

Se crea Observatorio de la Política Fiscal

El desarrollo sostenible pasa por la política fiscal

Con el eslogan “Por un manejo responsable y transparente del dinero público”, el Observatorio de la Política Fiscal (OPF) seguirá a la coyuntura fiscal, mediante análisis y estadísticas y presentará pronunciamientos, críticas y alternativas de solución. La revista *GESTIÓN* fue escogida como medio de comunicación principal para la difusión de estudios del OPF.

han propuesto como primer objetivo estratégico “facilitar políticas de finanzas públicas que prioricen el desarrollo humano sostenible en un marco de sostenibilidad fiscal”. A su vez, el OPF lo cumplirá al “monitorear y evaluar la gestión y transparencia de las finanzas públicas”, todo –claro está– en función de las políticas que se proponen impulsar. Este no es, sin embargo, un mero ejercicio académico: el OPF ha resuelto “emitir recomendaciones públicas y trasladarlas a la sociedad civil”. Para

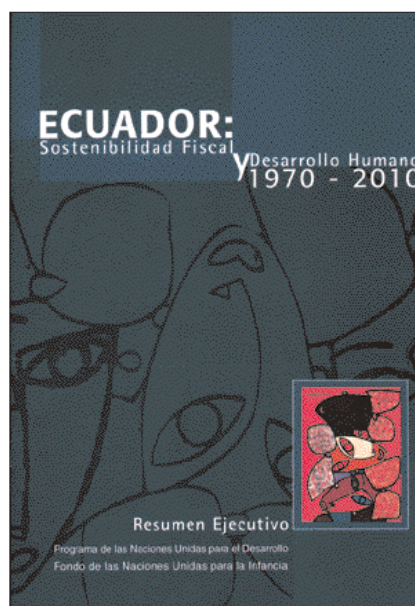
dición de cuentas por parte de los gestores de los fondos públicos” es otro de los objetivos estratégicos del OPF, en los que esta revista también colaborará eficientemente.

El Observatorio se expresa a través de un grupo ciudadano heterogéneo, que refleja diferentes posiciones, de gran credibilidad pública (*Cuadro*). Por sus características, este grupo tiene capacidad propia de convocatoria y acceso a los líderes políticos y sociales del Ecuador. Al ser un grupo ciudadano tiene autonomía y la opción de generar evaluaciones y propuestas y de difundirlas con independencia política del actual Gobierno. Este grupo de ciudadanos está acompañado, como ya se expresó, por las agencias PNUD y Unicef que también son parte del Observatorio.

En el texto a continuación, el Observatorio difunde sus conceptos centrales.

El Presupuesto es responsabilidad de todos

Se cree que el manejo del presupuesto público es de responsabilidad exclusiva del Estado, es decir, una negociación entre Gobierno y Congreso. De esta concepción tradicional de las finanzas públicas se deriva un sinnúmero de problemas entre los cuales se señalan la inequidad y la exclusión social. Lo que es peor, se ha dejado de percibir que el presupuesto nacional es una herra-



Integrantes del Observatorio de la Política Fiscal

NOMBRES	REFERENCIAS
Dra. Anunziata Valdez	Ex diputada Congreso Nacional
Dra. Mónica Hernández	Directora Fundación Alternativa y vicepresidenta del Banco Solidario
Ing. Pedro Aguayo	Ex Vicepresidente de la República, Fundación Ecuador
Ing. Raúl Baca Carbo	Ex Ministro y ex Presidente del Congreso
Padre Luis Miguel Romero	Rector de la U. Técnica Particular de Loja
Econ. César Robalino	Gerente en Quito del Banco de Guayaquil
Arq. Fernando Cordero	Alcalde de Cuenca
Econ. Abelardo Pachano	Ex presidente de la Junta Monetaria, presidente ejecutivo Produbanco
Dr. Pablo Lucio Paredes	Analista financiero
Dr. Walter Spurrier	Analista financiero, director de <i>Análisis Semanal</i>
Dra. Aase Smelder	Representante residente de las Naciones Unidas
Sr. Paul Martin	Representante de Unicef
Dr. Hugo Arias	Coordinador de Jubileo 2000 en Guayaquil
Dra. Patricia Estupiñán	Editora de la revista <i>Vistazo</i>
Econ. Carlos Marx Carrasco	Decano de la Fac. de Economía, Universidad de Cuenca

mienta para la promoción del desarrollo humano sostenible, la cual debe ser un objetivo prioritario del Ecuador.

Desarrollo humano sostenible es, como se conoce, “la ampliación de las oportunidades y capacidades de las presentes generaciones a través de la formación de capital social de manera equitativa y que no perjudique las necesidades de las generaciones venideras”, como lo define el PNUD.

El Observatorio está consciente de que para alcanzar este objetivo es indispensable promover políticas de crecimiento con equidad y acompañarlas de una sostenibilidad fiscal. Solo entonces, los recursos que se obtengan del futuro crecimiento económico podrán distribuirse de manera más equitativa, hacia los que menos tienen, a través del Presupuesto del Estado. Este cambio de visión demanda acuerdos y consensos entre los distintos sectores políticos, sociales y económicos y es hacia esta dirección que apunta la estrategia del Observatorio de la Política Fiscal.

La constante vigilancia de la ciudadanía de la recepción y uso de los dineros públicos por parte del Estado hará de su manejo un ejercicio permanente de responsabilidad y transparencia que facilite los acuerdos para preservar el desarrollo humano en un marco de sostenibilidad fiscal. Solo entonces, los presupuestos públicos y la actividad empresarial del Estado se constituirán en instrumentos válidos para mejorar el bienestar de la gente.

Lo anterior, en su conjunto, permitirá desmitificar las finanzas públicas, para que una sociedad informada de los beneficios o consecuencias negativas de una acertada o ineficiente gestión fiscal, sea capaz de llegar a determinados acuerdos que, en este ámbito, coadyuven en el tiempo a lograr un sostenido crecimiento económico en un marco de equidad.

Es importante para el Ecuador que ingresos permanentes sostengan un nivel de gasto compatible con las necesidades del desarrollo humano y con la disponibilidad real de recursos por la vía de los ingresos fiscales. Por otra parte, que la carga tributaria del país, todavía baja en relación con el prome-

Algunos de los principales problemas de las finanzas públicas

- Ingresos insuficientes frente a las necesidades del desarrollo.
- Elevada dependencia de los ingresos petroleros.
- Altos niveles de evasión (renta y aduanas) y desmedidas exenciones y privilegios.
- Más impuestos indirectos que directos, que agravan la inequidad.
- Baja participación de los impuestos (carga tributaria).
- Las reformas fiscales son impuestas (negociación gobierno-congreso) y, por lo tanto, son ineficaces e insostenibles.

* Para pagar más impuestos la sociedad exige simultáneamente definir las prioridades y metas de gasto a que se destinan sus aportes (*en qué se gasta*) y los mecanismos de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas (*cómo se gasta*).

Hacia la estabilidad fiscal

“El Observatorio invita al país a alcanzar la sostenibilidad fiscal, entendida como la obtención de superávit en el Sector Público No Financiero y al menos la eliminación del déficit del Gobierno Central. Cree que la escasez de recursos y las limitaciones que impone la estabilidad fiscal, obligan a acuerdos mínimos para aceptar estas restricciones y, en este contexto, priorizar el desarrollo humano, con énfasis en prácticas permanentes de mejoramiento de la calidad del gasto”.

El presupuesto fiscal es una herramienta para la promoción del desarrollo humano sostenible, la cual debe ser un objetivo prioritario del Ecuador.

dio de la región, sea la ideal para no afectar el crecimiento de la economía y mejorar la equidad. Al emprender el camino de la estabilidad fiscal se evitará la reiteración anual de los ajustes para generar ingresos, lo que siempre termina por provocar incertidumbre e inestabilidad social y política y afecta la marcha de la economía.

Como la estabilidad fiscal impone severas restricciones que impiden la acelerada disminución de las brechas sociales, es indispensable encontrar

nuevos ingresos que en el futuro se destinen exclusivamente al desarrollo humano, a fin de evitar que el cansancio social derivado de las limitaciones que exige la estabilidad fiscal, atente contra la economía y el propio sistema democrático.

El desarrollo humano, la sostenibilidad fiscal y el crecimiento económico son conceptos complementarios e interdependientes, por lo cual deben concretarse en un Pacto Social y Fiscal con una visión de país de largo plazo. Pacto que requiere que el Estado asuma como mandato su responsabilidad por el desarrollo humano, rendir cuentas, fomentar la transparencia de la gestión de las finanzas públicas, tomar medidas que alivien la carga del servicio de la deuda, modernizar y volver eficiente la dotación de los servicios públicos. El sector privado, de su parte, está llamado a formar parte activa en la disminución de la pobreza, mediante la creación de fuentes de empleo y el correcto y oportuno pago de sus impuestos. Los sectores sociales, recurrentes demandantes de la atención estatal, están obligados a converger en acuerdos mínimos alrededor de estas grandes metas nacionales.

La transparencia es obligación legal

Constitución Política de la República del Ecuador:

Art. 259.- “El Ejecutivo informará semestralmente al Congreso Nacional sobre la ejecución del Presupuesto y su liquidación anual”.

Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal:

Art. 18.- Del libre acceso a la información. “El Estado garantizará el control ciudadano de la gestión pública a través del libre acceso a los documentos e información presupuestaria, contable y de las operaciones y contratos de crédito de todas las entidades del sector público”.

Art. 40.- Informes de control. “Sin perjuicio de la información que se presente al Presidente de la República cuando la situación lo amerite o cuando él la requiera, el Ministerio de Economía y Finanzas presentará al Presidente de la República y al Congreso Nacional, durante los 45 días siguientes a cada trimestre, un informe detallado de la ejecución del Presupuesto General del Estado de ese período y los correspondientes estados financieros con sus anexos”.

Ecuador se ve obligado a obtener superávit este año

El Ecuador está obligado a obtener, en caja, superávit primario para pagar los intereses de la deuda pública. Y además requiere superávit global, para completar el pago de las amortizaciones y reducir los atrasos en obligaciones del Estado a diciembre de 2002.

Que las estimaciones del Presupuesto que se ejecuta este año, tanto en ingresos como en gastos y financiamiento (ver metas en el Cuadro), eran demasiado generosas se evidencia al enfrentar la realidad: el Estado sólo dispone de los ingresos que fluyen a su Tesorería. Con ellos apenas puede transferir lo indispensable para la subsistencia de las entidades públicas y ahorrar para pagar las deudas, ante las pocas posibilidades de acceder al mercado de capitales para financiarlas. Los mecanismos de mercado, de modo casi automático, imponen severas restricciones al gasto público.

En el primer semestre de 2003 se han generado, en efectivo en las cuentas del Tesoro, tanto superávit primario como global de \$ 716 y \$ 301 millones, respectivamente. Estos son resultados absolutamente diferentes a los previstos en el Presupuesto inicial. Para obtenerlos, se ha acudido a una fuerte contracción del gasto primario: las entidades públicas han recibido el 37% de la estimación anual. De los \$



Información y transparencia

Será más fácil articular consensos en torno a políticas fiscales si la gestión de las finanzas públicas es un diario quehacer de transparencia. Una información fiscal oportuna y confiable, accesible sin restricciones ni condicionamientos, abonará a la confianza de la Sociedad frente a la acción del Estado, para el uso adecuado de los dineros públicos, y en la formación de una nueva cultura para el pago voluntario de los impuestos como una obligación ciudadana. La ausencia de información fiscal, los obstáculos para su difusión al común de las personas y la débil transparencia dificultan este proceso.

Educación fiscal

La provisión y libre acceso a la información no es suficiente para facilitar consensos y definir políticas de bienestar socialmente aceptadas. Si la ciudadanía no posee un nivel de educación fiscal que le permita discernir las bondades o inconveniencias de determinadas políticas y programas fiscales, no podrá adherirse por razonamiento propio a los esfuerzos de largo plazo por atender las necesidades de los pobres, en un contexto de sostenibilidad fiscal.

En mayor o menor grado, son casi todos los diversos estamentos de la sociedad los que requieren cierto nivel de educación en temas fiscales. Cuando instancias sociales malformadas fiscal-

mente acceden a los distintos medios que permiten conducir la opinión pública, terminan deformándola y conducen a la sociedad a preceptos y políticas equivocadas que, en última instancia, se traducen en agudizar la pobreza de las grandes mayorías.

1.590 millones de gasto primario, \$ 825 millones corresponden a sueldos, \$ 178 millones a bienes y servicios y transferencias corrientes, apenas \$ 44 millones a inversiones; y \$ 543 millones a transferencias a los Gobiernos Seccionales, pago del Bono de Desarrollo Humano y aportes del Estado al IESS para el pago de pensiones.

De los \$ 1.289 millones de deuda interna que se esperaban conseguir, se han logrado a junio \$ 560 millones, entre nuevas colocaciones y renovaciones. El IESS es el gran inversor en papeles del Estado: al 30 de junio de 2003 mantenía \$ 689 millones en Bo-

nos, Certificados de Tesorería y Reporto Bursátil, con rendimientos ponderados de 14,8, 9,9 y 8,5% respectivamente. No es tan mal negocio, porque las inversiones de \$ 60 millones en el sector privado rinden 5,5%.

De los \$ 574 millones de desembolsos de libre disponibilidad de los organismos multilaterales de crédito (se incluye \$ 84 millones de refinanciamiento del Club de París), que se habían estimado y que permiten el pago de amortizaciones, han ingresado a junio alrededor de \$ 158 millones —cifra que debe confirmar el Gobierno—.

Este entorno de financiamiento y la necesidad de pagar los atrasos recibidos a diciembre de 2002, no ofrecen otra opción que la de generar superávit de caja —\$ 301 millones a junio— e incurrir en nuevos atrasos derivados del incumplimiento de las obligaciones del Estado en el Presupuesto de 2003.

Perspectivas de 2003 y 2004

Las dudas que existen sobre el oportuno cumplimiento de las condiciones establecidas en el Acuerdo con el FMI y la percepción de los agentes económicos sobre la actual situación social, política y económica del Ecuador, obligarán a un comportamiento similar de las finanzas públicas al término de 2003.

El año 2004 no será diferente: van a persistir las mismas limitaciones, pues los problemas estructurales —como el peso del servicio de la deuda pública y de los sueldos, la inflexibilidad del gasto, las bajas tasas de crecimiento de la economía, etc.— estarán lejos de solucionarse si no se llega a un acuerdo mínimo para lograr la estabilidad fiscal. **G**

Ejecución Presupuesto 2003

(millones de dólares, enero-junio)

Concepto	Inicial	Efectivo	Ejecución %
Total Ingresos	5.022	2.306	46
Total Gastos	5.205	2.005	39
Gasto Primario	4.341	1.590	37
Superávit Primario	681	716	105
Intereses	864	415	48
Déficit/Superáv Global	-183	301	

Fuente: Presupuesto. Información Estadística, B. Central.
Elaboración: Secretaría Técnica OPF.

Financiamiento Gobierno central 2003

(millones de dólares)

	Inicial	Efectivo ene.-jun.
Financiamiento requerido		
Déficit	183	
Amortizaciones	1.496	793
Atrasos 2002 (1)	626	226
Total Necesidades	2.305	1.019
Financiamiento posible		
Bonos y Certificados	1.289	560
Proyectos Externos (2)	250	
Proyectos Internos	31	
Préstamos externos (3)	574	158
Otros	161	
Superávit Caja		301
Total financiamiento	2.305	1.019

(1) El Gobierno no ha informado con claridad la disminución de atrasos de 2002 y los nuevos de 2003.

(2) Los desembolsos efectivos no ingresan a la Tesorería del Estado.

(3) Dato preliminar. El Gobierno no ha informado sobre los préstamos de libre disponibilidad recibidos.

Fuente: Acuerdo Stand By, Boletín Banco Central.
Elaboración: Secretaría Técnica OPF.

¿Qué es el éxito?

A los 3 años, el éxito es... no hacerse pipí.

A los 12 años, el éxito es... tener muchos amigos.

A los 17 años, el éxito es... tener licencia de conductor.

A los 18 años, el éxito es... tener relaciones sexuales.

A los 35 años, el éxito es... tener mucho dinero.

A los 50 años, el éxito es... tener muchísimo dinero.

A los 68 años, el éxito es... tener relaciones sexuales.

A los 70 años, el éxito es... tener licencia de conductor.

A los 75 años, el éxito es... tener muchos amigos.

A los 80 años, el éxito es... no hacerse pipí. ¿Ven que la vida es todo un ciclo?... Aprovéchenla

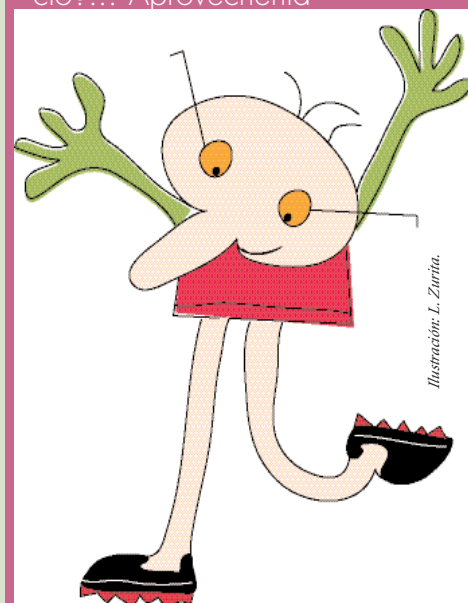


Ilustración: L. Zurita