USD. 17,400,000,000 y las condiciones de estos créditos no son muy claras. Sin embargo, si conocemos que los principales constructores de obras importantes para el país han sido empresas de procedencia China.

1.5 Delimitación.

El período a analizar son los años: 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, primer trimestre de 2017. Por medio de la técnica apropiada se determinará la sostenibilidad fiscal del Estado ecuatoriano y dentro de esta, la sostenibilidad de la deuda.

La investigación mostrará claramente la situación de la deuda bilateral con varios países, en especial con China y cuáles fueron las condiciones de estos créditos.

A partir de la información precisa de datos estadísticos públicos, se buscará encontrar el saldo real de endeudamiento con los principales proveedores de “dinero fresco” y cuán importante es China en esa deuda y de la misma forma analizará, en qué condiciones se otorgaron esos financiamientos a lo largo de los últimos 10 años. Permitiendo comprender

⁵ Lenín Moreno Presidente de la República de Ecuador

⁶ PGE. Presupuesto General del Estado

y determinar si en la coyuntura internacional de cada préstamo obtenido no había una opción crediticia mejor. De esta manera se busca formar un buen criterio respecto a la toma de las mejores decisiones en este sentido y si fue posible tomar otras opciones convenientes.

Se realizará una descripción clara de las condiciones de cada uno de los créditos otorgados por la República China a nuestro país y se analizará sus destinos. También examinaremos brevemente cuales fueron los elementos que llevaron a los encargados de la política fiscal a endeudarse con China y no con otros proveedores de dinero líquido, necesario para inversiones.

Se propondrán soluciones de política fiscal hasta donde el sentido común y la teoría económica lo permitan.

1.6 Premisas de investigación

Las principales premisas que se plantean estan enmarcadas en el amplio campo de la política económica y dentro de ésta, la política fiscal. Inicialmente recalcaremos que una premisa es una idea o afirmación que servirá como base para la discusión de las premisas en mención que se planteen. En este sentido las premisas de investigación de las cuáles partimos son interrogantes (preguntas de investigación) que se derivan de la teoría económica en el ámbito de la política fiscal, específicamente cuando hablamos de política de gasto público y de la política de endeudamiento de un Estado, con las repercusiones en la economía que estas decisiones causan.

La lógica en función de la teoría económica y de los preceptos financieros básicos, nos dice que un gobierno debe endeudarse en función de sus capacidades de pago sin comprometer en el futuro su patrimonio y que este endeudamiento debe ser aprovechado de forma eficiente y que pueda ser sustentado a través del tiempo (intertemporal) por fuentes de pago que conlleven a ir cancelando los pasivos ó “matando las culébras” como se dice comunmente al referimos a las deudas. Otro precepto también importante a tener en consideración es que el endeudamiento debe ser en condiciones adecuadas, que aseguren la capacidad de pago en el presente y en el futuro; de la mano de esto se desprende que debe haber la factibilidad de poder adecuar las condiciones en momentos de menor liquidez que nos permitan salir de la rigidez absoluta de “ó me pagas ó me pagas”; por lo meniconado, es menester encontrar la compatibilidad adecuada con nuestro prestamista, es decir, adecuado sería tener en consideración que este fuera, un país amigo o institución con quienes ya

hubiere existido algún tipo de relación de larga data; que fuere un socio comercial o un socio de inversionista.

Partiendo de esta premisa básica que nace más bien del sentido común, se plantean a continuación 2 preguntas de investigación:

- ✓ ***La premisa principal es ¿Cuál fue la sostenibilidad fiscal en el período 2006 – 2017 1T?; es decir, cuán factible es el mantenimiento de un modelo económico de un Estado inversionista y reactivador de la economía, confiando en las bondades del “oro negro”; esperando sencillamente que la coyuntura económica internacional se mantenga.***
- ✓ ***Otra premisa que se establece es: ¿cuánto es la deuda bilateral con China?, ¿cómo ha evolucionado? y ¿cuáles fueron las condiciones a las que se contrató ésta?; ¿porque? sí la República Popular China es nuestro principal aliado financista actualmente, nos condicionó a tener que contratar su maquinaria y mano de obra para construir nuestra infraestructura; es decir nos prestaron dinero para que podamos contratar a ingenieros chinos y que usemos ese dinero para pagarles.***
- ✓ ***Como última premisa debemos preguntarnos si las acciones de política fiscal en cuanto a la gestión de deuda pública, se encaminan en la dirección correcta.*** Concretamente obtendremos, posterior a los 2 resultados anteriores, un criterio claro de cuáles y cómo son las condiciones adecuadas en las que nuestro país debería endeudarse. Si es posible conocer los límites del endeudamiento y si nos encaminamos correctamente con la política de diversificación de proveedores de financiamiento.

Capítulo II

2. Introducción de la Investigación

2.1 Introducción

Si bien es cierto desde el establecimiento del Ecuador como república en 1.830 se han evidenciado muchas crisis de diferente índole, tanto así que en el culmen de éstas llegamos finalmente hasta la pérdida de la propia moneda y la quiebra del sistema financiero. También es muy cierto que independientemente del gobierno de turno, nuestro país siempre ha recurrido al endeudamiento externo en condiciones nada favorables, como una solución fácil a los problemas de caja fiscal; iniciando desde la repartición de acreencias producto de las guerras de independencia; la deuda gordiana; pasando por el plan Brady; los bonos Global; hasta nuestros días de bonos de Petrocomercial y créditos chinos.

Cuando un Estado tiene amplias expectativas de crecimiento y desarrollo económico junto con ansias por disminuir la pobreza de los ciudadanos, debe tomar acciones claras y utilizar todas las herramientas necesarias para conseguir esos objetivos, sin olvidar que estos deben ser coherentes con el tipo de realidad interna y externa que ese país posee.

Inicialmente como parte de esta introducción mencionaremos los fundamentos de las principales causas que propician el endeudamiento externo. La deficiencia en el ahorro interno y la inconstancia de los flujos de divisas nos imponen muchas limitaciones en el desarrollo. Del mismo modo la estructura productiva de un país puede ocasionarnos en el corto y mediano plazo escasez de uno u otro factor. Estos factores que mencionamos son la imposibilidad de acceder a un ahorro interno importante conocido como brecha del ahorro y la brecha comercial que se produce en un permanente aumento de las importaciones frente a las exportaciones.



Figura 2: Diagrama de Sinergias para la salud financiera del Estado. Fuente: Varios autores. Elaborado por: El autor.

Como se trata de ilustrar en la figura que antecede, la salud financiera es producto de la sinergia entre el ahorro y la inversión de una nación debido a que la “brecha comercial”⁷ y la “brecha del ahorro”⁸ dificultan la inversión pública y por tanto su crecimiento y desarrollo económico (Armijos Hidalgo, 1980).

En nuestro país existen, desde el principio de los tiempos como república, una rígida estructura productiva caracterizada por la y concentración del capital en “unas pocas manos” (grupos económicos) lo que dificulta la conformación de iniciativas empresariales grandes compitiendo en un mercado sano, sin sesgos, ni preferencias exclusivas. Por otro lado estas manos (empresarios) siempre han visto su propio beneficio personal, dejándo de lado los intereses corporativos enfocados en “hacer patria”; pudiendo haber logrado a través del tiempo, conformar grandes transnacionales ecuatorianas líderes mundialmente en nuestros productos ya conocidos (banano, flores, atún, cacao, balsa) y por el contrario se inclinaron en un total desinterés por hacer crecer sus corporaciones a niveles globales; evitando en el país la formación de estos conglomerados importantes que bien pudieron llenar las arcas fiscales de impuestos producto de la renta de esas corporaciones. En contraposición los empresarios ecuatorianos buscan en la actualidad en paraísos fiscales guardar sus excedentes de liquidez y encuentran en otros países vecinos donde poder invertir, haciendo un gran daño a la economía nacional (Pástor Pazmiño, 2012).

Otro punto importante a considerar es que a partir de 1999 con la quiebra bancaria los ahorristas perdieron esa confianza que había anteriormente en los bancos e instituciones financieras y hoy son vistos aún con “malos ojos” en 17 años posteriores a la quiebra bancaria los depósitos se han venido recuperando notablemente, sin embargo el ahorro interno ecuatoriano aún no tiene la importancia requerida como para desvirtuar alguna crisis (Pástor Pazmiño, 2012).

Por otro lado en cuanto al ahorro estatal como política de Estado, se tomó distancia en la última década de los fondos de estabilidad fiscal, fondos de estabilización u otros reglamentos y demás legislación para asegurar las finanzas públicas equilibradas. En nuestro país existieron varias iniciativas que buscaban establecer reglas claras en el manejo de las finanzas públicas, buscando asegurar la estabilidad fiscal; del mismo modo en la historia Latinamericana han existido varias leyes en búsqueda de estos fines (ver anexo No. 1).

En el contexto planteado podemos ver claramente la existencia de dos distorsiones que impiden el desenvolvimiento correcto de las finanzas públicas y de su sostenibilidad natural

⁷ **Brecha Comercial** = Exportaciones - Importaciones

⁸ **Brecha del Ahorro** = Inversión - Ahorro

como debería de ser; el escenario correcto debería ser un estado que se endeuda eventualmente de manera saludable, mientras es alimentado permanentemente y principalmente por: el ahorro de las empresas, de los hogares y el suyo propio; sumado a los importantes ingresos tributarios producto de las operaciones de grandes corporaciones con trascendencia global que den suficiente empleo y que año a año crecen, manteniendo la salud financiera propia y la del Estado.

El análisis de las finanzas públicas, de las reglas de sostenibilidad fiscal y la solvencia del Estado, son principales en el mantenimiento de un regimen monetario (dolarizado) como el ecuatoriano, que no puede emitir moneda, sino que se alimenta permanentemente de divisas provenientes de fuentes externas como son: las exportaciones petroleras, inversión extranjera, las remesas, venta de activos estatales y el endeudamiento externo.

En Ecuador se vivieron momentos de gran bonanza de ingresos fiscales capaces de financiar no solamente el ya conocido desarrollo reciente del “jaguar latinoamericano”⁹ sino también pudimos haber mantenido ese crecimiento en el mediano plazo por medio de reglas fiscales más claras y la conformación de fondos de estabilización “guardando pan para mayo”. Que son acciones que emiten señales de responsabilidad, estabilidad fiscal y sentido común, desechando la incertidumbre y con ésta: la falta de inversion extranjera; así como la fuga de capitales de las empresas locales, las que buscan en los paraísos fiscales salvaguardar su dinero en vez de mantenerlos invertidos en el país.

2.2 Antecedentes

A lo largo de los años se ha escrito bastante sobre el endeudamiento ecuatoriano, varios libros de historia económica nos cuentan, ¿cómo Ecuador ha venido sufriendo desde épocas inmemoriales los constantes endeudamientos y moratorias? inclusive desde antes de convertirse en república ya existieron endeudamientos con otros países.

Para no hacer tan tedioso este recuento de los antecedentes históricos del endeudamiento se pondrá en consideración del lector, los hechos mas relevantes sucedidos y divididos por períodos en forma de resumen en cuanto al proceso de endeudamiento ecuatoriano.

⁹ Término utilizado por el Viceministro de Desarrollo alemán, Jürgen Beerfeltz en 2013 al referirse al acelerado crecimiento de Ecuador.

Desde su conformación como república nuestro país debió incurrir en cuantiosos gastos de deuda en el mercado londinense. Varios emisarios de Simón Bolívar consiguieron financiamiento para los gastos de las guerras de independencia que posterior a ellas, se procedió a la repartición de los pasivos en el congreso de Bogotá, al cuál no asistieron representantes de Ecuador por lo que le tocó asumir una deuda de alrededor de £ 1,424,579 mas intereses por £ 683,798 que convertidas a moneda local representaban al cambio de esa época P/. 10,541,885, cantidad que era superior en 14.34 veces el presupuesto del gobierno ecuatoriano (Arosemena Arosemena, 1996).

2.2.1 El Endeudamiento externo de la década del 70. Tomando como punto de partida las deudas adquiridas en la época de la colonia, nos trasladamos un poco mas hacia la historia que antecede a este análisis y analizaremos brevemente los hechos mas importantes ocurridos en la década de los 70's hasta el 2006 (ver anexo No. 2).

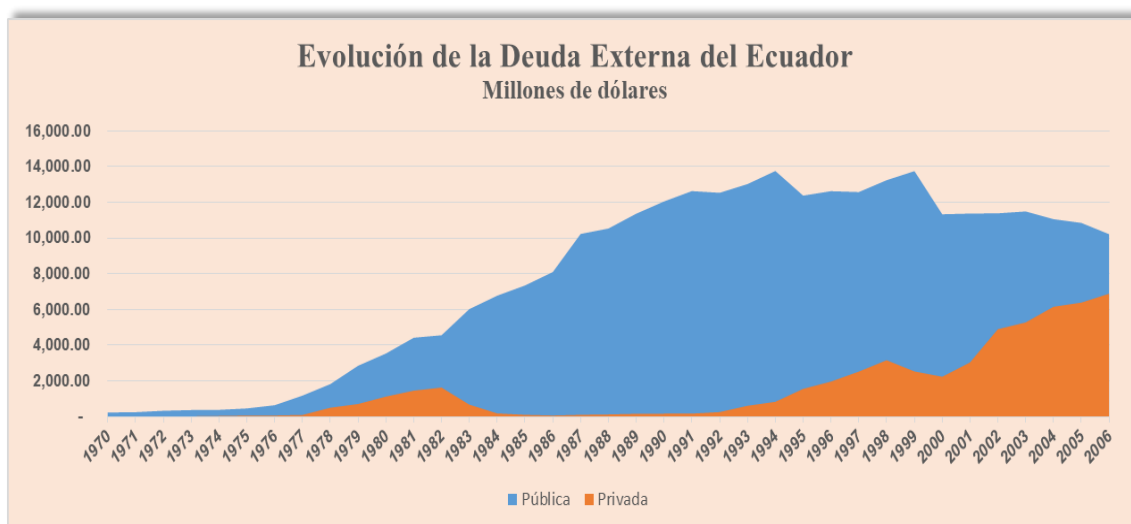


Figura 3: Evolución de la Deuda externa. Fuente: (Vicuña Izquierdo, Endeudamiento externo y política económica, 2007). Elaboración: El autor.

Como podemos observar en el cuadro de evolución de la deuda externa del Ecuador notamos claramente que es a partir de 1976 que la deuda comienza a incrementarse y entre 1970 y 2005 el país canceló por concepto de servicio de deuda pública un total de 57,1 miles de millones de dólares y recibió por desembolsos de créditos externos un total de 46,6 miles de millones de dólares. Esta característica dejó durante todo este período gran carga en los PGE, debiendo dejar de lado la inversión pública, tal como: escuelas, infraestructura, servicios y salud pública (Vicuña Izquierdo, Endeudamiento externo y política económica, 2007).

Los años 70's estuvieron caracterizados a partir de 1.972 por las exportaciones de petróleo, “el boom petrolero”¹⁰ que en conjunto con las alzas de los precios del crudo ente 1.972 de USD. 2,5 a USD. 35,2 en 1980, favorecieron a los términos de intercambio. Sin embargo en esta época de incremento de los ingresos por las exportaciones del “oro negro” el país entró en un constante y agresivo endeudamiento que tuvo su punto mas crítico entre 1.974, donde se incrementaron las importaciones y se disminuyeron las exportaciones de petróleo y se agrabó en 1.976, donde se incremento de manera importante el endeudamiento debido la expansión descontrolada del gasto público de la dictadura militar vigente.

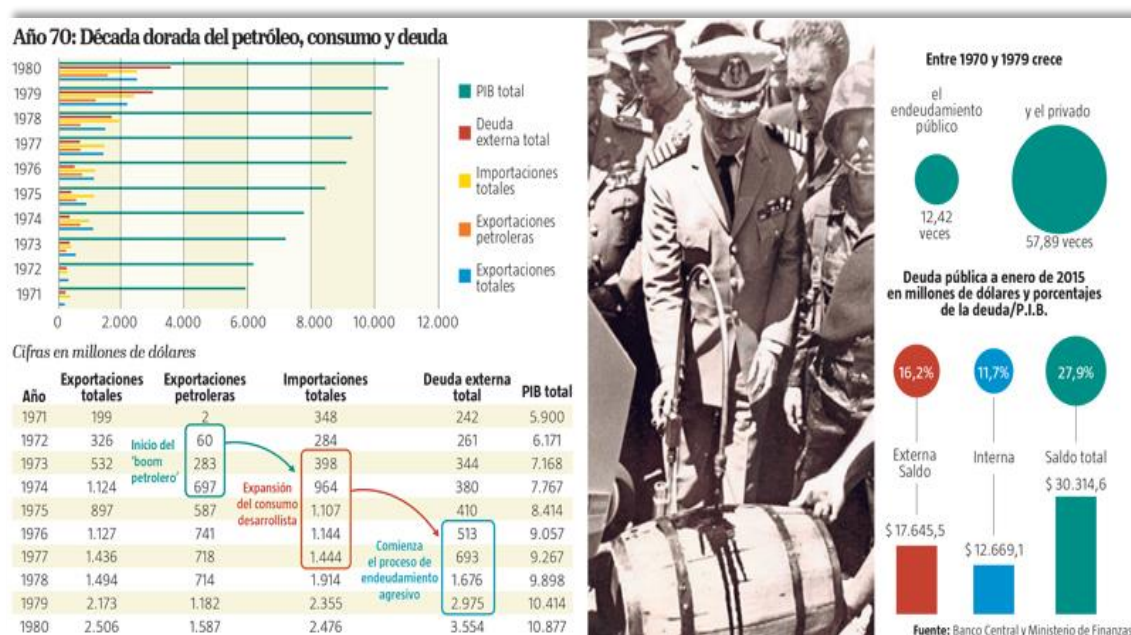


Figura 4. Infografía El Boom petrolero de la economía ecuatoriana. Tomado de: (El Telégrafo, 2015) . Adaptado por: El autor.

Al inicio de la década los registros de deuda externa marcaban un total acumulado de USD. 242 millones y al final de los 70's la deuda alcanzó los USD. 3,500 millones creciendo 15 veces mas de su valor original (Ver Anexo No. 3).

¹⁰ **El Boom petrolero** Conocido así al inicio de la explotación petrolera en Ecuador a gran escala comenzó en 1972.

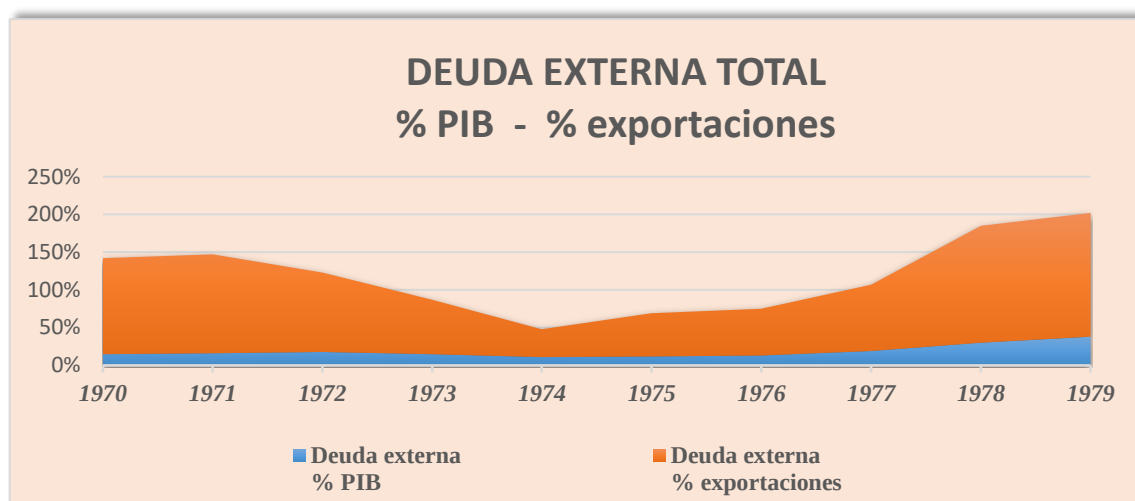


Figura 5: Deuda Externa Total: como porcentaje del PIB y porcentaje de las exportaciones. Fuente: BCE, 2018. Elaborado por: El autor.

En estos años se presentaba un alto endeudamiento debido a las facilidades que prestaban los organismos internacionales en la época y Ecuador siendo un país con recientes descubrimientos de pozos petroleros en ese momento era un “buen sujeto de crédito”. En estos años obviamente el endeudamiento a pesar de haberse incrementado agresivamente, como le llamaron los especialistas de la época, nos mostraba que no tenía mayores dificultades de pago llegando la deuda a representar como porcentaje del PIB 15% en 1970 al 38% en 1979 que considerando el tamaño de la economía del momento era preocupante considerando la altísima dependencia de la economía al petróleo. Ya en esta época las alarmas se podían encender con una deuda que llegaba casi al 40% del PIB.

2.2.2 El Endeudamiento externo de la década del 80. La muy conocida “Década perdida”¹¹ se caracterizó principalmente por muchos cambios políticos debido a que se retornó al régimen democrático, dando por terminado el régimen de la dictadura militar encabezada por el Gral. Guillermo Rodríguez Lara; dando paso al Abg. Jaime Roldós Aguilera, electo por votación popular en las urnas.

Esa elección fue un aliciente del pueblo que mostraba su inconformidad con el Ecuador de la época que fue muy parecido al resto de latinoamérica. Los hermanos y vecinos del “tercer mundo” conocidos así en esa época hoy denominados países en vías de desarrollo habían tenido gran crecimiento de exportaciones producto del descubrimiento y explotación

¹¹ “**Década perdida**” Llamada así a la década de los 80’s por la CEPAL, es un término empleado para describir las crisis económicas sufridas en América Latina durante la década de 1980

de distintos commodities (oro, petróleo, plata, cobre, aluminio) y Ecuador no fue la excepción.

En estos años se inició el régimen de la época con grandes acumulaciones de deuda externa que impedían el despegue de varios programas sociales y el mejoramiento de los servicios públicos del país, razón por la cuál el presidente de la época, quien fue muy pegado a la línea social, mostró interés en el desarrollo de la calidad de vida de los ecuatorianos y declaró la moratoria de la deuda.

Por otro lado las dificultades con la deuda fue una característica de toda la región latinoamericana, lo que trajo como consecuencia el cierre de acceso al financiamiento internacional y se podía acceder a deuda pero mucho mas cara que la contraída en la anterior que oscilaba entre el 1% y 2% llegando en los 80's al 18% y 21% elevando así significativamente el servicio de la deuda.

Esta década tuvo su momento mas difícil en el año 1.982, cuando se vieron disminuidas las exportaciones de petróleo en conjunto con la contracción del mercado internacional de los productos primarios.

Los organismos financieros internacionales y la banca internacional al ver que era un problema generalizado y ante la probabilidad de quiebra de la banca internacional, reaccionó creando paquetes de refinanciamiento y reprogramación de deudas, pero con condicionamientos que priorizaban el pago de sus capitales por sobre el bienestar de las naciones endeudadas.

Menciona el Econ. Leonardo Vicuña (Vicuña Izquierdo, Endeudamiento externo y política económica, 2007) que Ecuador inmerso en la crisis comienza una etapa de “política económica de ajustes”. Los distintos gobiernos posteriores a 1.982 unos de mayor y otros de menor manera se sometieron a los requerimientos de los organismos de crédito internacionales. Es en esta época donde se generaliza los conocidos “paquetazos” que eran medidas de ajuste adoptadas por los gobiernos de turno para hacer frente a los pasivos y había una herramienta muy conocida en esos años como fueron las “cartas de intención” con el FMI (ver anexo No. 4). En la década del 80 se firmaron u acordaron 7 cartas de intención entre marzo de 1.983 y Febrero de 1990 con una diversidad de “paquetazos” que fueron los ajustes que se realizaron en la economía a partir de las condiciones del FMI, ajustes tales como: la subida del precio de la gasolina, incremento de las tarifas eléctricas, incremento del IVA, creación del ICE y la constante devaluación del sucre (moneda local).

Osvaldo Hurtado

Principales ajustes: Minidevaluaciones.
Devaluación 254%. Aumento
precios gasolina 100%.
Sucretización.



León Febres Cordero

Ajustes: Liberalización de tasas de interés y
tipo de cambio. Se desincautaron las divisas
del BCE. Divisas de petróleo para pago de
deuda externa.
Incremento de deuda externa en \$ 2.150
millones.
Aumento del precio de las gasolinas en 200%.
Incremento de las tarifas eléctricas.
Aumento del IVA.



Rodrigo Borja

Ajustes: Devaluación 260%. Aumento en
precio de las gasolinas en 1.522%.
Aumento del 45% a tarifas de energía;
se creó el Impuesto a Consumos Especiales.
Modernización, apertura y 'flexibilización'
laboral.



Figura 6: Infografía, Las cartas de intención con el FMI: Los ajustes del gobierno en los 80's

Tomado de: (telégrafo, 2015). Adaptado por: El autor.

En esta década se dió por primera vez en la época democrática moderna el primer salvataje al sector empresarial; ocurrió en 1.983 en el Gobierno del Dr. Osvaldo Hurtado. La famosa “sucretización” que en términos fáciles de comprender, fue asumir las deudas privadas en dólares contraídas en el exterior de un grupo de empresarios, banqueros y personas naturales y estos se comprometían a pagar esta deuda en sucres a tasas de interés

bastante bajas, todo esto con el objetivo de estabilizar el sistema financiero (Ver anexo No. 5).



Figura 7: Infografía, Conversión de la deuda privada en deuda pública. Tomado de: Blog www.doctorsito.wordpress.com . Adaptado por: El Autor.

Cabe recalcar que este tortuoso proceso de sucretizar la deuda privada, para convertirla en primera instancia en deuda pública tuvo fuertes críticas y su autor defiende esta medida económica hasta el día de hoy y significó al país un incremento en el endeudamiento por cerca de USD. 1,419 millones aproximadamente, que fueron posteriormente convertido en deuda externa al acogerse Ecuador a la conversión de deuda para su refinanciamiento en bonos con los famosos “Bonos Brady” por USD. 1,210 millones aproximadamente.

2.2.3 El Endeudamiento externo de la década del 90. De igual forma que la década anterior, los 90’s fue una época de ajustes que inició bajo el mandato del Dr. Rodrigo Borja Cevallos, con un gobierno aparentemente de índole social e identificado plenamente como de izquierda, continuó con esta serie de ajustes que de a poco fueron deteriorando la economía del país.

El líder del partido naranja de clase pudiente y ya con experiencia en el sector público llegó a la presidencia de la república a finales de los 80’s posterior a haber participado 2 elecciones anteriores en la de 1978, y en 1984 en donde perdió en segunda vuelta las elecciones con su antecesor el Ing. León Febres Cordero Rivadeneira; posteriormente a haber sido presidente de la república electo en 1988, participó por cuarta ocasión en 1998.

Algunos de los analistas económicos de la época y que actualmente aún trabajan en la investigación económica como docentes o articulistas, bautizaron a la década de los 90's como "la segunda década perdida" como lo menciona el Econ. Vicente Albornoz en ese momento investigador de CORDES¹², hoy actual decano de la facultad de ciencias económicas de la UDLA¹³ (Albornoz Guarderas, 1999) nos mencionaba que hacia 1992, luego de tres programas de ajuste y una "década perdida", la economía ecuatoriana pareció estabilizarse y para fines de 1994 las expectativas económicas eran indudablemente promisorias. Desgraciadamente en 1995 una serie de shocks externos e internos frenaron la actividad económica y una cadena de desafortunados eventos posteriores, han hecho que desde esa fecha la situación del Ecuador sólo empeore y que, quizás, estemos en medio de una nueva "década pérdida".

Nos menciona también Albornoz que la causa y desencadenamiento de la crisis de los 90's fue principalmente por los shocks externos que se enumeran a continuación:

- a) **La guerra con el Perú**, que se desarrolló en los meses de enero y febrero y tuvo, desde el punto de vista económico, dos efectos graves: un gasto extraordinario para el Estado equivalente al 2% de PIB y un aumento en el nivel de inseguridad que llevó a una triplicación de las tasas de interés que a fines de enero estaban en niveles de 48% y en menos de 3 semanas pasaron a 151%, afectando en un primer momento a los deudores, para luego golpear también a los bancos a través de una creciente cartera impaga.
El costo de la guerra se cubrió con nuevos impuestos, con la eliminación de subsidios y con recortes en otras áreas del gasto público, todas medidas recesivas.
- b) **La crisis política**, que se inició con una serie de denuncias formuladas por el entonces Vicepresidente de la República, Alberto Dahik, respecto a la participación de políticos de la oposición en actos de corrupción. Esas denuncias se volvieron al poco tiempo contra al propio Dahik quien fue a su vez acusado de mal uso de fondos públicos. El conflicto se agravó a tal punto que el Vicepresidente huyó del país y pidió asilo en Costa Rica. La grave consecuencia económica de esta crisis fue que Dahik era considerado (especialmente en el exterior) como el impulsor del exitoso programa económico con lo que su continuidad perdió credibilidad.
A pesar del bajo nivel de popularidad, el gobierno realizó en noviembre de 1995 una consulta popular sobre temas de reforma económica y todos los puntos propuestos fueron rechazados, con lo que la credibilidad del gobierno perdió aún más sustento.

¹² **CORDES**: Corporación de Estudios para el Desarrollo, es un instituto de investigación económica nacional domiciliada en Quito

¹³ **UDLA**: Universidad de las Américas, Universidad domiciliada en Quito

- c) **La crisis energética** debida a la sequía que afectó durante el tercer trimestre de 1995 a la vertiente oriental de la Cordillera de los Andes, zona en la que está ubicada la Planta Hidroeléctrica de Paute, que representa un 70% de la capacidad instalada de generación eléctrica. Los cortes de electricidad de hasta 12 horas obligaron a las grandes y medianas empresas a adquirir generadores propios y golpearon especialmente a las empresas pequeñas que no podían hacer ese tipo de inversiones.
- d) **Los efectos de la crisis mexicana o efecto tequila** que afectaron la percepción de los inversionistas sobre América Latina en general y les llevaron a retirar inversiones de toda la región

Figura 8: Recuadro de principales causas de la crisis económica de los años 90. Tomado de: (Albornoz Guarderas, 1999). Adaptado por: El autor.

Adicionalmente en 1996 sucedieron otros eventos que coincidieron con las elección del Abg. Addalá Bucaram Ortiz, quien anunciaba una clara posición de convertibilidad de la moneda ecuatoriana debido a las constantes devaluaciones y a la crisis del momento. Los hechos fueron:

- a) **El fenómeno de "El Niño"** causó enormes estragos en la agricultura y la infraestructura del país, generando pérdidas por US\$ 2.600 millones, es decir más del 12% del PIB. La mitad de ese daño corresponde al sector productivo, una tercera parte a infraestructura y el resto a vivienda. Además de esos desastres materiales, El Niño dejó numerosas víctimas fatales, innumerables heridos y una secuela muy difícil de cuantificar por el recrudecimiento de enfermedades contagiosas como el paludismo o el dengue.
- b) **La caída del precio del petróleo**, que pasó de un promedio de US\$ 16.7 por barril entre 1996 y 1997, a US\$ 9.4 en los primeros 8 meses de 1998. Para el Ecuador, el petróleo representa la cuarta parte de sus exportaciones y la tercera parte de los ingresos corrientes del Estado, por lo que una caída de su precio afecta a la economía tanto por la caída del ingreso de divisas como por el desfinanciamiento fiscal.
- c) **La crisis asiática** que afectó al Ecuador tanto por la disminución en la demanda de los bienes exportados a ese continente como por la caída de los precios de esos productos, todo esto sumado a la actitud de "cautela" frente a las economías emergentes que adoptaron los inversionistas internacionales, revirtiendo así los flujos de capital hacia los países en desarrollo.

Figura 9: Recuadro de otras causas de la crisis económica de los años 90. Tomado de: (Albornoz Guarderas, 1999). Adaptado por: El autor.

Todos estos desequilibrios económicos y desestabilidad política desencadenaron grave crisis que terminó con la quiebra del sistema bancario nacional y la adopción de la dolarización como un sistema monetario.

En cuanto al endeudamiento de la época Menciona el Econ. Leonardo Vicuña Izquierdo (Vicuña Izquierdo, Los años 90: segunda década perdida, 1999) menciona que se inaguran los noventa con una serie de características resultantes de los desequilibrios estructurales y la globalización. Estas características fueron:

- ✓ Estancamiento productivo
- ✓ Déficit fiscal
- ✓ Balanza de pagos deficitaria
- ✓ Inflación
- ✓ Desempleo
- ✓ Bajos niveles de inversión
- ✓ Incremento de la pobreza
- ✓ Alta concentración del ingreso
- ✓ Descontento social
- ✓ Crisis institucional

A inicios de los años 90 el peso de la deuda era bastante importante para una economía en crisis como la ecuatoriana, la que entró en muchas dificultades para cumplir con sus obligaciones; por lo que entró en negociaciones propuestas por el FMI y renegoció la deuda dentro del conocido “Plan Brady”¹⁴.

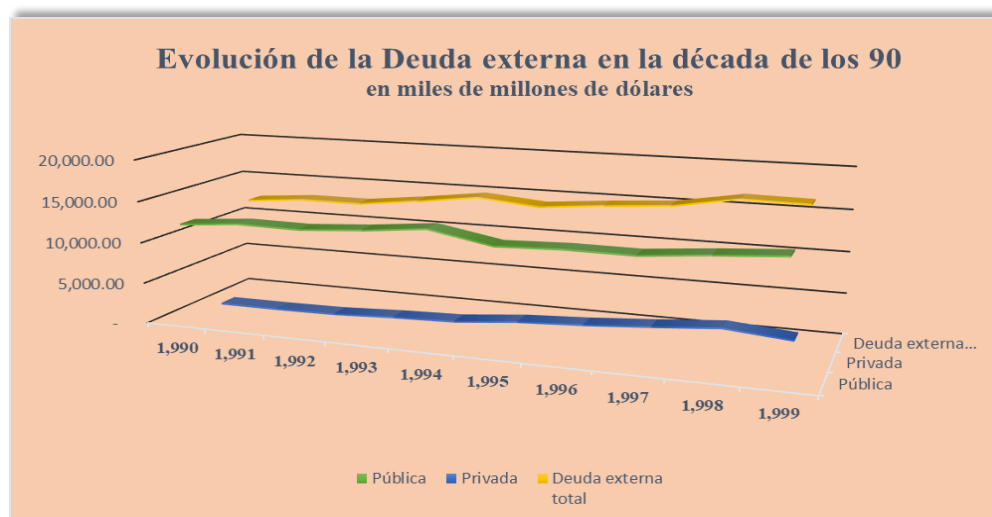


Figura 10: Evolución de la deuda externa en la década de los 90's. Fuente: BCE. 2000.

Elaborado por: El autor.

¹⁴ **Plan Brady** Fue una estrategia adoptada en 1989 para reestructurar la deuda contraída por los países en desarrollo con bancos comerciales, en el ámbito de la Crisis de la deuda latinoamericana que se basaba en operaciones de reducción de la deuda y el servicio de la deuda efectuadas voluntariamente en condiciones de mercado. Llamado así por su creador Nicholas Brady, siguiendo las líneas del Consenso de Washington.

La renegociación de la deuda se consiguió con el compromiso del gobierno de destinar alrededor del 30% del Presupuesto General del Estado para el cumplimiento del pago del servicio de la deuda que para 1994 ya llegaba a USD. 13,664 millones.

Dentro del Plan Brady Ecuador renegocio la deuda con la banca privada internacional por alrededor de USD. 7500 millones, de los que se alcanzó a negociar un descuento sobre el 45% del capital por USD. 4,500 millones (Vicuña Izquierdo, Los años 90: segunda década perdida, 1999)

Hacia finales de la década en los años 1997 y 1998 producto de la crisis y el fenómeno de El Niño se intensificó la crisis fiscal y el déficit llegó a niveles muy bajos producto de la caída del precio del petróleo que oscilaba entre USD. 7 y USD. 9 el barril de crudo que era mucho mas bajo del precio promedio utilizado en la elaboración del PGE de la época.

La deuda externa llegó a bordear alrededor de USD. 15,000 millones; la deuda privada creció significativamente hasta aproximadamente los USD. 2,500 millones a finales de los 90's.

2.2.4 El Endeudamiento externo en el primer quinquenio de los 2000. Estos primeros 5 años de la nueva etapa económica del Ecuador, llamada así en esta investigación por la adopción de un nuevo sistema monetario, estuvo caracterizada principalmente por sollozos de la debacle financiera ocurrida en los recientes años posteriores, incertidumbre del sector productivo por la imposibilidad de pronosticar las variaciones del mercado de divisas que abaratarían o encarecerían sus productos en los mercados internacionales; lenta caída de los precios hasta estabilizarse en inflación de un dígito y descontento social por la caída de los salarios reales, fue una época de muchos cambios y de un ambiente internacional favorable.

Fueron años favorables comentaba el experto y analista económico Econ. Walter Spurrier (Spurrier Baquerizo, 2005) quien denominó “Dólar Blando” a los dólares que comenzamos a utilizar en los primeros años de dolarización debido a que a pesar de que en el período 2000 – 2002 la inflación del Ecuador era aún de 2 dígitos (2001: 22% - 2002: 10%) ya a partir del 2003 cayó a alrededor de 6% y se posicionó en el 2004 en 1,9% que fue mas baja que la de los EE.UU. que estaba en 3,3%, lo que favorecía a la economía nacional debido a que una inflación menor en relación con el país del norte, nos hizo ganar competitividad por el lado de los precios frente a los norteamericanos.

Por otro lado fue importante y principalmente fue lo que mas favoreció a la economía nacional a poder posicionar el sistema monetario dolarizado, la depreciación del dólar norteamericano frente a otras monedas globales como son el euro y el yen. Otro factor

importante fue la revalorización de las monedas latinoamericanas lo que favoreció al Ecuador por su baja inflación en el momento (Spurrier Baquerizo, 2005).

En cuanto al tema de deuda externa menciona el Econ. Alberto Acosta (Acosta Espinosa, 2012) estos años fueron de grandes dificultades debido al abultado peso del servicio de la deuda que en términos de la balanza de pagos la volvía deficitaria, sumado a las crisis políticas aún existentes en Ecuador dentro de los primeros 5 años de dolarización.

Para dimensionar la situación de deuda externa dentro de estos primeros años, debemos mencionar que en el 2001 el 67% de los ingresos totales del Presupuesto General del Estado se destinó al pago del servicio total de la deuda pública y el 41% de los ingresos totales para el servicio de deuda externa, servicio que equivalía al 39% del total de las exportaciones.

Menciona Acosta en las cifras planteadas en su libro, Breve historia económica del Ecuador, que la deuda entre el 2000 – 2005 estuvo desde 97% en la relación Deuda / PIB hasta 39% en el 2005 y que en esos mismos períodos el total de los indicadores comparados con la deuda fueron:

PRINCIPALES INDICADORES DE DEUDA 2000 – 2005					
AÑOS	Total Deuda / PIB	Total Deuda / Exp.	Deuda públic. / Ing. fisc.	Servicio Deuda / Egrs.	Servicio Deuda / Export.
2000	97%	278%	391%	54%	43%
2001	67%	303%	595%	41%	39%
2002	57%	281%	513%	46%	40%
2003	51%	233%	488%	38%	31%
2004	45%	188%	434%	48%	34%
2005	39%	144%	359%	48%	28%

Figura 11. Principales Indicadores de deuda. 2000 – 2005. Tomado de: (Acosta Espinosa, 2012); Elaborado por: El autor.

Como observamos esta época fue de bastantes dificultades en cuanto a destinar recursos para el cumplimiento de obligaciones la deuda pública superaba 3, 4 y hasta 5 veces los ingresos fiscales, es decir que por mas esfuerzos que se hicieran en favor de cumplir con las acreencias del Estado los esfuerzos eran insuficientes y las exportaciones a penas alcanzaban a cubrir una parte del servicio de la deuda.

El período mencionado cierra con una deuda externa pública acumulada al final del período por aproximadamente USD. 10,800 millones y hasta ese momento, nos mostraba la incapacidad de hacer frente a esta deuda, debido a la alta dependencia de la economía nacional al sector externo que por los recientes cambios en las reglas del juego (dolarización) no sabía aún como reaccionar y por inercia fue saliendo del letargo productivo aprovechando las bondades de un “dólar blando”.

Esta época se inaugura con la abrupta salida de Jamil Mahuad de la presidencia de la república, siendo reemplazado por Gustavo Nobo Bejarano y posteriormente llegaría a la presidencia el Crnel. Lucio Gutiérrez quien también saldría huyendo tras una serie de equivocaciones en las decisiones económicas que tuvieron repercusiones políticas, terminando con el abandono del cargo del ex-presidente Gutiérrez en un helicóptero; que traería como reemplazo al, cardiólogo, Dr. Alfredo Palacios.

Es importante traer a la escena al Dr. Palacios como ex.presidente de la república porque a pesar de haber sido un período de transición sin mayor trascendencia, si hubo un hecho que trascendería en la vida nacional y fue encargar la secretaría de economía y finanzas a quien posteriormente lo remplazara y fuera presidente de la república Econ. Rafael Correa Delgado quien hasta ese momento se había desempeñado como catedrático de importantes universidades locales.

En esta primera parte se han analizado las décadas del sucre y el primer quinquenio del dólar sin llegar a la época de análisis que se reviste de importancia debido a que es la época del boom petrolero en dólares.

2.3 Marco teórico

La investigación que se desarrolla en este documento es un análisis de la gestión de las estrategias utilizadas en la administración eficiente de la deuda externa del país; este elemento analizado es solamente una parte de un todo que junto con otros se constituyen en la política fiscal. Nuestro estudio involucra varios elementos aquí considerados y nos

mostrará como estos inciden en la política fiscal en su conjunto y por ende en toda la política económica en la consecución del bienestar del país.

Aquí se analiza principalmente 2 enfoques de la situación económica y el desempeño de las políticas fiscales de endeudamiento externo del Ecuador, haciendo un énfasis en el análisis del endeudamiento bilateral que nuestro país mantiene con China.

El primer aspecto a considerar es un análisis coyuntural en el que se analizará el entorno en el que el país se venía desempeñando en el período 2006 – 2017 1T y en segunda instancia se realizará un análisis estructural, que comprende el desempeño de las finanzas públicas; análisis de sostenibilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda; así como específicamente revisaremos en un análisis descriptivo, el perfil de la deuda bilateral con China, considerando sus condiciones.

2.3.1 Política económica. Dentro de un contexto de creencias generalizadas cuando los ciudadanos comunes escuchamos la palabra “economía” pensamos en: alimentos, viviendas, educación; pensamos en: desempleo, impuestos, industrias, etc. Sin embargo todo esto por sí solo no conforman la economía; sin que haya la intervención directa del ser humano en todos los ámbitos mencionados (**Carosini Ruiz-Díaz, 2010**).

Citando uno de los primeros preceptos que se aprende en las escuelas de economía, se menciona que la economía es una ciencia social y como tal, es natural la intervención del hombre. En este sentido la definición ya clásica de *“Economía es el estudio de la manera en que las sociedades utilizan recursos escasos para producir mercancías valiosas y distribuirlas entre los distintos individuos”* (Samuelson & Nordhaus, 1996) deja de manifiesto que la intervención del ser humano por medio de sus decisiones son indispensables para lograr que los recursos lleguen adecuadamente a los individuos de una sociedad.

En conjunto con lo anterior y complementando la idea, es claro que la intervención de los seres humanos en la producción y consumo de bienes y servicios, así como la administración de los Estados en función de buscar el bienestar de la población es un hecho real y que es motivo de la búsqueda de estrategias para la correcta toma de decisiones.

Adicional a esto llega como protagonista a esta investigación el economista James McGill Buchanan¹⁵ (Nobel de economía 1986) quien estudió las decisiones de los estados en la conocida “Public Choice”. Nos comentan Samuelson & Nordhaus (2009) que la

¹⁵ James McGill Buchanan (1919 – 2014). Economista estadounidense considerado el máximo representante de la teoría de la elección pública o Public Choice

mencionada teoría, que le hizo acreedor al premio Nobel de economía a Buchanan, observa los mecanismos diversos de votación que funcionan y demuestra que de cualquier forma no existe mecanismo adecuado para agrupar todas las preferencias individuales para poder transformarlas en opciones sociales. El estudio nos muestra las fallas del gobierno, que se suscitan en el momento en que las acciones del estado fracasan al intentar la optimización económica, o cuando redistribuye el gobierno incorrectamente los ingresos.

Por otro lado, para poder tener las 2 caras de la moneda, también es menester conocer otro criterio doctrinario básico en las ciencias económicas y que es concomitante al de Buchanan, aunque contrario, como son los preceptos del conocido padre de la macroeconomía John Maynard Keynes¹⁶ quien mencionó en su obra mas conocida la existencia de la función de demanda agregada para explicar su interacción con todas las variables económicas. Keynes nos muestra desde su punto de vista, un tanto estático, que el ingreso de un Estado, está compuesto por las agregaciones de: consumo e inversión y que estas 2 variables, en claras situaciones de desempleo o de capacidad productiva limitada pueden modificarse, es decir, si aumenta los gastos de consumo ó de inversión pueden bajar el desempleo y aumentar la productividad. (Keynes, 1936)

En este sentido posterior a tener claro que la economía es una ciencia social en la que los individuos toman decisiones que ayudan y delimitan el comportamiento de los hogares, las empresas y los estados; debemos también tener claro que el Estado cumple una función importante y que los gobernantes toman decisiones para alcanzar los objetivos que se proponen para el bienestar de los ciudadanos y eso lo cumplen por medio de planes de gobierno y dentro de estos principalmente se encuentra la política económica que de acuerdo a la ideología o adoctrinamiento escogido por los gobernantes marcará el camino de sus decisiones en política económica; bien por una intervención marcada del Estado en la economía o por la poca intromisión en esta dejando que los agentes económicos actúen casi libremente.

Con intención de dar una definición corta y comprensible, podemos definir a la política económica como el conjunto de herramientas que utilizan los gobiernos para alcanzar los principales objetivos de un país en materia económica. Citando al premio Nobel de economía de 1969 economista Jan Tinbergen¹⁷ quien también trató de ser muy claro y conciso en su definición de política económica dijo: “la política económica consiste en la

¹⁶ John Maynard Keynes (1883 – 1946) Fue un economista británico, considerado como uno de los más influyentes del siglo XX. Sus ideas tuvieron una fuerte repercusión en las teorías y políticas económicas

¹⁷ Jan Tinbergen (1903 – 1994). Fue un economista holandés y estadígrafo, que investigó los ciclos económicos y por los que ganó el Nobel de economía en 1969.

variación deliberada de los medios para alcanzar ciertos objetivos” (Ekelund Jr. & Hébert, 2005).

Ampliando un poco mas a Tinbergen (1952), mencionó que por política económica conocemos a las decisiones que se toman frente a un comportamiento económico indicado. Así como también mencionó que los objetivos de la política económica pueden estar direccionados con la ayuda de dos tipos diferentes de decisiones distinguidas como cualitativas y cuantitativas (Tinbergen, 1952).

Con los aspectos teóricos mencionados podemos entender que la política económica son las acciones gubernamentales para alcanzar objetivos en materia económica y que estos pueden ser cualitativos y cuantitativos. La teoría económica nos menciona que hay muchas herrameintas dentro de la política económica y que son principalmente tres instrumentos: la política fiscal, la política monetaria y la política comercial.

2.3.1.1 Política Monetaria. Entenderemos como política monetaria las decisiones del gobierno por medio de las autoridades monetarias, normalmente el Banco Central, que tratan de controlar la cantidad de dinero que circula en la economía por medio de cambios que permitan aumentar o disminuir la disponibilidad o costo del dinero para lograr los objetivos de política económica (**Cuadrado Roura, y otros, 2006**).

2.3.1.2 Política Comercial. Son las medidas que adoptan los gobiernos en el ámbito de las negociaciones internacionales (comercio exterior) estas medidas son diferentes acciones como la imposición de aranceles a ciertos bienes o servicios importados, subsidios para otras transacciones, cupos (límites) en el valor o el volumen de ciertas importaciones; todo esto con fines de distinto índoles, como: proteger la industria local ante el posible aparecimiento de productos iguales o sustitutos de menor precio que los ofertados en un país, otro fin de la política comercial podría ser el incentivo e incremento de exportaciones. entre muchos otros (**Krugman & Obsfeld , 2006**).

2.3.1.3 Política Fiscal. Debido a que este estudio monográfico se enmarca dentro de este instrumento de la política económica extenderemos mas los conceptos aquí contenidos, incluyendo las herramientas y técnicas que se utilizan para alcanzar los objetivos propuestos.

Como política fiscal varios autores la determinan como una de las herramientas de política económica que vió la luz en el establecimiento de la teoría Keynesiana y que tenía como principal fundamento, la separación de los esterotipos tradicionales de la Hacienda Pública Ortodoxa, para tomar en cuenta preceptos financieros que tienen principal atención

en la existencia de la estabilidad económica de una nación por medio de un presupuesto estatal equilibrado. (Fernández Díaz, Parejo Gámir, & Rodríguez Sáiz, 2006).

La definición mas conocida de política fiscal la cataloga como una parte importante de la política económica, que conforma el presupuesto de los Estados, en conjunto con, el gasto público y las cargas impositivas, las variables principales para incidir directamente en el mantenimiento de la estabilidad económica, disminuyendo el impacto de los cambios de los ciclos económicos, con la única finalidad de mantener el crecimiento económico y el pleno empleo.

2.3.2 Análisis Estructural. Este tipo de análisis se concentra principalmente en determinar los sucesos ocurridos, establecer sus límites y restricciones, desagregar sus componentes y mediante la contrastación razonar sobre las vínculos que poseen entre sí y de que clase es su vinculación. La idea principal consiste en identificar las conexiones básicas de los componentes de un fenómeno en estudio y sus relaciones causa - efecto para la comprensión de las causas que provocaron algún fenómeno económico.

El concepto de análisis estructural no es de uso exclusivo de las ciencias económica, habiéndose extendido a muchas otras disciplinas como son: la antropología, la sociología, la filosofía o las matemáticas (Cárdenas, 2015)

En lo concerniente al análisis estructural planteado aquí, se realizará el análisis de sostenibilidad fiscal y de la sostenibilidad de la Deuda Pública de acuerdo a los enfoques científicos contenidos en la teoría económica y puestos a consideración por los organismos internacionales.

2.3.2.1. Análisis de Indicadores de deuda. Evaluar la deuda pública por medio de indicadores sostenibilidad en primera instancia significa, mostrarnos un panorama de cómo las existencias pendientes de pasivos probablemente evolucionen en el tiempo. Esto requiere proyectar el flujos de ingresos y gastos, o trabajar con los resultados observados u obtenidos de ejercicios fiscales ya consumados.

Hay que considerar los recursos que son destinados al pago del servicio de la deuda; así como las posibles variaciones en las tasas de los créditos.

Proyecciones de la dinámica de la deuda dependerán, a su vez, de la evolución del mercado; del ambiente macroeconómico y del sector financiero; que intrínsecamente es incierto y altamente variable. Aquí, un factor clave es la voluntad de los mercados de proporcionar financiamiento, que determina los costos de reinvertir la deuda.

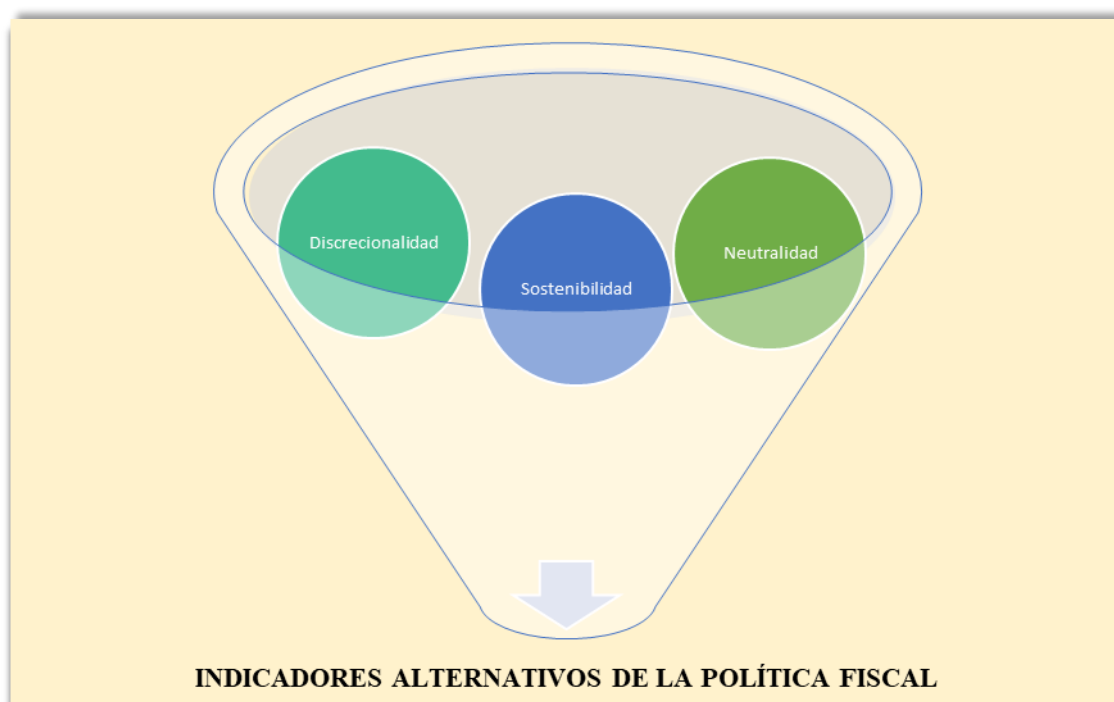


Figura 12: Diagrama de tipos de Indicadores alternativos de la política fiscal. Elaborado por: El autor.

Hay varios enfoques para el análisis de los indicadores de deuda que son propuestos por diferentes organismos especializados como el FMI, Banco Mundial y la OCDE. El objetivo principal de este tipo de análisis es hallar la sostenibilidad fiscal de un Estado y uno de ellos es el de indicadores alternativos de la política fiscal y estos mencionados indicadores tienen principalmente 3 enfoques: Discrecionalidad, sostenibilidad y Neutralidad (INTOSAI, 2010).

Tales indicadores y proyecciones también incorporan con frecuencia juicios, basados en la experiencia histórica y entre países, de lo que el ajuste es política y socialmente factible. También dependen de manera importante del intercambio régimen de tasas, tanto porque el régimen existente afecta la variabilidad de los tipos de cambio y porque un cambio en el régimen siempre es posible. Otra complicación es que la sostenibilidad de la deuda externa de un país depende de los presupuestos y saldos de ingresos - gastos de varios sectores diferentes: el gobierno, el sistema bancario, el corporativo y sectores familiares, que también están vinculados entre sí.

Como se mencionó los tipos de enfoque en que se desarrollan estos análisis de indicadores de deuda son: Sostenibilidad, Vulnerabilidad y Discrecionalidad. En este trabajo se plantean la utilización de los 2 primeros debido a que con estos se podrá observar el comportamiento de la estructura de la deuda y con el segundo tipo de indicadores se obtendrá las vulnerabilidades de la economía frente a sus obligaciones (Análisis estructural)

2.3.2.2. Indicadores de sostenibilidad fiscal. Como análisis de sostenibilidad fiscal principalmente tenemos los que se proponen desde los organismos internacionales tales como el FMI, en su publicación “El Manual de estadísticas de las Finanzas públicas”.

Como punto inicial se define como solvencia fiscal la política fiscal que se mantiene constante y que en el tiempo se mantiene sin cambios en los impuestos, los gastos u otras medidas de ajuste.

Considerando que las decisiones de política fiscal en la actualidad conllevan a compromisos de largo plazo, los indicadores del tipo de sostenibilidad fiscal procurar dar una explicación a estos aspectos que en el tiempo afectan de forma directa a las finanzas públicas del Estado. Mediante el análisis de los presupuestos generales del Estado del sector público no financiero se encuentra la vinculación entre estos de la información proporcionada año a año y se logra de esta forma encontrar la relación entre los agregados fiscales y las variables de stock. La deuda pública neta representa así la acumulación de déficit fiscales pasados y los presupuestos futuros incorporan como gasto el pago de intereses por la deuda pública resultante. Así, desequilibrios fiscales sistemáticos se traducirán en presiones futuras de gasto en intereses, los que contribuirán, a su vez, a la acumulación de nueva deuda (Crispi & Vega, 2003).

El desarrollo de indicadores de sostenibilidad se ha apoyado tradicionalmente, por tanto, en modelos que consideran explícitamente estas vinculaciones entre flujos y stocks fiscales. La relación intertemporal entre los balances fiscales, la deuda pública y el pago de intereses está dada por :

$$D_{t+1} = D_t(1 + r_t) + BP_t$$

Conocido como Indicador de restricción presupuestaria del gobierno, donde: D_t = Deuda Pública en el período t ; r_t = Tasa de interés de la deuda; BP_t = Balance primario.

Esta ecuación básica es la base sobre la cual se desprende la condición básica de sostenibilidad, la que establece una relación de consistencia entre distintas variables de política, esto es, entre el crecimiento de la deuda, crecimiento del PIB y el déficit primario, dada cierta tasa de interés. Los estudios pioneros en este tema se basan en esta condición para proponer indicadores consistentes con los principios de sostenibilidad fiscal. A continuación se presentan los principales indicadores:

Indicadores de Sostenibilidad

Los indicadores de deuda pública nos dan una primera información acerca de su sostenibilidad. Estas razones son indicadores ex-post, es decir, presentan hechos confirmados. En contraste, existen indicadores ex-ante, que nos dotan de información sobre la magnitud del ajuste fiscal. En la literatura especializada, se ha propuesto utilizar indicadores que busquen mantener la razón deuda respecto a PIB constante; sin embargo, uno de los problemas más graves es la discrecionalidad.

Los niveles podrían ser demasiado altos o bajos, y estos indicadores no proporcionan criterio alguno para determinarlo. Por eso es necesario considerar estos indicadores en conjunto con las razones de deuda pública.

Dado que las decisiones fiscales presentes imponen compromisos de largo plazo, los indicadores de sostenibilidad fiscal buscan dar cuenta de estos aspectos intertemporales de las finanzas públicas, apoyados en información disponible año a año. Mediante los balances fiscales, se establece la vinculación entre los agregados fiscales de un año y otro, y entre éstos y las variables de stock. La deuda pública neta representa así la acumulación de déficit fiscales pasados y los balances presupuestarios futuros incorporan, como gasto, el pago de intereses por la deuda pública resultante.

Figura 13: Recuadro Indicadores de Sostenibilidad. Tomado de: *Indicadores de deuda*. INTOSAI.

Adaptado por: El autor

2.3.2.3 Indicadores de Sostenibilidad. Aun cuando puede expresarse con claridad que un país es solvente cuando tiene la capacidad de atender financieramente sus compromisos presentes y futuros, el concepto de sostenibilidad sigue siendo muy difuso debido a la carencia de mediciones concretas que permitan identificarlo. Pese a que los organismos internacionales internacionales hayan emitido diferentes baterías de indicadores, en ciertas circunstancias es difícil determinar cuál es el nivel óptimo de endeudamiento de un país. En general, se acostumbra decir que un gobierno puede contratar deuda en la medida en que el servicio de esta no condicione o termine siendo una carga demasiado grande para financiar la búsqueda de mejores condiciones de vida de los habitantes. Dicho razonamiento se fundamenta en el hecho de que un alto endeudamiento produce una presión significativa sobre el uso de recursos públicos, de tal forma que puede restringir la inversión pública, la cual es vital para generar encadenamientos y cambios en la estructura productiva presente y futura; pero que, además, es la encargada de mantener en funcionamiento los sistemas de seguridad y protección social, a los que, en caso contrario, muchos habitantes no tendrían acceso (Urbina Membreño & Medina Bermejo, 2016).

Entre los principales indicadores de sostenibilidad fiscal, se encuentran:

- Indicador de Restricción presupuestaria del gobierno
- Indicador de la Brecha Fiscal – Crecimiento económico
- Indicador de Brecha primaria de corto plazo
- Indicador de consistencia tributaria
- Límite Natural de Endeudamiento

A. La brecha fiscal - crecimiento económico (Acevedo Flores. , 2001) . Mide el ajuste en el resultado fiscal del Gobierno consecuente con el compromiso de mantener una relación deuda/PIB constante. El indicador establece que para mantener constante la relación «d*» debe alcanzarse un nivel «y» de resultado fiscal, el cual será convergente con la tasa de crecimiento del PIB. Está dado por la expresión:

$$\frac{d^*}{y} = b$$

En donde,

d^* = resultado fiscal deseado / PIB

d = resultado fiscal observado / PIB

y = tasa de crecimiento del PIB nominal

b = deuda / PIB

El indicador puede encontrar evidencia de insostenibilidad en la política fiscal cuando se comparan los resultados fiscales observados o proyectados, con los niveles de resultado final deseado. Los criterios son los siguientes:

- $d - d^* \geq 0$, no existe evidencia de insostenibilidad de la política fiscal. Por lo tanto, el Gobierno puede aumentar el gasto y/o reducir los impuestos en $(d - d^*)$.
- $d - d^* < 0$, existe evidencia de insostenibilidad de la política fiscal. El Gobierno debe reducir el gasto y/o aumentar los ingresos en $|d - d^*|$.

B. Indicador de Brecha primaria de corto plazo (Blanchard, 1990). Este indicador proporciona el nivel de superávit primario permanente necesario para estabilizar la deuda en proporción al PIB en su nivel actual. Está determinado por la expresión siguiente:

$$sp^* - sp = (y - r_t)b - sp$$

En donde,

sp^* = superávit primario permanente necesario para estabilizar la deuda

sp = superávit primario actual

r = tasa de interés tendencial

b = deuda/PIB

y = tasa de crecimiento del PIB.

Así, cuando el superávit primario permanente necesario es superior al superávit primario actual u observado, la política fiscal no es sostenible. El criterio de sostenibilidad entonces queda determinado por las siguientes condiciones:

- $Sp^* - Sp \leq 0$, no existe evidencia de insostenibilidad en la política fiscal. Se tiende a reducir la deuda en relación con el PIB.
- $Sp^* - Sp > 0$, existe evidencia de insostenibilidad en la política fiscal. Se tiende a aumentar la deuda en relación con el producto.

C. Indicador de brecha tributaria de mediano plazo o indicador de consistencia tributaria. (Blanchard, 1990). Este indicador es una extensión del anterior. Sin embargo, busca resolver la volatilidad del gasto e ingresos fiscales proyectados, para lo cual se recomienda utilizar promedios de años de los gastos públicos. La expresión del indicador queda entonces determinada por la siguiente función:

$$t_n^* - t = \frac{\sum_i^n g}{n} + (r - y)b_0 - t$$

En donde,

g = gasto público (-intereses) / PIB

b_0 = deuda/PIB actual

t = ingresos públicos totales observados

t^* = ingresos públicos totales necesarios

y = tasa de crecimiento del PIB.

Para la interpretación del coeficiente, se procede a restar los intereses del gasto, dado que los pagos por intereses no pueden modificarse por las autoridades en un período determinado, ya que están plenamente comprometidos. Y, por consiguiente, se esperaría que los ajustes se realicen vía ingreso o gastos y que las autoridades fiscales asuman

compromisos para obtener superávit primarios suficientes para cubrir los intereses reales pagados por la deuda existente, de manera que no se altere el nivel de deuda.

De esta forma se obtiene un nuevo criterio para determinar si existe evidencia de insostenibilidad en la política fiscal, cuyas bases son las siguientes:

- $t_n^* - t \leq 0$, los ingresos observados son mayores a los ingresos necesarios para mantener el nivel de deuda constante, por ello, no existe evidencia de insostenibilidad en la política fiscal. El Gobierno podría aumentar el gasto o reducir impuestos en el monto de la diferencia.
- $t_n^* - t > 0$, los ingresos observados son menores a los ingresos necesarios para mantener el nivel de deuda constante, existe evidencia de insostenibilidad en la política fiscal. El Gobierno podría reducir el gasto y/o aumentar los impuestos en el monto de la diferencia.

D. Límite Natural de Endeudamiento. (Mendoza & Oviedo, 2004) . El límite natural de endeudamiento, LND, determina el porcentaje de deuda a PIB que es coherente con un compromiso por parte del gobierno de mantenerse solvente en caso de que experimente de forma permanente una sucesión de eventos que provoque que los ingresos y gastos se ajusten a niveles mínimos.

En otras palabras, este indicador da referencia del valor de deuda sobre la cual el gobierno tiene capacidad de pago. Si el nivel de endeudamiento del gobierno es mayor al LND, éste queda sobreexpuesto ya que en una coyuntura de bajos ingresos fiscales, no tendría forma de pagar los compromisos adquiridos.

Dado lo anterior, este indicador puede servir como guía para establecer los mecanismos de acción de mediano y largo plazo, para estabilizar y balancear las finanzas públicas de forma que no se comprometa la capacidad de pago del país; no se debe interpretar como un valor de equilibrio de la deuda ni tampoco como un valor sostenible para una política de endeudamiento.

Se calcula de acuerdo a lo que indican Mendoza y Oviedo utilizando la siguiente ecuación:

$$LND = \frac{\tau^{min} - g^{min}}{r - \dot{y}}$$

Donde LND corresponde al valor de referencia de la deuda, τ^{min} es la mínima recaudación de ingresos como proporción del PIB observada en el período empleado como referencia, g^{min} corresponde de forma análoga a la menor realización de gasto primario como proporción del PIB. Mientras que en el denominador de la ecuación (3), r representa la tasa

de interés real, finalmente, y corresponde a la tasa de crecimiento de estado estacionario de la economía.

Los autores señalan que el elemento clave de la política fiscal no es el valor mínimo de la razón de gasto primario en sí mismo, sino la credibilidad del anuncio acerca de un nivel de endeudamiento determinado, el cual depende de la historia del país y de si el proceso probabilístico de los ingresos es endógeno en lugar de exógeno, además de otros factores como lo son:

- la volatilidad de los ingresos tributarios,
- la flexibilidad de ajuste de los gastos corrientes
- la tasa de interés real y
- el crecimiento económico.

2.3.2.4 Indicadores de vulnerabilidad. Como resultado de las crisis monetarias que afectaron a varias economías de mercados emergentes en los años noventa, el análisis y estudio de vulnerabilidades fiscales y su relación con el endeudamiento se convirtió en un tema prioritario en la agenda de política económica. Organismos internacionales se dieron a la tarea de difundir la importancia de controlar las variables que pudieran poner en riesgo la sostenibilidad de la deuda. Al respecto, se destaca que el FMI puso en marcha un programa de gran envergadura para poder analizar si un país es vulnerable a dichas crisis y, si lo es, en qué medida. Las economías de mercado emergente, cuyo crecimiento suele depender en gran medida del financiamiento externo y otras entradas de capital, son especialmente vulnerables a cambios en la actitud de los inversionistas, por lo cual se puso especial atención a este grupo de países en el contexto de su labor de evaluación de la vulnerabilidad.

Gran parte de la labor realizada por las instituciones internacionales, sobre la vulnerabilidad, ha consistido en mejorar la calidad y transparencia de los datos. La disponibilidad de datos oportunos y detallados sobre reservas internacionales, deuda externa y corrientes de capital aumenta la capacidad de detectar vulnerabilidades, concediendo a los responsables de la política económica tiempo suficiente para adoptar medidas correctivas. Al mismo tiempo, se ha tratado de mejorar la capacidad de analizar datos fundamentales, mediante la determinación de valores críticos de algunos de esos indicadores, y la realización de pruebas de tensión o la aplicación de modelos de sistemas de alerta temprana .

Indicadores de Vulnerabilidad

El análisis y estudio de vulnerabilidades fiscales y su relación con el endeudamiento se convirtió en un tema prioritario en la agenda de política económica. Organismos internacionales se dieron a la tarea de difundir la importancia de controlar las variables que pudieran poner en riesgo la sostenibilidad de la deuda. Al respecto, se destaca que el FMI puso en marcha un programa de gran envergadura para poder analizar si un país es vulnerable a dichas crisis y, si lo es, en qué medida. Las economías de mercado emergente, cuyo crecimiento suele depender en gran medida del financiamiento externo y otras entradas de capital, son especialmente vulnerables a cambios en la actitud de los inversionistas, por lo cual se puso especial atención a este grupo de países en el contexto de su labor de evaluación de la vulnerabilidad.

La disponibilidad de datos oportunos y detallados sobre reservas internacionales, deuda externa y corrientes de capital aumenta la capacidad de detectar vulnerabilidades, concediendo a los responsables de la política económica tiempo suficiente para adoptar medidas correctivas. Al mismo tiempo, se ha tratado de mejorar la capacidad de analizar datos fundamentales, mediante la determinación de valores críticos de algunos de esos indicadores, y la realización de pruebas de tensión o la aplicación de modelos de sistemas de alerta temprana.

Figura 14: Recuadro Indicadores de Vulnerabilidad. Tomado de: Indicadores de deuda INTOSAI.

Adaptado por: El autor.

Existen dentro de los índices de Vulnerabilidad, inicialmente 5 principales indicadores a saber como son:

- Endeudamiento relativo
- Costo actual del servicio de la Deuda
- Cobertura presupuestaria de servicio de la Deuda
- Cobertura presupuestaria de intereses
- Onerosidad del servicio de la Deuda

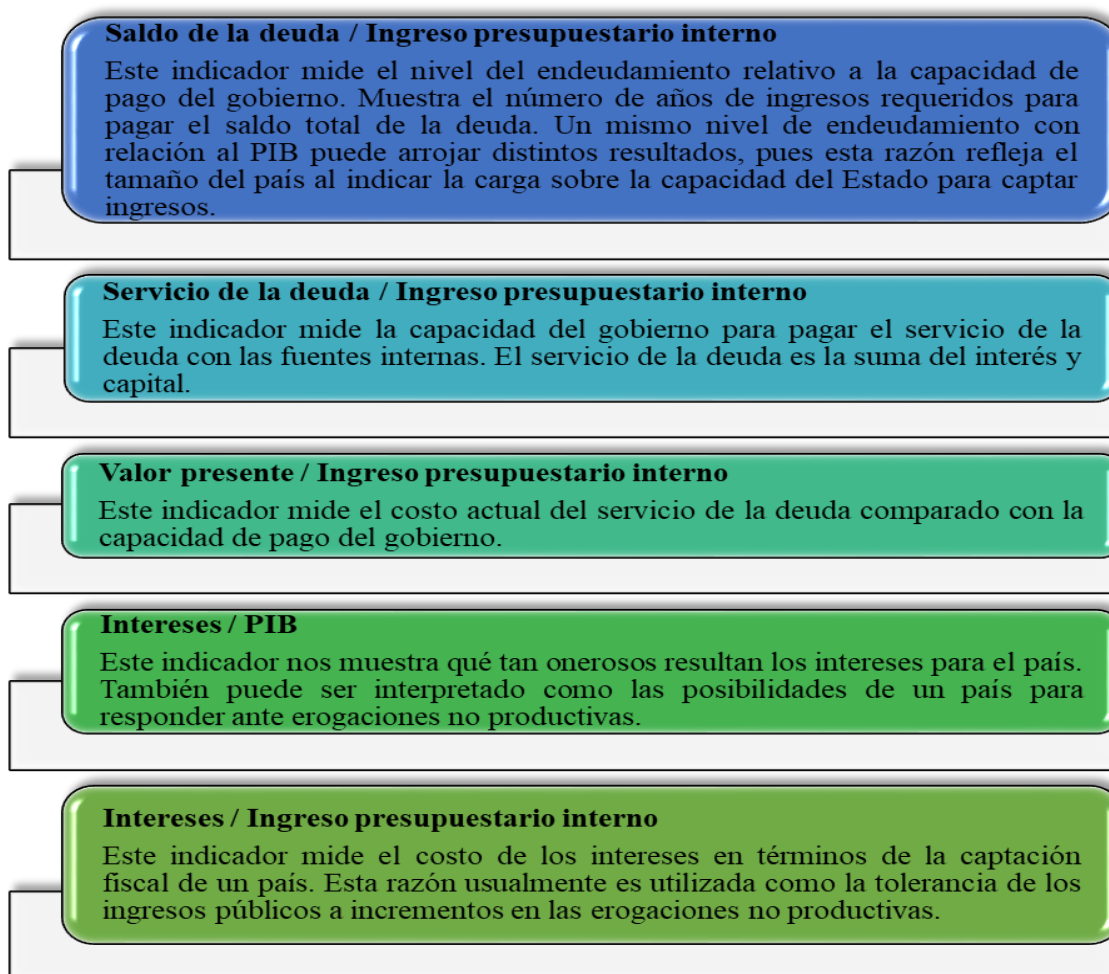


Figura 15: Diagrama de Indicadores de vulnerabilidad. Tomado de: *Indicadores de deuda*, INTOSAI. Adaptado por: El autor.

Como complemento existen otros indicadores de vulnerabilidad que ayudan a un mejor entendimiento de la situación de la deuda utilizando algunas variables macroeconómicas, para desde un punto de vista distinto observar las posibles contingencias frente a las obligaciones contraídas del Estado.

Estos indicadores son de 4 tipos y toman en consideración las exportaciones, las reservas internacionales, así como las amortizaciones y servicio de la deuda. A continuación en la siguiente figura observaremos la composición de cada indicador.

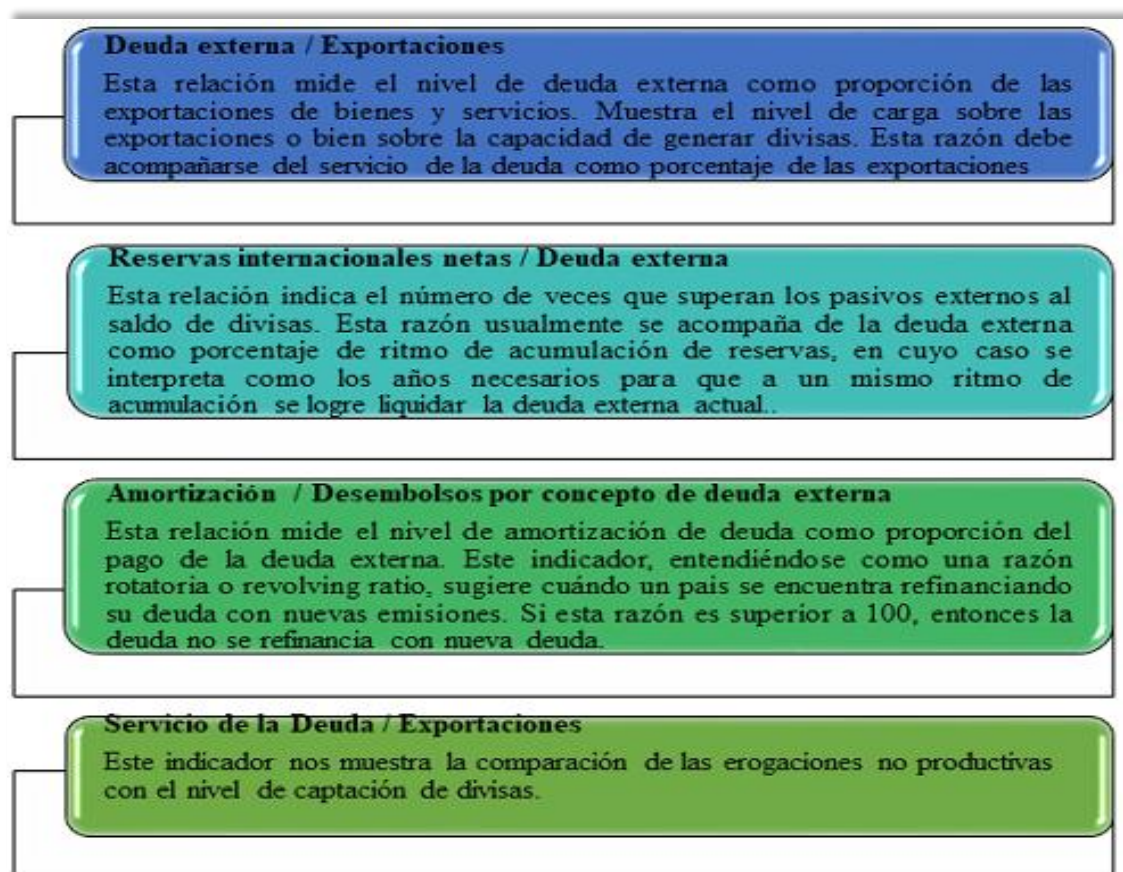


Figura 16: Diagrama de Indicadores de vulnerabilidad complementarios. Tomado de: Indicadores de deuda, INTOSAI. Adaptado por: El autor.

2.3.3 Análisis Coyuntural. “Coyuntura es el conjunto de condiciones conjugadas que caracteriza un momento en el movimiento global de la materia histórica. En ese sentido, se trata de todas las condiciones, tanto psicológicas, políticas, sociales, económicas o materiales. Sin embargo, este no es un momento cualquiera, sino aquel que privilegiamos, que definimos como objeto de estudio, que construimos como tal.....”¹⁸

El análisis coyuntural comprende todos aquellos sucesos, políticos, sociales, económicos que coinciden con una fenómeno económico y que motivan un análisis, que además en conjunto pueden conformar las condiciones que desencadenaron o nó el comportamiento de las variables económicas estudiadas (Rodríguez, 2007).

Dentro del análisis de coyuntura económica relacionado con la sostenibilidad fiscal y el endeudamiento ecuatoriano, principalmente debido a ser un tema muy relacionado con el ingreso de divisas se analizarán decriptivamente el flujo de dólares en la economía, el

¹⁸ Proyecto Incidencia. Criterios para la Incidencia: Análisis de Coyuntura. Volumen II. Guatemala, agosto de 2,001

comportamiento de las exportaciones y de otras variables que son importantes en la determinación de la solvencia del Estado.

2.4 Marco legal y reglamentario

En Ecuador el marco de referencia que rige, regula y enmarca todas las actividades económicas se encuentra principalmente en:

- Constitución de la República del Ecuador
- Código orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
- Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
- Manual de Procedimientos de Endeudamiento Público

Como primer punto; dentro de la constitución se establecen los parámetros generales para el establecimiento de políticas que en materia de política económica deban aplicarse en un país. En el capítulo sexto: Régimen de Desarrollo; capítulo cuarto: Soberanía Económica; se encuentran contenida en varias secciones los principales ejes de acción de la política económica del país.



Figura 17: Diagrama de Principales aspectos de soberanía económica en la constitución. Fuente: Constitución del Ecuador. Elaborado por: El autor.

Dentro de las secciones que se pueden observar a continuación, se mencionará los artículos específicos que de alguna forma son las reglas que dirigen la política fiscal y la sostenibilidad de la misma en el Ecuador como se puede observar a continuación:

Art. 285.- La política fiscal tendrá como objetivos específicos:

1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos.
2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados.

3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables (Ecuador A. N., 2008).

Art. 286.- Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes (Ecuador A. N., 2008).

Art. 289.- La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se registrará 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 (Ecuador A. N., 2008).

Art. 290.- El endeudamiento público se sujetará a las siguientes regulaciones:

1. Se recurrirá al endeudamiento público solo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes.

2. Se velará para que el endeudamiento público no afecte a la soberanía, los derechos, el buen vivir y la preservación de la naturaleza.

3. Con endeudamiento público se financiarán exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago. Sólo se podrá refinanciar deuda pública externa, siempre que las nuevas condiciones sean más beneficiosas para el Ecuador.

4. Los convenios de renegociación no contendrán, de forma tácita o expresa, ninguna forma de anatocismo o usura.

5. Se procederá a la impugnación de las deudas que se declaren ilegítimas por organismo competente. En caso de ilegalidad declarada, se ejercerá el derecho de repetición.

6. Serán imprescriptibles las acciones por las responsabilidades administrativas o civiles causadas por la adquisición y manejo de deuda pública.

7. Se prohíbe la estatización de deudas privadas.

8. La concesión de garantías de deuda por parte del Estado se regulará por ley.

9. La Función Ejecutiva podrá decidir si asumir o no asumir deudas de los gobiernos autónomos descentralizados (Ecuador A. N., 2008).

Art. 292.- 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 la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados (Ecuador A. N., 2008).

El segundo punto que enmarca legalmente el tema de la sostenibilidad fiscal en el Ecuador y las condiciones en las que se debe contratar deuda es, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su reglamento, que dentro de su articulado principalmente nos menciona lo siguiente:

Art. 5.- Principios comunes.- Para la aplicación de las disposiciones contenidas en el presente código, se observarán los siguientes principios:

1. Sujeción a la planificación.- 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, en observancia a lo dispuesto en los artículos 280 y 293 de la Constitución de la República.

2. Sostenibilidad fiscal.- Se entiende por sostenibilidad fiscal a 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.

3. Coordinación.- Las entidades rectoras de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas, y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, tienen el deber de coordinar acciones para el efectivo cumplimiento de sus fines.

4. Transparencia y acceso a la información.- La información que generen los sistemas de planificación y de finanzas públicas es de libre acceso, de conformidad con lo que establecen la Constitución de la República y este código. Las autoridades competentes de estos sistemas, en forma permanente y oportuna, rendirán cuentas y facilitarán los medios necesarios para el control social.

5. Participación Ciudadana.- Las entidades a cargo de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas, y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, tienen el deber de coordinar los mecanismos que garanticen la participación en el funcionamiento de los sistemas.

6. Descentralización y Desconcentración.- En el funcionamiento de los sistemas de planificación y de finanzas públicas se establecerán los mecanismos de descentralización y desconcentración pertinentes, que permitan una gestión eficiente y cercana a la población (Ecuador M. d., Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

Art. 6.- Responsabilidades conjuntas.- Las entidades a cargo de la planificación nacional del desarrollo y de las finanzas públicas de la función ejecutiva, no obstante el ejercicio de sus competencias, deberán realizar conjuntamente los siguientes procesos:

1. Evaluación de la sostenibilidad fiscal.- Con el objeto de analizar el desempeño fiscal y sus interrelaciones con los sectores real, externo, monetario y financiero, se realizará la evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas en el marco de la programación económica, para lo cual se analizará la programación fiscal anual y cuatrianual, así como la política fiscal.

2. Coordinación.- Las entidades a cargo de la planificación nacional, de las finanzas públicas y de la política económica se sujetarán a los mecanismos de coordinación que se establezcan en el reglamento del presente código.

3. Programación de la inversión pública.- La Programación de la inversión pública consiste en coordinar la priorización de la inversión pública, la capacidad real de ejecución de las entidades, y la capacidad de cubrir el gasto de inversión, con la finalidad de optimizar el desempeño de la inversión pública.

4. Seguimiento y evaluación de la planificación y las finanzas públicas.- El seguimiento y evaluación de la planificación y las finanzas públicas consiste en compilar, sistematizar y analizar la información sobre lo actuado en dichas materias para proporcionar elementos objetivos que permitan adoptar medidas correctivas y emprender nuevas acciones públicas. Para este propósito, se debe monitorear y evaluar la ejecución presupuestaria y el desempeño de las entidades, organismos y empresas del sector público en función del cumplimiento de las metas de la programación fiscal y del Plan Nacional de Desarrollo. Para el cumplimiento de estas responsabilidades, las entidades rectoras de la planificación nacional del desarrollo y las finanzas públicas podrán solicitar la asistencia y participación de otras entidades públicas, de conformidad con sus necesidades. Dichas entidades estarán obligadas a solventar los costos de tales requerimientos (Ecuador M. d., Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

Art. 7.- De las condiciones para la gestión de las Finanzas Públicas.- Los entes a cargo de la planificación nacional y las finanzas públicas acordarán y definirán las orientaciones de política de carácter general, que serán de cumplimiento obligatorio para las

finanzas públicas, en sujeción al Plan Nacional de Desarrollo. Estas orientaciones no establecerán procedimientos operativos (Ecuador M. d., Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

Art. 85.- Política fiscal.- La política fiscal dictada por el Presidente de la República en los campos de ingresos, gastos, financiamiento, activos, pasivos y patrimonio del Sector Público no Financiero, propenderá al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y de los objetivos del SINFIP. El ente rector de las finanzas públicas recomendará los lineamientos de política fiscal, en coordinación con las entidades involucradas. (Ecuador M. d., Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

Art. 86.- Participación coordinada en la elaboración de la programación macroeconómica.- El ente rector de las finanzas públicas participará en la elaboración y consolidación de la programación macroeconómica en lo referente al campo de las finanzas públicas, en el marco de la coordinación de la institucionalidad establecida para el efecto. (Ecuador M. d., Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

Art. 87.- Programación fiscal plurianual y anual.- 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 Cuatrianual, y referencial para otros presupuestos del Sector Público (Ecuador M. d., Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

Art. 88.- Fases de la programación fiscal plurianual y anual.- La programación fiscal tendrá las siguientes fases:

1. Determinación del escenario fiscal base.
2. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Form. de lineamientos para la programación fiscal.
4. Determinación del escenario fiscal final.
5. Aprobación.

6. Seguimiento, evaluación y actualización (Ecuador M. d., Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

Art. 89.- Estudios fiscales.- El ente rector de las finanzas públicas elaborará los estudios correspondientes para la toma de decisiones, el seguimiento permanente de la situación fiscal, así como para evaluar el impacto de las propuestas de política y proyectos de reforma legal que puedan afectar el desempeño fiscal y de la economía, sin perjuicio de las atribuciones del resto de entidades públicas al respecto de la elaboración de estudios (Ecuador M. d., Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

Art. 123.- Contenido y finalidad.- El componente de endeudamiento público tiene bajo su responsabilidad normar, programar, establecer mecanismos de financiamiento, presupuestar, negociar, contratar, registrar, controlar, contabilizar y coordinar la aprobación de operaciones de endeudamiento público, de administración de deuda pública y operaciones conexas para una gestión eficiente de la deuda. 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. Para el caso de las empresas públicas se excluyen todos los contratos de mutuo del tipo crédito con proveedores que no requieran garantía soberana.

Para el caso de banca y las entidades de intermediación financiera públicas se excluyen todas las operaciones que realicen para solventar sus necesidades de liquidez y aquellas destinadas a la intermediación financiera que no provengan de deuda externa multilateral, de proveedores, de gobiernos ni de la banca que requiera garantía soberana del Estado. Los pasivos contingentes tienen su origen en hechos específicos que pueden ocurrir o no. La obligación se hace efectiva con la ocurrencia de una o más condiciones previstas en el instrumento legal que lo generó. Los pasivos contingentes no forman parte de la deuda pública. Un pasivo contingente solo se constituirá en deuda pública, en el monto correspondiente a la parte de la obligación que fuera exigible. La deuda contingente podrá originarse:

1. Cuando el Estado, a nombre de la República del Ecuador, otorga la garantía soberana a favor de entidades y organismos del sector público que contraigan deuda pública.
2. Por la emisión de bonos y más títulos valores cuyo objeto sea garantizar a los contribuyentes el retorno de sus aportaciones.
3. Por la suscripción de contratos de garantía para asegurar el uso de las contribuciones no reembolsables.
4. Por contingentes asumidos por el Estado ecuatoriano, de conformidad con la ley, u otras obligaciones asumidas en el marco de convenios con organismos internacionales de crédito. La contratación de la deuda contingente debe seguir el proceso de endeudamiento público, en lo pertinente (Ecuador M. d., Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

Art. 124.- Límite al endeudamiento público.- El monto total del saldo de la deuda pública realizada por el conjunto de las entidades y organismos del sector público, en ningún caso podrá sobrepasar el cuarenta por ciento (40%) del PIB. En casos excepcionales, cuando se requiera endeudamiento para programas y/o proyectos de inversión pública de interés nacional, y dicho endeudamiento supere el límite establecido en este artículo, se requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional con la mayoría absoluta de sus miembros. Cuando se alcance el límite de endeudamiento se deberá implementar un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal. El ente rector de las finanzas públicas, con base en la programación de endeudamiento cuatrianual regulará los límites específicos para las entidades sujetas al ámbito de este código (Ecuador M. d., Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

Con base en la programación presupuestaria cuatrianual, el ente rector de las finanzas públicas podrá suscribir operaciones de endeudamiento público previo al comienzo de los siguientes ejercicios fiscales. No existirá destino específico para el endeudamiento más allá de lo establecido en la Constitución y en el presente Código, para lo cual el Ministerio de Finanzas durante la ejecución presupuestaria asignará estos recursos a los programas y proyectos que cuenten con los requisitos establecidos. Se establecerán en el reglamento de este Código los mecanismos que permitan garantizar que el financiamiento, dentro del marco constitucional y del presente Código, pueda ser reasignado de manera ágil entre programas y proyectos en función de la ejecución de los mismos. En la proforma del Presupuesto General del Estado se incluirá el límite anual de endeudamiento neto para consideración y aprobación de la Asamblea Nacional (Ecuador M. d., Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

Art. 125.- Límites al endeudamiento para gobiernos autónomos descentralizados.- Para la aprobación y ejecución de sus presupuestos, cada gobierno autónomo descentralizado deberá observar los siguientes límites de endeudamiento:

1. La relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al doscientos por ciento (200%); y,

2. El monto total del servicio anual de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el veinte y cinco por ciento (25%) de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento. Se prohíbe a las instituciones públicas y privadas conceder créditos a los gobiernos autónomos descentralizados que sobrepasen estos límites, debiendo estos últimos someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal que

será aprobado por el ente rector de las finanzas públicas (Ecuador M. d., Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

Art. 126.- Destino del endeudamiento.- Las entidades del sector público que requieran operaciones de endeudamiento público lo harán exclusivamente para financiar:

1. Programas.
2. Proyectos de inversión:
 - 2.1 Para infraestructura; y,
 - 2.2 Que tengan capacidad financiera de pago.

3. Refinanciamiento de deuda pública externa en condiciones más beneficiosas para el país. Se prohíbe el endeudamiento para gasto permanente. Con excepción de los que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia; previa calificación de la situación excepcional, realizada por la Presidenta o el Presidente de la República (Ecuador M. d., Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

Como tercer punto importante de los parámetros legales en los que se elaboran y diseña las finanzas públicas en el Ecuador, observamos el Reglamento del Código orgánico de planificación y finanzas públicas que nos menciona lo siguiente:

Art. 65.- Marco analítico de la programación fiscal.- A fin de evaluar la posición y sostenibilidad fiscal del sector público y su repercusión macroeconómica, los análisis deben distinguir entre ingreso fiscal y entrada; y, gasto fiscal y erogación.

Desde la perspectiva de la programación fiscal, si bien todo ingreso fiscal es una entrada, no todas las entradas representan ingreso fiscal. Este último sólo consiste en las entradas que no dan lugar a una obligación de reembolso. Las entradas provenientes de préstamos y otras operaciones de financiamiento al sector público no constituyen ingreso fiscal, porque los préstamos deben reembolsarse. Análogamente, no todas las erogaciones o egresos constituyen gastos fiscales. El reembolso de un préstamo no es un gasto fiscal, porque emana de una obligación asumida al recibir el préstamo; en cambio los pagos de intereses, son una partida del gasto fiscal.

La presentación de la información de la programación fiscal del sector público se hará bajo el esquema ahorro-inversión-financiamiento. El ingreso menos el consumo corriente refleja el ahorro; al cual cuando se le substraen la inversión debe por identidad contable ser igual al financiamiento. Es decir, que los ingresos y los gastos se registran "sobre la línea", mientras que el lado del financiamiento (entradas y erogaciones no fiscales) se los registra "bajo la línea" (Ecuador M. d., Reglamento al código orgánico de planificación y finanzas públicas, 2012)

Art. 133.- Estados agregados y consolidados de la deuda pública.- El Ministerio de Finanzas elaborará los estados agregados y consolidados de la deuda pública del sector público, hasta sesenta (60) días después de finalizado cada mes, mismos que servirán de base para calcular la relación deuda/PIB.

Para establecer el monto total del endeudamiento público y evitar que sobrepase el límite previsto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, deberá considerarse el indicador deuda pública/PIB. Para el cálculo de este indicador, el Ministerio de Finanzas expedirá la norma técnica Correspondiente. Este indicador deberá elaborarse y proyectarse, al menos para los saldos finales, para los siguientes cuatro años.

Se observará lo establecido en el artículo 15 del Código Orgánico Monetario y Financiero. (Ecuador M. d., Reglamento al código orgánico de planificación y finanzas públicas, 2012)

Art. 134.- Reasignación de financiamiento.- En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 118 último inciso y del artículo 124 cuarto inciso del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y dado que no existe destino específico para el endeudamiento público más allá de lo previsto en la Constitución de la República y dicho Código, el Ministerio de Finanzas podrá, sin necesidad de trámite previo alguno, reasignar en la ejecución presupuestaria los recursos de deuda que originalmente estaban destinados a un fin, siempre y cuando el nuevo destino cumpla con los siguientes requisitos:

1. Que, el nuevo destino se enmarca en lo previsto en el artículo 126 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas;
2. Que cumpla con el artículo 118 inciso quinto del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas;
3. Que se trate de créditos de libre disponibilidad, incluidos los de apoyo a balanza de pagos; y,
4. El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 126 del Código se verificará exclusivamente en la liquidación presupuestaria.

En caso de que el Ministerio de Finanzas utilice recursos de créditos con destino específico para optimizar la liquidez del Estado, deberá reponer dichos recursos en un periodo que no afecte la normal ejecución del programa o proyecto que es destino específico de dicho crédito (Ecuador M. d., Reglamento al código orgánico de planificación y finanzas públicas, 2012)

Art. 135.- Información relativa al endeudamiento público.- 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, no sobrepase el cuarenta por ciento (40%) del producto interno bruto (PIB). El Ministerio de Finanzas emitirá las normas técnicas respectivas que regularán los límites específicos para las entidades sujetas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Para el cumplimiento de la responsabilidad señalada en el inciso anterior, las entidades y organismos del sector público, considerando los diversos instrumentos de endeudamiento público, remitirán información del movimiento y saldo de su deuda al Ministerio de Finanzas de manera obligatoria y en el formato y periodicidad que éste requiera. Adicionalmente, las entidades financieras públicas remitirán, mensualmente, información relacionada con el movimiento y saldo de la deuda contraída con ellas por las entidades y organismos del sector público así como las inversiones realizadas en los instrumentos financieros emitidos o estructurados por ellas.

La información recibida deberá ser procesada y registrada en el sistema de información que deberá establecer el Ministerio de Finanzas para el efecto.

Adicionalmente, la Superintendencia de Bancos y Seguros, la Superintendencia de Compañías, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y el Banco del Estado deberán remitir de manera obligatoria un reporte de saldos y movimiento de deuda pública de las entidades públicas que no forman parte del Presupuesto General del Estado, de conformidad con su competencia y en los formatos establecidos de manera mensual (Ecuador M. d., Reglamento al código orgánico de planificación y finanzas públicas, 2012)

Art. 136.- Límites al endeudamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.- Para los fines del cálculo y seguimiento de los límites de endeudamiento previsto en el inciso primero del artículo 125 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los gobiernos autónomos descentralizados deberán remitir obligatoriamente, de forma trimestral, al Ministerio de Finanzas:

1. El saldo total de su deuda pública, mismo que consiste en el saldo de todos los conceptos previstos en el inciso segundo del artículo 123 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, incluida la deuda flotante vigente a la fecha;
2. El monto total del servicio anual de la deuda del GAD, que incluirá a más de las correspondientes amortizaciones e intereses, todos los demás costos financieros de cada operación de endeudamiento público; y,
3. Los ingresos totales anuales, que comprenden la totalidad de los ingresos sin incluir las cuentas de financiamiento, ni cualquier otro recurso temporal o que no tenga característica de permanente.

Para la aprobación de nuevas operaciones de crédito público, los límites de endeudamiento establecidos en el artículo 125 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, deberán calcularse y proyectarse para al menos los cuatro próximos años, sin que en ninguno de ellos sobrepase los porcentajes establecidos en la ley. El Ministerio de Finanzas emitirá las normas técnicas respectivas para la presentación de la información y el seguimiento de los límites de endeudamiento así como el plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal (Ecuador M. d., Reglamento al código orgánico de planificación y finanzas públicas, 2012)

Art. 137.- Límites de endeudamiento del resto del sector público.- Para el resto de entidades que no son gobiernos autónomos descentralizados ni pertenecen al Presupuesto General del Estado, el Ministerio de Finanzas emitirá la norma técnica para el límite de endeudamiento, incluidas las titularizaciones y emisión de otros valores (Ecuador M. d., Reglamento al código orgánico de planificación y finanzas públicas, 2012)

Art. 141.- Endeudamiento de personas jurídicas de derecho público mediante títulos valores.- Tratándose de emisiones y colocaciones de bonos u otros títulos valores, incluidas las titularizaciones, se anexará a la documentación para la aprobación del Comité de Deuda Pública, o de la máxima autoridad institucional de la entidad, cuando no se requiera de dicho comité la resolución con la cual el Ministerio de Finanzas concedió la aprobación a que se refieren los artículos 142 y 144 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Ecuador M. d., Reglamento al código orgánico de planificación y finanzas públicas, 2012)

Art. 142.- Endeudamiento de la República del Ecuador por montos superiores al 0.15% del Presupuesto General del Estado.- La aprobación de los términos y condiciones financieras de operaciones de crédito público del Estado ecuatoriano y la autorización de las contrataciones pertinentes que se efectúen como medios de financiamiento del Presupuesto General del Estado, será emitida por el Comité de Deuda y Financiamiento, previo informe del Ministerio de Finanzas. El pronunciamiento del Comité de Deuda y Financiamiento no tratará sobre los aspectos legales de los contratos de endeudamiento.

Cuando se trate de operaciones de endeudamiento del Estado Central a través del Ministerio de Finanzas, cuyo monto sea menor al 0,15% del Presupuesto General del Estado, no se requerirá autorización del Comité de Deuda (Ecuador M. d., Reglamento al código orgánico de planificación y finanzas públicas, 2012)

Como cuarto y último punto de los lineamientos en el que se desenvuelven en Ecuador la utilización de las herramientas de política fiscal, se encuentran las disposiciones

contenidas en el Manual de procedimientos endeudamiento público del cuál se destaca las definiciones que textualmente se cita en el Anexo No.

2.5 Marco institucional. Dirección de la política económica

En Ecuador la dirección de la política económica la ejercen el poder ejecutivo a través de un staff de servidores públicos concentrados en el Ministerio Coordinador de la Política Económica que tiene la regulación directa de toda la política económica en conjunto con las siguientes instituciones:

- Ministerio de Finanzas
- Banco Central del Ecuador, BCE
- Servicio de Rentas Internas, SRI
- Corporación de Seguro de Depósitos, COSEDE
- Banco de Desarrollo del Ecuador, BDE (ex BEDE)
- Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS)
- Banco Ecuador, BANECUADOR (ex BNF)
- Corporación Financiera nAcional (CFN)
- Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias,
- Servicio Nacional de Aduana (SENAE)

El ministerio coordinador de la política económica establece los lineamientos de política económica necesarios para la ejecución del plan económico (Plan Nacional de desarrollo) a través del Ministerio de Finanzas.

Dentro de lo concerniente a la política fiscal y la sostenibilidad, solvencia del Estado, se dictan los lineamientos en el Ministerio en mención en el área de coordinación estratégica del Sector fiscal.

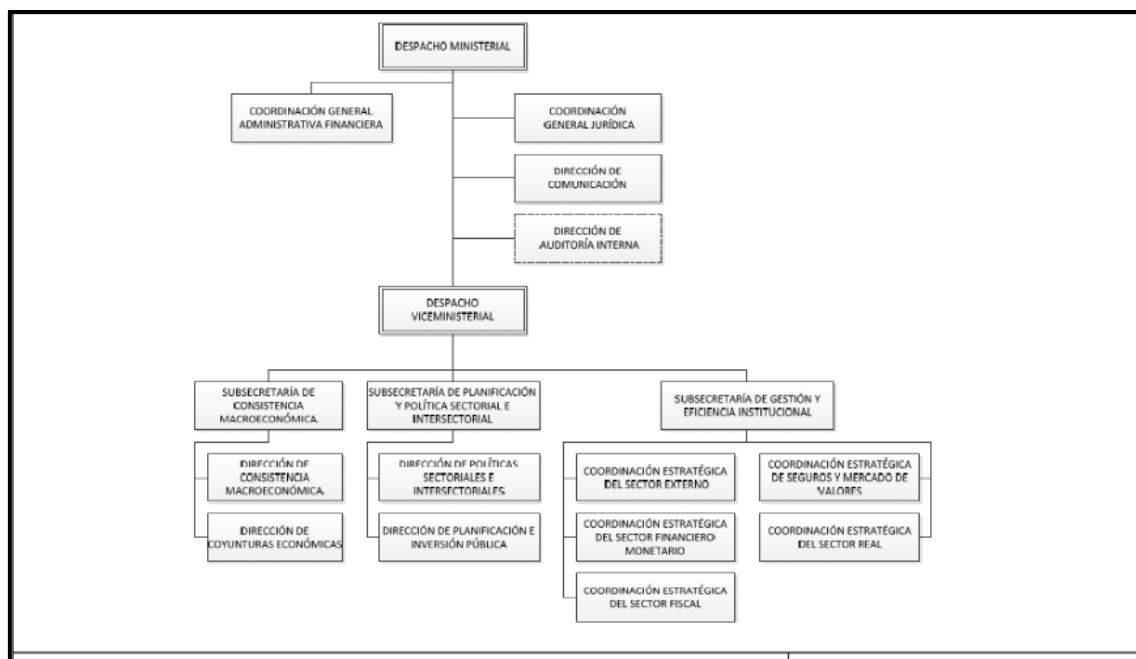


Figura 18: Organigrama de Subsecretarías del Ministerio Coordinador de la política económica.

Tomado de: www.finanzas.gob.ec. Adaptado por: El autor.

Una vez que el Ministerio de coordinación de la política económica establece los lineamientos de política fiscal para el desarrollo del plan nacional de desarrollo, emite los direccionamientos para la ejecución de la mencionada política al ministerio de finanzas, quien ejecuta la política fiscal con una amplia gama de áreas dedicadas casi exclusivamente a esta tarea.

Las áreas que principalmente se encargan de utilizar las herramientas necesarias para alcanzar los objetivos de política económica los podemos observar en la figura #

Principalmente son las subsecretarías de:

- Política Fiscal
- Presupuesto
- Financiamiento público
- Innovación de las finanzas públicas

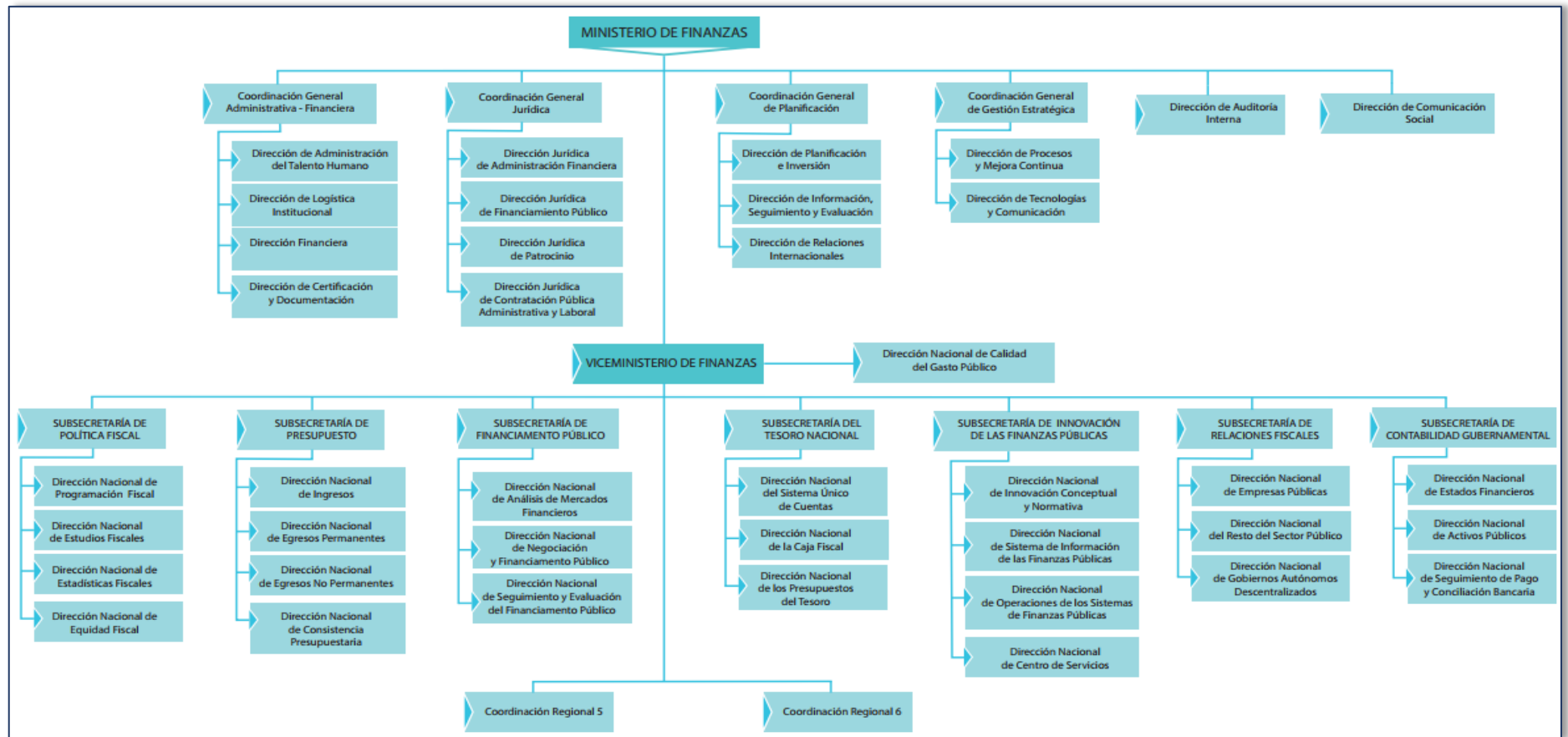


Figura 19: Organigrama del Ministerio de Finanzas. Tomado de: www.finanzas.gob.ec Elaborado por: El autor

Capítulo III

3. Metodología de la investigación.

3.1 Aspectos metodológicos

El contenido de este estudio monográfico en primera instancia se realizó a partir de documentación especializada en economía ecuatoriana; de referencias bibliográficas nacionales e internacionales sobre las teorías desarrolladas para el diagnóstico, evaluación y gestión de la sostenibilidad fiscal y solvencia del gobierno. La información recopilada se extrajo y sintetizó tomando en consideración que los criterios de diagnóstico, evaluación y gestión de la sostenibilidad fiscal y solvencia del gobierno han ido tomando varios enfoques a través del tiempo y se recoje los aspectos mas relevantes de estas teorías.

Este trabajo se ha desarrollado combinando la metodología de investigación de mayor uso para este tipo de trabajos como son los métodos: descriptivo, deductivo y cuali-cuantitativo.

La metodología decriptiva se ha aplicado, debido a que se obseró los hechos y fenómenos actuales en cuanto a deuda y sostenibilidad fiscal se refiere y sus características y además de la recolección y tabulación de datos se ha interpretado la información recopilada (Leiva Zea, 1984).

La metodología deductiva aplicada, se refiere a que en la presente investigación se tomó leyes, fundamentos, conceptos, normas y principios generales de la teoría económica, los elementos de juicio necesarios para extraer consecuencias y conclusiones en base a el desarrollo de la información recopilada del tema de series históricas (Leiva Zea, 1984).

Por último el método de investigación cuali-cuantitativo desarrollado, se utilizó en el escogitamiento de las variables a analizar, identificando cuáles son de significancia relevante en el aálisis de la política fiscal y posteriormente se utilizó la metodología de índices mencionados posteriormente en el marco teórico y utilizando programas informáticos, se obtuvo resultados numéricos de las variables escogidas e identificas.

La metodología que se propone en el análisis de sostenibilidad fiscal, análisis de deuda y demás de este tipo ha sido propuesto por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y por las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) de las que estamos utilizando los indicadores de deuda.

A partir del establecimiento de criterios claros de evaluación en el ámbito de la sostenibilidad fiscal, solvencia del Estado y sostenibilidad de deuda se realiza el diagnóstico y cálculos a partir de metodología propuestas por el Fondo Monetario Internacional (IMF); la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD); la metodología propuesta por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) de acuerdo a Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). Se utilizará el método cualitativo – cuantitativo para determinar las implicaciones que ha tenido (herramienta de política fiscal) el endeudamiento externo y la sostenibilidad de la misma.

Como sustento a esta combinación de metodología de investigación utilizada, se han usado las cifras obtenidas del Banco Central del Ecuador, Cepalstat, Banco Mundial, The dialogue, The economist unit, Ministerio de Finanzas de Ecuador y FMI, estas cifras serán analizadas en excel principalmente.

Capítulo IV

4. Análisis estructural y coyuntural del endeudamiento ecuatoriano.

El análisis estructural de la política fiscal como fue señalado en la fundamentación teórica del presente trabajo monográfico, hace énfasis en que la política fiscal ha tomado gran importancia entre las economías emergentes debido a la experiencia de años anteriores en temas de endeudamiento, tanto en el que los países de Latinoamérica como en Asia y Europa en los últimos años.

El análisis planteado considera como eje central la sostenibilidad fiscal, o dicho de otra manera la sostenibilidad de las finanzas del Estado. Trataremos de medir la intertemporalidad de las decisiones, en este sentido y las consecuencias que esas decisiones podrían ocasionar. La falta de sostenibilidad fiscal muy frecuentemente desencadena una serie de “ajustes dolorosos” como el recorte del gasto público, incremento de los impuestos, venta de activos estatales, moratoria de la deuda. Como idea inicial enfatizaremos que el análisis de la política fiscal se traduce como el análisis de la sostenibilidad fiscal que es equivalente a mantener la solvencia del Estado sin tener que recurrir en recorte de gastos, monetización de los déficit fiscales, incremento de impuestos, mayor endeudamiento o repudio de la deuda (Cáceres Hernández, 2004).

La sostenibilidad fiscal y solvencia de las finanzas públicas tiene una relación directa con la generación intertemporal de flujos de dinero dentro de la economía que den la facilidad de cumplir con el servicio de la deuda y que esto sea constante en el futuro sin tener que comprometer la situación patrimonial del Estado, es decir el Estado puede incurrir en déficit fiscal e inclusive financiarlos con nueva deuda siempre y cuando mantenga una posición firme de poder honrar sus obligaciones (Maldonado & Fernandez, 2007).

4.1 Análisis de indicadores básicos de la sostenibilidad fiscal

Los indicadores iniciales que se analizarán son descriptivos, es decir una breve observación de los resultados de las operaciones del Estado, que se refleja en las operaciones del sector público no financiero. Los indicadores que analizaremos son:

- Indicador de Restricción presupuestaria del gobierno
- Indicador de la Brecha Fiscal – Crecimiento económico
- Indicador de Brecha primaria de corto plazo

- Indicador de consistencia tributaria
- Límite Natural de Endeudamiento

Cabe recalcar que este tipo de análisis se deben realizar en medidas de tiempo amplias donde se pueda observar los efectos de la política fiscal y los efectos de las decisiones de los gobernantes en el tiempo. Es por esto que el análisis que se plantea en este trabajo investigativo es de 2006 – 2016, incluyendo el primer trimestre del 2017, para poder realizar comparaciones importantes que se observan en un período mas extenso y de la influencia de muchos factores económicos que influyen en las variables macroeconómicas.

El primer elemento a analizar es el Presupuesto general del Estado del sector público no financiero, SPNF¹⁹ en base devengado, debido a que ya fue ejecutado los años anteriores.

Tabla 1.
Balance Primario 2006 - 2017

Años	2006	2007	2008	2009	2010	2011
INGRESOS TOTALES	11,262.69	13,630.61	22,108.40	18,378.10	23,178.00	31,189.90
GASTOS TOTALES	9,031.48	11,445.42	21,056.50	20,261.30	23,710.00	30,788.10
SUPERAVIT/DEFICIT PRIMARIO	2,231.20	2,185.19	1,051.90	-1,883.20	-532.00	401.80

Años	2012	2013	2014	2015	2016	A Abr. 2017
INGRESOS TOTALES	34,569.90	37,259.70	39,031.90	33,585.70	30,314.30	24,586.80
GASTOS TOTALES	34,741.60	40,636.60	43,322.70	37,308.90	36,067.00	24,957.90
SUPERAVIT/DEFICIT PRIMARIO	-171.70	-3,376.90	-4,290.80	-3,723.20	-5,752.70	-371.10

Fuente: Banco central del Ecuador. 2018.

Elaborado por: El autor

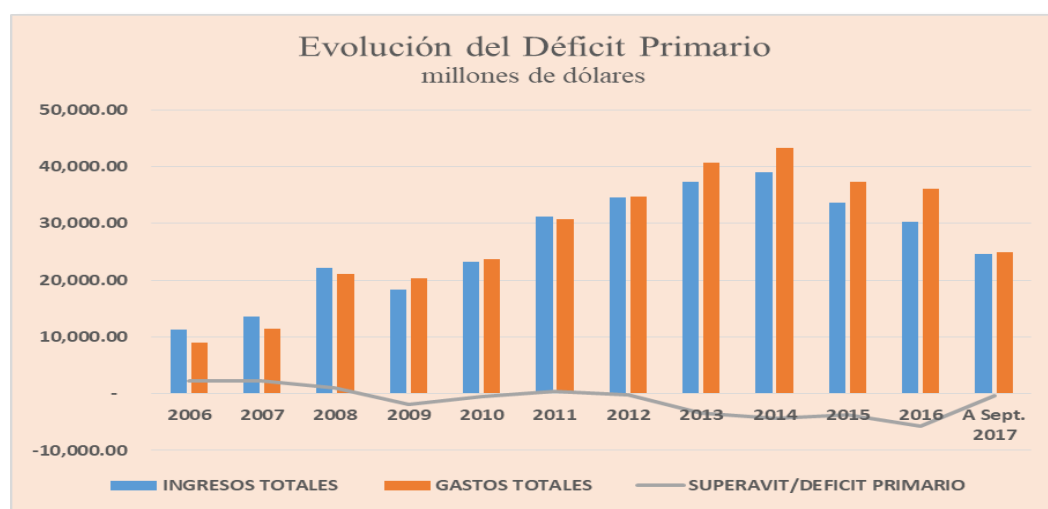


Figura 20: Evolución del Déficit Primario. Fuente: BCE. 2018. Elaborado por: El autor.

¹⁹ SPNF. Sector público no financiero.

Este primer elemento de análisis el PGE en base devengado del SPNF, se convierte en el principal proveedor de variables para la búsqueda de una política fiscal sostenible o insostenible. Como podemos observar como primera característica de los presupuestos estatales es que la mayoría de estos son deficitarios y que en promedio el déficit primario llega a los USD. -1,186.00 millones aproximadamente en el período analizado y que estas necesidades de efectivo en este período debieron ser cubiertas por aumento de la recaudación tributaria, incremento de exportaciones petroleras, aumento de remesas, incremento de resultados positivos de las empresas públicas o por endeudamiento público.

El análisis anterior nos lleva al siguiente punto a analizar y que es menester conocer para la principal justificación del presente análisis. Los déficits del Estado fueron financiados con deuda, entre otras fuentes principales de ingresos del país. Hay que tomar en consideración que también en algunos años de la bonanza de los precios altos del petróleo la economía ecuatoriana creció y de la mano de estos mejoraron los ingresos estatales, movidos por un mayor dinamismo de la economía que conllevó a mejorar las recaudaciones tributarias.

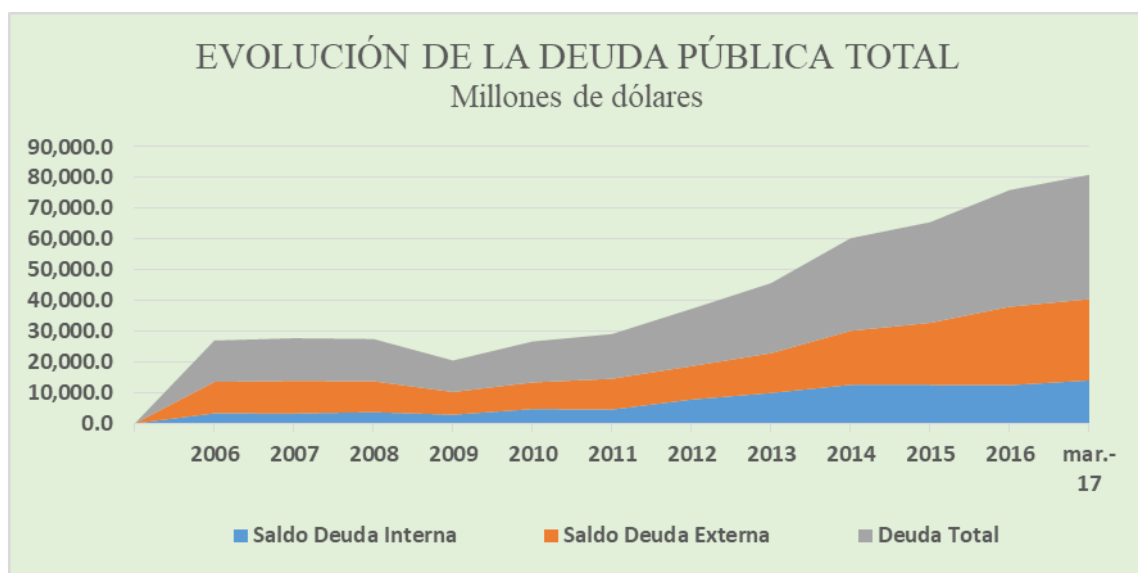


Figura 21: Evolución de la Deuda pública 2006 – 2017 1t. Fuente: BCE. 2018. Elaborado por: El autor.

Como podemos observar en el gráfico anterior la deuda es creciente y de acuerdo a las estadísticas oficiales del BCE, la deuda pública pasó de USD. 13,492.42 millones en el 2006 a USD. 40,842.90 millones para el 2015 lo que significa un incremento de 180%.

4.1.1 Balance primario.

Como primer elemento a obtener derivado del análisis mas básico de los PGE, podemos analizar el Déficit / Superávit primario que se obtiene de la diferencia entre los ingresos estatales y los gastos estatales (- los intereses). Con esta sencilla resta podemos observar que la deuda desde el 2006 viene creciendo, lo que fácilmente deja observar, como primera lectura, las necesidades del Estado para poderse financiar, es decir a simple vista podríamos entender que para que el Estado vaya cumplido bien o mal sus actividades, ha tenido que recurrir, durante todo el período analizado, permanentemente a endeudamiento que pasó en el 2006 de USD. 14,536 millones aproximadamente a USD. 40,465 millones aproximadamente a abril de 2017.

Esta visión inicial a simple vista nos demostraría un desequilibrio en las finanzas públicas que sería la causa del permanente endeudamiento en esos 10 años. Pero este análisis no es del todo válido ya que podemos obtener una visión mas clara observando mejor el Presupuesto del Estado y comparando las cifras de deuda através de indicadores.

Inicialmente nos enfocamos en el indicador básico de sostenibilidad fiscal que se muestra en la denticidad más básica en este tipo de análisis como lo es $I_t - G_t =$ Superávit/Déficit, donde:

I_t = Ingresos petroleros y no petroleros (tributarios, arancelarios, superavit/déficit de las empresas públicas)

G_t = Gasto corriente (incluidas las transferencias al sector privado) y de capital en base caja, excepción hecha del pago de intereses domésticos y externos que están en base devengado y que en la metodología del Banco Central se traduce como déficit primario.

Como se observa en la tabla # 1 podemos ver que en el 2006 existió un superávit de USD. 2,231 millones, llegando a su punto mas crítico en el 2014 con un déficit de USD. 4,290.80 millones y en 2016 con un déficit de USD. 5,752.70 millones para terminar en sept. de 2017 en USD. 317.10 millones con un promedio de déficit en el período de USD. 1,185.96 millones.

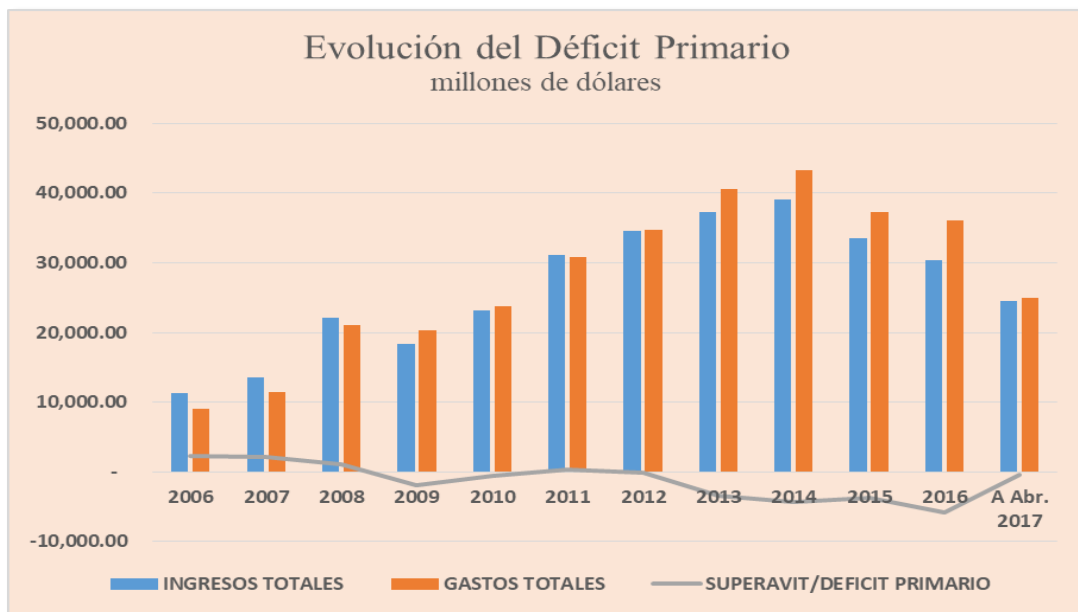


Figura 22: Evolución de la Brecha fiscal. Fuente: BCE. 2018 Elaborado por: El autor.

Como podemos observar este indicador tiene tendencia de déficit creciente, su punto mas crítico fue en 2016 con un déficit de USD. 7,313.40 millones iniciando la crisis de liquidez desde el 2013 con un déficit de USD. 4,347.50 manteniendo un promedio de USD. 2,098.62 millones en todo el período analizado.

Este comportamiento ya es ampliamente conocido y tiene su origen de acuerdo a las autoridades del momento y las actuales a la caída e inestabilidad de los precios del petróleo de los cuales la economía ecuatoriana es altamente dependiente.

Esta relación la podemos observar previamente en el gráfico siguiente:

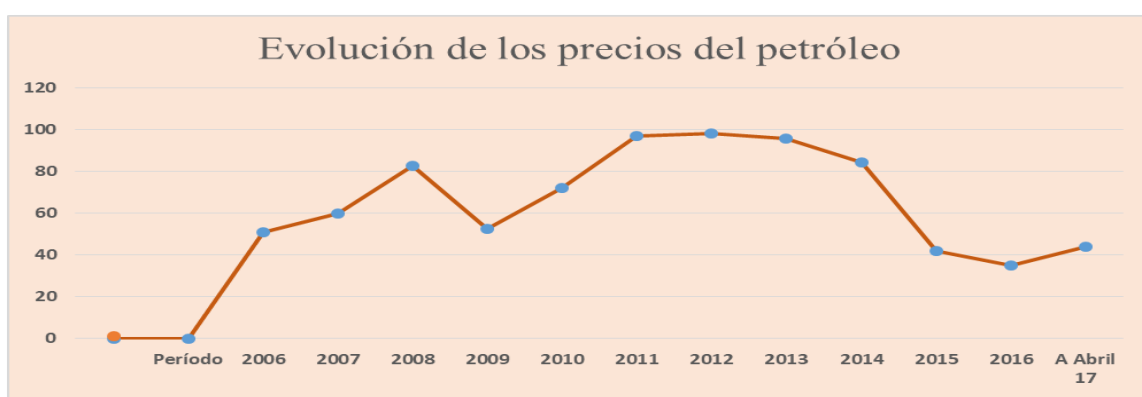


Figura 23: Evolución de precios de petróleo 2006 - 2017 1t. Fuente: BCE. 2018 Elaborado por: El autor.

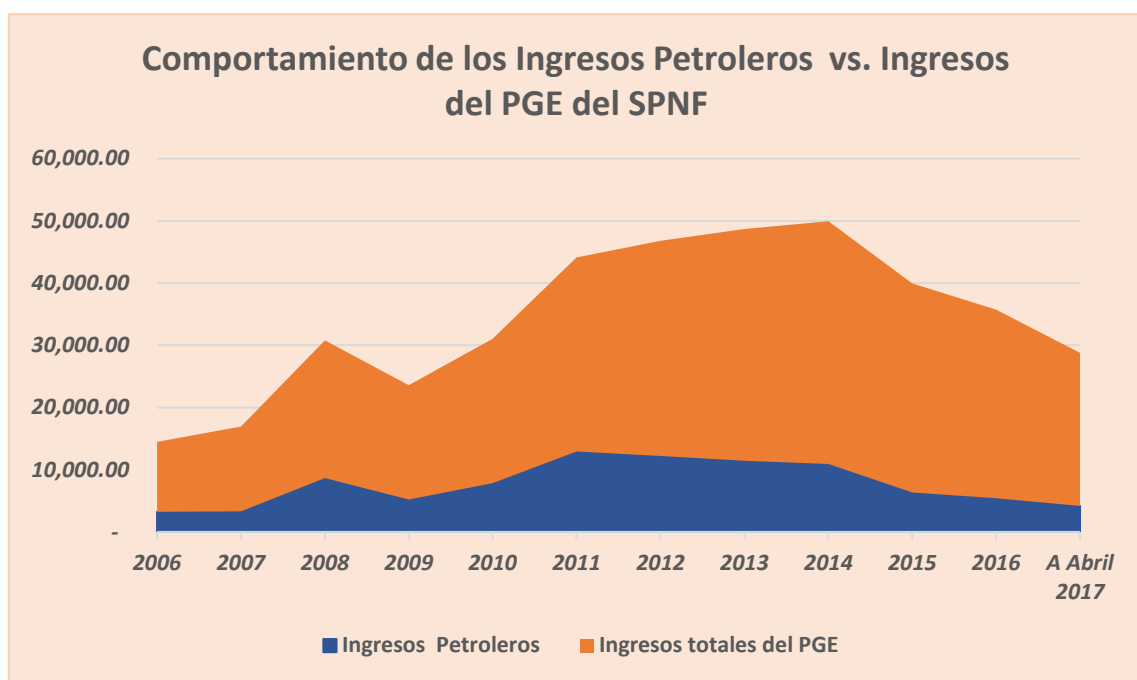


Figura 24 Comportamiento de los Ingresos Petroleros vs. Ingresos del PGS del SPNF. Fuente: BCE. 2018. Elaborado por: El autor.

Como se puede observar en la gráfica anterior los precios del crudo estaban al alza a partir de 2007 y comenzaron a subir considerablemente desde el 2010 llegando a su punto mas alto en el 2011 y 2012 cuando llegó a 97 y 98 dólares por barril respectivamente. Esta subida de los precios de petróleo al traducirse en incremento de ingresos al tesoro nacional, debió dar como resultado la disminución de deuda haciendo énfasis en una calidad de gasto enfocada al desarrollo y que pudiera hacer sostenible las finanzas del Estado en términos de solvencia es decir disminuyendo el endeudamiento y utilizando el dinero en inversiones productivas, eficientes y efectivas.

Como podemos observar a medida que se incrementaron los precios del petróleo también mejoró los ingresos del Fisco por esta actividad, pero hay un detalle importante que resaltar, debido a que el estilo de política económica del período analizado se basaba en fomentar el crecimiento através del gasto e inversión pública, de la misma forma que subieron los ingresos estatales subió la inversión interna bruta, que es el resultado de la $FBKF^{20}$ + las existencias (en precios constantes).

Como se observa a continuación una buena la tendencia alcista de la curva de inversión interna bruta

²⁰ **FBKF**: Formación bruta de capital fijo

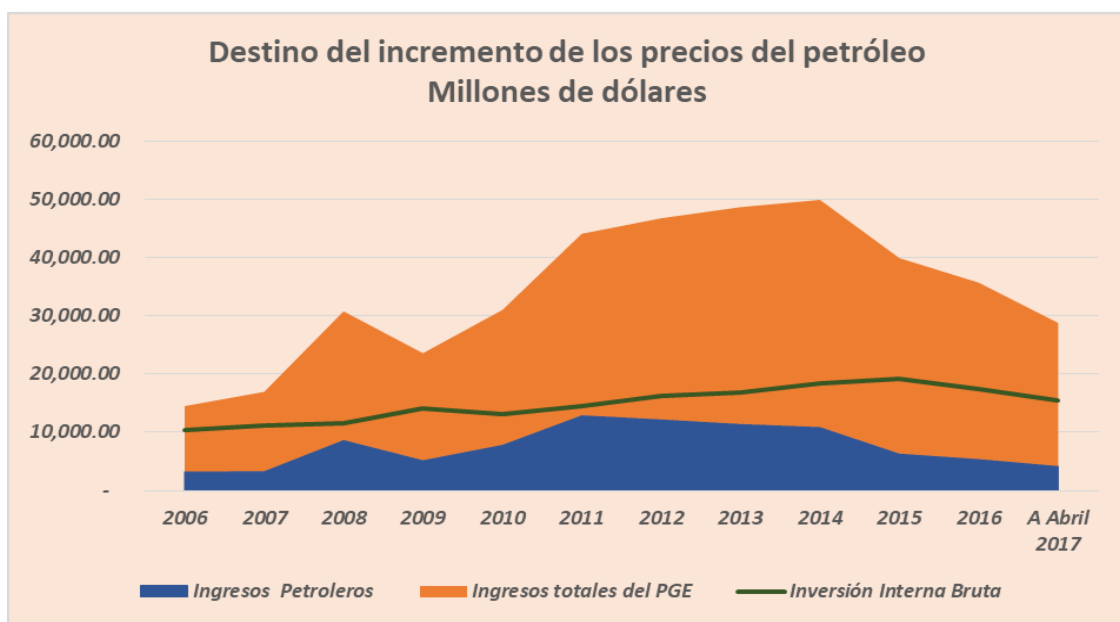


Figura 25: Destino del Incremento de los precios del petróleo. Fuente: BCE. 2018. Elaborado por: El autor.

Es importante aclarar que si bien es cierto la inversión interna bruta explica las inversiones en dinero que se realizaron en la economía, también éstas están compuestas por las inversiones del sector privado, así como del sector público; pero debemos conocer también que al incrementarse los precios del petróleo esto genera una cadena de incrementos debido a la expansión del gasto en la economía, se incrementa la producción y con esta lleva de la mano al consumo que se reactiva y dinamiza al sector productivo que produce más, vende más y tributa más, lo que nos lleva al análisis siguiente:

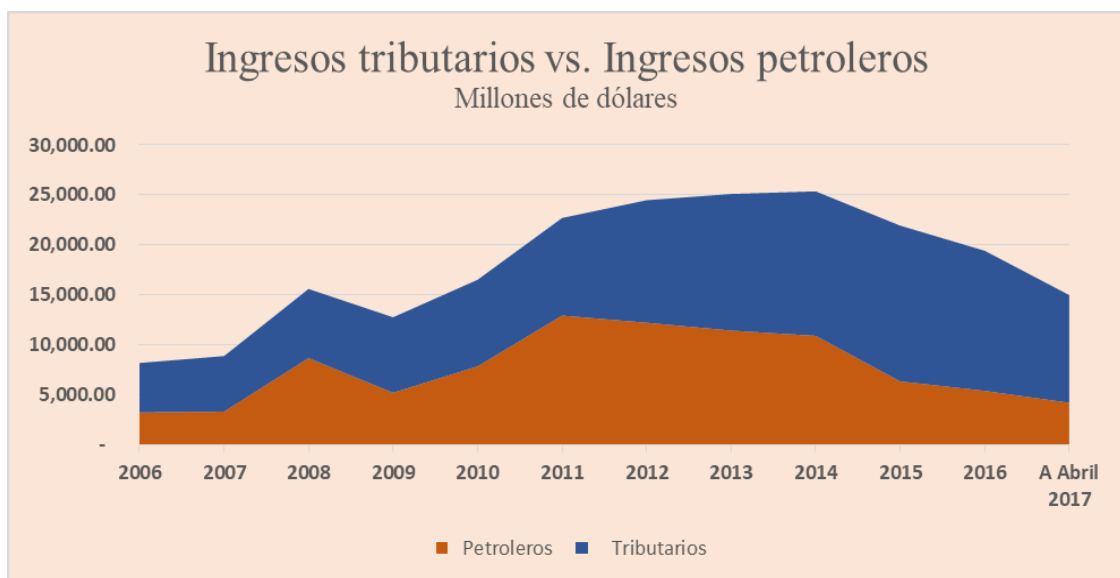


Figura 26: Comparación de Ingresos tributarios vs. Ingresos petroleros. Fuente: BCE. 2018. Elaborado por: El autor

Como observamos en el cuadro anterior, si bien es cierto los ingresos tributarios siguen una misma tendencia igual que los ingresos petroleros, también podemos observar que los ingresos tributarios han venido creciendo abultadamente probablemente por un aumento en la presión fiscal o por una recaudación eficiente masiva de la administración tributaria, interrogante que despejaremos en este trabajo posteriormente.

Como se dice en el argot popular “el que más gana es el que más gasta” y nuestro país no podía ser la excepción y ante el festín de los precios del petróleo incrementando y favoreciendo el crecimiento de la economía, se incrementó el gasto público y las inversiones locales como ya hemos observado, pero nos daremos cuenta ahora en el gráfico siguiente la relación tendencial de los ingresos tributarios y petroleros para financiar el gasto público del SPNF.

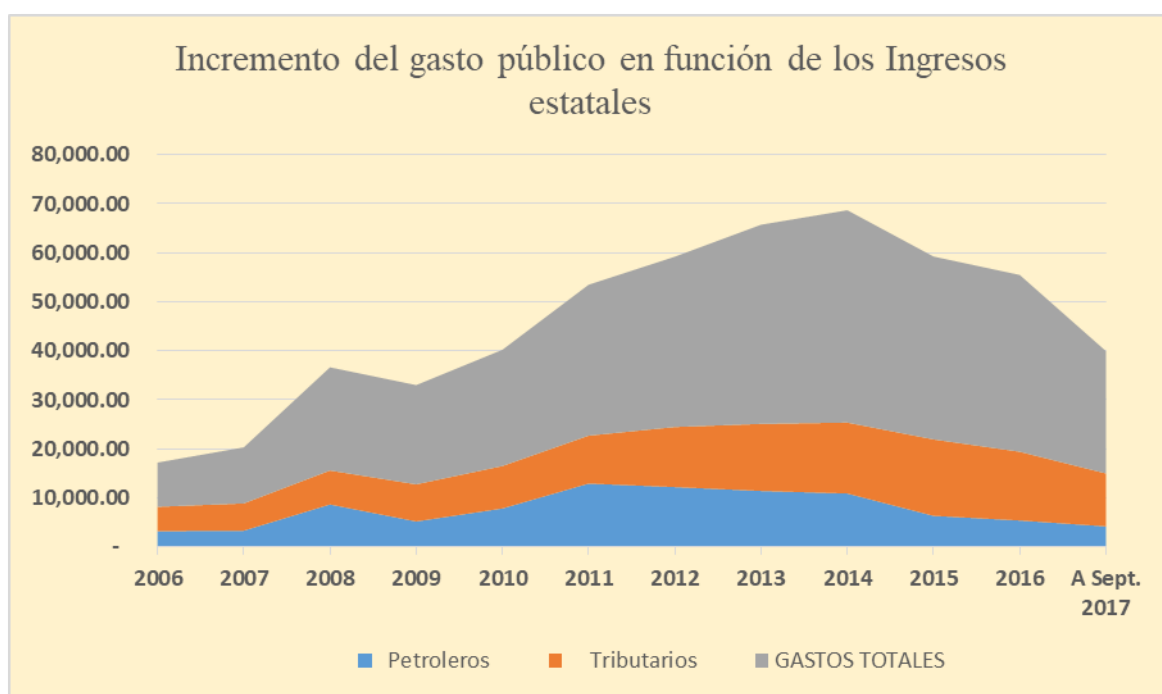


Figura 27: Incremento del Gasto público: Ecuador 2006 - 2017 1t. Fuente: BCE. 2018. Elaborado por: El autor.

Como analizamos en la figura que antecede podemos observar el creciente ingreso del Estado por concepto de ingresos petroleros, que llevaron de la mano a la recaudación tributaria debido a la política expansionista de inversión pública de la administración del expresidente, Rafael Correa, y con esto a incrementar también el gasto público, si se malgastó o no el dinero en infraestructura inconclusa o innecesaria, no es tema central de este trabajo monográfico, sin embargo cabe recordar las frases célebres de “la abuelita”: “uno se cobija hasta donde le lega la sábana” ó el también muy conocido “no te metas en camisa de once varas”.

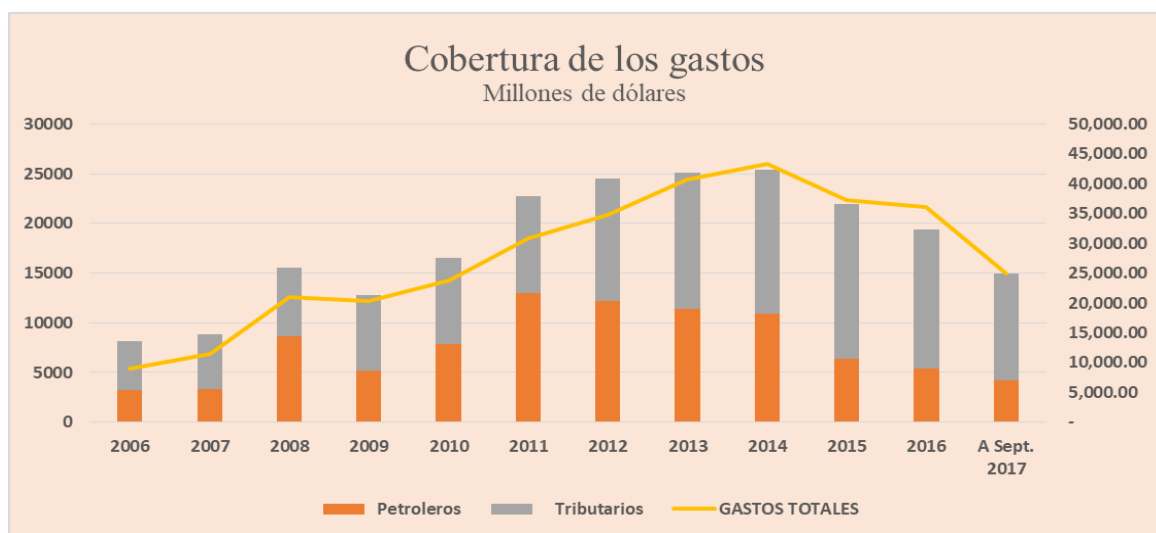


Figura 28: Cobertura de Gasto público.

Fuente: BCE. 2018 Elaborado por: El autor.

En la figura que observamos se muestra claramente como el comportamiento de un presupuesto procíclico en vez de haber asegurado la liquidez futura, la fue utilizando inclusive por encima de estos ingresos petroleros extraordinarios y tributarios a sabiendas de que esta era “una promoción de altos precios de petróleo” que en cualquier momento se terminaría y que el regreso de la misma es incierto. Sin embargo todo esto nos facilitó el desarrollo de la infraestructura actual, pero nos dieron una sensación de sostenibilidad y solvencia inexistente porque estábamos financiando nuestro desarrollo con recursos propios solamente sino también con recursos prestados que fueron liquidando y comprometiendo la liquidez futura.

4.1.2 Indicadores de Restricción presupuestaria del gobierno. Este indicador es la mínima expresión mas básica de la restricción presupuestaria que enfrenta un gobierno para hacer frente en un futuro inmediato a sus principales obligaciones.

$$D_{t+1} = D_t(1 + r_t) + BP_t$$

Partiendo de la ecuación anterior podemos determinar cuanto es la restricción presupuestaria del cambio de la deuda original o el período anterior al llegar el nuevo año fiscal junto con el déficit primario del PGE. Así obtuvimos como resultado un indicador de restricción presupuestario creciente, que aunque se ha trabajado con un supuesto de tasa promedio constante de la deuda de 6% de acuerdo a las declaraciones del exministro de finanzas Econ. Patricio Rivera.

Podemos observar en la tabla y gráfico siguientes como la restricción presupuestaria del SPNF va aumentando de USD. 17, 640 millones en el 2006 a USD. 28,964 millones en el 2017, mostrándonos que cada año se ha ido acumulando déficit para poder hacer frente al funcionamiento de los presupuestos.

Tabla 2.
Indicador de restricción presupuestaria del SPNF

Años	PIB Nominal	Deuda Soberana	Ingresos del PGE del SPNF	Gastos del PGE del SPNF	Superávit / Déficit Primario	Restricción Presupuestaria del Gobierno
2006	46,802.00	13,492.42	11,262.69	9,927.61	2,231.20	17,640.00
2007	51,007.80	13,872.57	13,630.61	12,306.65	2,185.19	16,487.15
2008	61,762.60	13,672.86	22,108.40	21,761.10	1,051.90	15,756.83
2009	62,519.70	10,231.20	18,378.10	20,610.30	-1,883.20	12,610.03
2010	69,555.40	13,336.60	23,178.00	24,122.60	-532.00	10,313.07
2011	79,779.80	14,553.00	31,189.90	31,290.20	401.80	14,538.60
2012	87,498.60	18,652.40	34,569.90	35,393.70	-171.70	15,254.48
2013	95,129.70	22,840.30	37,259.70	41,607.20	-3,376.90	16,394.64
2014	101,726.33	30,140.20	39,031.90	44,346.30	-4,290.80	19,919.92
2015	99,290.38	32,751.80	33,585.70	38,676.50	-3,723.20	28,225.41
2016	98,613.97	37,980.00	30,314.30	37,627.70	-5,752.70	28,964.21

Fuente: Banco central del Ecuador. 2018

Elaborado por: El autor



Figura 29: Indicador de Restricción presupuestaria del SPNF. Fuente: BCE. 2018. Elaborado por: El autor.

El punto mas bajo en este período de análisis en el que el indicador de restricción presupuestaria se ubicó fue en el 2009 en el que debido a una auditoría de deuda se reestructuro, refinanció y repudió deuda que hasta esa época había estado vigente y que con la auditoría quedó sin efecto y se dio de baja, por lo que el saldo de deuda pública tuvo una disminución.

“Lo primero la vida, después la deuda” manifestaba el Econ. Correa al referirse a la deuda del país, anunciando el cese de pagos del país en bonos con lo que provocaría

que los tenedores quieran deshacerse de sus títulos sacándolos al mercado por alrededor del 20% de su valor original. Mientras entre Carondelet y el ministerio de finanzas ya estaban listos USD. 800 millones destinados a recomprar USD. 3,000 millones de bonos de duda propia; que significarían un ahorro de USD. 7,000 millones que posteriormente veríamos reflejados en el saldo de deuda pública y en una restricción presupuestaria menor en esos años, ya que debía destinarse menos dinero para cubrir las obligaciones.

Esta buena jugada sumado a la auditoría de deuda pública debió ser un paso al éxito en la sostenibilidad de la deuda y en poder reestructurar la deuda y establecer hitos importantes que aseguraran la liquidez de la economía sin la necesidad de recurrir al endeudamiento agresivo.

4.1.3. Indicadores de Brecha Fiscal – Crecimiento económico. Este índice nos muestra mediante “un ingrediente nuevo” el resultado fiscal esperado en cada período, ¿cuál? Debió ser el resultado óptimo del superávit primario para al menos cubrir todos los gastos incurridos en un presupuesto anual del SPNF y este resultado deberá estar en términos del PIB nominal. Así se calculó y se obtuvo las siguientes respuestas:

Tabla 3.
Indicador de Brecha Fiscal – crecimiento económico

Años	Indicador Deuda / PIB	Indicador de brecha fiscal - crec. econ.	$d - d^* \geq 0$	$d - d^* < 0$
2006	28.83%	0.37	Sostenible	-
2007	27.20%	0.48	Sostenible	-
2008	22.14%	0.08	Sostenible	-
2009	16.36%	1.37	Sostenible	-
2010	19.17%	0.13	Sostenible	-
2011	18.24%	0.03	Sostenible	-
2012	21.32%	0.05	Sostenible	-
2013	24.01%	0.05	Sostenible	-
2014	29.63%	0.06	Sostenible	-
2015	32.99%	-0.17	-	Insostenible
2016	38.51%	-0.60	-	Insostenible

Fuente: Banco central del Ecuador. 2018. Elaborado por: El autor

Como podemos observar este indicador que se relaciona directamente con el crecimiento económico nos muestra como la política fiscal fue caminando por una senda bastante segura al mantenerse la economía en crecimiento y la relación deuda PIB constante desde el 2006 al 2009, manteniéndola entre 16 % y 29% sin llegar al 30%. Naturalmente esos son los resultados que obtendíamos si la economía se presenta en

constante crecimiento, sin embargo en los dos últimos años del análisis comienza a presentar incompatibilidad, debido al decrecimiento de la economía que se ve afectada por la vulnerabilidad con el sector externo y se comenzó a incurrir en endeudamiento pasando la razón deuda PIB de 32.99% en el 2015 al 38.51% en el 2016 volviéndose insostenible el indicador debido a que el mayor endeudamiento requiere un resultado fiscal esperado mayor que obligará al Estado incurrir en mas deuda si persiste el estancamiento actual.



Figura 30: *Indicador de Brecha Fiscal – Crecimiento econ.* Fuente: BCE. 2018 Elaborado por: El autor.

Sin embargo gráficamente podemos observar con mayor claridad que para mantener un presupuesto fiscal positivo mínimo que nos permita mantener superávit permanente venimos caminando desde el 2011 por el filo de la navaja y se hizo evidente la insostenibilidad entre el 2015 y 2016.

4.1.4 Indicadores de Brecha primaria de corto plazo. Este indicador de sostenibilidad de la política fiscal ha sido ampliamente utilizado y ha sido propuesto en la década del 90 por Oliver Blanchard, reconocido. Este indicador nos da como resultado el nivel de superávit necesario permanente para estabilizar la deuda. De esta forma si el superávit primario permanente es mayor que el superávit primario actual, la política fiscal no es sostenible. De nuestro análisis de este indicador obtuvimos los siguiente resultados:

Tabla 4.
Indicador de Brecha Fiscal – crecimiento económico.

Años	Indicador Deuda / PIB	Superávit / Déficit Primario	Indicador de Brecha primaria de corto plazo	Sp* - Sp ≤ 0	Sp* - Sp > 0
2006	28.83%	2,231.20	-2,231.18	Sostenible	-
2007	27.20%	2,185.19	-2,185.18	Sostenible	-
2008	22.14%	1,051.90	-1,051.87	Sostenible	-
2009	16.36%	-1,883.20	1,883.19	-	Insostenible
2010	19.17%	-532.00	532.01	-	Insostenible
2011	18.24%	401.80	-401.78	Sostenible	-
2012	21.32%	-171.70	171.71	-	Insostenible
2013	24.01%	-3,376.90	3,376.91	-	Insostenible
2014	29.63%	-4,290.80	4,290.80	-	Insostenible
2015	32.99%	-3,723.20	3,723.17	-	Insostenible
2016	38.51%	-5,752.70	5,752.67	-	Insostenible

Fuente: Banco central del Ecuador. 2018

Elaborado por: El autor

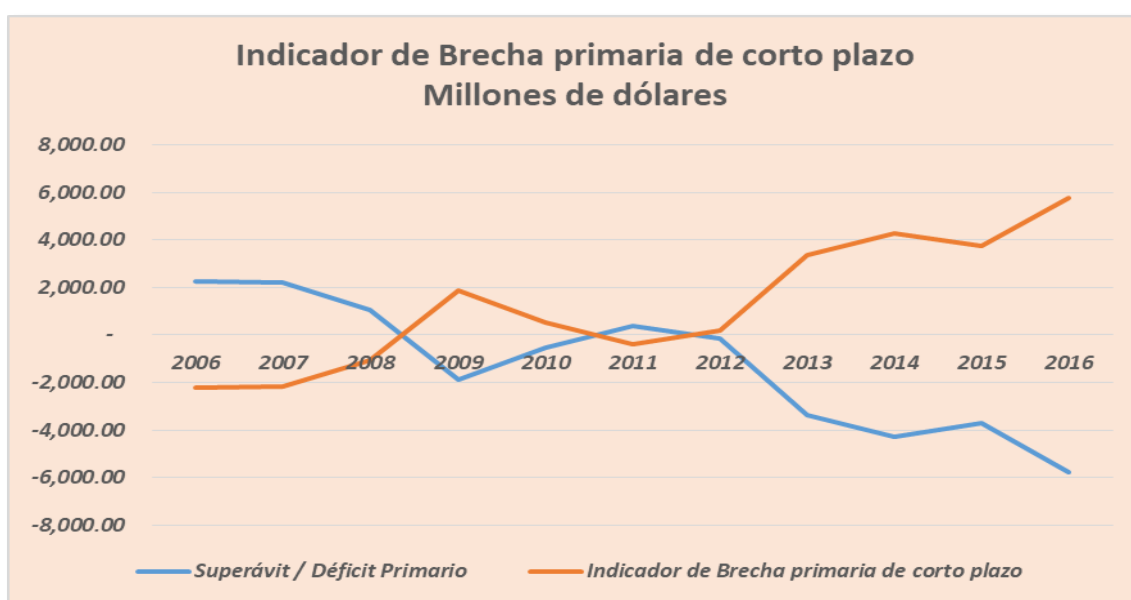


Figura 31: Indicador de Brecha primaria de corto plazo. Fuente: BCE. 2018 Elaborado por: El autor.

En el gráfico podemos observar la relación inversa que existe entre el presupuesto primario positivo y la sostenibilidad del mismo si se mantuviera ese superávit y lo contrario si el superávit es deficitario traería insostenibilidad de la política fiscal aplicada en ese momento ya que el superávit primario permanente necesario para hacer frente a las obligaciones corrientes sería mayor y de acuerdo a los resultados, los esfuerzos de financiamiento fueron mayores en los años: 2009, 2010 y del 2012 al 2016.

4.1.5 Indicadores de consistencia tributaria. Este indicador también nació en 1990 de los trabajos de Oliver Blanchard y busca medir el ajuste de la relación ingresos

fiscales/PIB que se necesita para estabilizar la razón deuda/PIB en su nivel actual, considerando la trayectoria observada de los gastos en el mediano plazo. Para la construcción de este indicador se utilizaron los niveles de deuda, interés promedio de la deuda y crecimiento anual del PIB nominal; mientras que, para la proyección de gastos (excluyendo intereses), se emplearon los marcos de política fiscal de mediano plazo de 2005-2017 1t) (Urbina Membreño & Medina Bermejo, 2016).

Tabla 5.
Indicador de consistencia tributaria

Años	Indicador de consistencia tributaria	$t^* - t \leq 0$	$t^* - t > 0$
2005 - 2008	-13.91%	Sostenible	
2005 - 2010	-5.63%	Sostenible	
2005 - 2013	-6.78%	Sostenible	
2005 - 2017	6.03%		Insostenible

Fuente: Banco central del Ecuador. 2018

Elaborado por: El autor

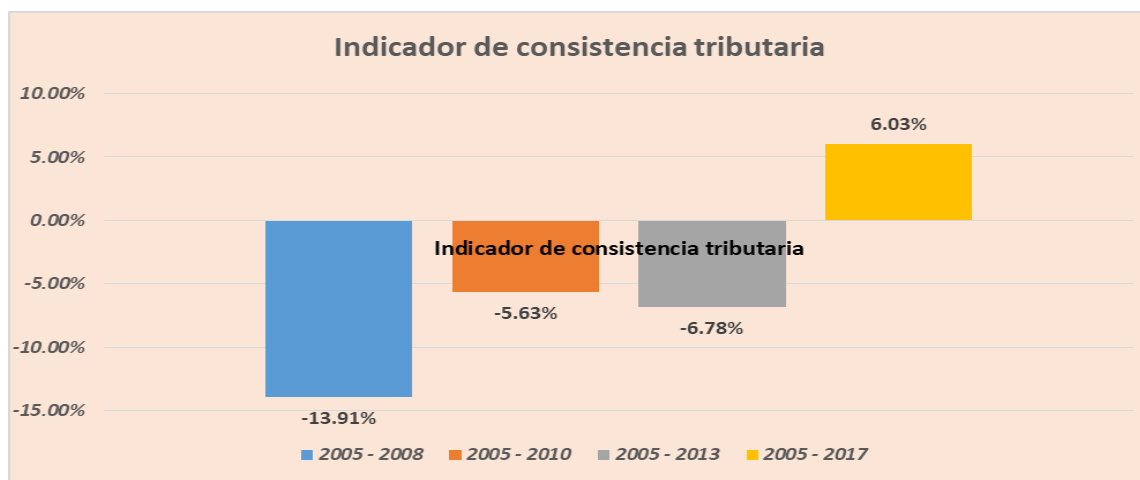


Figura 32: Indicador de consistencia tributaria. Fuente: BCE. 2018.

Elaborado por: El autor.

De acuerdo a los criterios de interpretación del indicador de consistencia tributaria los períodos 2005 – 2008; 2005 – 2010; 2005 – 2013; han sido desde el punto de vista de la política fiscal, sostenibles; excepto el período comprendido entre 2005 – 2017 1t que muestra insostenibilidad.

Lo anterior lo podemos interpretar como, que en el primer, segundo y tercer período, se podría liberar un poco de presión fiscal en 13,9%, 5,63% y 6,78%

respectivamente o se puede aumentar el gasto en los mismos porcentajes. Caso contrario en el período final que necesita un ajuste de 6,03% para poder equilibrar el déficit y mantener la razón deuda/ PIB a niveles constantes y no muy elevados.

Un análisis complementario de la política tributaria ejercida en el Ecuador la obtenemos de una breve comparación de resultados de recaudación por parte la administración tributaria en relación del PIB. De esta forma se propone para conocer mejor el efecto de la política tributaria, la medición y resultados de los siguientes índices a partir de la relación Ingresos Tributarios / PIB que se conoce en la literatura económica como la presión fiscal. De este análisis se obtiene lo siguiente:

Tabla 6.
Indicador de consistencia tributaria.

Años	Presión Tributaria (1)	Grado de Equidad del Sistema tributario (2)	Estabilidad Financiera (3)	Cumplimiento Tributario de IVA (4)
2006	10.58%	29.33%	-73.04%	0.13%
2007	10.91%	30.34%	-73.04%	0.14%
2008	11.20%	34.24%	-94.98%	0.16%
2009	12.08%	33.33%	-129.55%	0.18%
2010	12.46%	27.15%	-110.90%	0.19%
2011	12.24%	31.03%	-101.03%	0.21%
2012	14.01%	27.03%	-106.72%	0.25%
2013	14.37%	28.15%	-131.81%	0.27%
2014	14.21%	28.77%	-136.75%	0.28%
2015	15.70%	30.37%	-132.66%	0.30%
2016	14.21%	25.97%	-152.17%	0.28%

* (1) $PT = Y_t / PIB_n$.
 * (2) $ET = DIR / Y_t$.
 * (3) $EF = |(D/Y_t)| - 1$.
 * (4) $CT = Re / C^*t$

Y_t = Ingresos tributarios
 Dir = Impuestos directos
 D = Déficit fiscal
 Re = Recaudación efect.
 C = Consumo. T = Tasa IVA

Fuente: Banco central del Ecuador. 2018

Elaborado por: El autor

Como complemento al análisis de los resultados del Indicador de consistencia tributaria para obtener una mejor lectura de lo observado, hemos recurrido al análisis de la política tributario en el mismo período analizado pero de forma anual y de acuerdo a la tabla No. 6, podemos darnos cuenta que los resultados del indicador de consistencia tributaria de Blanchard aparecen como sostenibles debido a que el Indicador de presión fiscal ha venido en aumento del 10,58% en el 2006 a 14,21% en el 2016; es decir las recaudaciones tributarias han venido aumentando en forma constante para mantenerse en un promedio de casi el 13% de presión fiscal en los años analizados.

También podemos observar como otra característica de la política tributaria ecuatoriana que los impuestos directos conforman en promedio casi el 30% del ingreso tributario total y se mantiene en ese rango en todos los períodos; Revisando el siguiente indicador, tenemos que en la razón de estabilidad financiera (Déficit fiscal / Ingresos tributarios) -1 nos muestra que los resultados son negativos y para ningún año presta algún tipo de soporte importante la recaudación tributaria en función de proveer recursos

financieros necesarios para cubrir los déficit públicos y por último, la razón de cumplimiento de recaudación del IVA, tenemos que los esfuerzos son pequeños y que se puede hacer aún bastante por formalizar ciertas actividades comerciales que generan producción y consumo pero que no generan IVA debido a que sus actividades informales estan por fuera de la los alcances de la administración tributaria.

4.1.5 Límite Natural de endeudamiento (LND). Este indicador nos muestra en función de los elementos mínimos de ingresos y gastos del SPNF entre varios períodos cuál debería de ser el endeudamiento máximo de la economía en ese momento, tomando en consideración las tasas de interés a las que el país se endeuda y la tasa de crecimiento de esta en esos períodos, la fórmula que se utiliza dentro de esta metodología es:

$$LND = \frac{\tau^{min} - g^{min}}{r - \dot{y}}$$

Aunque este indicador es un tanto rígido y tiene un mejor análisis en escenarios dinámicos en los que se utilizan variables proyectadas a mediano y largo plazo, si es de mucha utilidad para conocer en cada momento de acuerdo a la estructura y coyuntura del momento cuáles deben ser los límites máximos de endeudamiento y que no deberán superarse para no recurrir a endeudamiento que posteriormente sea insostenible.

Si bien es cierto este indicador nos da resultados numéricos que sirven para poner un límite a la deuda pública, partiendo desde un análisis mas bien del sentido común podemos también llegar a la conclusión (aunque no numérica) de que no sería conveniente endeudarnos en ciertos momentos de estancamiento ya que en esos momentos el riesgo se incrementa y las tasas de interés se incrementan simultáneamente, es decir en épocas de recesión económica no es conveniente endeudarse debido a que los costos del endeudamiento se incrementan y el superávit mínimo para mantener esa condición de sostenibilidad de la política fiscal sería mucho mas alto que en otros momentos de crecimiento económico.

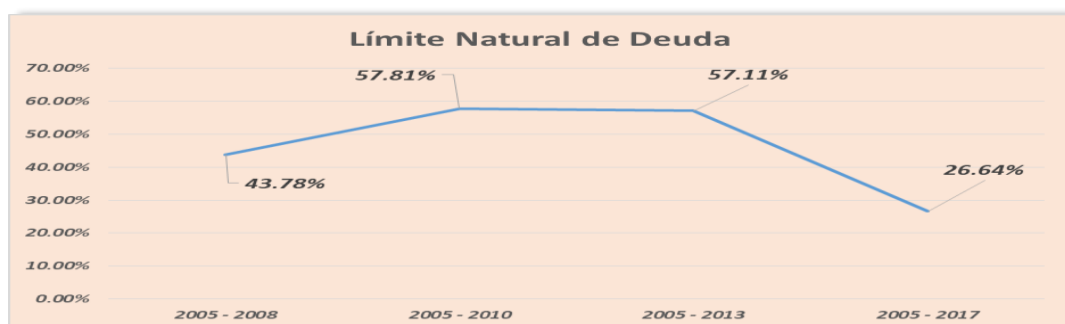


Figura 33. Límite Natural de endeudamiento. Fuente: BCE. 2018.

Elaborado por: El autor.

Como podemos observar el LND ha tenido variaciones estabilizándose entre los períodos 2005 – 2010 y el 2005 – 2013, debido a que en estos períodos se registro los mejores ingresos presupuestarios del SPNF por el crecimiento económico que nos trajo la bonanza petrolera. Actualmente el LND es de 26.64% respecto al PIB y no como dice la legislación actual que puede llegar hasta un 40%, estos análisis no son estáticos y deben hacerse permanentemente y los gobernantes deben estar atentos de no caer en sobreendeudamiento que traerá finalmente mayor inestabilidad e incertidumbre.

4.2 Análisis de Indicadores de vulnerabilidad de la deuda pública.

Los indicadores que se utilizarán son los que propone la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y para el análisis breve y claro de los principales indicadores de vulnerabilidad de la deuda pública se utilizará la medición de los mencionados índices de vulnerabilidad de deuda aplicándolos al caso ecuatoriano.

Tabla 7.
Indicadores de vulnerabilidad de la deuda 2006 - 2011.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Endeudamiento relativo	0.72	0.63	0.35	0.29	0.23	0.25
Cobertura Presupuestaria	0.37	0.20	0.10	0.18	0.05	0.05
Onerosidad de intereses de Deuda	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01
Cobertura Presupuestaria	0.05	0.04	0.02	0.01	0.01	0.01
Cobertura de obligaciones D.	1.09	0.85	0.65	0.65	0.69	0.59
Cobertura de obligaciones Serv.	0.46	0.23	0.14	0.35	0.08	0.10

Fuente: Observatorio de política fiscal. 2018

Elaborado por: El autor

Tabla 8.
Indicadores de vulnerabilidad de la deuda derivados del Presupuesto 2012 - 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Endeudamiento relativo	0.29	0.32	0.41	0.51	0.63	0.93
Cobertura Presupuestaria	0.05	0.06	0.08	0.14	0.21	0.23
Onerosidad de intereses de Deuda	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02
Cobertura Presupuestaria	0.01	0.02	0.02	0.03	0.03	0.05
Cobertura de obligaciones D.	0.70	0.84	1.06	1.55	1.96	7.11
Cobertura de obligaciones Serv.	0.10	0.12	0.18	0.37	0.60	1.40

Fuente: Observatorio de política fiscal. 2018

Elaborado por: El autor.

En este primer análisis de resultados al aplicar este grupo de indicadores de Vulnerabilidad de deuda como se anotó en la conceptualización de este tipo de indicadores se busca hallar el posicionamiento del endeudamiento actual y de la posición fiscal y este primer grupo de indicadores escogidos nos muestran con respecto al Presupuesto del Estado, el comportamiento de la deuda frente al sector público, el sector financiero, los hogares y las empresas. Cuando las economías están sometidas a tensiones, los problemas existentes en un sector suelen propagarse a los demás. Así, las dudas con respecto al déficit público de un país pueden dar lugar a movimientos especulativos de los tipos de cambio, o socavar la confianza en los bancos que poseen títulos de deuda pública desencadenando una crisis en el sector bancario.

Las relaciones entre la deuda externa, las exportaciones y el PIB son indicadores útiles para determinar la evolución de la deuda y la capacidad de reembolso. En un contexto de considerable endeudamiento del sector público también reviste especial importancia la relación entre la deuda y el ingreso tributario para calibrar la capacidad de reembolso del país.

Nuestro primer índice analizado es el de endeudamiento relativo que se obtiene de la relación del Saldo de la Deuda y el Ingreso presupuestario Interno, este indicador es una medida de capacidad de pago inmediata del Estado ya que considera solamente los ingresos internos, es decir de los provenientes de los ingresos no petroleros, nuestro resultado nos indica una posición de liquidez en los 10 últimos años de 0.46, es decir si utilizáramos nuestros ingresos internos del Estado en alrededor de 3 años para destinarlos solamente para el pago de deuda, en términos promedio.

El siguiente índice que se muestra es el de cobertura presupuestaria del servicio de la Deuda y nos muestra como nuestros ingresos presupuestarios internos están en capacidad de cubrir nuestro servicio de deuda y en promedio del período analizado vemos que es de 14% de cobertura de capacidad de generación interna para el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Un tercer índice que incluimos para analizar la sostenibilidad de nuestra deuda es el índice de onerosidad de la deuda que relaciona los intereses de la Deuda respecto del PIB y nos muestra que en promedio en los últimos 10 años los intereses han venido creciendo al igual que el PIB por lo que vemos que en relación con el PIB se mantiene estable y pareciera que no representa el costo financiero un gran peso visto en términos generales, sin embargo lo preocupante es que viene en alza, lo que demuestra una mala

capacidad de negociación de deuda. Este índice nos muestra que a medida que una economía crece si su endeudamiento va de la mano con ese crecimiento en el futuro el peso de los intereses puede ocasionar problemas de default.

El siguiente índice es también llamado de cobertura de deuda pero este relaciona los intereses de la deuda pero en esta ocasión frente al ingreso presupuestario interno, es decir, que nos demuestra cuanto puede una economía generar para cubrir el costo de su endeudamiento, es decir de podríamos animarnos a decir que de toda la recaudación tributaria de los últimos 10 años, en promedio el 3% ha sido recaudado y podría de acuerdo a los desembolsos destinarse al pago de intereses de deuda.

Otro resultado interesante obtenemos a partir del índice de cobertura de obligaciones de Deuda, que se obtiene de la relación entre el Saldo total de Deuda relacionado con las exportaciones totales, es decir cuando puede la economía generar de divisas para ponerlas a disponibilidad del pago de la Deuda. Es ta razón es bastante interesante porque en promedio nos muestra que en la evolución a lo largo de los 10 años de análisis, el índice tiende a crecer, es decir que hemos tenido mayor generación de divisas para hacer frente a nuestras obligaciones, esto se debe al incremento paulatino de las exportaciones de Ecuador entre el 2007 y 2011 y al incremento de los precios del petróleo. El otro índice ligado a este que también recibe el nombre de índice de cobertura de obligaciones, pero de servicio de deuda y se relaciona de igual forma con las exportaciones y este nos muestra que en 10 años, en promedio se obtuvo una cobertura del servicio de deuda de un 34%.

Tabla 9.
Indicadores de vulnerabilidad de deuda respecto del PIB 2006 - 2011.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo de Deuda pública total / PIB	28.83%	27.20%	22.24%	16.37%	19.17%	18.24%
Deuda Interna / PIB	7.00%	6.35%	5.90%	4.55%	6.71%	5.65%
Deuda Externa / PIB	21.83%	20.85%	16.33%	11.82%	12.47%	12.59%
Servicio de la Deuda / PIB	12.15%	7.24%	4.95%	8.72%	2.32%	2.99%
Amortizaciones de Deuda / PIB	10.06%	5.43%	3.66%	7.88%	1.53%	2.26%

Fuente: Observatorio de política fiscal. 2018

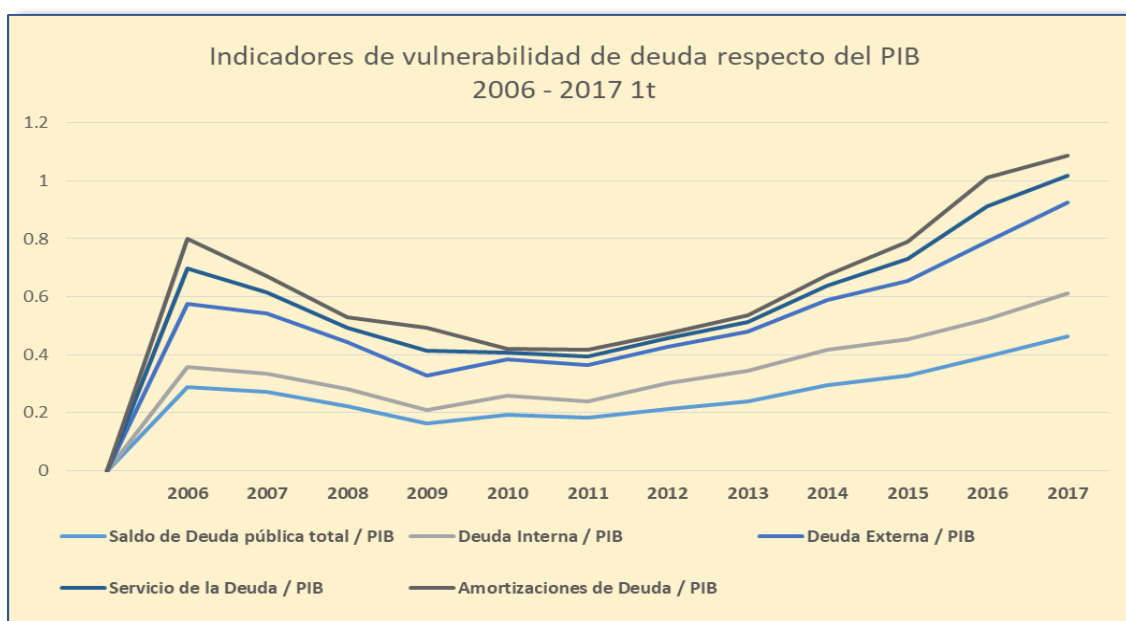
Elaborado por: El autor.

Tabla 10**Indicadores de vulnerabilidad de deuda respecto del PIB 2012 - 2017.**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo de Deuda pública total / PIB	21.32%	24.01%	29.46%	32.69%	39.47%	46.33%
Deuda Interna / PIB	8.89%	10.43%	12.28%	12.52%	12.95%	14.86%
Deuda Externa / PIB	12.43%	13.58%	17.19%	20.17%	26.53%	31.48%
Servicio de la Deuda / PIB	2.93%	3.42%	5.04%	7.72%	12.10%	9.09%
Amortizaciones de Deuda / PIB	1.88%	2.21%	3.65%	5.89%	10.01%	6.93%

Fuente: Observatorio de política fiscal. 2018

Elaborado por: El autor.

**Figura 34:** Indicadores de deuda respecto del PIB Fuente: BCE. 2018 Elaborado por: El autor.

Como podemos observar en la figura No. 41, los Indicadores de Deuda respecto del PIB, sean estos Deuda / PIB; Servicio de Deuda / PIB; Intereses de Deuda / PIB; o cualquier otro, tienen tendencia creciente y han ido aumentando lo que nos muestra que a medida que el PIB, el tamaño de la economía crece, el Estado gasta mas y ha ido endeudando de forma importante para poder financiar su desarrollo.

4.3 Análisis coyuntural del endeudamiento ecuatoriano: la deuda bilateral con China.

Este análisis es mas bien descriptivo y nos mostrará la posición de endeudamiento en que Ecuador se encuentra y el perfil de la deuda actual con la república Popular China.

Tabla 11.
Evolución de la deuda pública

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA TOTAL			
Millones de dólares			
Período	Saldo Deuda Interna	Saldo Deuda Externa	Deuda Total
2006	3,277.6	10,214.9	13,492.4
2007	3,239.9	10,632.7	13,872.6
2008	3,645.1	10,088.9	13,734.0
2009	2,842.2	7,389.2	10,231.4
2010	4,665.0	8,671.7	13,336.7
2011	4,506.5	10,046.4	14,552.9
2012	7,780.5	10,871.8	18,652.3
2013	9,926.6	12,913.9	22,840.5
2014	12,558.3	17,581.9	30,140.2
2015	12,546.0	20,205.9	32,751.9
2016	12,457.4	25,522.8	37,980.2
mar-17	13,979.0	26,486.2	40,465.2

Fuente; BCE.

Elaborado por: El autor.

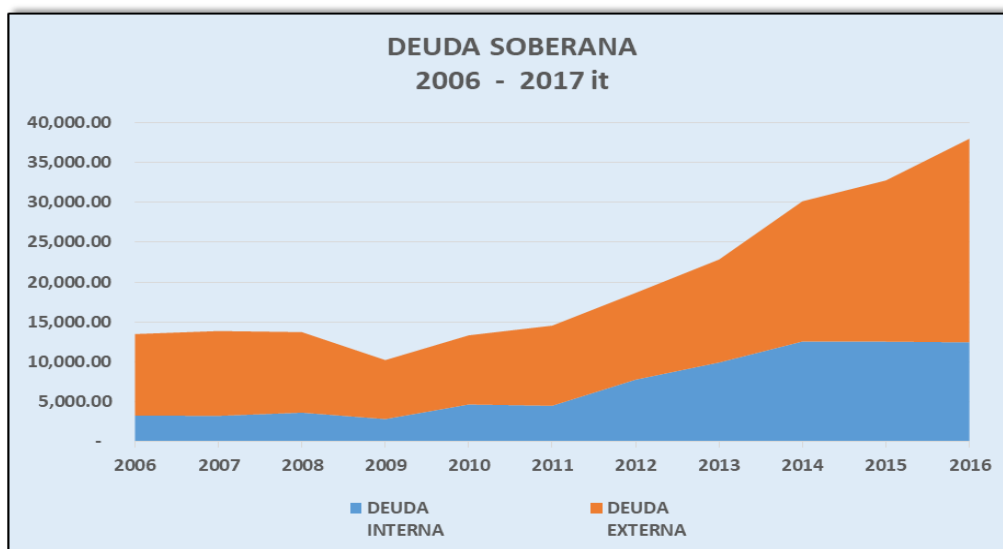


Figura 35. *Evolución de la deuda pública.* Fuente: BCE. 2018 Elaborado por: El autor.

Como es de conocimiento generalizado, en Ecuador se ha incurrido en endeudamiento en los últimos años, y esta deduda en los últimoso 10 años ha crecido al rededor de 3 veces mas el saldo del 2006. Y la composición de la misma ha venido cambiando mucho en este último tiempo.

Tabla 12.
Evolución del saldo de la deuda pública por acreedor

EVOLUCION DEL SALDO DE LA DEUDA PUBLICA TOTAL POR ACREEDOR. Saldos fin período.
Millones de dólares

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	mar-17
DEUDA INTERNA	3,278	3,240	3,645	2,842	4,665	4,506	7,780	9,927	12,558	12,546	12,457	14,928
Bonos	2,825	3,087	3,559	2,729	3,698	3,659	6,950	9,125	11,779	11,780	11,695	14,163
Cetes	293	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IESS	-	-	-	-	859	762	762	762	762	762	762	762
Banco del Estado	160	153	86	113	108	86	68	40	18	4	-	3
DEUDA EXTERNA	10,215	10,633	10,028	7,389	8,671	10,047	10,872	12,914	17,582	20,206	25,523	31,627
Organismos Internacionales	4,142	4,742	4,333	4,868	5,258	5,291	5,866	6,014	6,560	7,928	8,247	8,409
Banco Mundial	762	699	624	542	455	375	303	236	183	257	246	374
BID	1,838	1,994	1,961	2,054	2,086	2,330	2,503	2,714	3,046	4,204	4,640	4,749
CAF	1,202	1,867	1,734	1,779	2,285	2,392	2,529	2,590	2,684	2,888	3,091	3,245
FMI, FIDA*	23	-	14	13	12	14	17	24	30	39	39	41
FLAR	317	183	-	480	420	180	515	450	618	540	232	-
Gobiernos	1,830	1,685	1,530	1,352	2,258	3,613	3,875	5,739	6,145	6,424	7,998	7,349
Convenios Originales	897	845	781	672	1,626	3,038	3,362	5,294	5,784	6,141	7,796	7,226
Club de París	933	840	749	680	632	575	513	444	361	283	202	123
Bancos y Bonos	4,163	4,137	4,103	1,114	1,107	1,102	1,097	1,133	3,854	5,048	8,688	15,445
Convenios Originales	183	160	132	110	88	69	49	78	793	1,126	2,158	2,272
Bonos Brady	119	116	111	106	101	93	84	75	67	63	63	63
Bonos Globales	3,860	3,860	3,860	898	918	941	964	979	994	359	218	389
Bonos 2012	510	510	510	81	89	97	105	105	105	105	68	105
Bonos 2015	650	650	650	650	650	650	650	650	650	-	-	-
Bonos 2030	2,700	2,700	2,700	167	180	195	210	225	239	254	150	284
Bonos Soberanos 2014-2024									2,000	2,000	2,000	2,000
Bonos Soberanos 2015-2020										1,500	1,500	1,500
Bonos Soberanos 2016-2022											2,000	2,000
Bonos Soberanos 2016-2026											750	1,750
Bonos Petroamazonas												671
Bonos Petroamazonas 1												300
Bonos Soberanos 2017-2023												1,000
Bonos Soberanos 2017-2027jun												1,000
Bonos Soberanos 2017-2027oct												2,500
Crédito Proveedores	81	69	62	55	48	41	34	29	1,023	807	590	425
Balanza de Pagos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FMI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL DEUDA PUBLICA	13,492	13,873	13,673	10,231	13,337	14,553	18,652	22,840	30,140	32,752	37,980	46,555

Fuente: Boletín de Deuda pública. Ministerio de Finanzas.

Elaborado por: El autor

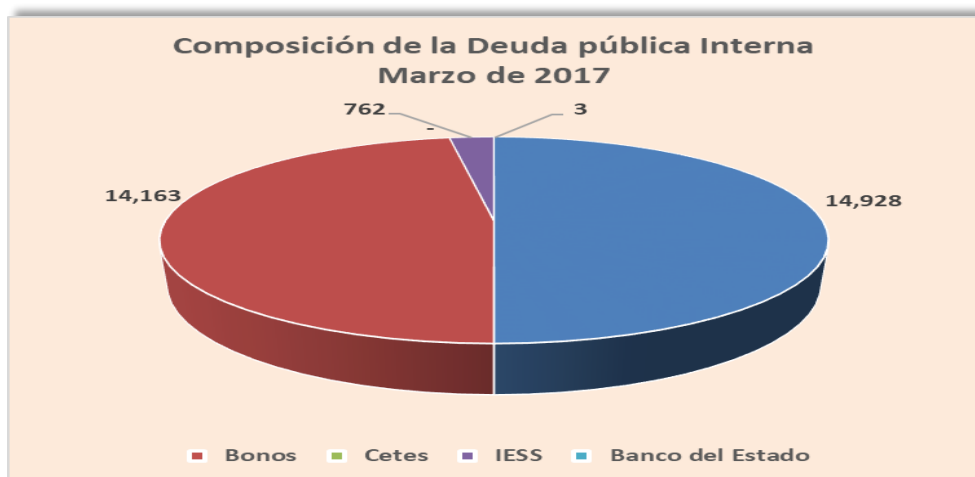


Figura 36: Estructura de la Deuda Interna. Fuente: Observatorio Fiscal. Elaborado por: El autor.

A marzo del 2017 la deuda externa de Ecuador bordeaba los USD. 46,000 millones de dólares y si revisamos los últimos acontecimientos hasta los tiempos actuales podremos ver que el proceso de endeudamiento agresivo sigue su marcha sin observar, si

es o no adecuado, si las condiciones de deuda son o no adecuadas, durante la década que terminó en el gobierno anterior, del Econ. Rafael Correa, se tomaron acciones que auguraban un cambio profundo en el manejo del endeudamiento público ecuatoriano. Parecía que la deuda externa dejaría de ser eterna... Se tomaron precauciones para evitar su retorno como el límite al endeudamiento público de 40% del PIB, modificable solo con aprobación de la Asamblea Nacional. Hasta existían muestras de que se había aprendido de las traumáticas experiencias acumuladas, o al menos eso parecía.

Entre los intentos de cambio podemos mencionar la creación de la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público (propuesta formulada e impulsada por la sociedad civil mucho antes del inicio del gobierno de Correa). En 2008 la comisión presentó un informe con varios argumentos que cuestionaban la legalidad y legitimidad de múltiples tramos de la deuda externa. Con dicha información, a fines de ese año se suspendió el pago de intereses de los bonos Global 2012 y 2030 (no así de los Bonos Global 2015). Luego se recompró 91% de esos bonos a 35% del valor nominal, ahorrando unos 2 mil millones de dólares al país.

Sin embargo, los efectos de tales acciones fueron inmediatos: entre diciembre de 2007 y diciembre de 2009 el saldo de la deuda externa pública disminuyó de 10.633 a 7.393 millones de dólares. Además, el país se benefició de una importante reducción del servicio de la deuda, llegando a un mínimo de 953 millones de dólares anuales, cuando en 2007 el servicio fue de 1.800 millones. Aparte de esos efectos internos, de haber existido la voluntad política y una estrategia clara, a partir de la auditoría al endeudamiento público externo se habría podido generar hasta procesos de impugnación fuera del país, tal como lo ha demostrado uno de los más destacados miembros de la Comisión de la Auditoría: el argentino Alejandro Olmos. Quién sabe si incluso se hubiera podido impulsar una solución con trascendencia mundial.

Se puede afirmar que Correa impulsó la auditoría y la recompra de una parte de los Bonos Global por razones más cortoplacistas (p.ej. necesidades fiscales y demandas electorales). Su decisión careció de una visión histórica de largo plazo. En síntesis, Correa no estuvo a la altura del reto histórico planteado. Por ejemplo, quedó en nada el planteamiento de juicio a los negociadores ecuatorianos de la deuda externa planteado ante la Fiscalía en 2009, como resultado de las investigaciones de la Comisión. Inclusive Correa ayudó a echar tierra sobre los procesos anteriores.

Además, si la auditoría y las reducciones de deuda se hubieran combinado con políticas de transformación estructural auténtica, junto con un déficit manejable e incluso

con un plan para ampliar la política monetaria a fin de estabilizar los ciclos económicos, quizá el Ecuador de la década correísta hasta hubiera alcanzado mejores resultados macroeconómicos. Sin embargo sucedió lo contrario: el déficit aumentó con fuerza, llegando incluso a -7,5% del PIB en 2016. Ese déficit no se tradujo en transformaciones estructurales sino en un total desperdicio de recursos encubiertos dentro del gasto público. Así el país se volvió cada vez más dependiente de una deuda externa creciente (dependencia exacerbada por la imposibilidad de emitir moneda propia).

4.3.1 El endeudamiento con China. La deuda con China se comenzó a fraguar desde la campaña presidencial del ex presidente Correa donde ya anunciaba su intención de establecer acercamiento con el “gigante asiático”. Pero Ecuador no fue el pionero en este acercamiento con China, el acercamiento con este país se ha dado con muchos países a nivel global y con casi todas las economías latinoamericanas.



Figura 37: Infografía créditos Chinos a LAC. Tomado de: (Dialogue, 2018). Adaptado por: El autor.

Como se puede observar en la web del “think tank” The Dialogue²¹ hay un ranking de todas las economías que han sido objeto de financiamiento chino, mostrándonos que Venezuela encabeza el ranking con 17 préstamos obtenidos por un total hasta ese momento (2015) de USD. 62,200.00 millones, seguido de Brazil con 10 créditos obtenidos por USD. 36,800 millones y en tercer lugar Ecuador con 13 créditos obtenidos por USD. 17, 480.00 millones que se desglosan como a continuación detalla la misma web.



Figura 38: Infografía créditos Chinos a Ecuador. Tomado: (Dialogue, 2018). Adaptado por: El autor

Como se puede observar en la gráfica anterior adaptada de la web The Dialogue Ecuador a contratado 13 veces contratos hasta abril del 2016 con China por 17,480.00 millones principalmente con:

- China ExIm Bank y
- China Development Bank

Entre junio del 2010 y abril de 2016 se consiguieron créditos para distintos motivos, desde el financiamiento de Coca-codo Sinclair; Sopladora, San Francisco, La ruta viva que conduce al aeropuerto de Tababela, las cocinas de inducción, financiamiento del déficit público etc.

²¹ **The Dialogue:** El Diálogo Interamericano es un centro de análisis e intercambio político que une a una red de líderes globales para promover la gobernabilidad democrática, la prosperidad y la equidad social en América Latina y el Caribe.

La estrategia China de convertirse en el mayor prestamista mundial o de tener de cerca a muchas naciones es una estrategia de la que se escapan pocos países de la región y vemos muy seguido en los diarios al presidente de China Xi Jinping darse la mano con los principales líderes mundiales, entregando recursos. Pero ésta forma agresiva de posicionarse como financista de los países en desarrollo no es casualidad debido a que la república China busca posicionarse a nivel mundial y desplazar a la economía imperante actualmente como es la de los EEUU. y romper esa hegemonía para poder llevar al mundo a un nuevo orden económico en el que posiblemente la moneda de curso legal en los negocios internacionales globales, sea el Yuan.



Figura 39: Infografía. Créditos Chinos y Sudamérica.
Tomado: (Universo, 2017). Adaptado por: El autor

Sin embargo es necesario bajo el punto de vista coyuntural analizar un poco las cifras ofrecidas en préstamo por parte de China y observar que de la misma forma que nos dieron facilidades de financiamiento a nuestros requerimientos de dinero fresco, también ellos al más puro estilo de los organismos internacionales nos exigieron condiciones que a diferencia de las de los organismos internacionales con FMI y Banco Mundial, no son fáciles de conocer, pero lo que si podemos darnos cuenta es que la gran colonia China establecida hace mucho tiempo en nuestro país, se incrementó por la venida de muchas empresas chinas que se vinieron a establecer a Ecuador para distintos motivos, como prestar servicios de construcción, proveedores de maquinaria, proveedores de materia prima, etc.

Las condiciones obvias de un préstamo (los intereses) son claras, pero las condiciones asociadas a estos aún no son del todo claras, no nos dejan ver bien, si esos

préstamos otorgados, para inversión, si bien es cierto generaron empleo y reactivaron el aparato productivo, vinieron al país con la condición de contratar ingenieros y maquinaria China. Si bien es cierto que no se conocen las condiciones de la deuda y son solamente conjeturas y podrían ser casualidad la formación de consorcios internacionales chinos en nuestro país y que tienen redes en los demás países donde también la República China ha “Dado la mano”, ya que ellos son expertos en eso, en “dar la mano” a las naciones que pasan por crisis y necesitan financiar su desarrollo o sus crisis.

Hablando de dar la mano a continuación un collage de fotos que nos ayudan a seguir haciendo conjeturas, ya que es conocida la forma en la que operan los bancos chinos y su gobierno con los países que poseen materias primas, como petróleo, cobre, oro, aluminio, etc.



Figura 40: Collage “China te da la mano”.

Elaborado por: El autor

El gobierno chino a través de sus bancos estatales y su gobierno solamente en América Latina y el Caribe ha colocado créditos por aproximadamente USD. 985,000 millones. Adicionalmente a eso hay que tomar en cuenta que no solamente los Bancos chinos han prestado dinero a Ecuador como cualquier otra institución financiera. Sino que también hay una especie de convenios comerciales en materia petrolera que Ecuador y China aparentemente han suscrito y que permite a Ecuador recibir dinero anticipado por petróleo que se despachará después, mediante la conocida facilidad petrolera. Las llamadas “facilidades petroleras” pueden ser de dos clases:

- ✓ la primera, de venta anticipada de petróleo propiamente dicha (prepagado), donde se combina una venta real a futuro de embarques de petróleo con un pago anticipado del precio (denominada en la jerga financiera como un “true sale”); y
- ✓ la segunda, que es más bien una forma de crédito o financiamiento, puesto que un financista, que puede o no ser una institución financiera formal, desembolsa un crédito y exige como respaldo (colateral, garantía) embarques específicos de petróleo de los que se apropiará en caso de falta de pago del financiamiento, utilizándolos como una segunda fuente de pago del crédito otorgado.

En la primera forma de “facilidad”, el contrato principal (de “compraventa” y generalmente único) establece expresamente que el petróleo vendido anticipadamente deja de ser propiedad del vendedor y pasa a ser propiedad de quien lo compró anticipadamente, desde el mismo momento del embarque en los barcos, cumpliendo las condiciones pactadas en el respectivo contrato de venta anticipada de petróleo. Sus características básicas incluyen la fijación anticipada de un precio o una referencia a este, y sobre todo el tamaño y fecha de embarque del petróleo vendido anticipadamente, de manera explícita, en los respectivos contratos. Regularmente son contratos de corto plazo, (no más de uno o dos años), por sus propias características y para evitar grandes diferencias en favor o en contra de las partes por las variaciones del precio del petróleo.

Y su característica básica es que se trata de un contrato BILATERAL, puesto que interviene un comprador y un vendedor, aunque no excluyen contratos secundarios que pudieren haber con varios tipos de agentes financieros, fiduciarios y otros, necesarios para perfeccionar la transacción acordada entre comprador y vendedor. Las ventajas para ambas partes son indudables: el vendedor puede contar con un pago anticipado del petróleo que embarcará para hacer uso libremente de esos recursos, mientras que el comprador asegura un precio que queda preestablecido en el contrato (aunque este pueda variar en función a parámetros preestablecidos).

La segunda forma, se trata de un contrato multilateral puesto que intervienen otras partes, a más de comprador y vendedor. Este tipo de contrato de préstamo se formaliza regularmente a través de un paquete o múltiples contratos que se combinan para obtener el resultado buscado: un financiamiento garantizado con embarques específicos de petróleo (Villavicencio, 2013).

Como podemos observar en este tipo de contratos petroleros que Ecuador se ha acostumbrado pactar con China se vende petróleo anticipado y por otro lado también se recibe dinero que se paga con dinero mas intereses como cualquier otro crédito. No se conoce a ciencia cierta la cantidad de créditos contratados de esta forma y que deberían ser incluídos en las estadísticas de deuda para poder tener una idea verdadera de cuando es el endeudamiento que Ecuador posee en especial con China quien recibe de nuestro país desembolsos anuales producto de los créditos otorgados y adicionalmente petróleo que se ha comprometido con anticipación y dinero que está respaldado con petróleo.

Aunque no es motivo de esta investigación es necesario conocer que Ecuador a firmado con China 13 contratos de preventa petrolera y que en total comprometen 1,310 millones de barriles de petróleo en los siguientes contratos que se detallan a continuación:

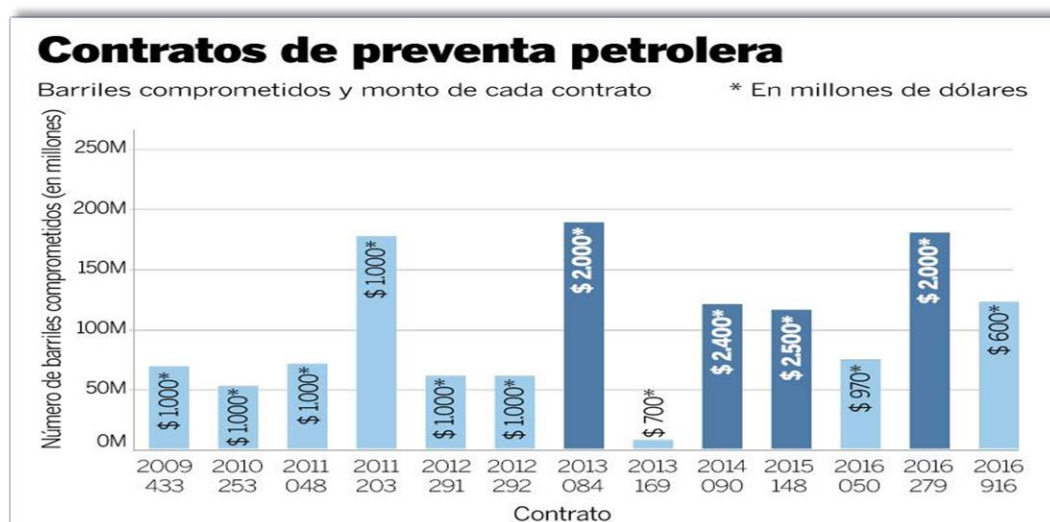


Figura 41: Contratos de preventa petrolera. Tomado: (Universo, 2017). Adaptado por: El autor

En total, Ecuador recibió de forma anticipada \$ 18.020 millones y, a cambio, comprometió la entrega de 1.310 millones de barriles de crudo. Es decir que por cada barril comprometido el Estado recibió \$ 13,75, por los cuales debe pagar un interés anual que supera el 8 % (6,97 % más tasa libor).

Como se mencionó anteriormente, este tipo de contratos lesionan gravemente la sostenibilidad de la política fiscal actual y la vulnerabilidad de la deuda pública aumenta debido a que estos contratos ahondan las pérdidas de las operaciones petroleras estatales que van directamente a desfinanciar los presupuestos y merman su capacidad de mantener la liquidez y la solvencia del Estado.

Conclusiones

Como primera conclusión final, se deja claro que la metodología de cálculo utilizada en el presente estudio monográfico es ampliamente perfectible y que se ha buscado profundizar brevemente en los estudios del impacto de la política fiscal y de la sostenibilidad de esta en el tiempo debido a la gran importancia que esta herramienta representa en una economía como la ecuatoriana que no posee una política monetaria completa.

La dolarización como sistema monetario desde su implementación en Ecuador dejó al sector productivo al descubierto y expuesto a los vaivenes de la fluctuación de la moneda norteamericana y de la reacción de los mercados internacionales ante la depreciación o apreciación de esta; por lo que ante este escenario el Estado debe hacer grandes esfuerzos al interior de la economía y manejar correctamente las finanzas públicas para poder hacer frente a escenarios desfavorables en el sector externo y evitar la quiebra de algún sector productivo,

Dentro de la administración de las finanzas públicas es necesario crear controles independientes que emitan sus estándares pegados a la realidad económica y a las necesidades urgentes de la economía del país y no pegadas a las decisiones del “jefe de turno”.

Al realizar el análisis de sostenibilidad de la política fiscal se puede observar en las cifras obtenidas que el modelo actual de crecimiento y desarrollo económico tiene muchas dificultades para mantener estable los PGE y para poder hacer frente en el corto y mediano plazo a sus obligaciones. También se ha observado que a medida ingresó más dinero en las arcas fiscales se logró reactivar la economía mediante la inversión pública, llevando de la mano a mejorar el empleo, el consumo, la producción y la recaudación tributaria, formándose un círculo virtuoso de bienestar para los ciudadanos, sin embargo este bienestar fue “debut y despedida” y dejó claro que no es conveniente gastar todos los recursos estatales de golpe y tratar de sacar la cabeza por el ojo de una aguja empecinándose en culminar todo el programa de inversiones así sea a costa de un endeudamiento que luego no se va a poder pagar.

Los análisis de sostenibilidad aquí propuestos son limitados y cada Estado deberá hallar la metodología correcta para medir la sostenibilidad su política fiscal; pero esta es una iniciativa que a pesar de sus limitaciones, busca principalmente hacer conciencia y dejar claro que las cosas técnicas se tratan entre técnicos de forma técnica y no a libre

albedrío se imponen límites al endeudamiento, se elevan tasas impositivas o se crean impuestos sin realizar realmente un estudio que sustente el correcto direccionamiento de la política fiscal. Los límites de deuda son necesarios de calcular e implementar, pero bajo un criterio dinámico en el tiempo, no estático en una legislación local.

En cuanto a los resultados que se obtuvieron en el análisis de vulnerabilidad nos dejan claro que la sostenibilidad de la deuda pública está en riesgo ya que no es capaz en el período de tiempo analizado de poder mantener estable la razón deuda PIB. Esto debido principalmente al creciente pago del servicio de la deuda que de una u otra forma no para de crecer.

Una reflexión respecto a la relación bilateral entre Ecuador y la República Popular China es que mientras los banqueros chinos no se sientan traicionados por incumplimiento de los compromisos de pago contraídos, se deberá tener esa posibilidad de mantener abierta la puerta para la obtención de un crédito accesible, por lo que hay que procurar mejorar las condiciones de deuda con China y quitar ese componente político a esa relación que termina siendo deficitaria a largo plazo, China como aliado estratégico es una buena opción, pero no se debe comprometer recursos petroleros más allá de lo que es lógico.

Finalmente es necesario más allá del conocimiento profundo del manejo de las finanzas públicas tener amplio sentido común a la hora de tomar decisiones trascendentales en la economía de un país, tales como el tiempo al que se deberá financiar la infraestructura; del mismo modo en que cuando una persona natural compra una casa lo hace a largo plazo por medio de un crédito hipotecario; del mismo modo un Estado deberá asumir la obligación de tomar decisiones que por su puesto propendan al desarrollo y al bienestar, pero estas decisiones deben estar recubiertas de sensatez. Si un gobernante está pensando poner en funcionamiento todo un nuevo sistema de energía renovable, que favorecerá la producción nacional abaratando el costo de energía y cuidando el medioambiente, es claro, que esa decisión deberá ser adoptada, pero sólo si se tiene el dinero para ser financiada con recursos propios ó si la porción financiada por terceros necesaria para cristalizar ese proyecto está dentro de las condiciones de pago que el Estado puede aceptar como son una tasa de interés no onerosa y un tiempo adecuado para que los abultados pagos no afecten el flujo de caja del gobierno.

Recomendaciones

Como inicial recomendación es necesario la promoción y fomento de este tipo de estudios a nivel local, que se realizan con mucha frecuencia y mas amplitud en los países de la zona Euro e inclusive Centroamérica y que sean puestos a consideración de los ciudadanos para que tengamos una idea clara de como se está manejando las finanzas del Estado.

Ecuador está en la imperiosa necesidad de crear nuevas fuentes de ingreso sin esperar que el petróleo nos haga el milagro de sacarnos de la crisis, necesitamos la creación de políticas públicas que faciliten y fomenten las exportaciones de los productos de la canasta exportable de productos tradicionales y no tradicionales, para “tratar de hacer caja” desde otros sectores productivos que reactiven la economía. Se debería crear en Ecuador una política de fomento al desarrollo de industrias alrededor de los productos tradicionales y no tradicionales de exportación, creando verdaderos incentivos tributarios que faciliten el emprendimiento. Pero este debe ser un emprendimiento no de las pequeñas empresas sino que sean incentivos para los grandes empresarios que esten en capacidad de repatriar sus fondos en el exterior para ser invertidos en el país y que estos a su vez en el futuro generen un ingreso tributario sostenible y que a la vez vaya creando empleo y así sumar bienestar económico.

Como principal recomendación dirigida al mejor funcionamiento de las finanzas estatales, se encuentra la posibilidad primero de aclarar plenamente las cifras de deuda (transparencia fiscal) y poner límites al gasto inclusive en épocas de bonanza (responsabilidad fiscal); crear fondos de estabilización que puedan alimentarse en “épocas de vacas gordas” para ser usados en “épocas de vacas flacas” y poder tener un plan B. Por otro lado en el mismo sentido es necesario la planificación adecuada de las finanzas públicas sin apartarse de la realidad económica del país y hacer un “mea culpa” y comenzar a aceptar los errores para poder corregir y continuar la marcha sin poner en peligro el bienestar del país y sus ciudadanos.

Bibliografía

- Acevedo Flores, C. G. (2001). *¿Es sostenible la política fiscal en El Salvador?* San Salvador: Departamento de Estudios Económicos y Sociales de FUSADES.
- Acosta Espinosa, A. (2012). *Breve Historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Albornoz Guarderas, V. (1999). ¿LA SEGUNDA "DÉCADA PERDIDA" DEL ECUADOR? *América Latina*, 49 - 52.
- Armijos Hidalgo, A. L. (1980). Consideraciones teóricas sobre el endeudamiento externo. (C. d. CEMLA, Ed.) *Aspectos técnicos de la Deuda externa de los países Latinoamericanos*, 1 - 20.
- Arosemena Arosemena, G. (1996). *La inalcanzable prosperidad*. Guayaquil.
- Astorga, A. (2002, Marzo). La sostenibilidad de la deuda pública: el caso del Ecuador. (B. C. Ecuador, Ed.) *Cuestiones económicas*, 18(3), 5 - 53.
- Blanchard, O. J. (1990). Sugerencias para un nuevo conjunto de indicadores fiscales. *OECD Publishing*. OECD - Department of economics and statistics, París.
- Cáceres Hernández, R. (2004). Sostenibilidad de la deuda total del sector público no financiero y de la política fiscal actual. *Realidad 100*, 391 - 419.
- Campos Arena, A. (2005). *Mapas conceptuales, mapas mentales y otras formas de representación del conocimiento*. Bogotá, Colombia: Cooperativa Editorial Magisterio.
- Cárdenas, L. (2015). La epistemología del análisis económico estructural. *Cinta de Moebio: Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*. Universidad de Chile, Santiago.
- Carosini Ruiz-Díaz, A. L. (2010). *La política económica en el Paraguay. Avances, logros y perspectivas. Antes y después de 1989*. San Lorenzo, Paraguay: Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Asunción.
- Crispi, J., & Vega, A. (2003). Sostenibilidad y regla fiscal: Análisis e indicadores para Chile. *Estudios de Finanzas Públicas*, 8 - 40.
- Cuadrado Roura, J. R., Mancha, T., Villena, J. E., Casares, J., González, M., Marín, J. M., & Peinado, M. L. (2006). *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*. Madrid: McGRAW-HILL.
- Dialogue, T. (2018, 1 25). *The Dialogue*. Retrieved from Figura 43: Estructura de la Deuda Interna. Fuente: Observatorio Fiscal. Elaborado por: El autor.
- Ecuador, A. N. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito.

- Ecuador, M. d. (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Quito, Pichincha, Ecuador. Retrieved from Ministerio de Finanzas de Ecuador: www.finanzas.gob.ec
- Ecuador, M. d. (2010). Manual de procedimientos endeudamiento público. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Ecuador, M. d. (2012). Reglamento al código orgánico de planificación y finanzas públicas. Quito, Pichincha, Ecuador. Retrieved from Ministerio de Finanzas de Ecuador: www.finanzas.gob.ec
- Ekelund Jr., R. B., & Hébert, R. F. (2005). *Historia de la teoría económica y su método*. México DF:: Mc Graw -Hill.
- El Telégrafo. (2015, marzo 16). El Boom Petrolero de la economía ecuatoriana. *Sección Economía*.
- Fernández Díaz, A., Parejo Gámir, J. A., & Rodríguez Sáiz, L. (2006). *Política Económica*. Madrid: McGRAW-HILL/INTERAMERICANA DE ESPAÑA.
- INTOSAI, I. O. (2010). *Indicadores de Deuda*. Viena, Austria: INTOSAI.
- Keynes, J. M. (1936). *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*. Cambridge.
- Krugman, P. R., & Obsfeld, M. (2006). *Economía Internacional. Teoría y Política*. Madrid: PEARSON EDUCACIÓN.
- Leiva Zea, F. (1984). *Nociones de metodología de investigación científica*. Quito: Tipoffset Ortíz.
- Maldonado, D., & Fernandez, G. (2007). La Sostenibilidad de la Política Fiscal: El Caso de Ecuador. *Cuestiones económicas*, 67 - 125.
- Mendoza, E., & Oviedo, M. (2004). Deuda pública, solvencia fiscal e incertidumbre macroeconómica en América Latina: los casos de Brasil, Colombia, Costa Rica y México. *NBER WORKING PAPER SERIES - Buró Nacional de Investigaciones económicas*. Banco mundial, Cambridge - Massachusetts. Retrieved 2018, from <http://www.nber.org/papers/w10637.pdf>
- Ochoa, E., Seijas, L., & Zavarce, H. (n.d.). Consideraciones metodológicas para la evaluación de la sostenibilidad y vulnerabilidad fiscal. *Banca Central y Sociedad*. Banco Central de Venezuela, Caracas.
- Pástor Pazmiño, C. (2012). *Los grupos económicos en el Ecuador*. Quito: La tierra.
- Rodríguez, C. E. (2007). *Didáctica de las ciencias económicas*. Edición electrónica gratuita. Retrieved from Texto completo en www.eumed.net/libros/2007c/322/
- Samuelson, P., & Nordhaus, W. (1996). *Economía*.

- Spurrier Baquerizo, W. (2005). Las Oportunidades del Dólar Blando. *Las Oportunidades del Dólar Blando: Escenarios económicos y políticos para el 2005*. Guayaquil: Análisis Semanal.
- telégrafo, D. E. (2015, Octubre 28). Las cartas de intención con el FMI: Los ajustes de los gobiernos de los 80's. *Sección Economía*.
- Tinbergen, J. (1952). *On the Theory of Economic Policy*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/15884>
- Universo, E. (2017, Diciembre 11). Ecuador recibió solo \$ 14 de crédito por barril de petróleo prevendido. *El Universo*.
- Urbina Membreño, J. J., & Medina Bermejo, A. (2016, Agosto). La sostenibilidad de la deuda pública de los países de Centroamérica . *Boletín de Estudios Fiscales*. Honduras: Servi Prensa - Instituto Centroamericano de estudios fiscales.
- Uribe, C. A. (2007, Mayo 20). La Sostenibilidad Fiscal en Ecuador: Un Análisis desde la Brecha del Déficit Fiscal y la Brecha de Mediano Plazo en los Ingresos Tributarios. 80. Quito, Pichincha, Ecuador. Retrieved from <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>
- Vicuña Izquierdo, L. (1999). Los años 90: segunda década perdida. In I. d. Guayaquil, *La economía Ecuatoriana en el Siglo XX* (pp. 202 - 249). Guayaquil: IIEP.
- Vicuña Izquierdo, L. (2007). *Endeudamiento externo y política económica*. Quito.
- Villavicencio, F. (2013). *Ecuador Made in China*. Quito: Artes gráficas Silva.

Anexos

Anexo 1: Legislación Latinoamericana para la estabilidad económica y sostenibilidad fiscal.

<i>Legislación Latinoamericana para la estabilidad económica y sostenibilidad fiscal</i>		
País	Año / Vigencia	Ley / Reglamento / medidas
Argentina		
Brasil	2001 2016	Límites al gasto salarial del sector público Enmienda constitucional PEC 55 que congela 20 años el gasto público
Chile	2001 2006	Reglas fiscales y fondo compensador del precio del cobre Ley de responsabilidad fiscal
Colombia	2001 2011	Fondo Nacional del café; Fondo de ahorro y estabilización petrolera Se incluye un principio constitucional de sostenibilidad fiscal
Ecuador	1983 1998 2002 2005	Ley de Regulación económica y control del gasto público Fondo de Estabilización Petrolera "FEP", se constituyó mediante la "Ley Reformativa al Código Tributario" en abril se crea la LEY ORGANICA DE RESPONSABILIDAD ESTABILIZACION Y TRANSPARENCIA FISCAL / Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público "FEIREP" Se crea la Cuenta de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal "CEREPS" y se liquida el FEIREP / Desde julio Fondo de Ahorro y Contingencias "FAC" promover
México	1917 2016	Reglas claras de equilibrio del gasto corriente Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios
Paraguay	2013	Ley de responsabilidad fiscal
Perú	2003 2013	Fondo de estabilización fiscal Ley de fortalecimiento de responsabilidad y transparencia fiscal
Puerto Rico	2014	Ley especial de sostenibilidad fiscal y operacional del gobierno
Uruguay	1994	Ley de responsabilidad fiscal
Venezuela	2000 - 2006	Reglas de equilibrio corriente y fondo de inversión para la estabilización económica.
CAN	1997 - 2004	Reglas de endeudamiento (deuda bruta menor al 50% del PIB)

Anexo 2: Deuda externa

DEUDA EXTERNA			
AÑOS	Pública	Privada	Deuda externa total
1970	229.30	12.20	241.50
1971	248.00	12.80	260.80
1972	324.60	19.30	343.90
1973	366.20	14.20	380.40
1974	377.20	32.80	410.00
1975	456.50	56.20	512.70
1976	635.80	57.30	693.10
1977	1,173.80	89.90	1,263.70
1978	1,818.00	496.20	2,314.20
1979	2,848.00	706.00	3,554.00
1980	3,530.00	1,122.00	4,652.00
1981	4,416.00	1,452.00	5,868.00
1982	4,557.00	1,629.00	6,186.00
1983	6,021.00	670.00	6,691.00
1984	6,772.00	177.00	6,949.00
1985	7,343.00	97.00	7,440.00
1986	8,101.00	59.00	8,160.00
1987	10,233.00	98.00	10,331.00
1988	10,535.00	119.00	10,654.00
1989	11,366.00	158.00	11,524.00
1990	12,052.00	164.00	12,216.00
1991	12,630.00	166.00	12,796.00
1992	12,537.00	255.00	12,792.00
1993	13,025.00	603.00	13,628.00
1994	13,758.00	828.00	14,586.00
1995	12,379.00	1,555.00	13,934.00
1996	12,628.00	1,958.00	14,586.00
1997	12,579.00	2,520.00	15,099.00
1998	13,241.00	3,160.00	16,401.00
1999	13,752.00	2,530.00	16,282.00
2000	11,335.00	2,229.00	13,564.00
2001	11,373.00	3,038.00	14,411.00
2002	11,388.00	4,899.00	16,287.00
2003	11,493.00	5,272.00	16,765.00
2004	11,061.00	6,151.00	17,212.00
2005	10,851.00	6,387.00	17,238.00
2006	10,216.00	6,884.00	17,100.00

Anexo 3: Desglose del total de la deuda

AÑOS	Deuda Total pública y privada	Servicio de la deuda	Deuda per cápita	Deuda externa % PIB	Deuda externa % exportaciones
1970	241.50	-	-	15%	127%
1971	260.80	-	-	16%	131%
1972	343.90	4.40	50.00	18%	105%
1973	380.40	7.10	58.00	15%	72%
1974	410.00	7.50	61.00	11%	37%
1975	512.70	7.50	72.00	12%	57%
1976	693.10	27.90	97.00	13%	62%
1977	1,263.70	44.70	173.00	19%	88%
1978	2,314.20	70.20	307.00	30%	155%
1979	3,554.00	131.40	459.00	38%	164%

Anexo 4: Listado de los presidentes de la Republica del Ecuador de 1983 - 2003

INFOGRAFÍA		
Ajustes a partir de las cartas de intención		
GOBIERNO	FECHAS	PRINCIPALES AJUSTES
 Osvaldo Hurtado	Marzo 24, 1983. Abril 19, 1984.	→ Minidevaluaciones. Devaluación 254%. → Aumento precios gasolina 100%. → Sucretización.
 León Febres-Cordero	Enero 9, 1985. Julio 14, 1986. Diciembre 3, 1987.	→ Sucretización. → Liberación de tasas de interés y tipo de cambio. Se desincautaron las divisas del BCE. Divisas de petróleo para pago de deuda externa. → Incremento deuda externa en \$ 2.150 millones. → Aumento del precio de las gasolinas en 200%. → Incremento de las tarifas eléctricas. → Aumento del IVA. → Devaluación 331%.
 Rodrigo Borja	Agosto 7, 1989. Febrero 2, 1990. Diciembre, 1991.	→ Devaluación 260%. → Aumento en precio de las gasolinas en 1.522%. → Aumento del 45% a tarifas de energía; se creó el Impuesto a Consumos Especiales. → Modernización, apertura y 'flexibilización' laboral.
 Sixto Durán-Ballén	Marzo 31, 1993.	→ Devaluación de la moneda en 197%. → Elevación de precios de las gasolinas en 159%. → Políticas y medidas de modernización y apertura.
 Gustavo Noboa	Abril 4, 2000. Mayo 2001.	→ Aumento en precios de gasolinas. → Aumento en precio del gas. → Aumento de la carga tributaria, propuesta de IVA al 14%. → Privatizaciones de compañías de electricidad y telecomunicaciones. → Inflación anual del 30% (promedio). → Inflación anual del 25,8% (promedio), crecimiento económico 4% y déficit fiscal 0,3%. Metas que no pudieron cumplir.
 Lucio Gutiérrez	Marzo 2003.	→ Precondiciones bancario-financieras a favor de poderosos grupos. → Aumento de precio de combustibles y de las tarifas eléctricas. → Aprobación de leyes para consolidar esquema neoliberal.

Adaptado de: Diario El telégrafo, Junio 25 del 2014

Anexo 5: Montos Sucretizados por año

MONTOS SUCRETIZADOS POR AÑO		
AÑO	Refinanciamiento en Moneda Extr.	Refinanciamiento en Moneda Nacion.
82	822.606,26	29.427.812,20
83	1.006.265.900,42	50.672.957.283,06
84	413.786.448,37	25.332.494.690,63
85	47.926.013,83	3.369.562.386,76
86	3.554.539,39	388.867.086,34
87	428.930,76	70.819.128,63
88	3.833.333,35	954.166.670,75
TOTAL	1.476.617.772,39	80.818.295.058,37
FUENTE: BASE DE DATOS PROPORCIONADA BCE ELABORACIÓN: CAIC - GRUPO SUCRETIZACIÓN		

Tomado de: Informe de la Comisión de auditoria integral del crédito público – Subcomisión: Deuda Comercial. *Elaborado por el autor.*

Anexo 6: Evolución de la deuda pública total

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA TOTAL			
Millones de dólares			
Período	Saldo Deuda Interna	Saldo Deuda Externa	Deuda Total
2005	3,686.3	10,850.3	14,536.6
2006	3,277.6	10,214.9	13,492.4
2007	3,239.9	10,632.7	13,872.6
2008	3,645.1	10,088.9	13,734.0
2009	2,842.2	7,389.2	10,231.4
2010	4,665.0	8,671.7	13,336.7
2011	4,506.5	10,046.4	14,552.9
2012	7,780.5	10,871.8	18,652.3
2013	9,926.6	12,913.9	22,840.5
2014	12,558.3	17,581.9	30,140.2
2015	12,546.0	20,205.9	32,751.9
2016	12,457.4	25,522.8	37,980.2
ene-17	12,994.1	26,388.6	39,382.7
feb-17	13,383.6	26,499.5	39,883.1
mar-17	13,979.0	26,486.2	40,465.2
abr-17	13,934.7	26,908.2	40,842.9
may-17	14,997.1	26,896.1	41,893.2
jun-17	14,990.1	28,552.1	43,542.2
jul-17	14,975.6	28,620.5	43,596.1
ago-17	14,952.2	28,659.4	43,611.6
sep-17	14,961.4	28,145.2	43,106.6
oct-17	14,957.4	31,205.7	46,163.1
nov-17	14,927.9	31,626.7	46,554.6

Anexo 7: Operaciones del sector público no financiero

OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (Base devengado)												
Millones de dólares												
INGRESOS TOTALES	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	A Sept. 2017
INGRESOS TOTALES	11,262.69	13,630.61	22,108.40	18,378.10	23,178.00	31,189.90	34,569.90	37,259.70	39,031.90	33,585.70	30,314.30	24,586.80
Petroleros	3,235.01	3,317.98	8,675.30	5,211.50	7,845.00	12,934.60	12,219.70	11,433.40	10,905.80	6,346.20	5,402.00	4,203.00
Exportaciones (1)	3,235.01	3,317.98	8,675.30	5,211.50	7,845.00	12,934.60	12,219.70	11,433.40	10,905.80	6,346.20	5,402.00	4,203.00
Venta de Derivados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
No Petroleros	8,333.18	9,462.93	12,540.40	12,372.40	13,986.70	16,489.00	19,782.90	22,630.30	23,939.10	25,941.90	24,294.40	19,106.10
Tributarios	4,952.68	5,565.33	6,919.20	7,553.10	8,667.30	9,765.10	12,255.10	13,667.50	14,459.90	15,588.10	14,017.50	10,786.40
A la renta	1,452.85	1,688.71	2,369.20	2,517.50	2,353.10	3,030.20	3,312.90	3,847.40	4,160.70	4,734.20	3,639.70	3,034.10
IVA	2,444.86	2,752.68	3,116.40	3,288.20	3,759.50	4,200.40	5,415.00	6,056.10	6,375.60	6,352.30	5,399.70	4,451.40
ICE	344.96	349.41	473.90	448.10	530.30	617.90	684.50	743.60	803.20	839.60	789.60	685.50
Arancelarios	637.91	700.23	816.40	950.20	1,152.50	1,155.70	1,261.10	1,352.20	1,357.10	2,025.70	1,632.70	1,086.90
Salida de Divisas(2)	-	-	-	-	365.00	491.00	1,160.00	1,225.00	1,260.00	1,083.00	965.00	715.00
Otros impuestos	72.10	74.30	143.30	349.10	506.90	269.90	421.60	443.20	503.30	553.30	1,590.80	813.50
Contribuciones Seguridad Social	1,556.00	1,791.80	2,096.80	2,061.00	2,540.40	3,970.80	4,755.90	4,546.50	4,718.10	5,055.50	4,741.40	4,157.50
Otros (3)	1,824.50	2,105.80	3,524.40	2,758.30	2,779.00	2,753.10	2,771.90	4,416.30	4,761.10	5,298.30	5,535.50	4,162.20
Resultado operacional empresas SPNF	-305.50	849.70	892.70	794.20	1,346.30	1,766.30	2,567.30	3,196.00	4,187.00	1,297.60	617.90	1,277.70
GASTOS TOTALES	9,927.61	12,306.65	21,761.10	20,610.30	24,122.60	31,290.20	35,393.70	41,607.20	44,346.30	38,676.50	37,627.70	26,609.60
Gastos corrientes	7,984.16	8,962.25	14,760.30	13,930.20	16,905.10	21,942.60	24,431.20	26,976.60	28,991.90	27,481.80	26,603.80	20,466.50
Intereses	896.13	861.22	704.60	349.00	412.60	502.10	652.10	970.60	1,023.60	1,367.60	1,560.70	1,651.70
Externos	752.28	764.76	660.10	322.70	377.20	451.60	533.40	713.70	828.50	1,143.40	1,334.80	1,380.70
Internos	143.90	96.46	44.50	26.30	35.40	50.50	118.70	256.90	195.10	224.20	225.90	271.00
Sueldos	3,161.55	3,692.62	4,869.70	5,929.20	6,785.90	7,264.60	8,345.50	8,896.40	9,478.30	9,903.70	10,013.80	7,386.50
Compra de bienes y servicios	1,506.78	1,576.20	2,086.90	1,924.20	2,090.20	2,543.20	3,472.80	4,435.10	5,327.70	5,111.90	4,683.90	3,550.30
Prestaciones de seguridad social	1,225.90	1,275.60	1,563.10	1,874.80	2,245.30	3,204.60	3,334.70	3,409.90	3,665.20	4,214.50	4,654.50	3,611.00
Otros (4)	1,193.80	1,556.60	5,536.00	3,853.00	5,371.10	8,428.10	8,626.10	9,264.60	9,497.10	6,884.10	5,690.90	4,267.00
Gastos de capital	1,943.45	3,344.40	7,000.80	6,680.10	7,217.50	9,347.60	10,962.50	14,630.60	15,354.40	11,194.70	11,023.90	6,143.10
AJUSTE DEL TESORO NACIONAL	-28.31	-73.40	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SUPERAVIT/DEFICIT GLOBAL	1,335.08	1,323.96	347.30	-2,232.20	-944.60	-100.30	-823.80	-4,347.50	-5,314.40	-5,090.80	-7,313.40	-2,022.80
SUPERAVIT/DEFICIT PRIMARIO	2,231.20	2,185.19	1,051.90	-1,883.20	-532.00	401.80	-171.70	-3,376.90	-4,290.80	-3,723.20	-5,752.70	-371.10
PRODUCTO INTERNO BRUTO	46,802.00	51,007.80	61,762.60	62,519.70	69,555.40	79,276.70	87,924.50	95,129.70	101,726.30	99,290.40	98,614.00	100,472.20

Anexo 8: Exportaciones del petróleo crudo

EXPORTACIONES DE PETRÓLEO CRUDO									
Período	Petroecuador			Compañías Privadas			Total Petróleo Crudo		
	Volumen Miles Barril.	Valor \$ Millones	Precio \$/Barril	Volumen Miles Barril.	Valor \$ Millones	Precio \$/Barril	Volumen Miles Barril.	Valor \$ Millones	Precio \$/Barril
2006	71,965.0	3,730.4	51.8	64,669.0	3,203.6	49.5	136,634.0	6,934.0	50.8
2007	66,607.0	4,011.8	60.2	57,491.0	3,416.5	59.4	124,098.0	7,428.3	59.9
2008	77,480.0	6,460.7	83.3	49,871.0	4,105.0	82.3	127,351.0	10,565.7	82.9
2009	83,470.0	4,459.7	53.4	36,088.0	1,824.4	50.5	119,558.0	6,284.1	52.5
2010	92,923.0	6,704.7	72.1	31,223.0	2,223.9	71.2	124,146.0	8,928.6	71.9
2011	121,320.0	11,765.2	96.9	412.0	37.5	91.1	121,732.0	11,802.7	97.0
2012	129,516.0	12,711.2	98.2	0.0	0.0	0.0	129,516.0	12,711.2	98.1
2013	140,245.0	13,411.8	98.2	0.0	0.0	0.0	140,245.0	13,411.8	95.6
2014	154,660.0	13,016.0	84.2	0.0	0.0	0.0	154,660.0	13,016.0	84.2
2015	151,765.0	6,355.2	41.9	0.0	0.0	0.0	151,765.0	6,355.2	41.9
2016	144,559.0	5,053.9	34.9	0.0	0.0	0.0	144,559.0	5,053.9	34.9
Ene-Oct-16	121,045.0	4,077.5	33.7	0.0	0.0	0.0	121,045.0	4,077.5	33.7
Ene-Oct-17	114,584.0	5,029.2	43.9	0.0	0.0	0.0	114,584.0	5,029.2	43.9

Anexo 9: Glosario de terminos

- **Acreedor:** Entidad, persona natural o jurídica que otorga un crédito o adquieren un título valor y por lo tanto está legítimamente facultada a exigir el cumplimiento y pago de la obligación contraída por un tercero (deudor).
- **Agente Fiduciario:** Es el encargado de llevar adelante los Contratos de Fideicomiso que se celebran entre el Banco Central del Ecuador y la entidad que solicitan un préstamo (por ejemplo, un Municipio). Las funciones de agente fiduciario facultan al Banco Central para cancelar las amortizaciones del crédito tomando directamente de las cuentas de la entidad deudora que suscribe el Contrato de Fideicomiso.
- **Aplicación del Financiamiento:** Son recursos destinados al pago de la deuda pública, así como al rescate de títulos y valores emitidos por entidades del sector público. Están conformados por la amortización de la deuda pública y los saldos de ejercicios anteriores. Su devengamiento produce contablemente modificaciones directas en la estructura patrimonial del Estado, que se evidencian en la disminución de sus obligaciones internas y externas.
- **Bonos del Estado:** Títulos fiduciarios que representan una deuda y que es emitido generalmente por la tesorería pública de un país. Los bonos representan una forma de financiamiento a mediano y largo plazo para la institución que los emite; para el público que compra los bonos, representa un préstamo que será pagado en un periodo determinado
- **Conciliación:** Estado contable que se formula en detalle o de modo condensado, con el objeto preciso de establecer y tomar en consideración las discrepancias que existen

entre dos o más cuentas relacionadas entre sí, y que al parecer son contrarias o arrojan saldos diferentes.

- **Deuda Externa Privada:** Es el endeudamiento contraído por el sector privado con entidades o personas del exterior. (Tomado de "Diccionario de Economía y Finanzas", eumed.net).
- **Deuda Externa Pública:** Es aquella contraída con otro Estado, organismo internacional o con cualquier otra persona extranjera, que provee de recursos externos, para financiar proyectos de inversión.
- **Deuda Interna Pública:** Es aquella que se genera, registra como tal y se cancela dentro del territorio nacional, es decir, que los recursos que obtiene el beneficiario del endeudamiento surgen de la economía nacional.
- **Deuda Pública:** En sentido amplio, constituye el endeudamiento que resulta de las operaciones de crédito público que ejecuta el Gobierno Nacional y demás entidades y organismos del sector público.
- **Deuda Multilateral (Organismos Internacionales):** Es el saldo de deuda contraído con los organismos multilaterales (Banco Mundial, BID, FMI, CAF, FIDA, FLAR). Se denominan organismos multilaterales a las entidades financieras que tiene origen en convenios o acuerdos internacionales y en cuya administración participan los gobiernos de los países que los constituyen.
- **Desembolso:** Recepción de recursos financieros, bienes o servicios a disposición del país.
- **Desembolso de Financiamiento:** Son todos los préstamos contratados para rembolsar saldos de capital de deuda contraída anteriormente, o nuevos préstamos implícitos que surgen de la prórroga de la totalidad o parte de uno o más períodos de vencimiento de uno o más préstamos.
- **Financiamiento:** Es el conjunto de recursos monetarios financieros para llevar a cabo una actividad económica, con la característica de que generalmente se trata de sumas tomadas a préstamo que complementan los recursos propios. Recursos financieros que el gobierno obtiene para cubrir un déficit presupuestario. El financiamiento se contrata dentro o fuera del país a través de créditos, empréstitos y otras obligaciones derivadas de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

- **Financiamiento Externo:** Importe de los empréstitos que se obtienen en efectivo o en especie de acreedores extranjeros, sin importar el tipo de moneda en que se documentan.

- **Financiamiento Interno:** Importe de los empréstitos que se obtienen en efectivo o en especie de acreedores nacionales, sin importar el tipo de moneda en que se documenten.

- **Organismos Internacionales:** Instituciones financieras multilaterales que han concedido préstamos al país, como por ejemplo: BIRF, BID, CAF, FIDA, FLAR, etc.

- **Política de Deuda Pública;** Conjunto de directrices, lineamientos y orientaciones que rigen los criterios para aumentar o disminuir obligaciones financieras y establecer su forma de pago, por parte de las dependencias y entidades del Gobierno.

- **Servicio de la Deuda:** Es el monto o cantidad a pagar en el país o fuera de él en moneda nacional o extranjera por concepto de amortización, intereses, comisiones u otros gastos derivados de la contratación y utilización de créditos a cargo del Sector Público.

- **Segmentos de Crédito:** Constituyen los segmentos o las categorías en las que se divide el crédito otorgado por las instituciones de sistema financiero nacional.