

**E**n la situación actual, la estructura del Presupuesto del Gobierno Central, esencialmente rígida y saturada de compromisos predeterminados, ofrece pocas opciones para reasignar recursos o afrontar gastos adicionales que puedan surgir de la descentralización.

El nivel excesivo de endeudamiento público en el Ecuador, de los más altos del mundo en relación con su economía, gravita en la dependencia inadecuada del financiamiento del Estado y en la carga que representa cuando se debe destinar cerca de la mitad del presupuesto anual al pago de intereses y amortización. Se requiere, por lo tanto, una seria reflexión para frenar la tendencia al uso ilimitado (irresponsable) del crédito e impedir los errores de ligereza en la contratación de préstamos o emisión de papeles del Estado.

Los gobiernos seccionales, por su parte, adolecen de problemas estructurales de financiamiento, de manera que les está siendo difícil atender las necesidades de sus respectivas jurisdicciones, por lo cual demandan, cada vez en mayor proporción, que el Gobierno central solucione sus problemas financieros.

Al reconocer que la descentralización es un proceso irreversible, es preciso que tanto los poderes centrales cuanto los entes provinciales

# Sostenibilidad fiscal y descentralización

*Por la trascendencia innovadora que en la gestión pública tiene el proceso de descentralización, merece ser conducido con respaldo técnico y en armonía con políticas macroeconómicas y sociales. Especialmente, ello debe estar presente en la programación y reformas fiscales para tener la certeza de que los traspasos de competencias que asuman las provincias tengan el soporte financiero suficiente.*

Por Esteban Vega\*



y municipales, evalúen, con suficiente severidad, sus respectivas finanzas y adquieran compromisos de gasto sólo en función de su capacidad de generación interna de recursos.

## PROBLEMAS ESTRUCTURALES EN LAS FINANZAS DEL ESTADO

Una economía sana, de cualquier tamaño, requiere ingresos de naturaleza sólida y permanente, que neutralicen o compensen las variaciones del ciclo económico; pero el Ecuador basa su política fiscal en recursos aleatorios y riesgosos —petróleo y deuda— que lo están llevando a una situación de insolvencia, caracterizada por dificultades crecientes para cubrir los gastos programados en el Presupuesto.

En efecto, los impuestos pagados por las personas naturales y empresas establecidas en el país representaron, en los últimos cinco años, el 40% de los ingresos presupuestarios; es decir, ni siquiera la mitad de los gastos necesarios para que el Gobierno funcione. El endeudamiento público generó el 31% y el petróleo y consumo interno de derivados, el 29% restante.

La participación reducida de los impuestos en el financiamiento público tiene relación también con la débil capacidad de las

Ilustración: Fernando Barahona

provincias para generar sus propias rentas y menos para aportar al Gobierno central, pues si se confrontan las recaudaciones internas de cada provincia con las transferencias que reciben, hay enormes diferencias a favor de estas últimas, con la única excepción de Pichincha.

En segundo lugar en el orden de aportación están los ingresos por endeudamiento interno y externo, que representaron una tercera parte de la estructura fiscal en los últimos años. Esta dependencia del crédito en el financiamiento estatal y la magnitud de la deuda pública, que llegó a superar niveles del PIB ecuatoriano, indican que el país está viviendo por encima de sus capacidades reales.

Los ingresos petroleros que dependen del mercado externo desestabilizan la administración presupuestaria. Si bien la mayor parte del presente año se exportó a precios que, en promedio, sostienen la proyección del Presupuesto, en años anteriores hubo caídas drásticas en los precios, lo que obstaculizó la ejecución de programas. Por ejemplo, en 1998 los ingresos por exportaciones más los ingresos por venta interna de derivados sólo aportaron con un 20% del Presupuesto; mientras que para el 2001 se ha estimado una participación de 37%.

El aporte neto de la venta interna de derivados de petróleo se ha vuelto importante para el Presupuesto del Estado, y en los últimos cinco años representó el 13% de su financiamiento, sólo superado por el IVA. Si se suma este porcentaje al 40% de impuestos, las rentas ordinarias de origen interno habrían aportado con el 53% de los ingresos totales, magnitud todavía baja en la estructura del financiamiento público.

En el análisis del Presupuesto para el año que decurre se encuentra un nivel de inflexibilidad de 92%, o sea que esa proporción estuvo comprometida o preasignada antes de que el Presupuesto sea expedido. En efecto, por el lado de los egresos, el servicio de la deuda absorbe un 43%; si se añade la necesidad obvia de funcionamiento del Gobierno central y las asignaciones

para el desarrollo seccional, se tienen gastos de carácter fijo que alcanzan el 77% (Cuadro 2). Por el lado de los ingresos, las causas de inflexibilidad son las leyes que obligan a transferir fondos o preasignan impuestos, las asignaciones de contrapartes y los desembolsos de préstamos internos y externos, así como donaciones, todos ellos con destino predeterminado.

La inflexibilidad presupuestaria es de tal naturaleza que ningún beneficiario de partidas asignadas en el Presupuesto tiene asegurado el desembolso de dinero, aun cuando esté preasignado.

#### PRESUPUESTO EN UNA ECONOMÍA DOLARIZADA

La política fiscal en el Ecuador ha sido recurrente en cubrir déficit presupuestarios con deuda, destinándola, incluso, para gastos corrientes, en contraposición con expresas prohibiciones legales. La primera restricción que surge de la dolarización es la necesidad de evitar cualquier desequilibrio macroeconómico, sobre todo en el sector fiscal; por consiguiente, la elaboración presupuestaria debe sustentarse en ingresos reales, para, a partir de ellos, establecer las prioridades de gasto. Tampoco es posible recurrir a emisiones monetarias, que no existen en dolarización.

El análisis de la evolución del gasto público en la década de los noventas hasta el año 2000, en dólares (Cuadro 3), muestra cifras de bajo crecimiento y hasta disminuciones importantes, como en los años 1998, 1999 y 2000 que denotan niveles inferiores a los años previos, desde 1995; reducciones que se mantienen si se excluyen los valores del pago de la deuda. Este comportamiento pretérito advierte que, una vez adoptada la dolarización, no sería extraño sino más bien responsable, que los presupuestos futuros presenten montos estables y hasta decrecientes.

#### CAPACIDAD DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES

La situación financiera y capacidad de gestión de los gobiernos seccionales tiene especial relevancia en el tratamiento de la descentralización, puesto

Cuadro 1

### Presupuesto del Gobierno Central

(estructura porcentual de los ingresos)

Ingresos	Promedio 1995-2000
Impuestos	40
Endeudamiento público	31
Petróleo y venta interna de derivados	29
	100

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: Autor

Cuadro 2

### Inflexibilidad presupuestaria Presupuesto del Gobierno Central 2001

(millones de US\$)

<b>A. Por el lado de gastos</b>	<b>3.806</b>
-Servicio de la deuda	2.063
-Funcionam. del Gobierno Central	1.233
-Asignac. para desar. seccional	510
<b>B. Por el lado de ingresos</b>	<b>734</b>
-Autogestión y preasignaciones	94
-Fondo de inversiones petroleras	151
-Participes de Fondos de Estabiliz.	60
-Transf. del Fondo de Solidaridad	8
-Contrapartes	41
-Préstamos internos y externos; asistencia no reembolsable	380
<b>Inflexibilidad Total (A+B)</b>	<b>4.540</b>
<b>Valor del Presupuesto</b>	<b>4.932</b>
<b>Saldo</b>	<b>392</b>

Fuente: Presupuesto del Gobierno Central. Elaboración: Autor

*El nivel de inflexibilidad del Presupuesto es muy alto: en el 2001 esa rigidez fue del 92%, o sea que esa proporción estuvo comprometida o preasignada antes de que el Presupuesto sea expedido.*

Cuadro 3

### Presupuesto del Gobierno Central Evolución: período 1990-2000 (millones de US\$)

Años	Presup. Total	Crecim. %	Sin Servicio de la Deuda	Crecim. %
1990	1.819,6		1.149,7	
1991	1.844,5	1,4	1.241,8	8,0
1992	1.967,7	6,7	1.315,4	5,9
1993	2.177,8	10,7	1.640,2	24,7
1994	2.882,5	32,4	2.113,5	28,9
1995	4.307,6	49,4	2.501,8	18,4
1996	4.450,9	3,3	2.821,1	12,8
1997	5.289,6	18,8	2.897,3	2,7
1998	4.385,3	-17,1	2.649,4	-8,6
1999	4.058,0	-7,5	2.160,6	-18,4
2000	4.041,4	-0,4	2.306,3	6,7

Fuente: Banco Central del Ecuador.  
Elaboración: Autor

Cuadro 4

### Estructura de ingresos de los gobiernos seccionales (millones de dólares y porcentajes)

Concepto	Municipios				Consejos Provinciales			
	1997		1998		1997		1998	
Ingresos propios	179	30%	171	29%	13	9%	14	9%
Transferencias	310	52%	289	48%	118	79%	120	76%
Financiamiento	104	18%	141	23%	19	12%	23	15%
<b>Total Ingresos</b>	<b>593</b>	<b>100%</b>	<b>601</b>	<b>100%</b>	<b>150</b>	<b>100%</b>	<b>157</b>	<b>100%</b>

Fuente: Sistema de Información Municipal del Banco del Estado  
Elaboración: Autor

que deberán encargarse de suministrar a la comunidad los servicios transferidos desde el nivel central.

La estructura de ingresos de los Municipios y Consejos Provinciales del país, según cifras de 1997 y 1998, refleja su debilidad, pues apenas 29% de los ingresos totales de los Municipios y 9% de los correspondientes a los Consejos Provinciales están constituidos por rentas propias; un 50% corresponde a transferencias del Gobierno central en el caso de los Municipios y 78% en el caso de los Consejos Provinciales; se complementan con préstamos en un 21% y un 13%, respectivamente (Cuadro 4).

La fragilidad financiera de los gobiernos seccionales ha sido observada también en el lesivo traspaso de deudas al Gobierno Central para que continúe con el respectivo servicio; lo han logrado, especialmente, los Municipios y Consejos Provinciales de mayor tamaño.

En consecuencia, si la descentralización implica cambios, éstos se deben dar en la transformación de las estructuras de financiamiento en las provin-

cias; su solvencia financiera es fundamental para no comprometer la viabilidad del proyecto.

Por otra parte, la capacidad de gestión es tan importante como el tema financiero. Con la descentralización, los gobiernos seccionales se estarían comprometiendo a prestar servicios públicos con un nivel de calidad mejor que el del Gobierno central, es decir, mayor cobertura con menores costos, lo que validaría la transferencia de competencias.

Sin embargo, las liquidaciones presupuestarias de los gobiernos seccionales en los dos años considerados presentan altos porcentajes de ingresos no utilizados: 21,3% en el caso de los Consejos Provinciales y 28,3% en los Municipios. Los saldos sobrantes evidencian una baja capacidad de ejecución y una inadecuada orientación de los recursos nacionales, pues mientras los gobiernos seccionales mantienen saldos de caja, el Gobierno central adolece de persistentes crisis de liquidez. ■

\* Economista, director ejecutivo de Cordes. Esta es la síntesis del documento de Esteban Vega y Piedad Mancero, publicado por CORDES en la serie "Cuadernos sobre Descentralización".

## La rutina es la clave de la productividad

Los trabajadores son más productivos si hacen las cosas que les gusta, como llevar su corbata favorita o beber siempre en la misma taza. Una investigación entre 15.000 empleados ha demostrado que los rituales de la oficina influyen "significativamente" en la autoconfianza de los trabajadores. La empresa de trabajo temporal Office Angels dice en su informe que los hábitos en el lugar de trabajo tienen mucha importancia.

Ilustración: Lorena Zarita



La mayoría de las personas entrevistadas han dicho que llevan a las reuniones importantes su traje favorito porque les da confianza. Tres de cada cuatro entrevistados dicen que se dan un obsequio a sí mismos cuando han hecho bien una tarea, por ejemplo comer una golosina. "A la gente le gusta seguir ciertos rituales en el puesto de trabajo porque le ayudan a controlar la situación o a sentirse más a gusto, al tiempo que se relaja y afronta mejor las tensiones diarias", ha dicho el director de comunicaciones corporativas de Office Angels. (LPS) ■