

## **CAPITULO I: INTRODUCCION**

A finales de la década de los noventa Ecuador fue sacudido por una de las más graves crisis económica y financiera que ha padecido, en la cual se perdió confianza tanto en la moneda nacional como en las autoridades económicas, especialmente las monetarias, lo que le llevó a adoptar un régimen de tipo de cambio fijo extremo como es la dolarización, que ha estado vigente desde entonces.

Los detonantes de la crisis ecuatoriana de fines de los años noventa se enmarcan en la herencia de tres décadas de errores en política fiscal, desde 1970 hasta 2000. A estos hay que añadirles los resultados de un conjunto de factores estrechamente interrelacionados entre sí. Podemos empezar señalando que los ingresos fiscales eran volátiles y pro cíclicos, mientras que el gasto público pasado fue expansivo, lo que resultó en altos niveles de déficit fiscal. Adicionalmente, la rigidez presupuestaria proveniente de gastos pre asignados provocó serios problemas de liquidez. La crisis, económica-financiera, disparó la incertidumbre y la desconfianza, restringiendo los canales de financiación necesarios para enfrentar problemas de liquidez. En 1999 la deuda alcanzó el 99,3% del PIB. Además, el deterioro de la posición fiscal junto con los bajos precios del petróleo (alrededor de US 18 dólares por barril) generó un incremento sin precedentes de las necesidades de financiamiento en el corto plazo del sector público. Estos desequilibrios fueron percibidos como insostenibles, dando paso a la dolarización.

Desde que el Ecuador adoptó la dolarización en enero del 2000, su posición fiscal ha cambiado de manera significativa, sostenida por la Ley de Transparencia, Estabilidad y Responsabilidad Fiscal, promulgada en el año 2002 y luego, por la Constitución del año 2008 y el Código de Planificación y de Finanzas Públicas vigente desde septiembre del 2010.

La economía ecuatoriana, sin embargo, se ha mantenido vulnerable a shocks externos, especialmente a cambios en los precios de petróleo, y a repentinas caídas en el flujo de capitales, aumentos de la tasa de interés, disminución de las remesas internacionales o desastres naturales. Los efectos de estos shocks pueden ser mayores o menores, más o menos persistentes,

dependiendo de la política fiscal que adopte un gobierno. Debe tomarse en cuenta que bajo dolarización, la política fiscal es, aunque no la única, la principal herramienta de política económica que tiene la autoridad ecuatoriana, debido a que si bien mantiene la política de comercio exterior (aranceles), no dispone ni de política monetaria ni cambiaria.

Fortalecer la resistencia de la economía ecuatoriana a shocks externos permitiría consolidar las políticas sociales emprendidas, alcanzando los objetivos que se han planteado en la Constitución del 2008, en el ámbito de la educación, salud, vivienda, infraestructura, bienestar social, etc. En esta investigación nos proponemos dos objetivos generales principales: a) analizar la sostenibilidad fiscal de corto plazo, evaluando el desempeño de las reglas fiscales, es decir el comportamiento de los ingresos, gastos y deuda públicos en respuesta a las fluctuaciones externas; y b) analizar en el largo plazo la sostenibilidad del sistema de pensiones y otros gastos relacionados con las características de la población ecuatoriana. El primer objetivo será abordado en el capítulo dos y el segundo será analizado en el capítulo tres. Este capítulo introductorio permitirá contextualizar la situación económica y fiscal atravesada por el Ecuador.

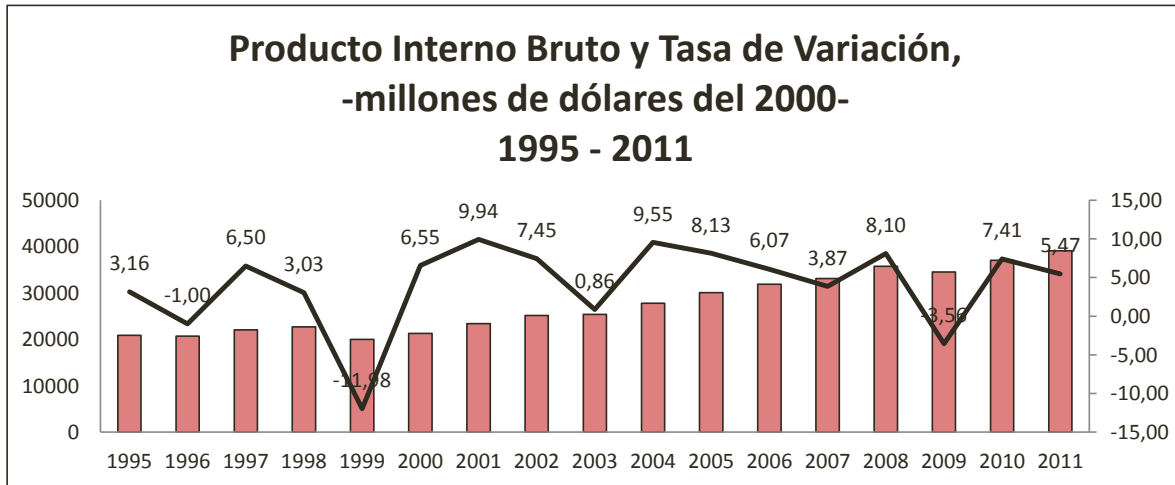
Los objetivos planteados son un prerrequisito para fortalecer la cantidad de gasto no salarial destinado a los programas y proyectos hacia la reducción de la pobreza, tomando en cuenta que una gestión de recursos presupuestarios adecuada es esencial para mejorar la distribución de los servicios públicos.

### **1. EL CONTEXTO MACROECONOMICO**

- **La producción**

En el gráfico I-1, que proporciona el nivel del Producto Interno Bruto a precios constantes del año 2000, y la tasa de variación del mismo, se puede apreciar el impacto de las dos crisis que ha sido víctima la economía ecuatoriana. En primer lugar se observa la crisis del año 1999, en donde el crecimiento descendió en 15,1 puntos porcentuales, al pasar de 3,03% en el año 1998 hasta -11,98% en el año 1999, y en segundo lugar el impacto de la crisis internacional originada en los Estados Unidos que provocó una caída del crecimiento del PIB en términos reales de 11,66 puntos porcentuales, al pasar de 8,10 por ciento en el 2008 a -3,56% en el año 2009.

Gráfico No. I-1

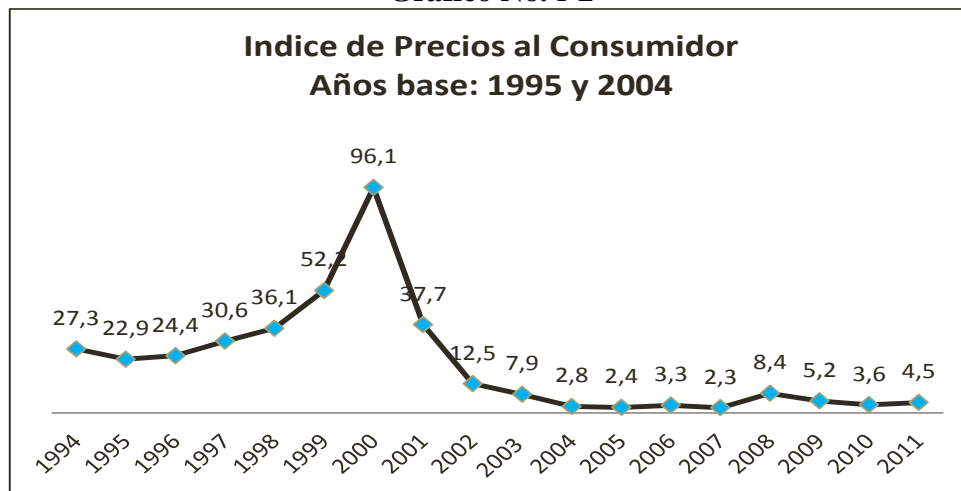


Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

El crecimiento promedio del PIB a partir del año 2000 ha sido elevado a excepción del año 2003 cuya tasa de crecimiento fue apenas de 0,86%. En la década del 2000, a excepción de los años señalados y del 2007, se ha crecido a tasas por encima del 5% anual, lo que muestra un gran dinamismo de la economía, mucho del cual se debe al crecimiento del precio del petróleo, como se verá más adelante. En el año 2009 una brusca caída del precio del petróleo en los primeros meses como resultado de la crisis internacional, ocasionó la variación señalada en el PIB de -3,59%.

- **La inflación**

Gráfico No. I-2



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

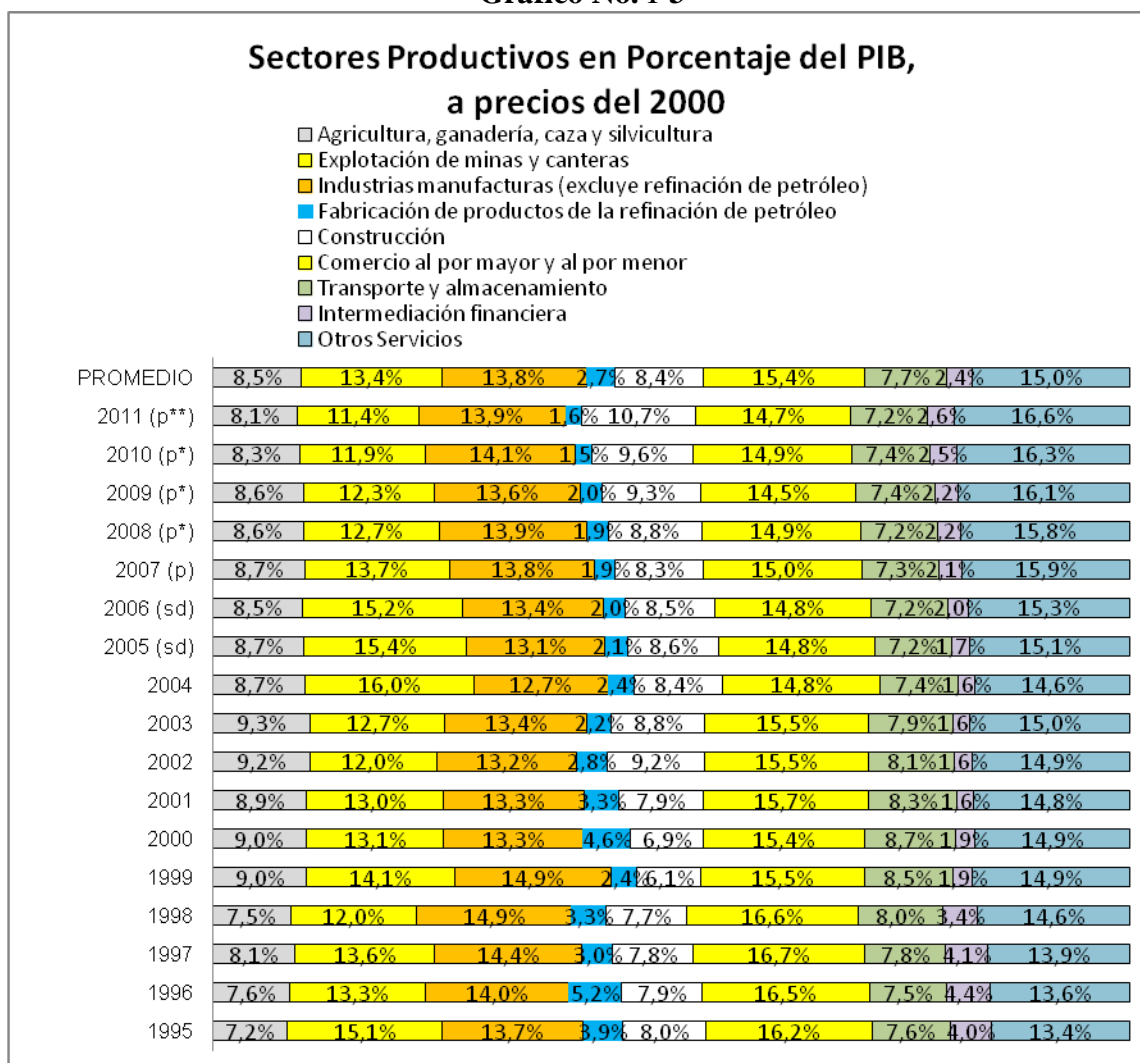
## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

Una vez consolidada la dolarización, la inflación se ha mantenido en niveles controlables; descendiendo paulatinamente tras la crisis de 1999 (gráfico I-2). Así pasó del 96.1% en el año 2000 al 37,7% en el año 2001, y desde el 2004 se ha situado por debajo del 5% (con la excepción de 2008-2009).

- **La composición sectorial del PIB**

En el gráfico I-3 podemos observar los porcentajes promedio del período 1995 – 2011, de los diferentes sectores de la economía, en donde se encuentra una relativa estabilidad durante el período.

**Gráfico No. I-3**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

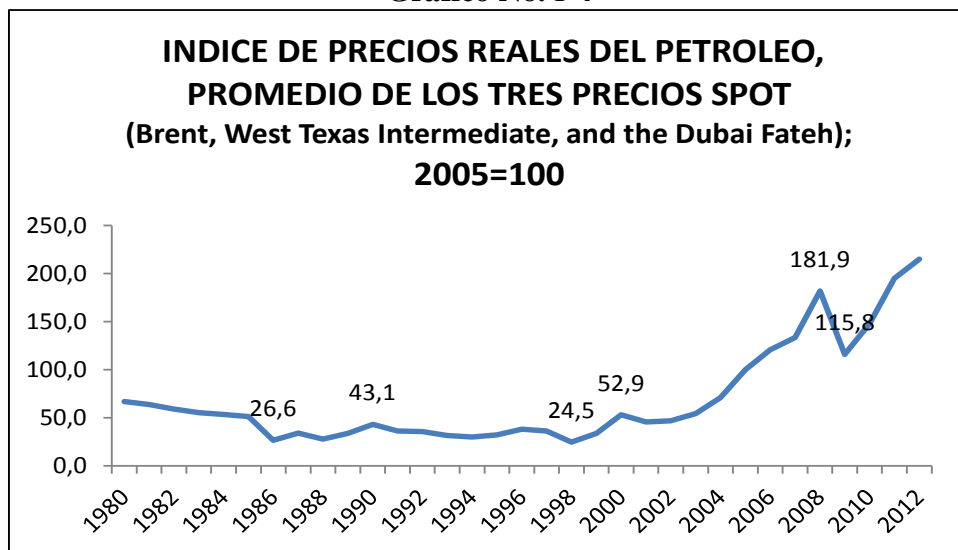
## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

Es una matriz de productos primarios como los bienes agrícolas con 8,5%, la explotación minera con 13,4% y la industria manufacturera con el 13,8%; los servicios entre los que se puede citar al comercio con 15,4%, el transporte con 7,7% y otros servicios con 15,0%. Al respecto, los términos del debate actual en el Ecuador, se orienta a la definición de estrategias que permita la transformación de una matriz primario exportadora (de bienes agrícolas y minerales) prevaleciente, a otra exportadora de productos manufacturados y con alto valor añadido.

- **Los precios del petróleo**

Como se observa en el gráfico I-4, antes de la crisis de 1999 el precio del petróleo llegó a US 24,5 dólares por barril (a precios constantes del 2005), siendo este el valor mínimo durante esa década; luego, en el período 1998-2000 varía significativamente en US 28,4 dólares en promedio por barril, al pasar de US 24,5 dólares en el año 1998 a US 52,9 dólares por barril en el año 2000. En el período 2000-2008, aumenta en promedio US 129 dólares el barril al pasar de US 52,9 dólares en el 2000 a US 181,9 dólares por barril en el 2008, el promedio más alto del período. En la crisis internacional entre los años 2008-2009 descende en promedio US 66,1 dólares por barril al pasar de US 181,9 en el 2008 a US 115,8 el barril en el 2009 para luego seguir ascendiendo en estos últimos años.

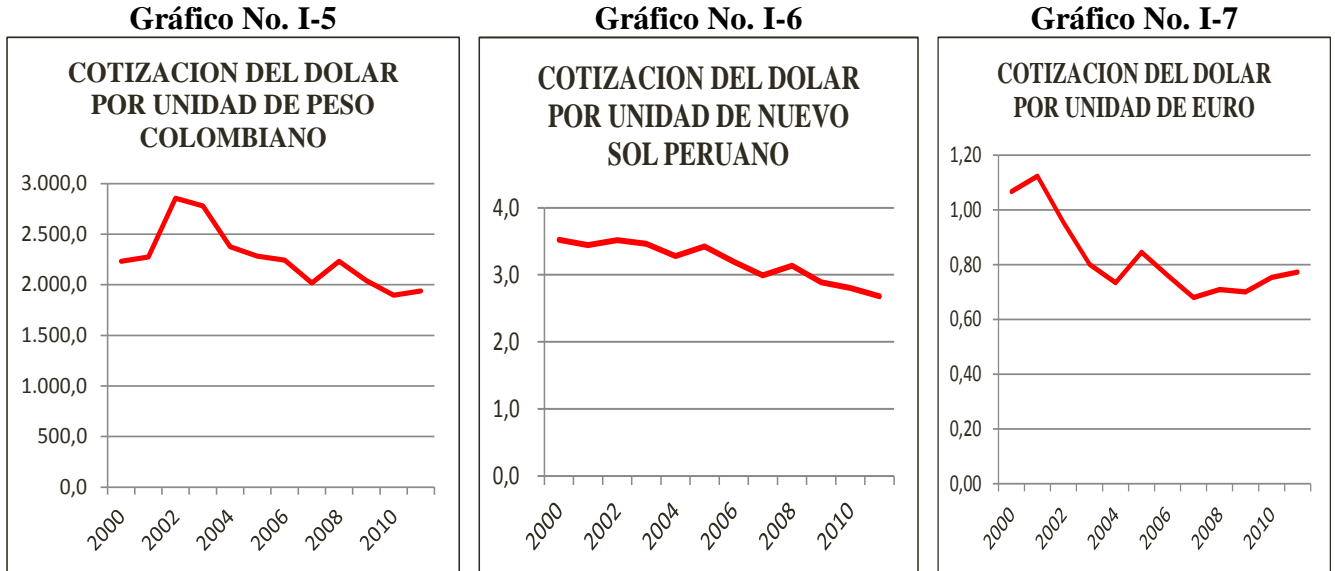
**Gráfico No. I-4**



Fuente: WEO  
Elaboración propia.

- **El tipo de cambio y la dolarización**

La cotización del dólar estadounidense, que es la moneda nacional ecuatoriana, durante el período de la dolarización se ha mantenido en un proceso de depreciación continua, como se puede observar en los gráficos I-5, I-6 y I-7 que están a continuación.



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

Cabe anotar que en el 2009, año de la crisis internacional originada en los Estados Unidos, tanto Colombia como Perú devaluaron sus monedas, lo que le hizo nuevamente vulnerable a Ecuador. La medida alternativa adoptada en Ecuador fue incrementar las tarifas arancelarias, lo que produjo serios inconvenientes, dado que el país había suscrito convenios de apertura de la economía tanto con la Organización Mundial de Comercio (OMC) como con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), por lo que tuvo que ampararse en sendas cláusulas de salvaguardia que podían ser utilizadas en caso de encontrarse en problemas económicos serios, como los acaecidos en ese año.

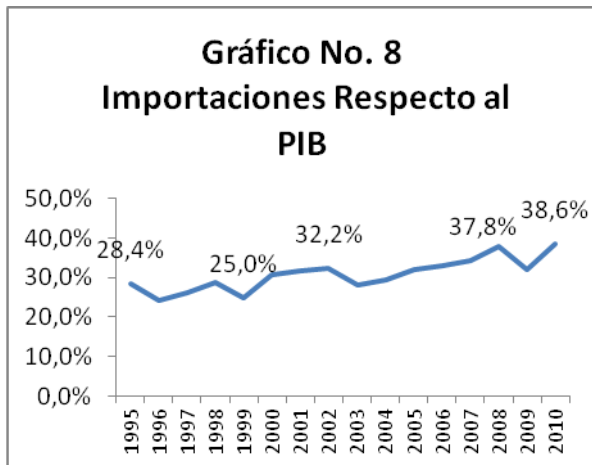
La depreciación continua del dólar ha permitido que las exportaciones ecuatorianas estén creciendo y no haya un estancamiento de la economía dolarizada. El riesgo de apreciación del dólar, es una variable que las autoridades económicas ecuatorianas no pueden controlar. Si se apreciara el dólar, para lograr mantener la competitividad de las exportaciones ecuatorianas se

# Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

requeriría que los precios de los bienes, servicios y factores de la producción (mano de obra) bajaran, lo que requiere una elevada flexibilidad.

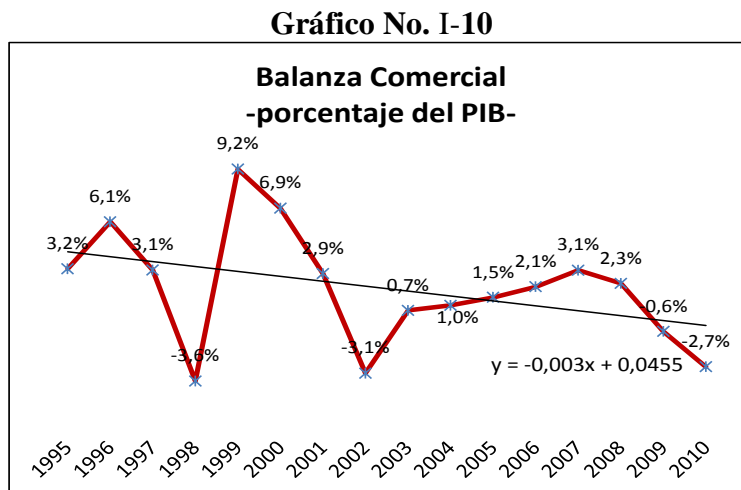
- **El comercio exterior**

En el período 1995 – 2010 las importaciones respecto al PIB han crecido en 10,2 puntos porcentuales, al pasar del 28,4% en el año 1995 al 38,6% en el 2010; con un claro repunte en el año 2008, cuando las importaciones alcanzaron el 37,8% respecto al PIB.



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

Las exportaciones por su parte, en el período 1995 – 2010 crecieron en 7,6 puntos porcentuales al pasar de 25,3% en 1995 a 32,9% en el año 2010, con una caída en el año 2009, que fue el primer año de la crisis internacional.



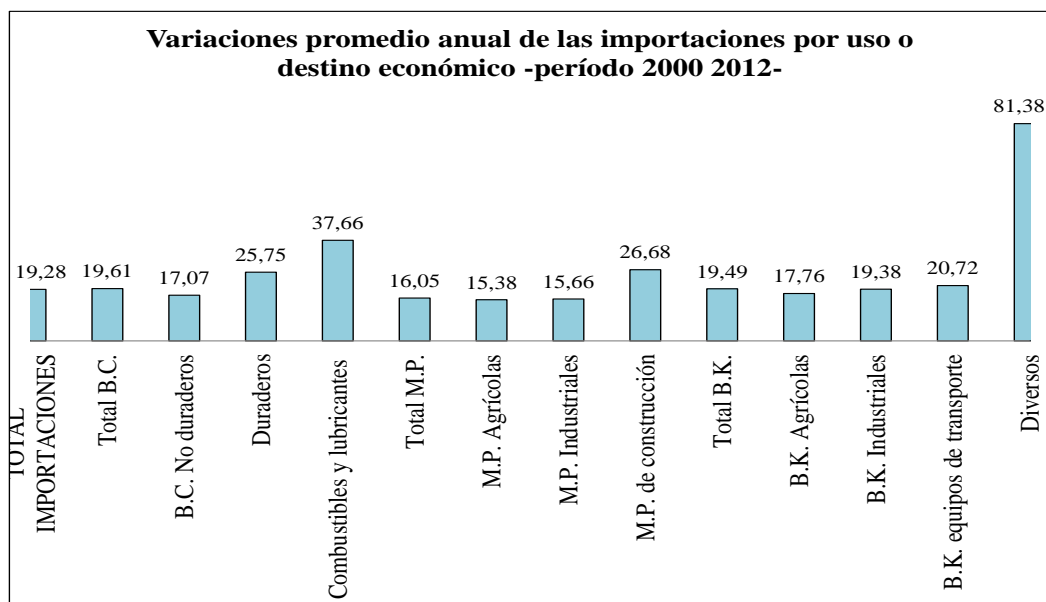
Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

La balanza comercial según el gráfico I-10, tiene una tendencia negativa, especialmente en los tres últimos años. Cabe mencionar que el Ecuador, a diferencia de Colombia y Perú, no ha negociado, hasta el momento, los tratados de libre comercio con Estados Unidos y Europa, debido a que la propuesta del gobierno actual se basa en un modelo de crecimiento, que requiere una primera etapa de fortalecimiento de la industria naciente, para lo cual debería mantenerse los niveles arancelarios, de forma que las industrias que invierten en I+D puedan tener protección hasta lograr consolidarse. Así, la subida de aranceles es una medida que no está fuera de las alternativas que el gobierno en funciones pueda implementar.

En el gráfico I-11 observamos, para el período 2000-2012, las tasas promedio de variación anual de las importaciones según uso o destino a las que estén dirigidas. Resalta el crecimiento en el período, de las importaciones para diversas actividades (81,38%); de los combustibles y lubricantes (37,66%); de las materias primas en construcción (26,68%). La variación promedio de las importaciones de bienes de consumo (19,61%) como de los bienes de capital (19,49%), en el período señalado, se encuentran apenas por encima de la variación del total de las importaciones (19,28%).

**Gráfico No. I-11**



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Nota: B.C. Bienes de consumo; M.P. materia prima; B.K. bienes de capital

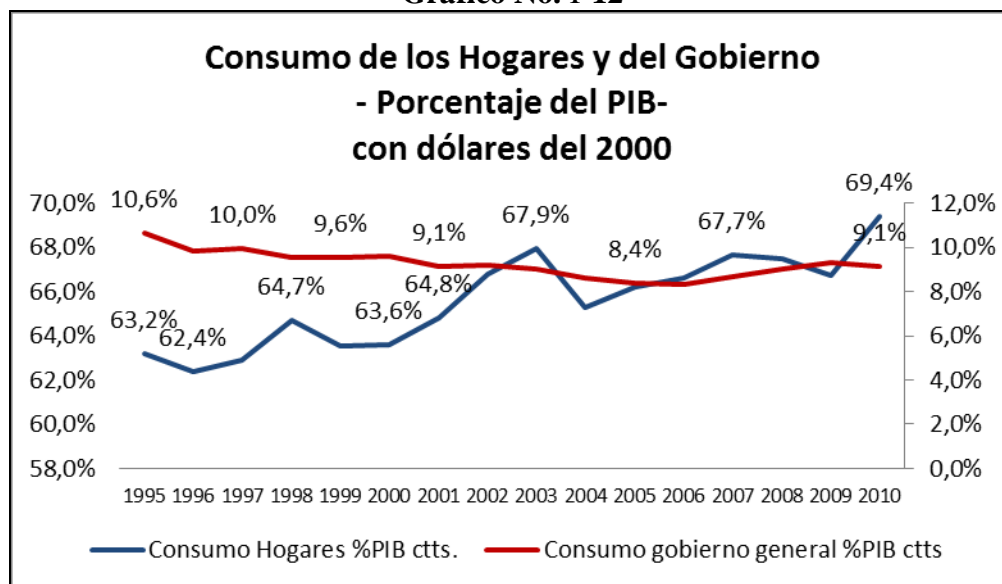
Elaboración propia.



- **El consumo privado y público**

En el gráfico I-12, podemos observar la trayectoria del consumo tanto de los hogares como del gobierno. En este se puede ver como el consumo de los hogares en el período 1995 – 2010 ha variado 6,2 puntos porcentuales, esto es al pasar del 63,2% en 1995 al 69,4% en el año 2010.

**Gráfico No. I-12**



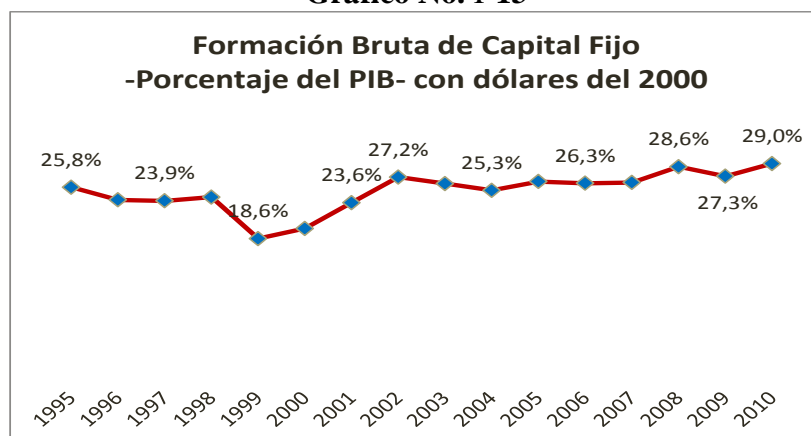
Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

En el mismo período 1995 – 2010, el Gobierno ha disminuido su gasto en relación al PIB, esa disminución es de 1,5 puntos porcentuales, ya que pasó en el año 1995 del 10,6% del PIB al 9,1% del PIB en el año 2010.

- **La formación bruta de capital fijo**

La inversión o formación bruta de capital fijo, durante los quince años que están entre los años 1995 se ha incrementado en 3,2 puntos porcentuales, al pasar del 25,8% en el año 1995 al 29% en el 2010, este incremento se ha sostenido básicamente por el aumento de la inversión pública, gracias al crecimiento de los precios del petróleo, especialmente desde el año 2006 hasta el 2010.

Gráfico No. I-13



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

Cabe resaltar la caída de la inversión en los años de ambas crisis, tanto de 1999 cuando cae al 18,6% del PIB, como en el año 2009 que cae al 27,3% del PIB, como puede apreciarse en el gráfico I-13.

## 2. EL MARCO INSTITUCIONAL

- **El sector económico**

La dolarización elimina el riesgo de crisis monetaria y de hiperinflación, pero restringe considerablemente las herramientas de política para el manejo de la demanda agregada. Adicionalmente en dolarización deja de existir el Banco Central del Ecuador como prestamista de última instancia para salvar a alguna institución financiera con problemas de liquidez. En el año 2010 se creó el Fondo de Garantía de Depósitos, cuya capitalización depende de los aportes que dan las entidades financieras privadas y que responden a los depositantes hasta por un monto de US 20.000 dólares por institución. Para lograr la estabilidad financiera, la dolarización en un contexto de apertura de la cuenta de capital necesita estar apoyada en un robusto y bien regulado sistema financiero.

A fines de los años noventa, después de tres décadas de comportamientos erráticos, la cultura institucional de las prácticas que modelan la conducta de la política fiscal, se sintetiza en cuatro características BID (BID-WB 2005): i) El Estado fue y ha seguido siendo un productor y proveedor de bienes no públicos y servicios, frecuentemente a precios subsidiados, sin ninguna consideración relacionada con la solidaridad intergeneracional, al contar con un recurso extingible como es el petróleo; ii) El Estado generó un grupo de gastos tributarios, cuya función

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

fue la de canalizar el ingreso del gobierno al sector privado; iii) Se favorece el sesgo cortoplacista de los tomadores de decisiones; y iv) Se extendió profundamente la perversa institucionalidad de las pre asignaciones presupuestarias. Tras la dolarización algunos rasgos de esta cultura política, intentaron ser corregidas, en parte, a través del uso de reglas fiscales.

Las experiencias de algunos países de nuestro entorno muestran que los marcos de reglas fiscales más exitosos son aquellos que combinan una regla de déficit público con límites explícitos al gasto público. En este sentido en el Ecuador en el año 2002 a partir de la promulgación de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal se promueve que el déficit se reducirá anualmente en el 0,2% hasta llegar a cero y que el gasto primario no se incremente más allá del 3,5%, además se plantea la reducción permanente de la deuda hasta llegar al 40% del PIB. Además en la Ley de Planificación y Finanzas Públicas se establecen, entre otras, reglas que disponen el financiamiento de los gastos permanentes, única y exclusivamente con ingresos permanentes.

Desde que el Ecuador adoptó la dolarización en enero del 2000, su posición fiscal ha cambiado de manera significativa, sostenida por la Ley de Transparencia, Estabilidad y Responsabilidad Fiscal, promulgada en el año 2002 y luego por la Constitución del año 2008 y el Código de Planificación y de Finanzas Públicas vigente desde septiembre del 2010. El desacato, por parte de una autoridad, de las reglas y normativas fiscales, dependiendo de su gravedad, pueden caer en el terreno de una sanción de carácter administrativa y hasta penal.

En el marco de las Leyes señaladas, que son de carácter orgánicas, los gobiernos regionales y locales (seccionales) no pueden endeudarse de manera independiente sin la garantía del Estado, es decir sin su aprobación. El techo de endeudamiento lo establece el Gobierno Central, que define a través de sus entidades correspondientes el Plan Nacional de Inversiones, instrumento a partir del cual se determina las posibilidades de inversión/endeudamiento que tienen los gobiernos locales y entidades autónomas.

Efectivamente, en la pasada Ley Orgánica de Transparencia, Estabilidad y Responsabilidad Fiscal, vigente a partir del 2002, se establecieron límites al endeudamiento de los gobiernos seccionales en virtud de la relación entre el servicio de la deuda, su pasivo y sus ingresos totales. En el marco de esta Ley también se crearon varios fondos cuya finalidad era la de amortiguar los

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

gastos en momentos en que los ingresos no fueran suficientes para enfrentarlos. Entre las finalidades de estos fondos estuvo el de garantizar el pago de la deuda externa y el de realizar transferencias monetarias en caso de algún desastre natural. Las aportaciones dependían del diferencial entre el precio determinado por el mercado mundial y el asignado en el Presupuesto General del Estado (PGE), que era fijado con parámetros extremadamente conservadores, lo que permitió un crecimiento importante de recursos que se destinaron a estos Fondos pero que llegaron únicamente hasta el año 2007 en el que fueron eliminados y sus recursos pasaron a formar parte del PGE.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas vigente desde el mes de octubre del 2010, amparado en la Constitución del 2008, establece que los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, al igual que la Ley Orgánica señalada en el párrafo anterior. Igualmente desde el Gobierno Central se priorizarán las inversiones dentro del Plan Anual de Inversiones, de acuerdo a los lineamientos de la programación macroeconómica correspondiente. El ente rector de las Finanzas Públicas es el Ministerio de Finanzas y la entidad que planifica con rango de Ministerio es la Secretaría Nacional de Planificación -SENPLADES-.

Adicionalmente y con la finalidad de quebrar con la costumbre de establecer pre asignaciones fiscales, en el Código se crea el principio de universalidad de los recursos. Así los recursos provenientes de cualquier fuente, sea esta la obtención, recaudación o recepción de cualquier entidad y organismo que conforma el Presupuesto General del Estado, son catalogados como recursos públicos, por lo que su uso no podrá ser determinado directamente por aquellas entidades u organismos, a excepción de los recursos fiscales autogenerados por las mismas instituciones. Estos recursos autogenerados tendrán un reglamento para su utilización. Las pre asignaciones que son únicamente las constitucionales deberán constar cada año de manera obligatoria como asignaciones de gasto en el Presupuesto General del Estado. Adicionalmente la Ley prohíbe crear pre asignaciones salvo las que se enmarcan en la Constitución del 2008.

En este Código se establece el procedimiento a seguir con el fin de informar el endeudamiento neto que se tendrá el siguiente año, puesto a consideración y aprobación de la Asamblea Nacional. También este Código nuevamente establece los límites de endeudamiento para los gobiernos autónomos descentralizados en relación al saldo total de su deuda pública y sus

ingresos totales anuales; adicionalmente el monto del servicio de la deuda también dependerá de los ingresos totales de la entidad.

Se puede afirmar que las herramientas señaladas han resultado efectivas para garantizar a priori el objetivo de disciplina fiscal; además la evidencia empírica sugiere que las entidades del Gobierno Central pueden reducir el sesgo deficitario ya que pueden intervenir directamente en el proceso presupuestario con normativas propias y de esa manera reforzar el impacto de las reglas, leyes y objetivos fiscales.

- **La seguridad social**

Los problemas del sistema social de pensiones se puede sintetizar en los siguientes (BID, WB 2005): i) Baja cobertura como proveedor de recursos adecuados para la vejez; ii) limitaciones institucionales en eficiencia y transparencia, iii) sus efectos redistributivos, que no son consistentes con un equitativo desarrollo social; y iv) La sostenibilidad de medio y largo plazo y la carga que esto implica para las cuentas fiscales.

Al año 2005 solo uno de cada siete individuos recibía beneficios del sistema. Este bajo acceso se debe a tres factores (BID, WB 2005): a) alta prevalencia de informalidad en la juventud, lo que implica que los trabajadores alcanzan la edad de retiro sin haber hecho suficientes contribuciones para calificar a los beneficios; b) el carácter contributivo del sistema, lo cual protege solamente a los trabajadores del sector formal; y c) el bajo porcentaje de contribuidores, este último aspecto ha sido corregido en los últimos años. Los principales problemas son: el Ecuador es todavía uno de los pocos países en la región donde los servicios de salud y el fondo de pensiones no está separado<sup>1</sup>; la ausencia de una agencia de gobierno encargada de definiciones de políticas y planificación en el área de la seguridad social; y la ausencia de transparencia, debido a que el IESS no publica periódicamente reportes para informar sobre el estatus del desempeño de los programas que gestiona o su evolución esperada en el mediano y largo plazo. Como lo señala el documento del BID (BID, WB 2005), el tema de las implicaciones redistributivas del esquema de seguridad social está en torno al 40 por ciento de las pensiones por contribución del Gobierno

---

<sup>1</sup> La Ley de Seguridad Social del 2001 fue un significativo paso para separar el sistema de contabilidad para los cuatro esquemas de seguros que gestiona el IESS, los componentes son: las pensiones, los accidentes laborales, la salud y el Seguro Social Campesino.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

anual al IESS. El hecho en cuestión es que tal contribución representa un subsidio de toda la sociedad al relativamente pequeño, y predominante sector medio que recibe los beneficios de las pensiones.

Siguiendo el documento del BID – Banco Mundial (BID, WB 2005), el Sistema de Pensiones vigente contempla el seguro de invalidez, vejez y muerte o el fondo de pensiones como un sistema de reparto, en un régimen de transición (art. 255 de la Ley de Seguridad Social). Las prestaciones que ofrece son: pensión por vejez e invalidez, subsidio transitorio por incapacidad parcial, pensiones de montepío por viudez y orfandad, subsidio para auxilio de funerales, pensión asistencia por vejez o invalidez financiada por el Estado. La edad mínima de jubilación para hombres y mujeres por igual es de 60 años y 30 años de imposiciones (art. 229 de la misma Ley); también según el artículo 205 de la Ley se entregaría una pensión asistencial no contributiva para los ancianos más pobres, a cargo del Estado, sin embargo esta disposición no se cumple a cabalidad.

El IESS también gestiona un Régimen Especial, que es el Seguro Social Campesino, que entre sus prestaciones ofrece salud, invalidez (discapacidad) vejez, muerte y auxilio a funerales.

Cabe indicar que en los últimos dos años se extendieron los servicios de salud para los hijos de los afiliados al seguro social. Según el artículo 134 de la Ley a la prestación de vejez tiene derecho sólo el jefe de familia que tuviera entre 65 y 70 años y hubiese completado al menos 10 años de aportes. El auxilio de funerales se concede a cualquier miembro afiliado de la familia.

En el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) es necesario tener 20 años de servicio activo y efectivo en la Institución para tener derecho a una pensión vitalicia. En el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) igualmente los mismos años de servicio.

Los fondos complementarios previsionales cerrados suman noventa y cinco, de estos veinte y siete son de jubilación (registrado y sin registrar en la Institución para tener derecho a una pensión vitalicia). El resto de fondos complementarios son fondos de cesantía. Cada fondo de jubilación tiene distintos requisitos para acceder a la prestación dependiendo de la Institución.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

Del total de la población ecuatoriana estimada en 13,2 millones únicamente 2,3 millones cuenta con aseguramiento, esto significa el 15,3% para el año 2005. Desde el punto de vista de las finanzas públicas, el sistema de pensiones posee los siguientes problemas, ver (BID, WB 2005):

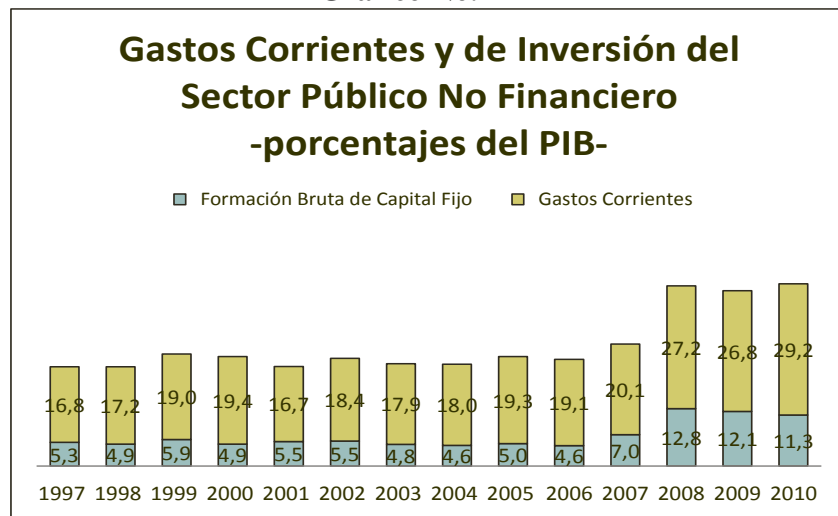
- Por Ley el Gobierno Central es responsable por el pago del 40% de pensiones, y debe transferir esos recursos al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).
- El pago del 40% fue mantenido por la nueva Ley de Seguridad Social, con el agravante que este también aplica a los incrementos en los beneficiarios de las pensiones, esto es unilateralmente determinado por el IESS, lo cual es equivalente a generar incentivos con alto riesgo moral –moral hazard-. El 40% de transferencias creó de facto el incentivo erróneo de reducir el costo a la agencia de pensiones (IESS) que tendría por aumentar las pensiones, induciendo a ello a premiar a los que más altas pensiones poseían.
- El gobierno acumuló hasta el año 2005 un stock de atrasos en sus obligaciones al IESS sobre la cuenta de los contribuidores, esto tenía que pagar como un empleador. La Constitución de 1998 demandó que el Gobierno y el IESS acordaran el valor total de la deuda y que esta sea completamente pagada en el 2009. Finalmente se llegó a un acuerdo y se realizó el pago.
- La posición actuarial del sistema de seguridad social incluye a las agencias de seguridad social de la Policía y las Fuerzas Armadas. Una población joven ayuda corrientemente al sistema como un todo a mantener una posición adecuada de flujo de caja, el sistema muestra un gran déficit actuarial (más del 30% del PIB del 2003) si los subsidios del gobierno se excluyen el IESS terminaría sus reservas en el 2038.

Dada la trayectoria de incrementos en las pensiones durante el período 2002 – 2004, preocupa que la dinámica de gasto de pensiones pueda volverse explosiva.

### 3. EL COMPORTAMIENTO FISCAL

En dolarización la política fiscal es la herramienta más importante para la gestión de la macroeconomía, por lo que la sostenibilidad de este régimen de tipo de cambio fijo extremo depende de lo que se haga con este instrumento, considerando las amenazas externas señaladas en su momento.

Gráfico No. I-14

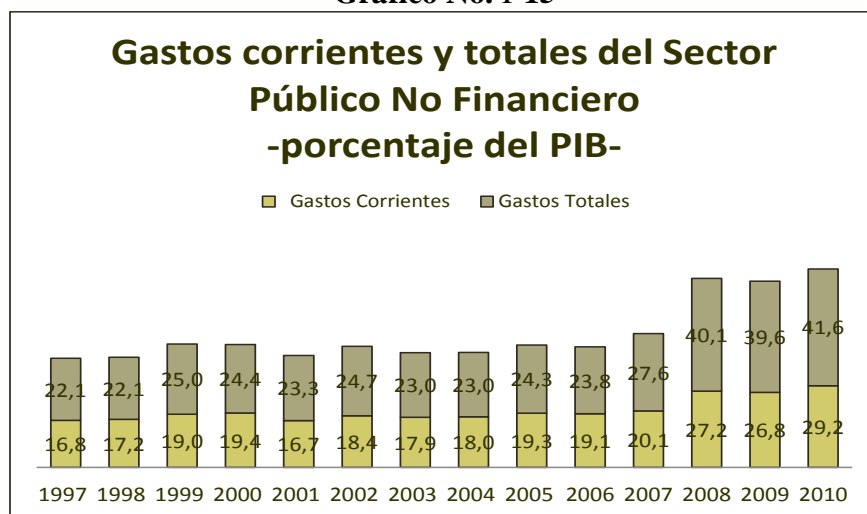


Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

Como se puede notar, tanto el gasto corriente como el de inversión tiene un comportamiento relacionado con el precio del petróleo, lo que ha producido un carácter pro cíclico de la política económica, aspecto que será profundizado en el capítulo 2 de esta investigación. En el período 2000 – 2010 con economía dolarizada, los gastos aumentan en 9,8 puntos porcentuales, al pasar del 19,4% del PIB en el año 2000 al 29,2% del PIB en el año 2010. Por su parte, el gasto de inversión pública o de formación bruta de capital fijo, como se señala en el gráfico I-14, más que se duplicó, ya que creció en 6,4 puntos porcentuales al pasar del 4,9% del PIB en el año 2000 al 11,3% del PIB en el 2010.



Gráfico No. I-15



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

Los gastos totales hasta el año 2002 (gráfico I-15), crecieron en 17,2 puntos porcentuales, al pasar del 24,4% del PIB en el 2000 al 41,6% del PIB en el año 2010. Este aumento sustantivo en los gastos del Sector Público No Financiero (SPNF), se debió también a la eliminación de preasignaciones y de exenciones tributarias que se concretaron finalmente con la Constitución del año 2008, y que formaban parte de una cultura institucional injusta que se había construido por décadas.

- **Los ingresos fiscales totales**

Los ingresos no petroleros también conocidos como tributarios y según la legislación última como permanentes, han aumentado en el período 2000-2010 en 8,3 puntos porcentuales, al pasar en el año 2000 del 15,8% del PIB al 24,1% del PIB en el año 2010. La gestión de la agencia recaudadora de impuestos, el Servicio de Rentas Internas (SRI), luego de los años de la crisis del año 1999, ha sido destacada y ha permitido que las recaudaciones hayan crecido en la mayoría de los años de la última década.

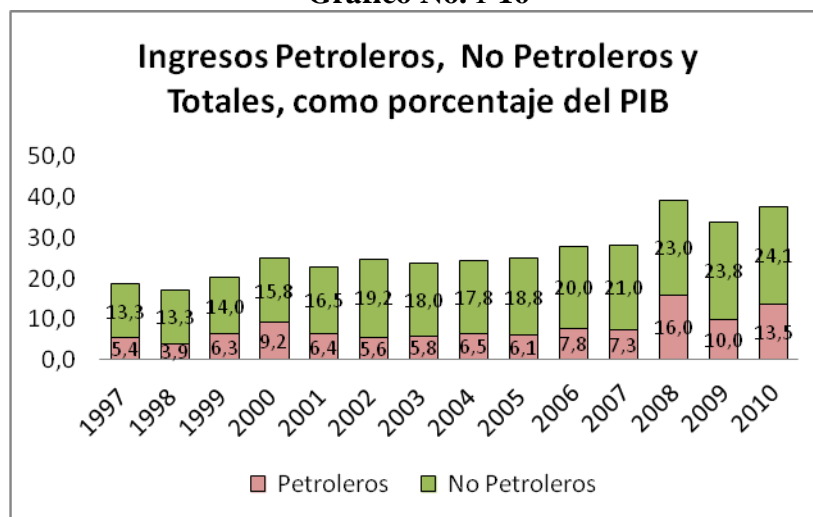
Por otro lado los ingresos petroleros se han incrementado en 4,3 puntos porcentuales, ya que han pasado del 9,2% del PIB en el año 2000 al 13,5% en el año 2010.

Durante la crisis, cabe notar la caída de los ingresos petroleros que disminuye en 6 puntos porcentuales al pasar del 16,0% del PIB en el 2008 al 10,0% del PIB en el 2009. Los ingresos

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

tributarios o no petroleros siguen su ruta ascendente al aumentar en 0,8 puntos porcentuales, al pasar del 23,0% en el 2008 al 23,8% en el 2009 (gráfico I-16).

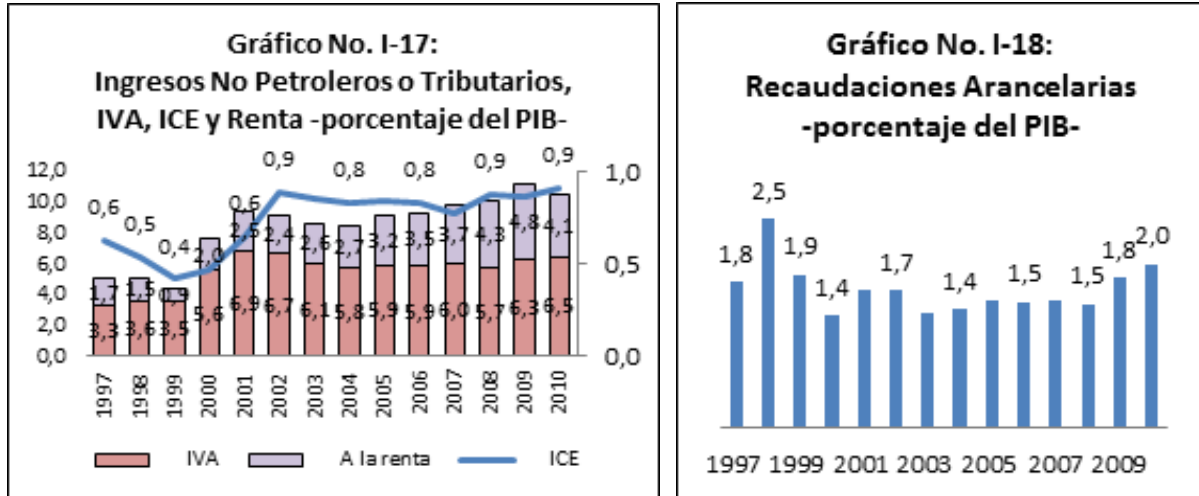
Gráfico No. I-16



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

Los impuestos indirectos tales como el IVA y el ICE ocupan un lugar destacado en la recaudación. En el caso del IVA en el período 2000 – 2010, ha variado positivamente en 0,6 puntos porcentuales, al crecer del 5,6% del PIB en el año 2000 al 6,5% del PIB en el año 2010; mientras que el ICE ha variado en 0,4 puntos porcentuales en el mismo período, ya que ha pasado del 0,5% en el año 2000 al 0,9% en el año 2010.

Por otro lado están los impuestos directos como la renta que ocupa el segundo lugar, como recaudador de impuestos, el mismo que ha crecido en 2,1 puntos porcentuales en el período 2000 - 2010, al pasar del 2,0% en el año 2000 al 4,1% en el año 2010.



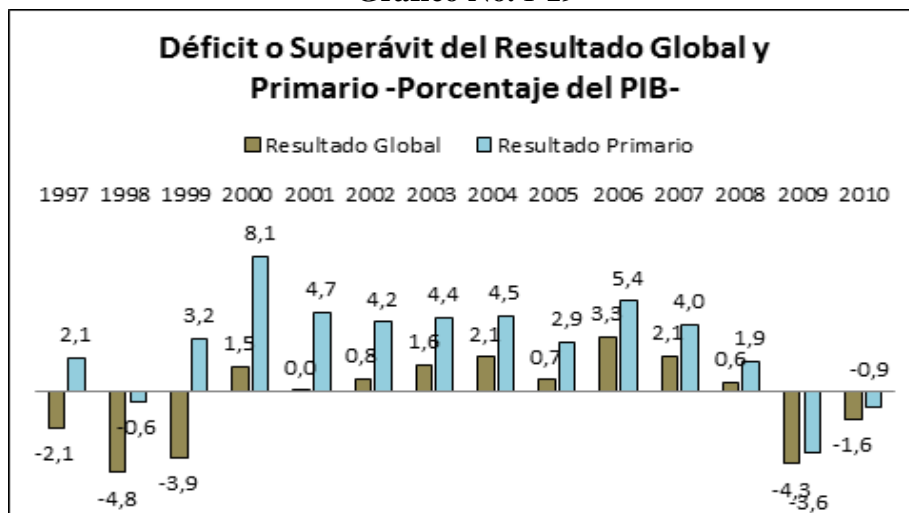
Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

En el período 2000 – 2010, los ingresos arancelarios han crecido en 0,6 puntos porcentuales, al pasar del 1,4% en el año 2000 al 2,0% en el año 2010.

- **Déficit o superávit fiscal**

El déficit o superávit del resultado global en el período 2000 y 2010, se refleja en el gráfico I-19, en el que se muestra una variación en ese período de 3,1 puntos porcentuales, ya que pasa en el año 2000 del 1,5% del PIB al -1,6% del PIB en el año 2010.

**Gráfico No. I-19**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

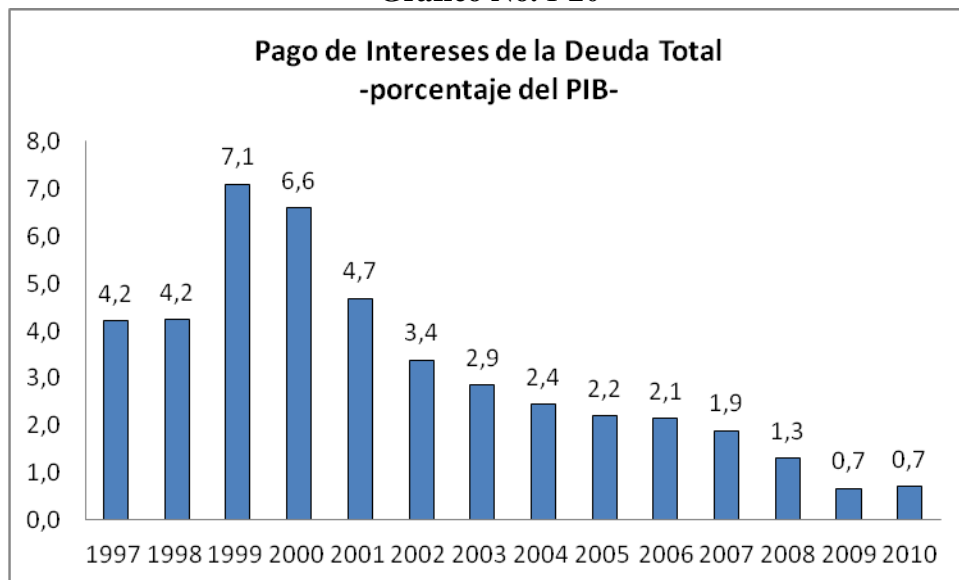
## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

Por otro lado, el déficit o superávit del resultado primario en el período 2000 y 2010, también se observa en el gráfico No. I-19, en el que se muestra una variación en ese período de 9 puntos porcentuales, ya que pasa en el año 2000 de un superávit de 8,1% del PIB a un resultado deficitario de -0,9% del PIB en el año 2010.

El persistente déficit fiscal que aparece en la economía nacional en los tres últimos años, requiere un tratamiento que deberá partir del análisis de la evolución pasada del déficit, así como también de la tendencia de corto y de largo plazo que muestra el endeudamiento público, con la finalidad de evitar sobresaltos que generalmente provienen de shocks externos que los tomadores de decisiones no pueden controlar.

Los retos de la política fiscal obligan a realizar permanentemente un seguimiento de las principales variables señalando la posición del gobierno de turno respecto a la realidad fiscal. Es necesario tomar en cuenta que antes del año 2008, muy próximos a la crisis internacional, la situación fiscal era alentadora, lo que generó un margen fiscal relevante, sin embargo luego de casi cuatro años de transcurrida la crisis ese margen resulta insuficiente; tomando en cuenta el carácter estructural del desequilibrio fiscal acumulado en estos tres últimos años.

**Gráfico No. I-20**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

En el año 2007 el Ecuador, con un nuevo gobierno que hasta hoy está en funciones, tiene un nivel de superávit fiscal del 2,1% del PIB y de superávit primario del 4% del PIB. La reducción

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

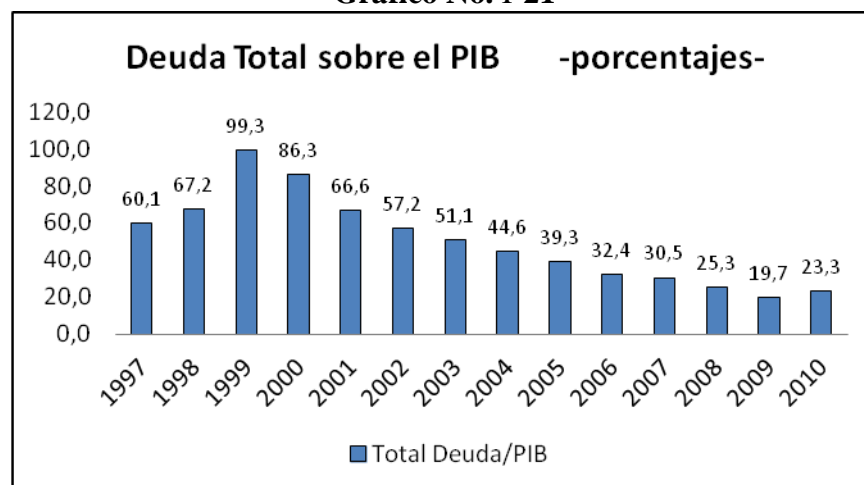
de la deuda en el período 2000-2007 fue de 55,8 puntos porcentuales, al pasar de 86,3% en el año 2000 a 30,5% en el año 2007 (véase gráfico I-21), de la reducción del déficit del período 2000 – 2007 el -0,7% se explica del aumento del gasto, 5,2% del aumento de los ingresos tributarios, entre los que se encuentran algunos vinculados al ciclo económico y los ingresos petroleros han representado una variación del -1,9%; habiendo bajado el pago de intereses en 4,7%, al pasar del 6,6% del PIB en el año 2000 al 1,9% del PIB en el año 2007 como se puede observar en el gráfico I-20.

La disminución en los intereses se debió a la caída tanto del stock de deuda como al tipo de interés que venía bajando como resultado de la preanunciada recesión de los Estados Unidos de América, hasta que explotó la burbuja inmobiliaria. Los altos precios del petróleo, crecientes desde el año 2000 permitieron mantener un superávit en el resultado global y primario hasta el año 2008. Sin duda el comportamiento de la situación fiscal es el resultado de una combinación de cambios macroeconómicos, fiscales y financieros que han contribuido en la configuración actual.

- **La deuda pública**

Tanto la deuda interna como la deuda externa han ido disminuyendo en el período 2000 – 2010. La deuda externa disminuyó en 54 puntos porcentuales, al pasar del 69,0% en el año 2000 al 15,0% en el año 2010.

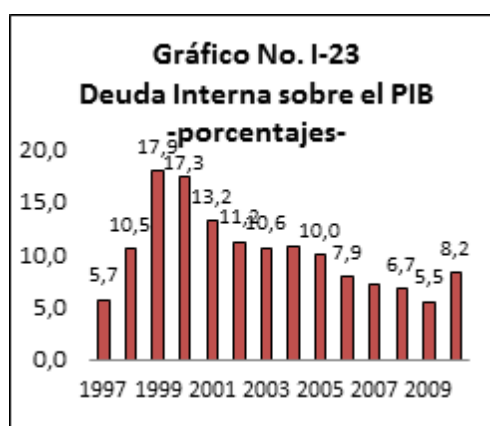
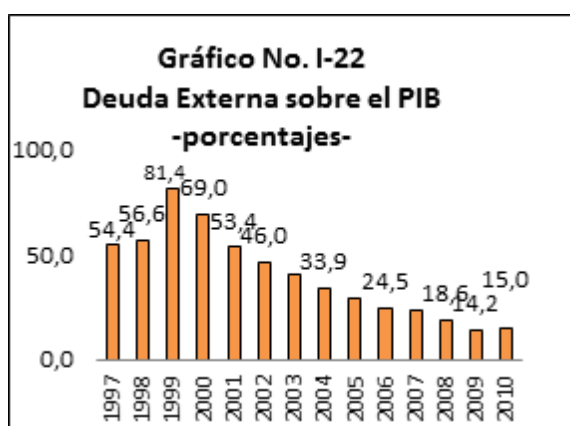
**Gráfico No. I-21**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

En el año 2009 la deuda externa cayó en 4,4 puntos porcentuales al pasar del 18,6% del PIB en el año 2008 al 14,2% del PIB en el 2009, gracias a la declaración de no pago de un tramo de la deuda, denominada bonos Global 12 que resultaron de un proceso de evaluación de la legitimidad de esa deuda, lo que produjo una disminución del precio facial de esos bonos, que fue aprovechada para comprar y disminuir una parte importante del endeudamiento. La deuda interna disminuyó en 9,1 puntos porcentuales en el mismo período, al pasar del 17,3% en el año 2000 al 8,2% en el año 2010.



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

- **La magnitud de los indicadores fiscales.**

Los efectos económicos de la política fiscal dependen de las expectativas que tengan los agentes económicos sobre la estabilidad de la razón deuda pública sobre el PIB. Por su parte la dinámica de dicha deuda dependerá, por un lado de la posición fiscal, medida por el déficit fiscal primario en porcentaje del PIB (el déficit público excluido los intereses de la deuda pública), como de la propia evolución macroeconómica, a través del impacto de la tasa de interés nominal y la tasa de crecimiento del PIB nominal (Anexo de este capítulo). El nivel al que tiene la razón de endeudamiento viene dado, en definitiva, por el cociente entre el déficit primario, en unidades de PIB, y la diferencia de la tasa de crecimiento del PIB nominal y el tipo nominal de interés<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Esto significa que, con tasas nominales de crecimiento del 4% y de interés del 3%, sería necesario reducir, de manera permanente, el déficit primario al 0,6% del PIB, para estabilizar la razón de endeudamiento en el 60%.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

Como se desprende de la ecuación siguiente:

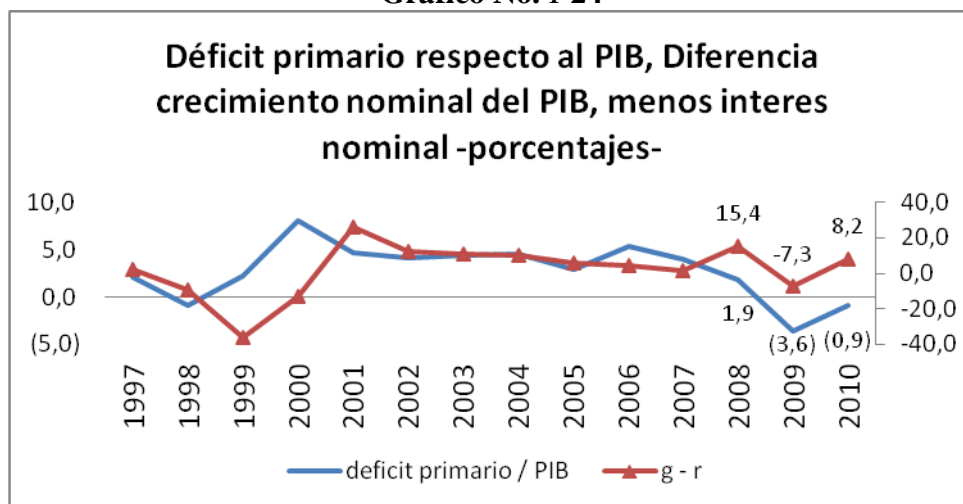
- Tasa de endeudamiento ( $e = D/PY$ )
- Déficit Primario (% PIB): ( $X = x/PY$ )

$$e^* = \frac{X}{g - r}$$

- Donde: g: tasa de crecimiento del PIB nominal  
r: tasa de interés nominal

Es posible mantener indefinidamente un déficit primario si  $g > r$ .

Gráfico No. I-24



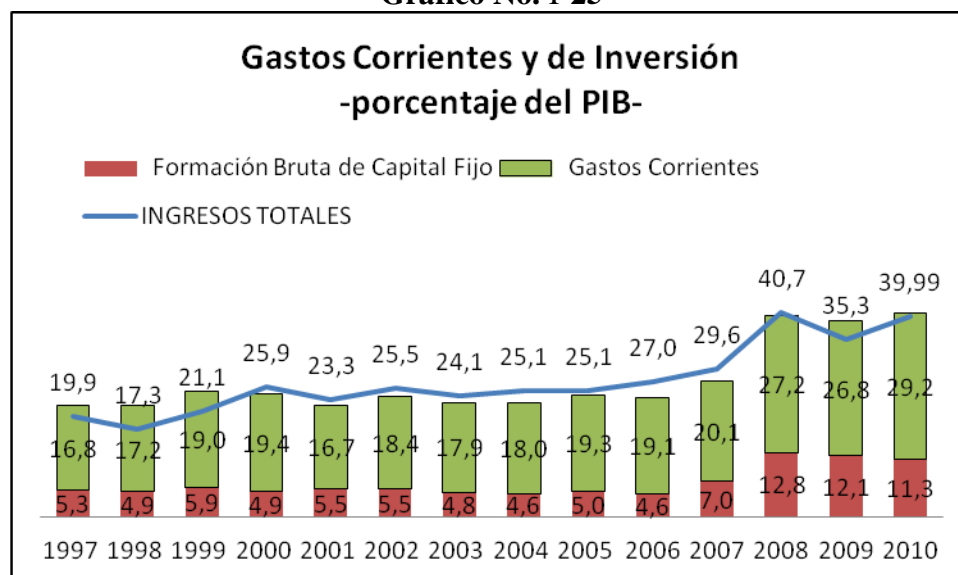
Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

Como se observa en el gráfico I-24, el déficit primario aparece en el año 2009 y se mantiene en el año 2010; la caída en el 2009, año de la crisis internacional, es de 5,5 puntos porcentuales, al pasar de 1,9% del PIB en el año 2008 a -3,6% del PIB en el año 2009, al siguiente año sube en 2,7 puntos porcentuales, al pasar de -3,6% en el año 2009, a -0,9% del PIB en el 2010; La diferencia entre el crecimiento y la tasa de interés es negativa en el año 2009, aunque en el 2010 se vuelve positiva al alcanzar el 8,2% del PIB.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

Lo señalado es el resultado de un importante aumento en el gasto y en el ingreso que parte desde el 2008, como se había anotado anteriormente, sin embargo en los años 2009 y 2010 el gasto es mayor que el ingreso como se observa en el gráfico I-25. Cabe anotar que es más importante en términos relativos el crecimiento del gasto de inversión que el gasto corriente, mientras el primero sube en el período 2007 – 2010 en 61,4%, el gasto corriente crece en el mismo período en 45,3%.

Gráfico No. I-25



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

Cabe recalcar, que para mantener el nivel de deuda por debajo del 30% del PIB con un nivel de déficit primario sostenido en el largo plazo de 0,9%, como se alcanzó en el 2010, se podría lograr si existe una diferencia entre las tasas nominales, de crecimiento y la de interés de al menos 3 puntos porcentuales.

- **El presupuesto y las reglas fiscales**

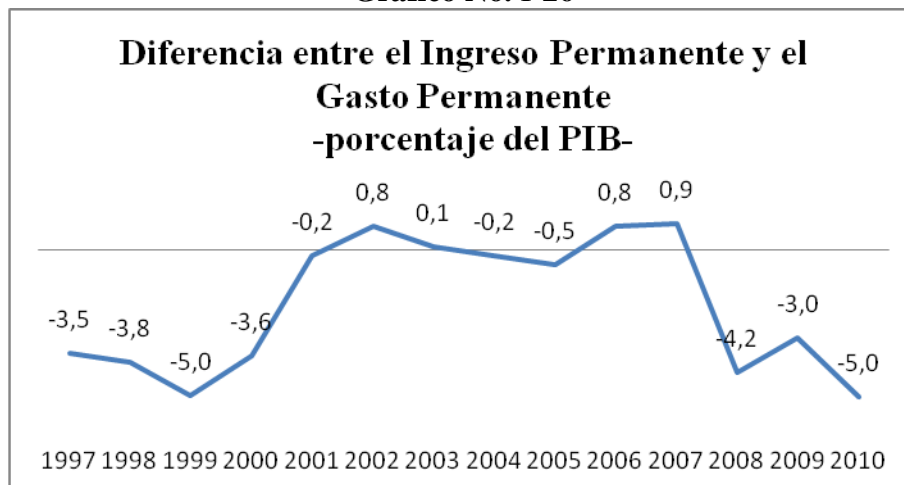
Para evaluar el resultado de las reglas fiscales, en el gráfico I-26 encontramos la diferencia entre el ingreso permanente y el gasto permanente, se constata que la diferencia es menor en los años en los que estuvo vigente la regla fiscal promulgada en el año 2002; en el período 2002 – 2007 la diferencia entre el ingreso permanente y el gasto permanente es de 0,1 puntos porcentuales, ya que pasa en el año 2002 de 0,8% del PIB a 0,9% del PIB en el año 2007; en el 2008 no rige regla fiscal alguna ya que las metas de la ley anterior estaban cumplidas y se había alcanzado un nivel



## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

deuda / PIB del 30,5%, es decir por debajo del 40% que exigía como meta la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, publicada en el Registro Oficial 589 del 4 de junio del 2002.

Gráfico No. I-26



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

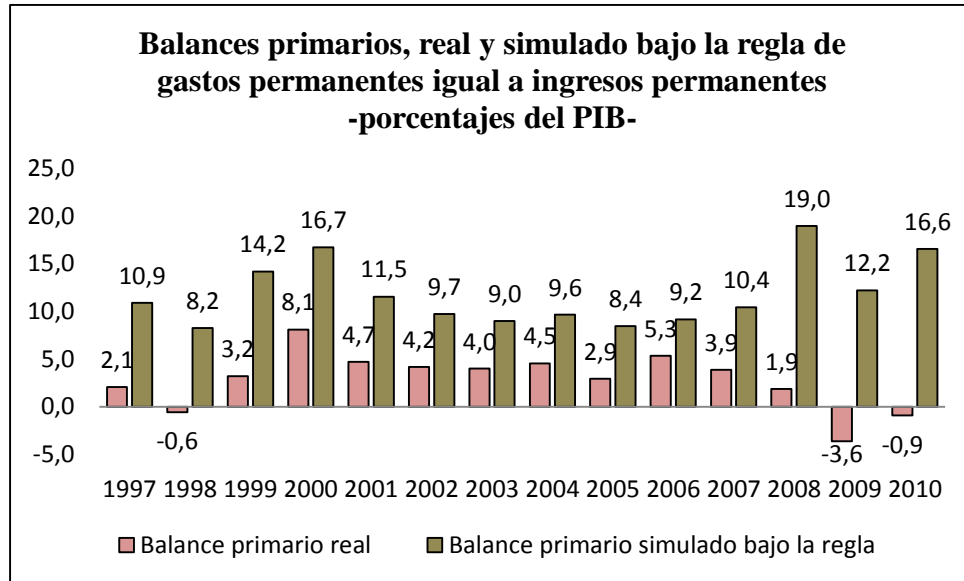
Al realizar simulaciones, suponiendo la existencia de la regla del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, de octubre del 2010, en el período analizado, procuramos que el gasto permanente sea financiado exclusivamente por el ingreso permanente<sup>3</sup>, esto quiere decir que el techo del gasto permanente sería el ingreso proveniente de los impuestos es decir de los ingresos no petroleros.

Los resultados se muestran en el gráfico I-27, primero se representa lo que pasó en la realidad en el período 1997-2010, en el gráfico mencionado se muestra los niveles de déficit primario alcanzados tanto en el año 1998, como en los años 2009 y el 2010. Luego se representa el balance primario con la regla señalada, existiría en todos esos años superávit primario, lo que haría sostenible el desempeño fiscal del país. Efectivamente el superávit en el año 2008 habría crecido en 8,6 puntos porcentuales, al pasar del 10,4% del PIB en el año 2007 a 19,0% en el 2008; el decrecimiento en el año 2009, habría sido de 6,8 puntos porcentuales, al pasar de 19,0%

<sup>3</sup> Esto significa que el gasto permanente no puede ser mayor al ingreso permanente, puede ser igual o menor; es decir del ingreso resultado de la recaudación de impuestos financia los gastos de sueldos y salarios, subsidios, pagos a la seguridad social, etc. Esta es una restricción importante que obliga a gastar únicamente hasta el nivel esperado en el PGE del ingreso permanente.

a 12,2% y en el año 2010 el superávit habría crecido en 4,4 puntos porcentuales, al pasar de 12,2% del PIB en el año 2009 a 16,6% del PIB en el año 2010.

Gráfico No. I-27



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

Consecuentemente, la regla de gasto citada permite anclar el crecimiento del gasto permanente, que representa con creces más del 85% del gasto total, al crecimiento del ingreso permanente, aunque no se parta de una situación de equilibrio presupuestario, y dado que el ingreso permanente tienen una correlación alta con el PIB nominal de la economía, el límite del gasto permanente se ha fijado sobre la base de ese crecimiento. Por otra parte, para evitar que la variación del gasto público sea pro cíclica, se debe sustituir el PIB nominal por el PIB potencial de la economía (Banco de España, 2011). De esta forma en una expansión económica, caracterizada por un crecimiento del PIB por encima del potencial, el gasto público deberá crecer por debajo del crecimiento del PIB observado, mientras que lo contrario sucederá en las recesiones. También es necesario considerar que al analizar el déficit primario excluye el pago de intereses por servicio de la deuda, lo que puede considerarse una falta de incorporación de un segmento muy importante, con mayor relevancia en un contexto de creciente endeudamiento público como el actual, esta exclusión podría dar lugar a un menor nivel de esfuerzo fiscal mientras que lo contrario sucedería en una situación de disminución de la razón deuda pública respecto al PIB.

Se puede sintetizar en tres los factores estructurales que es necesario describir para dibujar la fragilidad fiscal permanente (BID, BM 2005), la primera es la alta volatilidad de los ingresos causados por shocks externos; segundo el carácter pro cíclico, extrema rigidez, baja calidad y limitada transparencia del gasto; y tercero, los serios problemas de liquidez del sector público que se ha señalado anteriormente, no únicamente afectaba a los pagos de sueldos y salarios sino también el pago a proveedores y al servicio de la deuda.

Un buen ejemplo de la relación entre la economía política y la política fiscal es como los booms petroleros han hecho posible para los gobiernos ecuatorianos reducir los impuestos no petroleros, principalmente a través de excepciones impositivas.

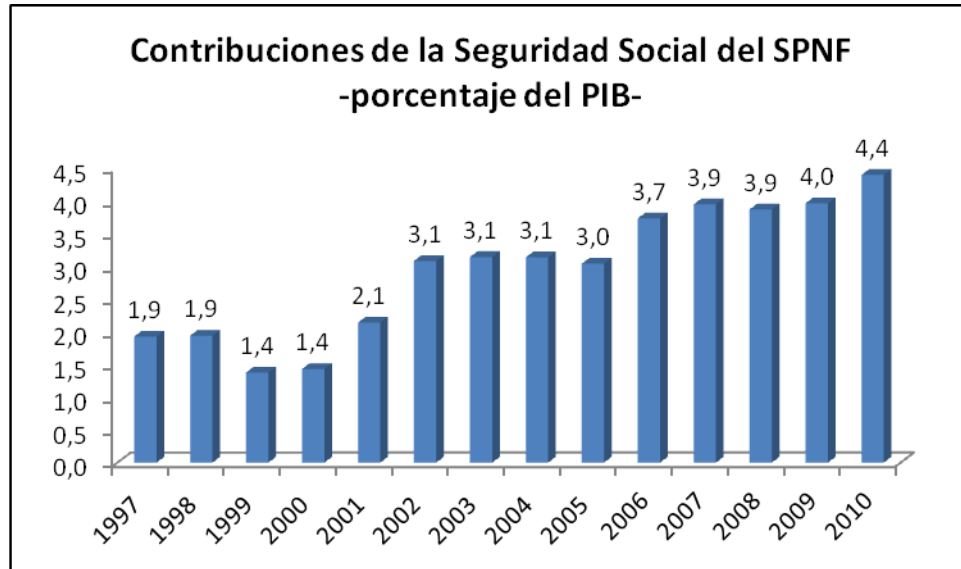
Según (BID, BM 2005:15), hay tres principales problemas que tuvo que enfrentar el sistema impositivo, los cuales restringían la posibilidad de incrementar los ingresos: a) la proliferación de impuestos (más de 80 en el año 2005), El ICE, IVA y Renta genera el 75% de los ingresos impositivos, con la consecuente fragmentación del sistema impositivo; b) el número de excepciones impositivas, las cuales estrechan la base impositiva; y c) la existencia de pre asignaciones.

- **Las contribuciones de la seguridad social**

A continuación se muestra en el gráfico I-28, las contribuciones a la seguridad social, mismas que corresponden, de acuerdo al Presupuesto del año 2012 del IESS: un 11% al Fondo de Cesantía, 49% al Fondo de Pensiones, 2% al Seguro de Riesgos de Trabajo, 30% al Seguro de Salud Individual o Familiar, 4% al Seguro Social Campesino y 3% a los gastos administrativos.

En el gráfico se puede observar algunos cambios registrados en el período como resultado de reformas institucionales y legales producidos en el marco de la seguridad social. Al iniciar la dolarización el total de las contribuciones a la seguridad social alcanzaban el 1,4% del PIB, luego de la promulgación de la Ley de Seguridad Social en el año 2001, crecen primero las aportaciones del Estado en ese año un 0,7 puntos porcentuales, al pasar de 1,4% en el año 2000 a 2,1% en el año 2002; para el siguiente año los ingresos por contribuciones a la seguridad social crecen en 1 punto porcentual al pasar de 2,1% del PIB en el año 2001 a 3,1% del PIB en el año 2002. Posteriormente en el período 2005 – 2010 los aportes del fisco crecen en 1,4 puntos porcentuales al pasar del 3,0% del PIB en el año 2005 al 4,4% del PIB en el año 2010.

Gráfico No. I-28



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

Respecto al Fondo de Pensiones, cabe señalar que en la crisis del año 1999, la capacidad adquisitiva de las pensiones sufrió un fuerte deterioro como resultado de la devaluación de la moneda nacional (sucre), en dolarización esas pensiones debieron recuperar su capacidad en dólares, por lo que sus rubros fueron ajustados en la siguiente forma (BID BM; 2005:24): en enero del 2002 las pensiones aumentaron 30%, luego en julio aumento 60%, en octubre creció otro 60%. En el 2003, las pensiones se incrementaron en 27% en enero seguido por otro incremento del 27% en julio. El gasto en pensiones como proporción del PIB casi se duplicó, ya que pasó del 1,1% del PIB en el año 2000 al 2,1% del PIB en el año 2006.

#### 4. La investigación

En dolarización, al déficit fiscal se lo financia únicamente con endeudamiento, no es posible emitir moneda, ya que esa opción se perdió el momento en que se escogió el régimen de tipo de cambio fijo extremo. Por lo tanto es importante determinar niveles de déficit y endeudamiento sostenibles.

Los ingresos del Estado provenientes de recursos no renovables como el petróleo, también conocidos como no permanentes, no están bajo el control de la autoridad nacional, sino del mercado internacional. La decisión de establecer la regla fiscal, en el sentido de que sean los ingresos fiscales permanentes o tributarios los que financien los egresos permanentes, es

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

relevante. La hipótesis es que frente a la regla de política fiscal, los agentes económicos deberían mostrar “satisfacción” o credibilidad a su implementación, debido a que es un compromiso gubernamental en contra del “sesgo de déficit”.

El objetivo general de la investigación es determinar la sostenibilidad fiscal en el Ecuador. El objetivo específico de la economía ecuatoriana para el corto plazo, es analizar los impactos que tienen las reglas fiscales implementadas en el Ecuador y las que se pueden implementar. Adicionalmente se plantea analizar la trayectoria de la riqueza de un recurso natural no renovable como es el petróleo y el impacto de esa trayectoria en el diseño de las reglas fiscales considerando la responsabilidad intergeneracional. Este conocimiento permitirá gestionar eficientemente tanto el gasto como los ingresos públicos frente a repentinos shocks externos existentes en un entorno incierto.

Asimismo el objetivo específico para el largo plazo, es analizar la situación del sistema de pensiones, relativas a las implicaciones financieras en el sector público y en la sociedad ecuatoriana de un proceso de envejecimiento natural. Frente a la limitada cobertura del sistema se hacen recomendaciones de política pública.

## 5. Anexo: La Dinámica de la Deuda Pública

- Tasa de endeudamiento ( $e = D/PY$ )
- Déficit Primario (% PIB): ( $X = x/PY$ )
- Base Monetaria (% PIB): ( $h = h/PY$ )

$$\frac{d}{dt} \left( \frac{D}{P} \right) = \frac{x}{P} + r \frac{D}{P} - (r + \pi) \frac{D}{P}$$

$$\frac{d}{dt} \left( \frac{D}{PY} \right) = \dot{e} = \frac{dD}{dt} \frac{1}{PY} - \frac{D}{PY} (\pi + g) = x + (r - g)e - (r + \pi)h$$

$$\dot{e} = x + (r - g)e - (r + \pi)h$$

$$\dot{e} = (e - e^*)(r - g)$$

$$e^* = \frac{X - (r + \pi)h}{g - r}$$

En dolarización no hay emisión monetaria por lo que  $h$  tiende a cero.

$$e^* = \frac{X}{g - r}$$

Existen dos casos:

- $g > r$  : La tasa de endeudamiento converge a  $e^*$ 
  - Es posible mantener un déficit primario indefinidamente.
- $g < r$  : La dinámica de la deuda es inestable. Los déficits conducen a la insolvencia.

## **CAPITULO DOS:** **REGLAS FISCALES EN EL ECUADOR**

### **CONTENIDO**

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. REGLAS FISCALES: MARCO TEÓRICO**
  - 2.1. Antecedentes
  - 2.2. Ventajas de las reglas fiscales
  - 2.3. Desafíos de las reglas fiscales
    - 2.3.1. Desafíos generales
    - 2.3.2. Desafíos al implementar reglas fiscales en países con recursos naturales no renovables
  - 2.4. Tipología de reglas fiscales
- 3. EL COMPORTAMIENTO DE LA POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR**
  - 3.1. Trayectoria del balance primario y del déficit primario no petrolero
  - 3.2. Impulso fiscal y política fiscal pro cíclica
  - 3.3. Evolución de los ingresos en la última década
  - 3.4. Primeras reglas fiscales incorporadas en el Ecuador en octubre del 2002
  - 3.5. Reglas fiscales vigentes actualmente desde septiembre del 2010
- 4. EL PAPEL DE LAS REGLAS FISCALES EN EL CICLO RECIENTE**
  - 4.1. Vulnerabilidad fiscal de corto plazo a shocks de precios del petróleo
  - 4.2. El primer ejercicio: sostenibilidad fiscal en el período de crisis bajo la regla vigente en el 2002
  - 4.3. El segundo ejercicio: sostenibilidad fiscal en el período de crisis bajo la regla vigente desde el 2010
  - 4.4. Resultados de simular la aplicación de las reglas fiscales en diez trimestres del año 2008 – 2009 durante la crisis reciente
- 5. ELEMENTOS DE SOSTENIBILIDAD FISCAL CON RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES**
  - 5.1. Las reglas fiscales y el petróleo
  - 5.2. Resultados de la estimación de sostenibilidad fiscal para el Ecuador
- 6. CONCLUSIONES**
- 7. ANEXOS**
- 8. BIBLIOGRAFIA**

## **CAPITULO DOS: REGLAS FISCALES EN EL ECUADOR**

### **1. INTRODUCCIÓN**

Como señalamos en el capítulo anterior, el Ecuador tiene una alta dependencia de los ingresos del petróleo, dado que un tercio de los ingresos fiscales provienen de esas exportaciones. En el período 2000 – 2010 en media los ingresos petroleros han significado el 8.6% del PIB, mientras que los ingresos no petroleros o tributarios representaron el 19.8% del PIB.

La dolarización permitió controlar la inflación, que bordeó los tres dígitos (96.1%) en el año 2000 como consecuencia de la crisis financiera nacional que tuvo que enfrentar el país, a fines de la década de los noventa. Después del 2003 la inflación se ha mantenido alrededor del 3%, a excepción del 2008 que creció al 8.4%, crecimiento que se atribuyó a un aumento de la demanda agregada, dada la política expansiva implementada en aquel año, adoptada para resistir los primeros síntomas de la crisis financiera internacional. Esta batería de medidas no tuvo eco en la oferta agregada, lo que llevó a los hogares ecuatorianos a aumentar las importaciones y a las empresas a subir el nivel de precios.

El dólar ha permanecido depreciado respecto a las monedas de nuestros principales competidores y socios comerciales. Aun así es preocupante la evolución negativa que tiene la balanza comercial. Adicionalmente se han gastado los recursos provenientes de los fondos de estabilización petrolera existentes hasta el año 2007, a partir de lo cual se ha inaugurado en el Ecuador un interesante debate, respecto al uso que debe dársele a los recursos provenientes de la extracción minera en general. Este debate se ubica entre usar esos ingresos o no hacerlo y dejarlo en calidad de reservas y minimizar el riesgo de afectación del medio ambiente tras su explotación.

En efecto, una de las particularidades del manejo financiero de un gobierno es que debe poseer los suficientes recursos para cubrir sus gastos, y adicionalmente que buena parte de esos recursos sean líquidos, pero tal liquidez no siempre está garantizada, ya que depende de la posibilidad de contar con un flujo de dinero permanente en la caja fiscal. Tal flujo se vuelve incierto cuando depende de los ingresos provenientes de recursos no renovables como el petróleo o los



## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

minerales; como ha sucedido durante estas últimas décadas por la excesiva volatilidad en los precios de esos recursos naturales (petróleo, minerales y materias primas en general).

En este contexto se propone la aplicación de reglas fiscales. Por ejemplo la aplicación de una regla fija cuantitativa de un porcentaje máximo de endeudamiento. Este techo de endeudamiento viene determinado porque, entre otras razones, las obligaciones que este monto de deuda genere, permita al gobierno responder, sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica del país.

En el caso de la regla fiscal vigente en el Ecuador, en la que los gastos permanentes serán cubiertos por los ingresos permanentes, se procura que aquellos rubros de gasto que son “prioritarios”, entre los cuales podemos citar a los gastos corrientes subdivididos en sueldos y salarios, subsidios, entre otros, estén cubiertos por los ingresos permanentes o tributarios que son menos volátiles que los ingresos provenientes de las exportaciones de los recursos naturales no renovables cuyos precios son cambiantes. Por lo tanto, esta regla fiscal contempla la existencia de un “ancla” virtual para los gastos corrientes o permanentes; o lo que es lo mismo que los gastos permanentes solo podrán crecer, en la medida en que crezcan los ingresos permanentes.

Los gobiernos tienen la tendencia a que sus gastos gubernamentales crezcan, especialmente en función del ciclo político. Esta actitud genera la tendencia a incrementar el nivel del déficit en los países (“sesgo de déficit”). Si bien, este comportamiento puede ser legítimo, también es fuente de inestabilidad cuando las acciones del gobierno son financiadas con excesivo endeudamiento; dado que este comportamiento a la larga puede resultar demasiado costoso y volverse, en un momento dado, en un motor causante de inestabilidad macroeconómica.

Para conocer la forma como una regla fiscal afecta a la economía en su conjunto, necesitamos saber el impacto de las posiciones fiscales sobre las condiciones de demanda y cómo los balances fiscales reaccionan a los ciclos, preguntas que abordaremos en este capítulo.

El hilo conductor de cada uno de los apartados que se presentan a continuación, parte de afirmar que lo relevante dentro del estudio de las reglas fiscales es la credibilidad alcanzada por el mandato establecido por la regla y por las posibilidades de cumplimiento de la misma. El nivel de credibilidad de la regla fiscal se concreta a través de la “garantía” que se ofrece a los agentes, sobre la calidad del financiamiento de las actividades del Estado o del sector público, evitando el “sesgo al déficit”.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

También la regla fiscal constituye una señal a la sociedad, puesto que expresa legalmente la forma en la que el Gobierno realizará las metas o procesos dirigidos a disminuir el déficit prolongado. En caso contrario, los agentes económicos, si no ven suficiente respaldo financiero de las actividades gubernamentales, podrían desestabilizar los indicadores macroeconómicos abonando en un aumento de la inflación, como resultado de una caída en la oferta agregada acompañada de una política monetaria activa, en el caso de que se tenga moneda propia; o en el caso del tipo de cambio fijo extremo como es la dolarización, se esperaría que varias actividades estatales sufran retraso en sus pagos o simplemente tales pagos no sean cubiertos, generándose un problema social y político cuya magnitud dependerá del nivel de desfinanciamiento y de movilización del sector afectado. Esto trae consecuencias negativas para la estabilidad económica y política, repercutiendo en la consecución de un mayor bienestar general.

La experiencia con el “sesgo de déficit” y el excesivo gasto del gobierno conducido por factores de economía política en sociedades de mercado tanto industrializadas como emergentes, ha direccionado la atención hacia las reglas fiscales como un posible remedio. Las reglas fiscales suelen ser cuantitativas, al proveer un modelo numérico para uno o más parámetros claves de política fiscal con la ayuda de restricciones o límites a la discreción política o de procedimientos. También ayudan a mejorar la gestión y las instituciones presupuestarias. Sturm et al.(2009) señala que las reglas fiscales no son una panacea para enfrentar los desafíos del gobierno, sin embargo contribuyen a la resolución de problemas, proporcionando simplicidad en el equilibrio y transparencia, y reduciendo el espacio para la discreción, asegurando el efectivo cumplimiento del presupuesto y evitando incentivos para realizar gastos excesivos.

Como se anotó anteriormente, es crecientemente reconocido que las reglas fiscales constituyen una ayuda para alcanzar la disciplina fiscal. Dada la volatilidad de los ingresos petroleros y la tendencia hacia la pro-ciclicidad de la política fiscal en los países exportadores de crudo, las reglas fiscales son particularmente útiles para guiar la política fiscal de esos países.

Para no afectar la credibilidad de la sostenibilidad fiscal y, por lo tanto, de la gestión de la política gubernamental, un gobierno con recursos naturales, como el Ecuador, se cubre de la mejor manera, ante un posible desfinanciamiento, con la implementación de una regla fiscal, generadora de credibilidad entre los agentes, en el sentido de que los gastos en que incurrirá estarán cubiertos, independientemente de las variaciones en el precio del recurso no renovable.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

En consecuencia, el gobierno de un país con recursos no renovables puede ser no coherente intertemporalmente, de manera involuntaria, en el sentido de que puede producir un incremento del déficit, porque hay una variable que no controla, el precio internacional del recurso no renovable, lo que genera el riesgo de caer o aumentar el déficit.

Drazen (2002) plantea la existencia de dos clases generales de reglas fiscales. La primera, se basa en restricciones legislativas cuantitativas sobre la política fiscal. Estos límites toman una variedad de formas, como restricciones sobre el financiamiento del déficit, incluyendo leyes de equilibrio presupuestario, techos de gasto, objetivos numéricos para variables fiscales, reglas de endeudamiento y restricciones sobre emisión de deuda<sup>4</sup>. En esta clase de restricciones cuantitativas, estaría la actual regla que está vigente en el Ecuador, desde fines del 2010 y que se relaciona con el hecho de que los gastos permanentes (los corrientes) se financiarían exclusivamente con ingresos permanentes (los tributarios).

La segunda clase de reglas fiscales, afirma Drazen, son las restricciones o reglas sobre los procedimientos, bajo los cuales se toman las decisiones. Estas reglas pueden abarcar a su vez dos tipos de aspectos:

- a. Los procedimientos generales por el cual la política fiscal se formula.
- b. Los procedimientos que ayudan a asegurar que la regla de política se ejecute y cumpla.

Este tipo de reglas puede generar la tendencia al uso de “contabilidad creativa” o maquillaje de cifras e indicadores que mostrarían que el gobierno está buscando el equilibrio fiscal, siendo esta una importante desventaja del uso de la regla, entre otras que se detallaran adelante.

Según Drazen (2002), la pregunta clave sobre las reglas fiscales es si ellas tienen el efecto de ralentizar o disminuir el crecimiento de los déficits públicos. Varios observadores señalan que son poco efectivas ya que el gobierno tiene la facilidad de eludir el cumplimiento de estas reglas, dependiendo del compromiso que tenga el gobierno con el control del déficit.

---

<sup>4</sup> Kopitz y Symansky (1998) provee una excelente discusión, en la que profundizan en la clasificación de las reglas de política fiscal.

Sturm et al. (2009), señalan que la política fiscal, en países exportadores de petróleo, se enfrenta a desafíos específicos relacionados con el hecho de que los ingresos petroleros son extinguidos o agotables, volátiles, inciertos y grandemente originados desde afuera (Barnett y Ossowski, 2002, Medas y Zakharova, 2009). Los desafíos, en estos países, tienden a ser más elevados debido a la alta proporción de ingresos petroleros en los ingresos totales del gobierno.

En este capítulo, primero pasaremos revista a los aportes teóricos sobre las ventajas y desventajas de las reglas fiscales, describiendo los diferentes tipos de reglas existentes, luego se analizará el rol y las consecuencias de los efectos ocasionados por la implementación de las actuales y anteriores reglas fiscales en Ecuador. Las actuales reglas a las que nos referimos son las vigentes a partir de septiembre del 2010, por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; mientras que las anteriores reglas hacen referencia a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal vigente desde inicios de la dolarización en el 2002; luego se analiza la evolución del balance fiscal ecuatoriano tanto del estructural como del cíclico en el período 2000 - 2010; se enumeran los elementos que se deben tener en cuenta en su implementación; y finalmente, se realizan simulaciones del impacto, de cada una de ellas, en la sostenibilidad de largo plazo.

El objetivo general de este capítulo es determinar, para el caso ecuatoriano, el rol y las consecuencias ocasionadas por las actuales y anteriores reglas fiscales en una economía dolarizada, que cuenta con un importante flujo de recursos petroleros. Para alcanzar este objetivo general, se plantean los siguientes objetivos específicos: primero, describir y examinar los antecedentes de las reglas fiscales pasadas y actuales; segundo, analizar la evolución del balance fiscal tanto del estructural como del cíclico; tercero, formular y analizar el rol de la regla fiscal en el último período; cuarto, enumerar los elementos que se deben tener en cuenta en su implementación; quinto, establecer simulaciones de impacto de las principales reglas fiscales existentes, y su repercusión en la sostenibilidad de largo plazo.

Se determinan las siguientes hipótesis de investigación:

1. Una regla fiscal debería considerar ese carácter cambiante que tiene su presupuesto y diseñarse de tal forma que minimice ese comportamiento volátil.

2. La tendencia manifiesta al déficit fiscal que tienen los gobiernos y en donde la economía ecuatoriana con recurso no renovable, como el petróleo, no es la excepción, se plantea como desafío, establecer uno o más indicadores de déficit idóneo y recomendarlo. Estos indicadores serán también motivo de reflexión del presente capítulo.
3. El balance fiscal global y primario estará siempre supeditado a la volatilidad de los precios del petróleo y al hecho de que la riqueza petrolera es finita y extingible. La estrategia fiscal a seguir, debería apuntar a romper con la respuesta pro cíclica, que va de la mano con la volatilidad del precio del petróleo y más bien, apuntar hacia un manejable equilibrio fiscal no petrolero reduciendo el déficit fiscal no petrolero en el tiempo.

A continuación listaremos las variables relevantes que serán utilizadas en esta investigación y procederemos a definir las.

- El balance primario del sector público definido como la diferencia entre los ingresos totales del sector público y sus gastos totales, excluyendo los intereses de la deuda pública. Entre los ingresos totales se encuentran los ingresos petroleros y no petroleros. Debido a que la mayor parte del pago de intereses de un ejercicio fiscal está determinado por la acumulación de deuda de ejercicios anteriores, el balance primario mide el esfuerzo realizado en el período corriente para ajustar las finanzas públicas.
- Los ingresos petroleros son aquellos que provienen de la actividad petrolera: exportación de crudo y venta interna de derivados. Los ingresos por este concepto dependen de la producción, de las exportaciones de crudo, de los precios internacionales del petróleo crudo y de sus derivados, de los precios de venta de los derivados del petróleo y de los costos de producción<sup>5</sup>.
- Los ingresos no petroleros incluyen impuestos directos e indirectos entre los principales y los que mayor peso tienen están, los impuestos al valor agregado, a los consumos especiales, a la renta, a la circulación de capitales, arancelarios, a la salida del país, a la

---

<sup>5</sup> Por exportaciones: Ingresos provenientes de exportaciones directas de petróleo que realiza el país a través de la empresa pública de petróleo EP-PETROECUADOR. Por venta de derivados: Se refiere a los ingresos por la venta de hidrocarburos y sus derivados, actividad que se realiza dentro del país.

compra-venta de divisas, a las operaciones de crédito en moneda nacional, a las contribuciones a la seguridad social y a las transferencias corrientes, ingresos no operacionales de las empresas públicas no financieras y otros ingresos de autogestión que reciben algunas entidades.

## **2. REGLAS FISCALES: MARCO TEÓRICO**

### **2.1. Antecedentes**

Las reglas fiscales, siguiendo la caracterización de Drazen (2002), están definidas como aquellos instrumentos legales que restringen, parcial o totalmente a los gobiernos, su libertad por gastar e incurrir en déficit. De ahí que las reglas fiscales sean una garantía, aunque no total, de que los gobiernos se disciplinen al momento de realizar incrementos en los gastos propios de su gestión. Considerando además que existen presiones de los agentes económicos para elevar el gasto del gobierno de turno, la misma que aumenta cuando el país cuenta con recursos naturales no renovables, en este apartado se describen las motivaciones, que explican las causas del sesgo de déficit que un gobierno en funciones enfrenta.

Además se analizan las ventajas que ofrecen el uso de las reglas a aquellos países cuya fuente de ingresos fiscales provienen fundamentalmente de los impuestos que recauda. En segundo lugar, se destacan los desafíos existentes en la implementación y en los resultados que se puede esperar de las reglas fiscales. En tercer lugar se analiza la tipología de reglas fiscales en un contexto en el que se cuenta con recursos naturales no renovables.

### **2.2. Ventajas de las Reglas Fiscales**

Las razones por las que un país podría o debería usar una regla fiscal se relacionan con las señales que quiere entregar el gobierno a los agentes económicos, respecto a su búsqueda de equilibrio en su balance fiscal. Si un gobierno fuera convincente sobre el equilibrio fiscal, consecuentemente no sería necesario utilizar una regla fiscal.

Los déficits fiscales implican un crecimiento de los niveles de endeudamiento público que pueden generar inestabilidad económica. Entre los argumentos a favor de la existencia de reglas fiscales, están el rol que juegan estas en el control tanto del déficit como del crecimiento de la deuda ya que las reglas pueden reducirlos o eliminarlos.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

Drazen (2002) afirma que las reglas fiscales formales o legales pueden ser más efectivas que los anuncios realizados por los tomadores de decisiones, es decir que los objetivos o los compromisos no-legales (discrecionales) son menos probables de ser alcanzados con un anuncio, que a través de una regla fiscal. La relación entre regla fiscal y la noción de credibilidad permitirá al gobierno construir una reputación para buscar la disciplina fiscal. Por lo tanto, las reglas más que sustituir a la reputación, puede ayudar al gobierno a construirla.

Según Drazen, el bienestar social será más alto cuando una autoridad optimizadora es libre de escoger la política sin restricciones arbitrarias, esto es usando su discreción. Si un gobierno elabora una agenda para alcanzar la meta de una política específica, una autoridad sin restricciones puede seguir siempre esa agenda si él así lo escoge, o se desviará de la misma solo si, esta decisión permite incrementar el bienestar social.

Un argumento estándar para preferir las reglas sobre la discrecionalidad emanada de una autoridad maximizadora del bienestar social se evidencia en los siguientes casos:

1. El comportamiento individual depende de las expectativas de las políticas futuras, y
2. La autoridad está limitada en su elección de instrumentos de política económica.

Si la autoridad puede escoger políticas en el tiempo, esta autoridad frecuentemente tendrá el incentivo a anunciar una política para el futuro y luego implementar una política diferente a la anunciada. Este es el conocido caso de incoherencia temporal en la elección de políticas. Además la autoridad económica tiene el incentivo a ser incoherente en el tiempo en la elección de políticas porque su objetivo es maximizar el bienestar social.

Drazen (2002:4) sostiene que cuando los individuos conocen los incentivos de la autoridad a ser inconsistente en el tiempo, la gente formará sus expectativas de la política futura sobre la base del conocimiento de que el incentivo del gobierno es a desviarse de sus anuncios. El costo de la discrecionalidad es que el equilibrio resultante implique una reducción en el bienestar, menor que en el inicio, es decir antes de que el gobierno se comprometa a realizar la política específica. Si las reglas son creíbles, las reglas pueden proporcionar un mayor bienestar social.

Dos puntos deberían ser resaltados respecto al resultado básico de “sesgo de inflación” (Barro y Gordon 1983) causada por la incoherencia temporal:

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

1. La autoridad económica debe estar restringida en sus posibilidades de gasto, aún si esta es una maximizadora del bienestar social, porque tiene incentivos para incrementar el déficit.
2. El argumento respecto a la credibilidad de la regla, no está en torno a que la política de inflación es impredecible, sino alrededor del conocido sesgo o tentación al déficit fiscal que tienen los gobiernos de turno.

La credibilidad de las reglas pueden también mejorar el bienestar al bajar el nivel de incertidumbre debido a lo impredecible de las políticas futuras, pero esta no es la principal lección.

Drazen (2002) afirma que, si bien las reglas creíbles pueden hacer a la política fiscal más predecible, el principal argumento para la existencia de reglas fiscales es el combate al sesgo hacia el déficit presupuestario que se observa en los gobiernos de muchos países. Esto es, como se indicó anteriormente, la atracción por las reglas es que restringen a la autoridad, ya que la regla reducirá o eliminara la tendencia hacia los déficits presupuestarios que tienen los gobiernos.

De manera simple se puede decir, que los presupuestos no están escogidos por un planificador social que maximiza el bienestar de su comunidad, sino que es el resultado de un proceso político presupuestario que tiene un sesgo hacia el déficit. El término proceso político se refiere no simplemente al trámite presupuestario legislativo, sino que involucra a las reglas e instituciones con las cuales el presupuesto se realiza, es decir, al proceso de implementar el presupuesto combinado con las fuerzas políticas que determinan la naturaleza del presupuesto que emerge desde esa negociación política.

En este acápite se enfatiza las motivaciones políticas propuestas por Drazen, desde la economía política, que tienden hacia los déficits excesivos. Aunque existe una significativa literatura sobre la naturaleza del proceso presupuestario legislativo, que da cabida a motivaciones políticas que puede conducir a un sesgo al déficit en general (Ver Drazen, (2000a), capítulo 14, o Alesina y Perotti, (1996) para un resumen de la literatura sobre el proceso presupuestario).

Las motivaciones políticas que conducen a una tendencia al déficit tienen varios aspectos, teniendo como punto de unión el hecho de que los políticos pueden usar el proceso



presupuestario incrementando el gasto más allá de los impuestos para cumplir sus objetivos políticos. Las motivaciones, presiones o razones políticas son las siguientes:

Existen motivos electorales que se orientan a incrementar los gastos en años de elecciones. Este comportamiento por parte del gobierno de turno, presente en muchos países, hace que se incrementen los gastos del gobierno antes de las elecciones, con el objetivo de mejorar sus posibilidades de reelección (Drazen 2000a, capítulo 7). La manipulación fiscal antes de elecciones es especialmente fuerte en países en desarrollo<sup>66</sup> (ver Drazen, 2000b). En general se argumenta que los votantes sufren de “ilusión fiscal” al analizar el tamaño del gobierno y el déficit presupuestario. Drazen a continuación genera una importante reflexión sobre el “sesgo al déficit” existente en los gobiernos de turno, que se sintetiza de la siguiente manera:

1. El primer argumento respecto a la “ilusión fiscal” es que los votantes subestiman el tamaño del gasto del gobierno, así aceptan un gobierno más grande de lo que es en verdad dado el error en su percepción. Los votantes miden el tamaño del gobierno por sus pagos de impuestos y a su vez el gobierno puede disfrazar los impuestos así que los votantes subestiman el verdadero pago de impuestos.
2. El segundo argumento es el de la “ilusión fiscal” respecto al déficit del gobierno. Una explicación de persistentes déficits esta en términos de la percepción errónea sobre aquellos déficits. Un clásico argumento es que los individuos favorecen los gastos públicos pero no quieren pagar por ellos (Wagner, 1976). Frente al déficit y al financiamiento del gasto, los votantes sobrestiman el valor del gasto y subestiman la futura carga impositiva, como se ha señalado. En consecuencia, el gobierno oportunista toma ventaja de esta percepción errónea, recurriendo a los déficits para ganar el favor de los votantes.
3. Un tercer argumento es el del comportamiento burocrático. Niskanen (1971) se fundamenta en que el comportamiento de los burócratas puede ser explicado por la maximización del presupuesto. Ellos tratan de maximizar su presupuesto dado que un

---

<sup>66</sup> Por otro lado, también existe el argumento que los votantes penalizan los excesos fiscales en las urnas. Niskanen (1975) analiza las elecciones presidenciales de los USA desde 1896 a 1972 y encuentra que, manteniendo un desempeño macroeconómico constante, el incremento en el gasto federal implica menores votos totales para el partido de gobierno. Peltzman (1992) argumento que hay una fuerte evidencia econométrica en la que se encuentra este efecto sobre varios niveles de gobierno.

alto presupuesto se convierte en aumento salarial y mayor poder. No existe posibilidad de que el principal (los legisladores) monitoree el nivel de eficiencia y eficacia en las actividades que lleva el agente (en este caso el burócrata), mientras los presupuestos para el burócrata pueden seguir aumentando.

4. Un cuarto argumento de las razones políticas, es el conflicto de intereses existente, respecto a quien puede pagar por reducir el déficit (traducido en más altos impuestos o recortes en los gastos, repercutiendo sobre grupos específicos). Esto significa que la reducción del déficit puede ser un largo y lento proceso. La idea básica es que la reducción del déficit es un bien público, así que está presente el problema del free rider (o polización). El argumento básico en un contexto dinámico fue presentado por Alesina y Drazen (1991). Este problema puede ser especialmente severo en los gobiernos de coalición.
5. Un quinto argumento político es que los déficits son usados para restringir al gobierno sucesor que puede tener diferentes preferencias de gasto, como en el trabajo de Persson y Svensson (1989) y Tabellini y Alesina (1990). Resumiendo, podemos señalar que las autoridades cuentan solamente con impuestos distorsionantes para financiar el gasto público y servir la deuda, el nivel de distorsión aumenta con la carga tributaria. De ahí, el gasto de un gobierno podría ser óptimo dependiendo del nivel de deuda (vía servicio de deuda) existente el momento en que empieza sus funciones. Si un gobierno supiera que se mantendrá en sus funciones, no estaría en sus planes emitir deuda. Por el contrario si existen probabilidades de ser reemplazado, habría incentivos para emitir deuda, con la finalidad de reducir el gasto del gobierno sucesor. Con una emisión de deuda más alta, es mayor la probabilidad de que el gobierno sucesor sea reemplazado.
6. La existencia de una tendencia al déficit es especialmente problemática cuando se considera el uso de política fiscal contra cíclica. Existe evidencia en muchos países de la OECD que la política fiscal contra cíclica introduce una tendencia positiva en la deuda, porque los gastos son crecientes en una recesión pero no decrecen lo suficiente en una expansión para equilibrar el presupuesto en un ciclo (Herkowitz y Strawczynski, 2001). Los argumentos presentados arriba sobre las motivaciones políticas para combinar altos gastos gubernamentales con los problemas de recorte del gasto cuando la caja fiscal está llena, pueden ayudar a explicar el sesgo contracíclico que tiene un gobierno al gasto.

En resumen, se han dado varios argumentos del porqué los procesos de negociación política pueden producir una tendencia hacia el déficit, a la que están expuestos todos los gobiernos en funciones, cuya fuente de ingresos sea exclusivamente los recursos fiscales. También se ha señalado que las reglas fiscales intentan contener las presiones políticas que producen tales tendencias. Además se ha puntualizado que las reglas permiten disminuir la incertidumbre, respecto a las medidas que el gobierno tomará, lo que redundará en el bienestar colectivo. Antes de considerar algunas particularidades del diseño de reglas para contener las presiones políticas, la pregunta que se hace Drazen (2002) en el artículo es ¿Cómo las reglas pueden restringir este comportamiento?

Estas presiones políticas están presentes en los períodos electorales democráticos que una gran parte de países pueden atravesar, en el caso ecuatoriano también se encuentran presentes estas motivaciones políticas, ya que el sistema de elecciones actual sirve para ratificar o condenar una política pública, incluida la del manejo del déficit fiscal. Además cabe precisar que las presiones como las reseñadas aumentan en un contexto de creciente incremento del precio del crudo.

Respecto al rol de las reglas fiscales para restringir el comportamiento orientado a incrementar las presiones políticas, cabe empezar diciendo que la reputación de un gobierno respecto al manejo del sesgo del déficit y de una política fiscal anti cíclica se la debe ir construyendo. A esa construcción puede aportar la regla fiscal, en el sentido de que estas sean compromisos legales que proyecten a la sociedad la voluntad del gobierno de no excederse en los niveles de déficit que repercutirán en el endeudamiento y en los niveles de bienestar en el futuro, es decir limitando el sesgo al déficit que tienen todos los gobiernos en funciones.

Drazen (2002) al hablar de la reputación bajo información incompleta, argumenta que si los agentes observan una creciente reducción del gasto del gobierno, les permite deducir que el gobierno está comprometido con la disciplina fiscal, lo que se convierte en una inferencia sobre características observadas anteriormente. Así, se puede pensar en dos tipos de tomadores de decisiones: los comprometidos y los menos comprometidos con la disciplina fiscal. Si el compromiso no es observado, el público usa observaciones del gasto del gobierno y déficits para formar inferencias sobre el tipo de gobierno. Si baja el déficit conduce al público a aumentar la probabilidad de asignar al gobierno su compromiso con la disciplina fiscal. Esto se inscribe en el

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

argumento de que las acciones que muestran un compromiso a la disciplina fiscal, pueden sustituir las reglas fiscales al hacer creíble el compromiso de reducción de deuda.

Sin embargo desde el punto de vista de un observador, es demasiado estático el análisis señalado en el párrafo anterior, ya que la recomendación en general es que la política fiscal tiene que ser anticíclica, si estamos en un ciclo recesivo, el aumento del gasto puede contribuir a desarrollar una política fiscal adecuada al momento en el que nos encontramos, esto no necesariamente implica que el gobierno no esté comprometido con la disciplina fiscal, sino que es la coyuntura la que le obliga a actuar de esa manera. Pensar en otra variable como la inflación, y repetir el análisis, es decir si se aumenta el gasto y se encuentra en recesión e inflación, puede ser contraproducente aumentar el déficit.

De aquí sin embargo, respecto a la reputación, señala Drazen, existen varios aspectos relacionados con el argumento básico que debe ser enmendado. Primero, al aplicar la noción de reputación bajo información asimétrica a la política fiscal, la observación clave es que aquí no es una autoridad, sino el proceso político el que genera resultados. De ahí, que observar los resultados fiscales da información sobre la naturaleza del proceso presupuestario fiscal como se describe arriba. Lo relevante es la referencia a las características del proceso fiscal, incluyendo la fuerza de las motivaciones políticas que empujan hacia un gasto y un déficit más alto. Esto dependerá también de si el sistema de gobierno es parlamentario o presidencial.

Segundo, una vez dada la señal sobre las características del proceso presupuestario, la cual refleja las interacciones de un gran número de actores políticos, un signo de compromiso con la disciplina fiscal puede ser importante, no tanto para un observador de afuera, sino para los participantes en el mismo proceso fiscal. En el caso ecuatoriano en el cual el funcionamiento del gobierno es presidencialista, la señal que da el ejecutivo es determinante respecto al “sesgo del déficit”, aunque el proceso presupuestario pueda ser consecuente con la disciplina fiscal.

¿Cuál es el rol de la regla fiscal en la historia de la reputación? Una regla fiscal puede servir no como una alternativa a las acciones que construyen reputación, sino ser una de esas acciones en sí misma. Cuando una autoridad escoge la política, la disponibilidad de adoptar una regla puede convertir a esa información en señal de sus preferencias respecto a la disciplina fiscal. De ahí, que la adopción de una regla puede ser su compromiso a la disciplina fiscal más creíble no

porque esta impone restricciones sobre una autoridad con un incentivo orientado al libertinaje fiscal, sino porque esta acción en sí mismo señala ese compromiso.

En el contexto de la dolarización, en el que se desenvuelve el Ecuador, una regla fiscal permitiría generar la reputación necesaria para poder por un lado construir la batalla en contra del sesgo de déficit, contra la política pro cíclica y la volatilidad del precio del petróleo. Estas características deberían cumplir una regla que permita darle credibilidad al gobierno, sostenibilidad fiscal y garantía de permanencia de la dolarización.

Para finalizar, respecto a la sostenibilidad de la dolarización ecuatoriana, aunque dependerá esta sostenibilidad de varios factores, en lo que respecta a lo fiscal, es necesario señalar que la trayectoria de corto y mediano plazo que tengan los gastos e ingresos corrientes y permanentes, son decisivos para garantizar la supervivencia de la dolarización, porque la ausencia de ingresos permanentes desestabilizara no solo financieramente al sector público sino incluso políticamente; mientras que, la trayectoria de los gastos no permanentes o de inversión, financiados por los ingresos petroleros, no inciden mayormente en el corto y mediano plazo, debido a las características de esos gastos.

### **2.3. Desafíos de las reglas fiscales**

#### **2.3.1. Desafíos generales**

Una regla fiscal debería mantenerse, independiente de las variaciones del escenario político. No obstante podría variar si hay un cambio en el régimen económico. En el caso ecuatoriano, mientras no hay cambio en el régimen de dolarización o de tipo de cambio fijo extremo, la regla debería mantenerse independientemente de los cambios de orden político que se den. En efecto la regla fiscal, generaría inconvenientes si cambia periódicamente o si no se la reconoce ni se la cumple por parte de las autoridades. En el caso de una regla numérica, es relativamente fácil cambiar la meta cuantitativa, lo que afectaría también la credibilidad de la norma.

Una regla fiscal no puede ser establecida, únicamente con el fin de cumplir con una meta cuantitativa, con el simple argumento que de esa manera es relativamente más fácil plantear la regla, que realizar un diseño más ajustado a las necesidades de un país determinado; de ahí que realizar un diseño inadecuado puede generar problemas e inconvenientes mayores en el futuro y

al respecto existe gran evidencia de reglas cuantitativas que no se cumplieron o que al poco tiempo fueron modificadas, generando trastornos a la credibilidad de la política económica.

Sobre la base de la experiencia, Kopits y Symansky (1998:2) argumentan que al ser considerada una regla fiscal, una restricción por definición, debe ser entendida “para la aplicación sobre una base permanente en sucesivos gobiernos”. Si una regla es seguida por gobiernos sucesivos, luego esta ciertamente puede ser vista como un compromiso creíble para la disciplina fiscal; en cambio sí es regularmente revisada o replanteada no es realmente una regla. Sin embargo la pregunta general es: ¿Cómo puede ser creíble la existencia de leyes que no serán cambiadas a la conveniencia del gobierno de turno? Para responder se requiere analizar el tema del constitucionalismo, ya que será útil no solo para entender la fuerza que tienen las leyes, sino también para ilustrar un número de temas específicos sobre las reglas fiscales.

Las leyes constitucionales, señala Drazen (2002), se refieren al menos a uno de los siguientes cuatro tipos de leyes existentes: aquellas que se preocupan de restringir a los gobiernos el uso de la autoridad; aquellas que se preocupan del proceso de hacer la política; aquellas que tienen procedimientos de enmienda más rigurosos que otras leyes; y aquellas, que frecuentemente tratan temas que son vistos como fundamentales en un sentido conceptual profundo, esto es de acuerdo a los derechos básicos o libertades. Las reglas fiscales pueden ser ciertamente vistas como constitucionales en los tres primeros sentidos. El uso de reglas fiscales para alcanzar la disciplina fiscal puede satisfacer la cuarta también.

La tercera y cuarta característica de las leyes constitucionales son claves para ser creíbles y apelan a que la ley no será cambiada como lo afirma Drazen, en circunstancias en que esa puede ser la intención. La tercera característica, sobre procedimientos de enmienda más rigurosos, es más concreta, que conceptual. Los procedimientos que hacen difícil enmendar una ley, incluyen: super-mayorías, períodos de espera, confirmación, referéndums, y (en sistemas federales) ratificación por parte de los estados. Tales restricciones son vistas como “protección del electorado en contra de sí mismo”, debido a que una mayoría puede actuar bajo la influencia de una pasión momentánea. En otros términos, una promesa a cumplir a través de una acción determinada puede ser más creíble si está promulgada en una ley, la cual es difícil de deshacer y esta protegida por la Constitución. Este es el principal resultado, los compromisos se hacen efectivos dada la extrema dificultad de los procedimientos, al intentar cambiar la ley una vez que

se tengan el status de constitucional. En términos de lo que se señaló anteriormente, al aumentar el costo de desviarse, o romper o cambiar una ley, hace que esta sea más creíble, ya que la ley continuará (o no cambiará).

La cuarta característica, señala Drazen, tiene una naturaleza fundamental de carácter conceptual, ya que engendra la expectativa de que la ley no será cambiada por quien lo estime conveniente. Un derecho fundamental por definición tiene más permanencia que una pieza ordinaria de legislación. De ahí, dar un status constitucional quiere decir dar a esta ley una permanencia que de otra forma no podría tener. En efecto el uso de reglas fiscales constitucionales para alcanzar disciplina fiscal puede ser una señal de que la disciplina fiscal es vista como un objetivo importante y básico de la sociedad. Al respecto el artículo 286 de la Constitución del Ecuador, aprobada en el 2008 señala:

“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.”

El mantenimiento de una regla fiscal dependería de la jerarquía en la que se inscribe tal norma, como se puede colegir de los últimos párrafos analizados. Se debe esperar que la credibilidad de una regla dependiera de factores que vayan más allá de la coyuntura y más bien respondan a los objetivos permanentes para la cual fue diseñada, de ahí que un diseño bien estructurado es clave para darle credibilidad a la regla fiscal.

### **2.3.2. Desafíos al implementar reglas fiscales en países con recursos naturales no renovables**

En países exportadores de recursos naturales no renovables, la política fiscal seleccionada tiene un impacto particularmente significativo sobre el rendimiento económico, dependiendo de la importancia del sector del recurso no renovable en la economía y del hecho de que en muchos países los ingresos provenientes del recurso son acumulados por el gobierno (Sturm, et al 2009). Al mismo tiempo, señala Sturm, la política fiscal en economías centradas en el recurso no

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

renovable enfrenta desafíos específicos, en ambos sentidos, en el largo plazo en cuanto a equidad intergeneracional y sostenibilidad fiscal y en el corto plazo, en cuanto a la estabilidad macroeconómica y la planificación fiscal.

Las respuestas institucionales a los desafíos específicos en países exportadores de petróleo, considerando su condición de tomadores del precio internacional del petróleo, debido a su baja producción del recurso que no les permite influir en la oferta global y por lo tanto en su precio, representan para estos países un desafío el manejo fiscal, por lo que se utilizan como estrategias: la incorporación de supuestos de precios conservadores en el presupuesto, o el establecimiento de fondos de ahorro y estabilización petrolera o la implementación de reglas fiscales, o las tres estrategias simultáneamente.

La política fiscal en muchos países exportadores de petróleo ha sido expansiva en los recientes años detrás de precios de petróleo altos. A esta expansión fiscal debió añadirse las presiones inflacionarias y la política monetaria que ha estado restringida a detener la inflación como resultado de los regímenes de tipo de cambio prevalecientes.

El desarrollo económico y los temas de la política macroeconómica en países exportadores de petróleo han atraído de forma ascendente la atención (Sturm, et al 2009), entre otras razones debido a los altos y crecientes precios del petróleo desde el comienzo de este siglo hasta la actualidad. Dado que los ingresos petroleros han sido grandes y, en muchos países, acumulados por los gobiernos, la política fiscal seleccionada ha tenido un significativo impacto sobre el desempeño económico: el crecimiento económico, la inflación, el equilibrio de la cuenta corriente; y también ha involucrado a las economías avanzadas, ya que estas han tratado de reciclar los ingresos petroleros por vía del comercio internacional o el canal financiero para compensar los desequilibrios globales.

La política fiscal en los países exportadores de petróleo está enfrentando varios desafíos, debido principalmente al hecho de que los ingresos petroleros en economías centradas en el petróleo constituyen una parte importante o el total de ingresos del gobierno, los mismos que son agotables, volátiles, inciertos y en gran medida originados en la demanda externa. Esta forma específica de ingresos petroleros posee desafíos en el largo plazo, relacionados con la equidad



## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

intergeneracional y la sostenibilidad fiscal y en el corto plazo con la estabilización macroeconómica y la planificación fiscal (Sturm, et al 2009).

En los pasados años, el desarrollo macroeconómico en países exportadores de petróleo ha sido ampliamente favorable, debido a los altos y crecientes precios del petróleo. Estos países han estado caracterizados por un boyante crecimiento económico, y grandes superávits de la cuenta corriente y del balance fiscal. Esto contrasta con el relativamente débil desempeño en el pasado, el cual ha sido frecuentemente atribuido al “resource curse” o a la “paradoja de la abundancia”<sup>7</sup>, es decir a la existencia de un recurso natural no renovable como es el petróleo, en base del cual, el país busca desarrollarse; en pasadas décadas los exportadores de petróleo han tenido relativamente baja inflación cuando se les compara con mercados emergentes y economías en desarrollo en general; hoy en día han aumentado las presiones inflacionarias y ha emergido como un creciente desafío en muchos países en recientes años. La política monetaria ha estado restringida a decorar este desafío como resultado de los regímenes de tipo de cambio principalmente anclado fijamente o con flotación fuertemente controlada. Esto ha dado como resultado que la política fiscal cargue con el principal peso de la estabilización macroeconómica (Sturm, et al, 2009).

La caracterización del párrafo anterior es similar a la realidad ecuatoriana; ya que hasta mediados del 2008, en un contexto de dolarización o de tipo de cambio fijo extremo, la política fiscal es la que ha liderado la estabilidad macroeconómica e incluso política. Como se ha destacado en esta investigación, en el período de análisis el crecimiento económico ha ido acompañado con superávit tanto de cuenta corriente especialmente petrolera como también fiscal.

Sin embargo la política fiscal en los países exportadores del petróleo en los pasados años ha sido expansiva, aunque esto se ha disimulado por altos superávit fiscales, resultado de los crecientes

---

<sup>7</sup> “La paradoja de la abundancia” o “resource curse” es una situación controversial en la cual los países con abundancia de recursos no renovables experimentan estancamiento en su crecimiento o aún contracción económica. La paradoja de la abundancia ocurre cuando el país comienza a centrar todas sus energías sobre una sola industria, tal como la minería, y rechaza otros sectores importantes. Como resultado, la nación se vuelve totalmente dependiente del precio de ese transable (commodity) y el PIB se vuelve extremadamente volátil. Adicionalmente la corrupción del gobierno se da frecuentemente cuando los derechos de propiedad del recurso y su modelo de distribución del ingreso no está establecido en la sociedad, resultando en una regulación injusta de la industria. La “paradoja de la abundancia” (paradox of plenty) está frecuentemente vinculada con mercados emergentes luego de que han descubierto un recurso natural importante. Ver en: <http://www.investopedia.com/terms/r/resource-curse.asp>.

precios del recurso. Las principales consideraciones presentes en el corto plazo han sido: por un lado las cíclicas, orientadas a contener la inflación, la cual motiva a restringirse fiscalmente; y por otro lado, las consideraciones relacionadas con la distribución primaria, caracterizada por presiones dirigidas a redistribuir inmediatamente los ingresos petroleros de la población en general o las necesidades de gasto relacionadas con el desarrollo en las áreas de infraestructura física y social según el nivel de desarrollo de muchos exportadores petroleros; y por último las consideraciones internacionales (ingresos petroleros reciclados, en particular en el contexto de los desequilibrios globales), que invocan a la expansión fiscal (Sturm, et al, 2009).

En el largo plazo, la restricción fiscal y la acumulación de activos financieros, por ejemplo a través de fondos de ahorro de la mayor parte de ingresos recientes “caídos del cielo”, podrían ser la garantía desde un punto de vista intergeneracional y de sostenibilidad fiscal, mientras la conducción hacia la diversificación económica en muchos países requiere inversión pública en, por ejemplo infraestructura y educación (Sturm, et al, 2009). En el caso ecuatoriano, a principios de la década anterior se propuso acumular activos a través de la creación de varios fondos de ahorro y estabilización mencionados anteriormente, como son: el FEP – Fondo de Estabilización Petrolera- y el FEIREP<sup>8</sup> –Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público-, siendo esta la respuesta institucional ecuatoriana al incremento de los precios del petróleo, al menos hasta el 2006 cuando cambió tal regulación. Adicionalmente de cara a la responsabilidad intergeneracional en estos años se debate la necesidad de la transformación de la matriz productiva y/o la diversificación económica que como se ha señalado requiere de inversión en educación e infraestructura.

---

<sup>8</sup>El FEIREP fue un fideicomiso mercantil cuyo fiduciario era el Banco Central del Ecuador. A este fondo, irían todos los excedentes petroleros obtenidos por los extraordinarios precios de los últimos años que superen el monto establecido para financiar el presupuesto del Estado. Del total acumulado el 70% se destinaba en forma obligatoria a la recompra de los papeles de la deuda pública interna y externa como pago directo de intereses garantizados por ley a manos de los tenedores de los nuevos bonos Global que llegaba al 12% anual. Con el dinero ahorrado en el FEIREP no se compró ni un solo bono, los bonos sirvieron para estabilizar el Presupuesto (30%) y para la recompra de la deuda pública interna, la mayor parte de ella en manos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). El precio de los bonos Global 2012 y 2030 de la deuda externa se incrementó desde que el Ecuador creó el FEIREP a mediados del 2001, durante el Gobierno de Gustavo Noboa, como parte de la nueva Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal. Durante sus tres años de existencia, recibió US\$ 1.078 millones. El 20% del fondo debía ir a la estabilización de los ingresos petroleros; estos recursos se convirtieron, posteriormente, en el FAC (Fondo de Ahorro y Contingencia), cuyo objetivo fue mantener ahorrado el 2.5% del PIB para gastos por catástrofes y emergencias declaradas. El 10% restante debía ir a inversión en educación y salud.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

En la tabla 1 se muestra que calibrar la política fiscal en vista de consideraciones temporales y objetivos fiscales, ha sido uno de los mayores desafíos para países exportadores de petróleo, en los recientes años.

Los objetivos y las consideraciones representadas en la tabla 1, han estado compitiendo permanentemente en la política fiscal ecuatoriana. Las consideraciones cíclicas habrían garantizado la restricción fiscal, pero en tiempos de altos precios del petróleo, las presiones a incrementar del gasto público han sido crecientes. Tales presiones parten de consideraciones relacionadas con la distribución primaria del ingreso, luego crecen también las necesidades de gasto relacionados con el desarrollo, por ejemplo en las áreas de infraestructura física y social, y aparecen consideraciones internacionales en el contexto de, por ejemplo, desequilibrio global.

**Tabla No. 1**

CONSIDERACIONES DE POLÍTICA FISCAL EN PAISES EXPORTADORES DE PETRÓLEO EN UN CONTEXTO DE ALTOS PRECIOS DEL CRUDO		
Objetivos	Consideraciones de Corto Plazo	Consideraciones de Largo Plazo
<b>Invocación por restringir el gasto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cíclico (contener las presiones inflacionarias)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equidad intergeneracional (acumular en activos financieros)</li> <li>- Sostenibilidad Fiscal (acumular en activos financieros)</li> </ul>
<b>Invocación por incrementar el gasto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Distribución (compartir los ingresos caídos del cielo)</li> <li>- Desarrollo (enfrentar el subdesarrollo)</li> <li>- Desequilibrios globales (reciclar los ingresos petroleros)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversificación económica (invertir en infraestructura física y social)</li> </ul>

Fuente: Sturm, 2009

En países como Rusia, Argelia, Arabia Saudita, Venezuela y otros con una importancia relevante de la participación petrolera en la economía (Sturm, et al 2009), la política monetaria no ha estado diseñada para controlar la inflación; con la excepción de Noruega, la cual ha tenido un modelo con objetivos de inflación. Las diez economías más altas exportadoras de petróleo tienen un ancla externa de política monetaria, y muchas tienen una fuerte orientación al dólar, la moneda en la cual se fija el precio del petróleo. En este contexto mientras eso pasa con la política monetaria y el régimen de tipo de cambio, la carga para contener la inflación recae sobre la política fiscal; las autoridades han estado enfrentando varias presiones para incrementar el gasto público en tiempos de grandes superávits presupuestarios.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

También es posible dar algunos argumentos a favor de expandir el gasto público en varias áreas. El mayor desafío debe así estar en manejar el gran superávit presupuestario y calibrar la política fiscal entre presiones y necesidades conflictivas de corto plazo y objetivos competitivos de largo plazo. Estos diversos factores invocan, cada uno de ellos, por la expansión o la reducción fiscal resumidos en la tabla II-1.

En el corto plazo el conflicto más obvio está entre las consideraciones cíclicas (en orden a contener la inflación), la cual requiere restricción fiscal, y varias presiones de gasto (Sturm, et al, 2009). Estas presiones pueden subdividirse en presiones de gasto desde consideraciones relacionadas con la distribución primaria, presiones derivadas de las necesidades de gasto relacionadas con el desarrollo (ambas son presiones domésticas) y recomendaciones de política en el contexto del debate internacional sobre desequilibrios globales (presión externa).

- Consideraciones Relativas a la Distribución

En países exportadores de petróleo los gobiernos encuentran difícil resistirse a la presión pública por aumentar el gasto en varios ítems, especialmente cuando los precios del petróleo son altos y crecientes. El público (o segmentos, grupos de interés, etc.) hace lobby o antesala, para beneficiarse de altos precios del petróleo y demandar su parte de los nuevos ingresos en la forma de un gasto más alto. Al mismo tiempo, en vista del gran superávit presupuestario (y grandes activos públicos, se crean los fondos de riqueza soberana como los que se dieron en el caso ecuatoriano), los gobiernos encuentran difícil argumentar que los gastos adicionales no pueden ser permitidos. En los años 2007 – 2008 altos precios en los alimentos y las materias primas también han contribuido a las presiones sociales por incrementar el gasto público.

- Necesidades de Gasto Relacionadas con el Desarrollo

Demandas por alto gasto público también se basan en argumentos económicamente bien fundados como necesidades de gastos relacionados con el desarrollo (Sturm, et al, 2009). El razonamiento es que muchos países exportadores de petróleo tiene un relativamente bajo nivel de desarrollo económico, institucional y humano, con grandes déficits en áreas como la infraestructura, la salud y la educación. Estas áreas son generalmente consideradas vitales para el desarrollo económico, la inversión privada y, en particular, la diversificación económica (Stevens y Mitchell, 2008). La brecha del desarrollo está ilustrada por ejemplo, por indicadores

de desarrollo humano. Muchos países exportadores de petróleo están en un bajo nivel en términos de indicadores de desarrollo humano (IDH) más que en términos de su PIB per cápita.

- Desequilibrio global y reciclaje de los ingresos petroleros

Adicionalmente a lo mencionado respecto a las presiones domésticas por incrementar el gasto público, la comunidad internacional también ha invocado, al incremento del gasto en el contexto del debate sobre desequilibrios globales. Por ejemplo en septiembre del 2006 el Comité Internacional Financiero y Monetaria (IMFC por sus siglas en inglés) llamó a incrementar el gasto consistente en absorber la capacidad y estabilidad macroeconómica en países exportadores de petróleo, y en abril del 2006 el anexo sobre desequilibrios globales de la carta del G7 incluyó una referencia a acelerar la inversión en capacidad y crecimiento de la diversificación económica, así como a elevar la flexibilidad en el tipo de cambio en algunos casos en países productores de petróleo (Sturm, et al, 2009).

La forma específica de los ingresos petroleros, ofrece desafíos en ambos períodos de tiempo, en el largo plazo, como la equidad intergeneracional y la sostenibilidad fiscal; mientras en el corto plazo, la gestión macroeconómica y la planificación fiscal.

- Temas de Largo Plazo: Equidad intergeneracional y Sostenibilidad Fiscal

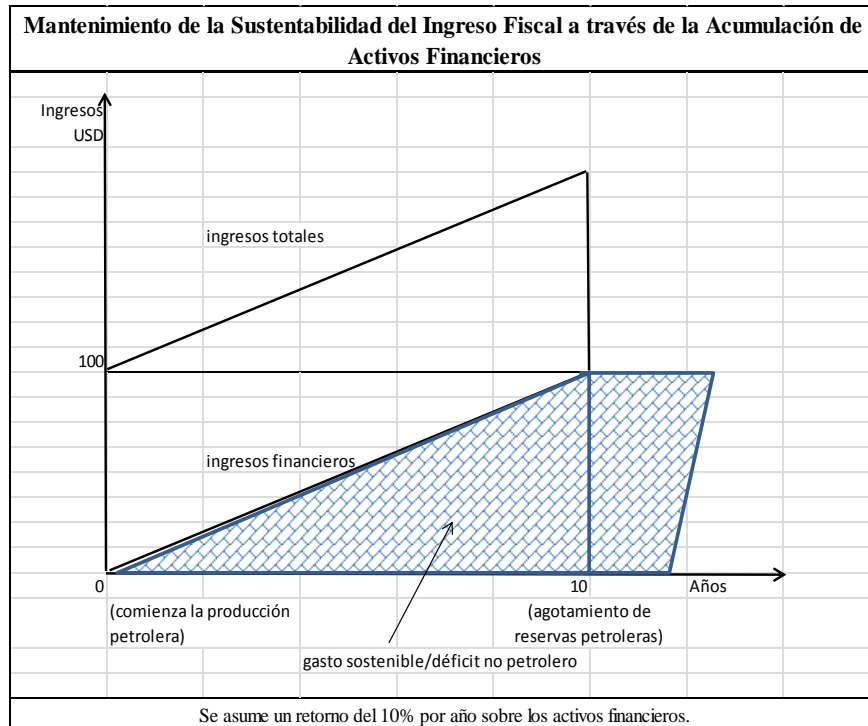
En el largo plazo el desafío es resultado de que las reservas petroleras son agotables y preocupa los temas de sostenibilidad fiscal y asignación intergeneracional de recursos<sup>9</sup>. Las principales opciones de política para enfrentar estos desafíos son ahorrar ingresos petroleros en orden a acumular activos financieros o invertir en activos físicos (usados para el gasto de capital). Evitar un ajuste agudo de política fiscal una vez que se hayan agotado las reservas, y asegurar la riqueza nacional para futuras generaciones, una opción para países exportadores de petróleo es acumular activos financieros durante los períodos en los cuales ellos produjeron petróleo (Sturm, et al,

---

<sup>9</sup> Sturm (2009) señala que la sostenibilidad fiscal es alcanzada si en la edad “post – petrolera” la misma cantidad de bienes públicos (nivel de gasto) puede ser provista como en la “edad petrolera” sin el recurso financiando el déficit. La equidad intergeneracional requiere ciudadanos en la “edad pos petrolera”, disfrutando de la misma cantidad de bienes públicos como la generación en la “edad petrolera” sin una alta carga fiscal (en forma de impuestos). Esto implica que alcanzar equidad intergeneracional es más demandante que asegurar sostenibilidad fiscal. Si los ingresos petroleros son remplazados por ingresos impositivos, esto puede asegurar sostenibilidad fiscal pero no necesariamente equidad intergeneracional.

2009). Después del fin de la producción petrolera, los retornos de ese activo pueden ser usados para reemplazar el ingreso petrolero y mantener niveles de gasto.

**Gráfico No. II-1**



Fuente: Sturm, 2009

La riqueza petrolera es así gradualmente transformada en riqueza financiera, manteniendo la riqueza total del país sin cambiar y preservando para futuras generaciones. El gráfico II-1 que se presenta a continuación ilustra –basados en este razonamiento y usando supuestos simplificados– como el stock de riqueza nacional es preservada para futuras generaciones y como la sostenibilidad de los ingresos fiscales se mantiene.

Intuitivamente, este razonamiento es sencillo como lo señala Sturm (2009) las conclusiones de política concreta derivada de la teoría, resulta un desafío operacional y aun mas su implementación. Por ejemplo, estimar la riqueza petrolera de un país definida como el valor presente descontado de ingresos petroleros futuros, está rodeado de significativas incertidumbres, mirando los supuestos establecidos. Los supuestos en mención se relacionan con el camino futuro de los precios del petróleo, las reservas petroleras y los costos de extracción de ellos. Por ejemplo en el largo plazo, un caso extremo a ser considerado, podría ser la innovación técnica que reemplazaría el petróleo como una fuente de energía primaria, con un significativo incremento de la eficiencia en el uso del petróleo, el cual podría reducir el valor de las reservas

petroleras o aun hacerlas a estas obsoletas. Dada tal incertidumbre, la prudencia en el diseño de la política fiscal es atribuida como importante, en particular desde el punto de vista de las consideraciones de largo plazo.

Siguiendo a Sturm, en principio, el gasto de capital y la acumulación de activos físicos pueden representar una alternativa a la acumulación de activos financieros, preservando la riqueza nacional para futuras generaciones y asegurando la sostenibilidad fiscal. Esto puede reducir la necesidad por persistentes superávits fiscales y así mostrar políticas más expansivas. En particular, la inversión en infraestructura física y social, por ejemplo salud y educación es generalmente considerada beneficiosa desde este punto de vista. Tal gasto puede ser conducido para diversificar la economía lejos de los hidrocarburos, desarrollando el sector privado no petrolero y así también creando una base para generar ingresos impositivos.

La pregunta de si ahorrar ingresos petroleros y acumular activos financieros o gastarlos en inversión productiva se reduce a las tasas respectivas de retorno sobre usos alternativos y sobre su volatilidad relativa<sup>10</sup>.

Mientras las tasas de retorno sobre activos financieros (usualmente foráneos) dependen del tipo de inversión y las condiciones en mercados financieros globales, tasas de retorno sobre gasto en capital (doméstico) son mucho más difícil de identificar, existe mayor incertidumbre y tienden a depender sobre varios factores específicos del país<sup>11</sup>. Entre otros factores, tales como el stock y calidad de capital público existente y así el retorno marginal sobre la inversión adicional, gobernanza y, en particular, niveles de corrupción han sido identificados como factores determinantes de la productividad de la inversión pública y su impacto en el crecimiento económico<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup>Si los ingresos petroleros se gastan en inversión productiva más que en ahorro, los ingresos del gráfico II-1 desde activos financieros podría ser remplazado por ingresos tributarios (u otros ingresos públicos).

<sup>11</sup>Estudios empíricos encuentran que el producto marginal del capital público puede ser mucho más alto que del capital privado, aproximadamente igual a ese capital privado, o bien bajo el capital privado o aún en algunos casos hasta negativo. Ver Romp y de Haan (2007) para una reciente revisión de la literatura sobre capital público y crecimiento económico.

<sup>12</sup>Ver por ejemplo Haque y Kneller (2008) y Tanzi y Davoodi (1997), quienes proveen evidencia empírica de que la corrupción incrementa la inversión pública pero reduce la productividad y efectos sobre el crecimiento económico.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

Por ejemplo, el análisis de los efectos del gasto en capital público sobre el crecimiento del PIB real no petrolero y la inversión privada, en cuatro países (Rusia, Algeria, Arabia Saudita y Venezuela) bajo consideraciones cercanas sugiere que el impacto varía de país a país y la inversión pública puede no siempre producir los efectos positivos deseados.

Aparte de impedimentos técnicos en algunos países por correr con diferentes regímenes monetarios y de tipo de cambio, la preocupación sobre la alta volatilidad y la “enfermedad holandesa” o la “paradoja de la abundancia” tiende a detener a las autoridades a optar por mayor flexibilidad en el tipo de cambio.

El comentario no es aplicable a un régimen con tipo de cambio rígido como es la dolarización, al respecto en el caso ecuatoriano bajo un tipo de cambio fijo extremo, es decir sin política monetaria ni de tipo de cambio, las características del desempeño de la economía de los Estados Unidos, ha hecho que el tipo de cambio, esto es el US dólar se deprecie en los últimos años frente a la moneda de nuestros principales mercados, lo que ha beneficiado enormemente, puesto que no ha permitido que los productos de países vecinos ingrese descomunemente afectando la incipiente industria nacional. Esto adicionalmente acompañado de una política de comercio exterior que ha permitido que los aranceles de ciertos bienes se incrementen y se posicionen en el mercado nacional con producción de alta calidad. No obstante el déficit de la cuenta corriente no petrolera ha seguido incrementándose.

La aguda caída en los precios del petróleo desde mediados del 2008 ha traído a la discusión diferentes preguntas, como si los exportadores de petróleo pueden sostener niveles de gasto alcanzados en años previos, entre otras.

A manera de conclusión sobre este apartado, en lo que tiene que ver con la responsabilidad intergeneracional como parte del debate surgido en el Ecuador. La constitución de un fondo financiero capitalizado con ingresos provenientes de los altos precios del petróleo nos remite a la disyuntiva de si gastar o no gastar los recursos de ese fondo, al respecto hay dos consideraciones: la primera es que el no utilizar los recursos, implica un pago equivalente al costo de oportunidad por el dinero no utilizado; ese costo de oportunidad viene dado por la mejor tasa de retorno de una inversión física de índole económica. La segunda es que en países con bajos niveles de cobertura en educación, salud, etc. no se pueden tener guardados los recursos; la inversión en el



sector social también genera réditos en el largo plazo, incluso ingresos para el Estado provenientes del pago futuro de tributos.

Respecto al rol de las reglas fiscales para restringir el comportamiento sesgado al déficit por el incremento de las presiones políticas, cabe empezar resaltando que la reputación de un gobierno en cuanto al manejo del sesgo del déficit y de una política fiscal anti cíclica se la debe ir construyendo, en esa construcción puede aportar la regla fiscal. Al respecto la regla fiscal debe permitir aislar la volatilidad que genera el precio del petróleo, de forma tal que atenué el riesgo de liquidez, que atraviesan los países con un recurso natural no renovable. Esto supone contar con una regla fiscal, que permita gestionar esa volatilidad existente y a la vez propenda a la construcción de una política fiscal anti cíclica, implementando instrumentos como los estabilizadores automáticos de la economía, para lograr el desarrollo y a la vez la satisfacción de las necesidades crecientes de un país.

En el contexto de la dolarización, en el que se desenvuelve el Ecuador, una regla fiscal permitiría generar la reputación necesaria para poder construir la batalla en contra del sesgo de déficit, contra la política pro cíclica y la volatilidad del precio del petróleo.

### **2.4. Tipología de las reglas fiscales**

A continuación y siguiendo a Zambrano et al. (2010:17), se simulan cinco diferentes modelos de reglas fiscales, las cuales proponen diferentes alternativas para el uso de la riqueza petrolera del país. Para simular los impactos fiscales de las reglas planteadas a manera de hipótesis, el presente análisis está basado en la estimación de la riqueza petrolera bruta del gobierno, que constituye un importante generador de ingresos fiscales. La riqueza petrolera bruta funciona como un activo financiero generador de anualidades de naturaleza volátil, pero con la particularidad de que en el largo plazo es extingible.

Las justificaciones académicas que se esgrimen para realizar las simulaciones que se desarrollaran a continuación, son de dos tipos. Por un lado, está la necesidad de protección de la economía de los perjuicios de la excesiva volatilidad macroeconómica que ocasiona un alto riesgo de liquidez al Estado, que puede afectar el cumplimiento de sus compromisos ocasionándole una afectación a su credibilidad. Por otro lado, se debe a la necesidad de equidad intergeneracional en la distribución de los ingresos, que justifican un uso reglamentado de los

ingresos por petróleo que optimice la política fiscal en el largo plazo. En esta investigación arrancaremos con las simulaciones de la política fiscal óptima basado en cinco distintos modelos, cuatro de los cuales han sido propuestos por Zambrano (2010):

1. **Regla del Bird in Hand** (Bjerkholt y Nioculescu, 2004): Según esta primera regla fiscal, el gobierno se compromete a constituir un fondo financiero soberano donde depositará año tras año el ingreso petrolero neto. Bajo esta regla, el déficit no petrolero máximo admisible será igual al valor de los retornos de los activos financieros constituidos en el fondo. La constitución de este fondo responde a una política conservadora, el horizonte de duración del ingreso por hidrocarburos es infinito, el ingreso petrolero tiende a maximizarse en el período en que se agotan los yacimientos, y fluctúa luego sólo de acuerdo a la tasa de rendimiento de los activos financieros en los que se inviertan los recursos del fondo. Es conservador, entre otras razones porque supone que el balance global del sector público no entrará nunca en déficit, lo cual aunque preserva el valor real de la riqueza petrolera, puede ser no óptimo desde el punto de vista del manejo de la política económica y de las fluctuaciones cíclicas. La regla formalmente es:

$$S = R_1 + R_2 - C_1 - C_2 \quad (1)$$

En donde  $R_1$  y  $C_1$  representan los ingresos y gastos petroleros respectivamente,  $R_2$  y  $C_2$  representan otros ingresos y otros gastos. El resultado fiscal está dado por  $S$ . El déficit no petrolero sería entonces:

$$D_2 = C_2 - R_2 = R_1 - C_1 - S \quad (2)$$

El stock de capital acumulado establecido en el Fondo Soberano al tiempo  $t=0$ , está dado por:

$$F_t = (1 + r_{t-1}) * F_{t-1} + (R_{1,t-1} - C_{1,t-1}) - C_{2,t-1} \quad (3)$$

La regla fiscal entonces, supone que el déficit ajustado no petrolero es igual al retorno real del capital del fondo petrolero:

$$D_{2,t}^* = r_t(F_t) \quad (4)$$

Donde  $r_t$  es la tasa de retorno actual del portafolio del fondo. Sin embargo la regla en la ecuación 4, es incompleta en el sentido que esta ecuación no pone atención en la situación cíclica e ignora

el riesgo de cambios no anticipados en el retorno de la cartera del Fondo. Por lo tanto, una regla modificada, considera las fluctuaciones cíclicas y la incertidumbre en el retorno, determinando en cambio el objetivo en término de déficit corregido de petróleo ajustado cíclicamente:

$$D_{2,t}^{\#} = r_t^* (F_t) \quad (5)$$

Donde  $r_t^*$  es la tasa de retorno sobre el Fondo. Esta incluye adicionalmente una cláusula de escape que se activa si hay cambios abruptos en el déficit objetivo, produciéndose una caída en los valores de stock, este se recuperara suavemente en un número determinado de años.

2. **Regla del Presupuesto Equilibrado:** Continuando con lo que señala Zambrano (2010), esta regla consiste en el compromiso del gobierno a adoptar un presupuesto balanceado a través del horizonte de tiempo relevante. En cada año se usa el ingreso petrolero proyectado, el gobierno calcula un déficit no petrolero ( $DNP_t$ ) máximo equivalente al ingreso neto petrolero ( $Snoil_t^e$ ). Formalmente:

$$DNP_t = Yoil_t - Goil_t = Snoil_t^e \quad (6)$$

Como lo apunta Zambrano (2010:18), este método representa el otro extremo de la regla “bird in hand”, debido a que no representa ventajas desde el punto de vista de la preservación intertemporal de la riqueza petrolera con las generaciones venideras, aunque si contribuye a la sostenibilidad fiscal.

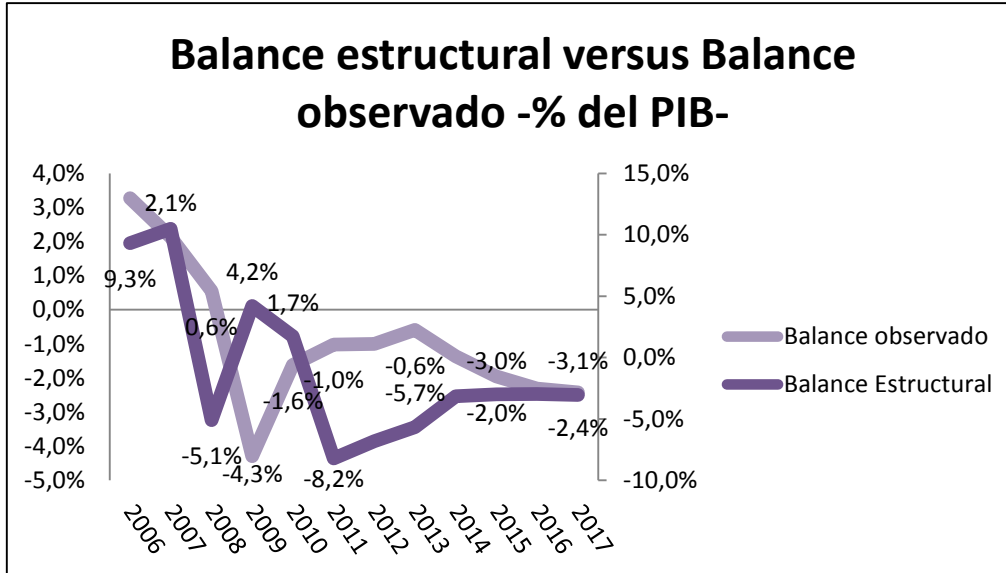
3. **Regla del Balance Estructural** Siguiendo a Zambrano (2010:19) y a Marcel et al. (2003), explicitado en el anexo II; esta regla es útil para extraer conclusiones sobre la orientación y resultados de la política fiscal ya que esta permite distinguir los componentes del ciclo que suelen ser exógenos y transitorios del componente discrecional o estructural de los agregados fiscales. Lo que permite a los tomadores de decisiones enfocar sus esfuerzos sobre la parte del resultado fiscal estructural, que realmente está bajo el espacio de su influencia, es decir tanto los ingresos tributarios que en un alto porcentaje son estructurales y en los gastos considerados por el análisis en estructurales. Siguiendo a Hageman (1999), las cuentas fiscales se dividen en cuatro flujos principales: el primero, el de los ingresos totales, clasificados en tres, ingresos por hidrocarburos, ingresos tributarios y otros ingresos estructurales; el cuarto, es el gasto fiscal total

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

que se asume es inelástico, como se había mencionado, consecuentemente se considera como un flujo estructural. El ingreso petrolero, también se ajusta a los precios de equilibrio de largo plazo.

Por construcción al desarrollar la forma de obtener el saldo estructural se nota que tiene un sesgo contracíclico, ya que las variables que prevalecen en la ecuación son las estructurales, más que las cíclicas. Partiendo del resultado fiscal observado, a todos los elementos se les atribuye componentes cíclicos, en especial a los efectos asociados con el nivel de actividad económica y a cambios coyunturales atribuidos a ajustes en los precios de las materias primas. El cálculo del balance estructural, ajusta a los ingresos tributarios a la posición relativa que se ocupe en el ciclo económico en un momento determinado. Asimismo el ingreso por hidrocarburos se ajusta a una noción de precios de equilibrio de largo plazo. Por último, los gastos totales se ajustan eliminando aquellas partidas que actúan como estabilizadores automáticos del ciclo (es importante en algunos países los seguros de desempleo y algunas transferencias gubernamentales que no existen en el caso ecuatoriano). Debido a la construcción, la regla forma parte de una política fiscal contra cíclica, ya que permite operar a los estabilizadores automáticos.

Gráfico No. II-2



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

En el caso ecuatoriano se incluye en la determinación del balance estructural a los ingresos tributarios, ajustándolos por el PIB potencial y el efectivo, también se determinó al ingreso proveniente de la venta del petróleo. Obteniéndose el gráfico II-2 que muestra el balance

estructural y el balance observado. Se nota que en los primeros años el balance estructural está por debajo del balance efectivo, especialmente porque el precio del petróleo en este período empieza a crecer hasta el año 2008, en que desciende abruptamente para luego recuperarse en el 2009, el balance estructural y efectivo han seguido siendo crecientes a partir del año 2011, para luego ambos balances distanciarse hasta el 2017.

4. **Regla del Gasto Real Constante** Siguiendo a Zambrano, la regla del gasto constante, señala que el gobierno consume, de acuerdo a las expectativas del ingreso permanente y no por el ingreso transitorio (hipótesis de Friedman). Un agente típico racional en su comportamiento maximiza la utilidad del individuo, que evita las fluctuaciones en el consumo en un entorno de ingresos volátiles. En virtud de estos principios microeconómicos, el gasto del gobierno frente a un shock externo sobre los ingresos, por ejemplo en los precios del petróleo, no debería influenciar en el gasto público sino sólo en la medida de que éste sea percibido como permanente. El elemento relevante en la decisión del gobierno es la valoración del stock de riqueza total (incluida la petrolera) en manos del sector público, para obtener a partir de allí una noción de ingresos permanentes asociado a esa riqueza. Basado en esta regla fiscal, el gobierno hace un cálculo de escenarios probables de reservas y precios de petróleo, evitando de esta manera caer en políticas fiscales pro cíclicas, sino más bien mantener una sostenibilidad a largo plazo. Con esta información el gobierno puede optimizar su senda de gasto real constante, maximizando la función de bienestar y alcanzando la sostenibilidad fiscal en el largo plazo (Barnett y Ossowski 2002), el detalle de la formalización puede encontrarse en el Anexo III.

Formalmente, parte del supuesto de que el gobierno, como agente maximizador, escoge una política impositiva y una política de gasto para maximizar la siguiente función objetivo de bienestar social:

$$\max_{\{G_t\}_{t=1}^{\infty}} \sum_{t=1}^{\infty} \beta^{t-1} U(G)_t \quad (7)$$

Dónde:

$\beta$  es el factor de descuento ( $\beta R=1$ )

$U(G)_t$  = Función de utilidad social

$$B_t = RB_{t-1} + G_t - T_t - Z_t \quad (8)$$

$$\lim_{s \rightarrow \infty} B_{t+s} = 0 \quad (9)$$

Dónde:

$B_t$ : Deuda del Gobierno

$R$ : Tasa de interés (constante)

$G_t$ : Gasto primario del Gobierno

$T_t$ : Ingreso no petrolero

$Z_t$ : Ingreso petrolero

Además, el gasto constante es solamente igual al ingreso permanente y al retorno sobre el valor presente descontando de la riqueza. Formalmente:

$$\bar{G} = T + \frac{r}{R} \sum_{i=0}^{\infty} R^{-i} Z - rB_{t-1} \quad (10)$$

Donde el segundo sumando es el retorno sobre el valor presente descontado de los ingresos petroleros esto es, la riqueza petrolera.

**5. Regla del Balance Primario Permanente Equilibrado.** En esta regla el balance primario se encuentra dividido en balance permanente y no permanente, por definición, el balance permanente corresponde al balance no petrolero y el balance no permanente corresponde al petrolero. Formalmente:

$$BP = BPPerm_t + BPnoPerm_t - Intereses_t$$

$$BP = (Y - G)Perm_t + (Y - G)npPerm_t - Intereses_t$$

$$BPPerm = YPerm_t - GPerm_t$$

$$BPnoPerm_t = YnoPerm_t - GnoPerm_t$$

$$YPerm = Ytributarios = YnoPetroleros$$

$$YnoPerm = Ypetroleros$$

$$GPerm = Gcorrientes = Sueldos, salarios, subsidios, pagos a la seguridad social, etc.$$

$$GnoPerm = Gcapital$$

$$BPPerm = 0$$

Debido a que los gastos permanentes se financian solamente con ingresos permanentes

Dónde:

$BP$ : Balance Primario

$I$ : Ingresos

*G*: Gastos

*Perm<sub>t</sub>*: Permanentes

*noPerm<sub>t</sub>*: No permanentes

La Regla del Balance Primario Permanente Equilibrado es anticíclica, por las siguientes razones: i) El ingreso permanente o tributario es parte del ingreso estructural, es decir la variación con el ciclo es mínima; ii) El gasto permanente sería el componente estructural del gasto, que como se ha reiterado no fluctúa de acuerdo a los cambios del ciclo; iii) esta regla responde a las variables estructurales de la política fiscal. Por construcción esta regla desarrolla la forma de obtener el saldo estructural, lo que le da un sesgo contracíclico ya que las variables que prevalecen en la ecuación son las estructurales más que las cíclicas.

El precio del petróleo depende, por un lado de los costos de ofrecer en el mercado internacional ese recurso, del acuerdo internacional al que lleguen los productores de petróleo a través de entidades como la Organización de Países Exportadores de Petróleo – OPEP- y por otro lado, de la demanda foránea, aspectos que son cambiantes, consecuentemente originan la volatilidad en su precio y variación del ingreso fiscal; además se encuentran fuera del control de la autoridad económica. El momento en que el presupuesto gubernamental de un país exportador de un recurso no renovable o de una materia prima, se estructura en base a un precio de ese recurso; si, el precio de ese bien cae por debajo del nivel esperado, es posible que exista desfinanciamiento de las actividades gubernamentales previstas para el año y por lo tanto déficit, ocasionando inestabilidad en los indicadores macroeconómicos, no solamente inflación sino cesación de pagos como sueldos, salarios, intereses y amortización de deuda entre otros. Es decir, el gobierno de un país con recurso natural no renovable, está permanentemente sometido al riesgo de desfinanciamiento, por lo que se recomienda el uso de una regla fiscal.

Un desafío adicional de los países con recursos naturales no renovables, es la necesidad de generar equilibrio intergeneracional, debido a que las siguientes generaciones tienen igual derecho que las actuales a disponer de los mismos bienes que tuvieron las anteriores. Esta discusión también será abordada a la luz de los resultados obtenidos de la aplicación de reglas para el caso ecuatoriano.

Las reglas fiscales planteadas teóricamente a lo largo de este y los anteriores acápite serán aplicados en los siguientes apartados, con información económica del Ecuador, con la finalidad de analizar los resultados alcanzados.

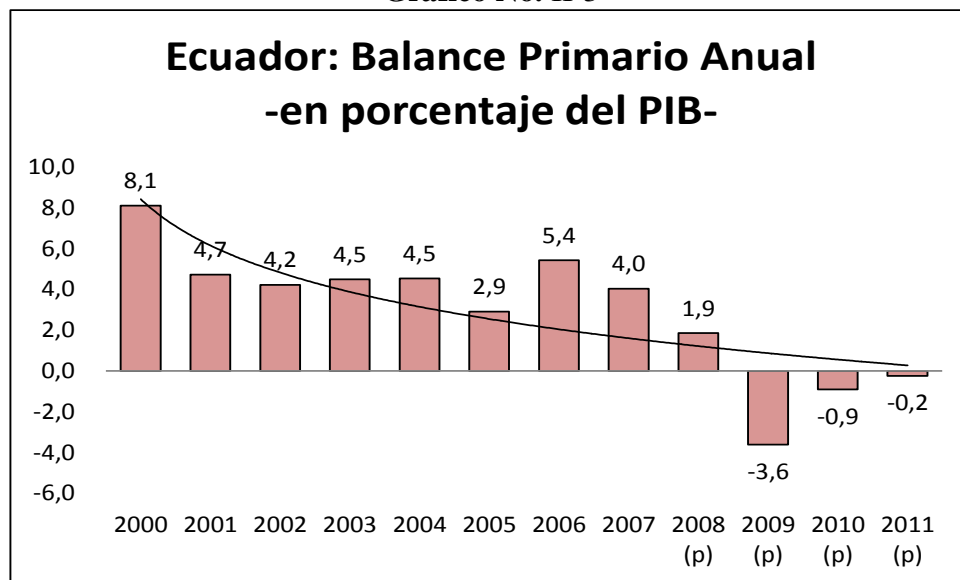
## 3. EL COMPORTAMIENTO DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL ECUADOR

### 3.1. Trayectoria del balance primario y del déficit primario no petrolero

Analicemos la trayectoria que ha tenido el balance primario y validemos su utilidad como un indicador adecuado para comprender la política fiscal en el Ecuador.

El gráfico II-3 muestra la existencia de superavit primario en el Sector Público No Financiero (SPNF) anual a lo largo del período 2000-2008, resultado de una política de aplicación de reglas fiscales que ponían fuertes restricciones especialmente al crecimiento del gasto fiscal. El año 2000 estabamos saliendo de la más profunda crisis económica y financiera, que condujo a adoptar la dolarización. A partir del 2007, aunque se cambió la política de gasto fiscal anterior por una expansiva, siguió existiendo superavit primario, ya que el precio del petróleo seguía incrementándose, sin que este indicador refleje el importante crecimiento que tuvo el gasto y tampoco el crecimiento del precio del petróleo.

Gráfico No. II-3



Fuente: Banco Central del Ecuador

(p): provisional

Elaboración propia.



## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

En el gráfico II-3, podemos detectar cambios contractivos en el balance primario en porcentaje del PIB, especialmente en los años 2001 y 2009; debido a que en el primer año el balance varió en -3,7 puntos porcentuales, al pasar de 8,1% en el 2000 al 4,7% en el 2001; en el segundo año, esto es en el 2009 varió en -5,5 puntos porcentuales al pasar de 1,9 en el año 2008 a -3,6 % en el año 2009. Respecto a los años expansivos del déficit son el 2006 y el 2010, en el año 2006 varia en 2,5 puntos porcentuales al pasar de 2,9 a 5,4% del PIB entre los años 2005 al 2006 respectivamente; luego en el año 2010 varía en 2,7% puntos porcentuales, al pasar el balance primario de -3,6% en al año 2009 a -0,9% del PIB en el año 2010.

Sin embargo, el balance primario en relación al PIB, como señala Villafuerte et al. (2010:6), no es un indicador adecuado para evaluar la posición fiscal en los países que tienen recursos no renovables, por las siguientes razones:

- No es un indicador que permita evaluar el impacto de la política fiscal sobre la demanda doméstica (agregada) porque este indicador no toma en cuenta la naturaleza específica de los ingresos de los recursos no renovables. Estos ingresos se originan fuera del país por lo tanto no representan el poder de compra de los agentes económicos domésticos. Así, los cambios en el balance primario emergen especialmente de fluctuaciones en los ingresos petroleros, por lo que deberá esperarse tener efectos limitados sobre la demanda doméstica y sobre la medición del esfuerzo gubernamental realizado en el período para ajustar las finanzas públicas.
- El analizar la posición fiscal en la economía de países exportadores de un recurso no renovable como es el petróleo, a partir de la relación entre el balance primario y el PIB, no permite controlar la influencia del ciclo económico no petrolero (doméstico) sobre los ingresos no petroleros o tributarios del gobierno.
- Los precios del petróleo, puede tener importantes efectos sobre los indicadores que involucran razones de variables fiscales y el PIB, porque los deflatores del PIB petrolero y no petrolero pueden, y de hecho frecuentemente se desvían, haciendo al PIB nominal enteramente volátil. Por lo tanto, los cambios en los precios de los recursos pueden conducir a grandes cambios en los indicadores convencionales de política fiscal que hacen difícil interpretarlos.

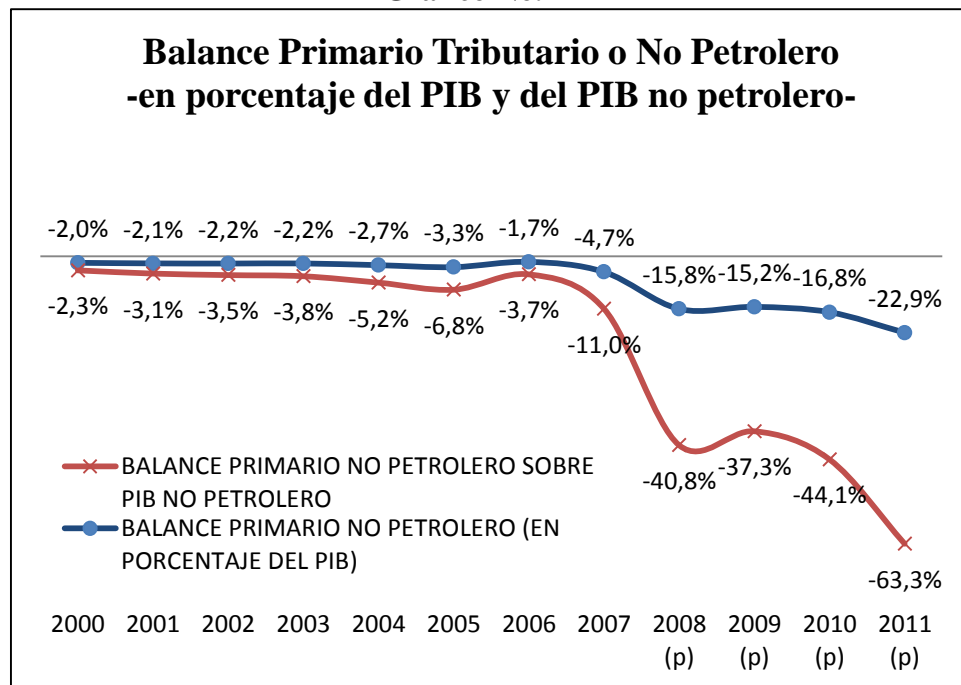
## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

Por lo tanto se deduce que, el balance primario no petrolero, que excluye los ingresos netos petroleros, es un mejor indicador del impacto de la política fiscal sobre la demanda doméstica. Este indicador es una razonable medición del uso o de la inyección de ingresos no petroleros en la economía y en consecuencia del nivel del esfuerzo fiscal por ajustar las finanzas públicas.

Una desventaja clave es que el nivel estructural de los ingresos petroleros está sujeto a una mayor incertidumbre resultado de la alta volatilidad e impredecible evolución del precio de los recursos y la naturaleza del proceso estocástico que conlleva.

Por las razones señaladas, al evaluar la posición fiscal en los países exportadores de recursos no renovables, es preferible abstraerse de los ingresos petroleros y evitar las estimaciones estructurales de los ingresos petroleros. El balance primario no petrolero (BPNP) medido en porcentaje del PIB no petrolero (PIBNP) cumple con estos requerimientos (Barnett y Ossowski, 2003; Medas y Zakharova, 2009).

Gráfico No. II-4



Fuente: Banco Central del Ecuador

(p): provisional

Elaboración propia.

Como se puede observar con el balance primario no petrolero en el gráfico II-4, la posición fiscal del Ecuador en el pasado reciente, esto es en el período 2007 – 2011, que coincide con el aumento de los precios del petróleo, resulta insostenible en el largo plazo, este resultado está

relacionado con el mercado deterioro que se observa en el BPNP, debido a la expansión de gastos corrientes y de capital financiados con crecientes ingresos petroleros.

A medida que el ingreso petrolero va ganando terreno como fuente generadora de ingresos fiscales para el Ecuador, el déficit primario no petrolero ha observado una franca tendencia al deterioro, la misma que se agudiza a partir del 2007, año en que empezó a crecer el precio del petróleo y adicionalmente se incorporaron recursos provenientes de los fondos petroleros<sup>13</sup>, que se capitalizaban o fondeaban con el diferencial de los precios internacional y presupuestado.

Esta información muestra que la economía ecuatoriana continúa siendo dependiente, especialmente desde el punto de vista fiscal a la exportación del petróleo. El alto nivel de déficit no petrolero refleja la vulnerabilidad fiscal a los vaivenes en los términos de intercambio. Lo que esto implica es que se requiere aumentar la recaudación de los ingresos fiscales internos no relacionados con las actividades petroleras para poder financiar, los también crecientes gastos públicos. Adicionalmente deben considerarse razones de equidad intergeneracional a la hora de distribuir la riqueza petrolera.

### **3.2. Impulso fiscal y la política fiscal pro cíclica**

En el contexto de países exportadores de materias primas y recursos no renovables, existe evidencia empírica que muestra la sobreexposición de estos países a los shocks externos, que se manifiesta en: i) un mayor grado de volatilidad externa; ii) un desempeño fiscal extremadamente pro-cíclico; y iii) problemas de liquidez y solvencia.

Uno de los objetivos más importantes de la política fiscal es buscar la estabilidad macroeconómica, lo que significa implementar una política fiscal anti-cíclica, es decir que en

---

<sup>13</sup> Los recursos de las capitalizaciones del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y de Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), Fondo de Estabilización Petrolera (FEP) y el Fondo de Ahorros y Contingencias (FAC), fueron capitalizados, estos provenían del diferencial entre el precio presupuestado para el año fiscal y el precio que establecía el mercado internacional, estos fondos se extinguieron y sus recursos formaron parte del Presupuesto del Estado desde el año 2007. Los ingresos petroleros en el período 2002-2006 representaron en promedio el 12,5% del PIB y el 51% de las exportaciones totales. Los ingresos petroleros estimados para el período 2002-2006, fueron de 11.780 millones de dólares (Artola, V. y Pazmiño, M.F. 2007).

épocas de crecimiento<sup>14</sup> y expansión del ciclo, el gobierno a través de su política debería tratar de disminuir los gastos y aumentar los ingresos impositivos para lograr atenuar el ciclo económico y por el contrario en épocas recesivas, el gobierno haría esfuerzos por aumentar el gasto y disminuir los impuestos para de esa forma paliar la pérdida de empleo que enfrentaría un período en esa fase del ciclo. Eso es particularmente complicado en un país con recursos naturales no renovables, como se verá más adelante. Una de las características señaladas por Villafuerte et. al. (2010), entre otros autores, es que la política fiscal ecuatoriana ha sido pro-cíclica. Para analizar los aspectos reseñados requerimos observar la trayectoria del balance primario no petrolero estructural y su relación con el ciclo económico, lo que haremos a continuación.

Para determinar si una política fiscal es pro o anti cíclica, es necesario establecer la relación entre la posición fiscal y el ciclo económico, hecho que resulta relevante en el contexto de la crisis global, en el período 2008-2010 y la necesidad imperiosa, de implementar políticas contracíclicas. En el caso ecuatoriano entre el último trimestre del 2008 y el primero del 2009, en plena crisis, luego de que el precio del petróleo llegará a su máximo histórico (alrededor de US\$ 140 dólares por barril), se desplomó hasta cerca de US\$45 dólares el barril a comienzos del segundo trimestre del 2009. Para analizar si la política fiscal ha sido o no pro-cíclica partiremos del cálculo del déficit primario no petrolero como un indicador del impulso fiscal que permite conocer la dirección de la política fiscal en el corto plazo. Para analizar el caso de Ecuador, siguiendo a Villafuerte et al. (2010) y a Zambrano et al. (2010), se calculó el balance primario no petrolero y su descomposición en su componente estructural<sup>15</sup>. La diferencia de ambos es el componente cíclico de la variación en el déficit primario no petrolero.

$$\Delta BPNP_t = \Delta BPNP_t^C + \Delta BPNP_t^S \quad (2)$$

Dónde:

$BPNP_t^S$ : Balance Primario No Petrolero Estructural

$BPNP_t^C$ : Balance Primario No Petrolero Cíclico

Según Zambrano et. al. (2010:13), el cambio en el balance primario no petrolero cíclico se puede considerar un estabilizador automático, mientras que los cambios observados en el balance

---

<sup>14</sup> Intervenir en la economía con ciclo positivo, no implica generar recesión, sino buscar morigerar la tasa de crecimiento del producto hacia un nivel de largo plazo o de estado estacionario.

<sup>15</sup> En el Anexo 1 se puede encontrar la aplicación del filtro de Hodrick y Prescott.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

primario cíclicamente ajustado (estructural) es el impulso fiscal. Si los cambios en el BPNP<sup>S</sup> son positivos (disminuye el déficit primario no petrolero), la orientación de la política fiscal es contractiva; si por el contrario, las variaciones del BPNP<sup>S</sup> son negativas (aumenta el déficit primario no petrolero), la política fiscal es expansiva. La definición de política fiscal contractiva/expansiva se debe al hecho de que las variaciones observadas en el BPNP se deben a variables que están bajo un mayor control de los responsables de la política fiscal.

Para el cálculo del Balance Primario no Petrolero Estructural, se utilizaron las cuentas del sector público no financiero que incluye al gobierno central. Los ingresos del sector público no financiero corresponde a los ingresos no petroleros o tributarios y a los gastos totales.

Para la construcción de la serie del Balance Primario no Petrolero Estructural, basado en Hageman (1999), las cuentas fiscales se dividieron en tres flujos principales, que son: ingresos no petroleros, otros ingresos estructurales y gastos totales. Los gastos totales se suponen inelásticos en el corto plazo y por tanto se les considera un flujo estructural. Para realizar el ajuste estructural de los ingresos tributarios se realizó una estimación del producto potencial y así obtener los ingresos fiscales atribuibles a la posición temporal en la fase expansiva del ciclo económico. La extracción del componente estructural de los ingresos tributarios se basa en una estimación del producto potencial y de la brecha del producto<sup>16</sup>, utilizados en la descomposición ciclo - tendencia del filtro de Hodrick Prescott para datos anuales<sup>17</sup>. El método que analizaremos, parte del cálculo del balance primario no petrolero, el mismo que es un indicador del impulso fiscal que permite conocer la dirección de la política fiscal en el corto plazo.

La trayectoria del BPNP estructural nos permite determinar el gran peso que tiene sobre el desempeño de los resultados del Sector Público No Financiero el incremento del precio del petróleo. Por ejemplo a partir del 2008 aunque el BPNP efectivo u observado se mantiene, sin embargo el BPNP estructural sigue cayendo. En los años previos al 2006, la posición del BPNP

---

<sup>16</sup> Se entiende por brecha del producto al desvío porcentual del PIB de una economía respecto a su PIB potencial.

<sup>17</sup> Se usa el parámetro de alisamiento (smoothing) para series de tiempo anuales  $\lambda=100$ . El período muestral para el cual es computado comienza 5 períodos tanto antes como después, del período de análisis, con la finalidad de evitar incurrir en el problema del punto final que acarrea el filtro HP. Pueden ser usados otros métodos alternativos como el filtro Baxter King y el aporte Beveridge-Nelson, cada uno de ellos muestran ventajas y desventajas, se escoge el filtro Hodrick Prescott porque además de ser transparente y sencillo es el más usado.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

fue superavitario, poniendo en evidencia que la desviación temporal del PIB pudo haber permitido un estímulo fiscal más grande que el observado, de hecho el resultado del BPNP observado, cíclico y estructural, en el período 2000-2006, fueron respectivamente -2,29%, -9,34% y 7,05% del PIB, conforme se observa en la tabla 2. Esta dirección cambia para el período 2007-2011.

**Tabla No. 2**  
**PROMEDIOS DE LOS RESULTADOS DEL BALANCE**  
**PRIMARIO NO PETROLERO OBSERVADO, CICLICO Y**  
**ESTRUCTURAL ANTES Y DESPUES DEL 2006**  
**-porcentaje del PIB-**

Período	2000-2006	2007-2011
<b>BPNP observado</b>	-2,3%	-15,1%
<b>BPNP cíclico</b>	-9,3%	17,8%
<b>BPNP estructural</b>	7,1%	-32,9%

Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

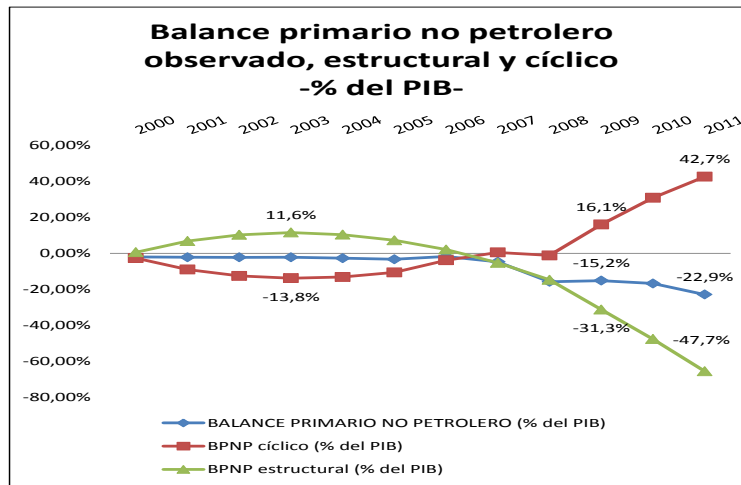
Los resultados de la estimación del balance primario no petrolero estructural para el Ecuador, observado en el gráfico II-5, muestran que el período anterior al 2006, es decir previo al crecimiento explosivo del precio del barril de petróleo, el saldo del BPNP observado se encontró en todo este período (2000-2006) en una posición más deficitaria que lo que indica la posición fiscal estructural. Esta relación se invirtió a medida que el auge de los precios de las materias primas se iba desarrollando, así durante 2006-2008 se evidenció una equivalencia entre el BPNP estructural y el observado, lo cual es indicativo de que la economía se encontraba en equilibrio con respecto a su producto potencial y los gastos estructurales convergieron hacia su equilibrio de medio plazo. Finalmente después del año 2008, la posición observada del fisco se encontró muy por encima del saldo estructural estimado, de hecho, en el año 2009 mientras el BPNP mostró un déficit de 15,2% del PIB el indicador estructural muestra un déficit de -31,3% del PIB, lo que nos permite afirmar que la economía y los ingresos no petroleros se encontraban muy por encima de nuestra estimación de equilibrio de medio/largo plazo. Para los años 2010-2011 la posición del BPNP estructural resultó ampliamente deficitaria.

El análisis de la política fiscal con respecto a la posición del ciclo económico, resulta ser atractivo en momentos en que se da un cambio brusco al evaluar la crisis internacional que empieza en los Estados Unidos especialmente en los período 2008-2009, a partir de la cual se

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

llama a todas las economías a realizar políticas contracíclicas, las mismas que se evidencian en la medida que hay espacio fiscal para lograr intervenir en la economía con mayor o menor fuerza. En el caso ecuatoriano, se veía venir la crisis por la disminución drástica de la tasa de interés internacional, que no lograba recuperar a la economía estadounidense de un largo letargo.

Gráfico No. II-5



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

Para los países ricos en recursos naturales se volvió un tema especialmente importante, debido a que se estaba manejando reglas fiscales que habían permitido tener niveles adecuados de déficit, mientras otros países tenían fondos de contingencia, los cuales les permitía cubrir eventuales disminuciones de recursos fiscales.

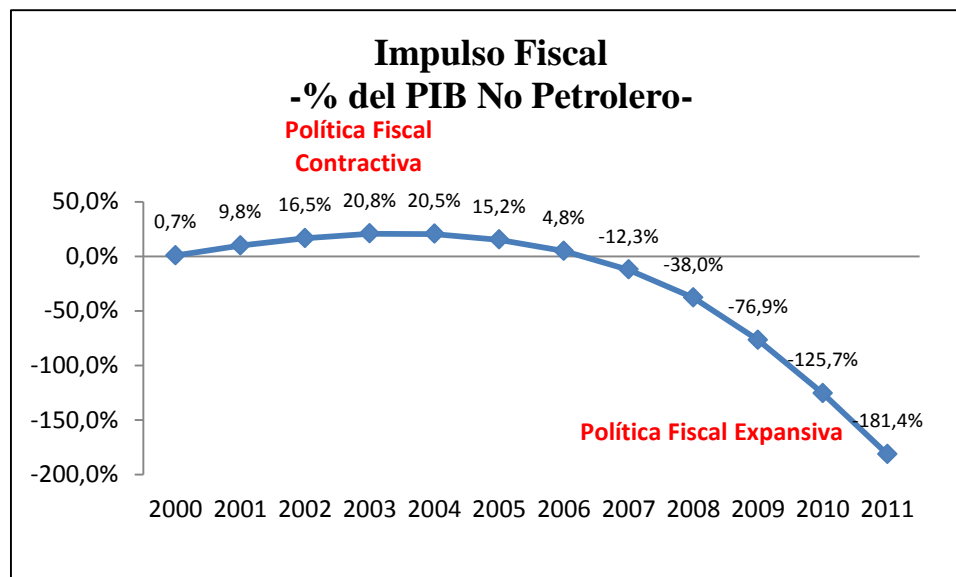
En el gráfico II-6 se observa la descomposición del Balance Primario No Petrolero (BNPN) para el Ecuador, el mismo indica la orientación únicamente de la política fiscal, esto es, sin tomar en cuenta el efecto de los ingresos provenientes de la venta de petróleo y filtrando por el ciclo económico; como se aprecia en el gráfico esta política fue contractiva en el primer período (2000 – 2006) y expansiva en el segundo período (2007 – 2011).

Es necesario reiterar que en el primer período (2000 – 2006) se crean, en el contexto de la Ley LOREYTF, dos fondos de estabilización petrolera (que se capitalizaban a partir del diferencial de precio, entre aquel determinado en el Presupuesto General del Estado y el precio alcanzado en el mercado), en el segundo período (2007 – 2011), estos fondos fueron eliminados y sus recursos

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

fueron incorporados al Presupuesto General del Estado, consecuentemente fueron gastados en el período de expansión, el mismo que coincide con los años posteriores al 2006.

Gráfico No. II-6



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

El signo expansivo estimado para el impulso fiscal (gráfico II-6), entre 2007 – 2011 es un resultado que corrobora a lo evidenciado en la política fiscal ecuatoriana, que ha traído como resultado la importante obra física sobre todo en materia vial y ha dado la posibilidad de mantener más de un período completo a un gobierno en el poder, hecho que no había sucedido en los tres últimos lustros. No es menos cierto que los recursos existentes permitieron “capear el temporal” proveniente de los choques externos de la crisis estadounidense que apareció con fuerza en los años 2008 y 2009.

Siguiendo la categorización de Zambrano et.al. (2010), una vez calculado el balance primario no petrolero cíclicamente ajustado, e identificado el posicionamiento de la política fiscal ecuatoriana, a través de las variaciones anuales del impulso fiscal (contractivo/expansivo), es posible identificar el carácter pro-cíclico o anti-cíclico de la política a partir de las fluctuaciones observadas del producto interno bruto. Se denomina política anti-cíclica a aquellos ejercicios fiscales contractivos/expansivos, que ocurren simultáneamente cuando la brecha del producto (expresado como la diferencia entre el PIB observado y el PIB potencial o de tendencia) es

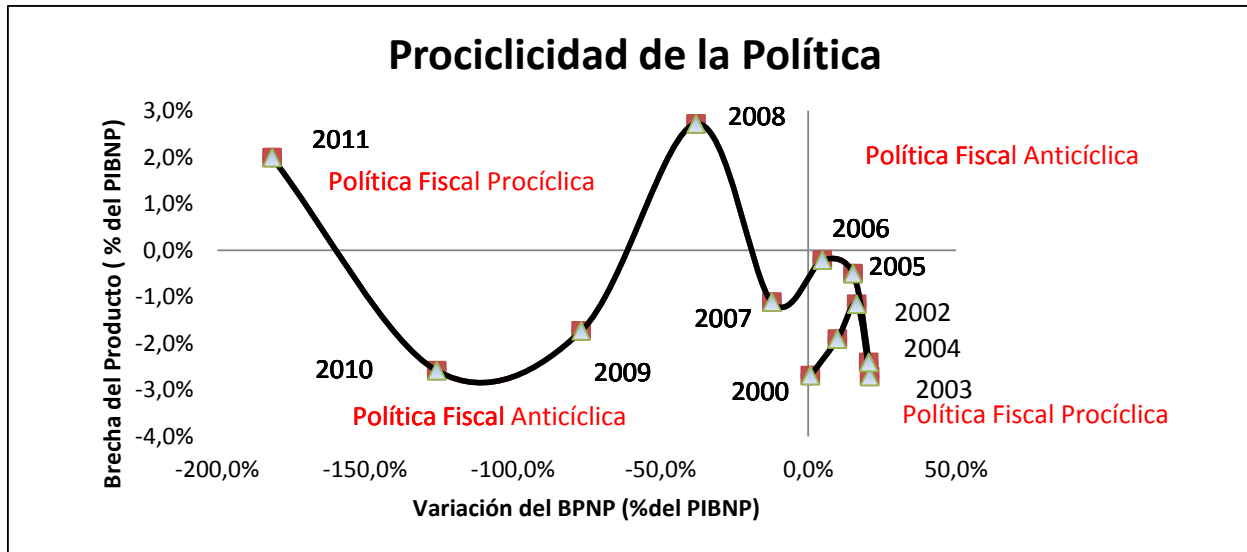


negativa/positiva. Asimismo se categoriza como política pro-cíclica a los años fiscales expansivos / contractivos, que ocurren simultáneamente cuando la brecha del producto es positiva / negativa.

La política fiscal, utilizada como instrumento para contrarrestar las fluctuaciones de los ciclos económicos, no siempre alcanzó ese objetivo, ya que como se ha señalado el fuerte impulso fiscal que comienza el 2007 y termina el 2011, resultó pro-cíclico para los años 2008 y 2011, puesto que encontraron una variación del PIB no petrolero positivo, mientras que para los años 2009 y 2010, la política fiscal aparece como anticíclica. Cabe anotar que no solamente hubo medidas que permitieron expandir el gasto, sino que también se restringió la apertura al mercado exterior, a través del aumento de los aranceles, contraviniendo la trayectoria de apertura de mercados mantenido en toda la región, al punto que en esa coyuntura, el Ecuador se acogió a la cláusula de salvaguardia, por tiempo determinado (un año), existente en el articulado de los convenios firmados por el país con organismos como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), acción que debió ser justificada ante las instancias correspondientes. La medida arancelaria tuvo como finalidad evitar que países como Perú y Colombia con moneda propia, luego de la devaluación, ingresen con sus transables a través de las fronteras con Ecuador y de esa manera inunden de bienes extranjeros los mercados ecuatorianos, hecho que afectaría la frágil industria nacional. Adicionalmente se tomaron medidas tributarias de incentivo al consumo y a la producción para afectar los precios y estimular tanto la demanda como la oferta.

En el gráfico II-7 podemos ver, que en los primeros años de comienzo de siglo desde el año 2000 hasta el 2006, la política fiscal se caracterizó por ser pro cíclica, es decir que en el marco de una economía en crecimiento, se generaron impulsos fiscales, que implicó una variación negativa del balance primario no petrolero (BPNP), acompañado de una política contractiva; estas conclusiones también aparecen en el estudio realizado por Villafuerte et al. (2010). A partir del año 2007 se evidencia una política fiscal expansiva que ha seguido indistintamente a la brecha del producto, siendo esta positiva en los años 2007, 2009 y 2010, mostrándose como anticíclica la política fiscal en esos años y procíclica en los años 2010 y 2011 como se verifica en el gráfico señalado.

Gráfico No. II-7



Fuente: Banco Central del Ecuador

BPNP: Balance primario no petrolero; PIBNP: PIB no petrolero

Elaboración propia.

Como se ha reconocido la política fiscal debió haber sido siempre contra o anti cíclica, para atenuar los ciclos, tanto de los que tienen pendiente positiva, como de aquellos que tienen pendiente negativa, pero contrariamente, lo que se constata es que en momentos en los que se requería imprimir dinamismo a partir de una mayor participación estatal, el resultado fue que el Estado más bien se mantuvo al margen, esto sucedió especialmente en el período 2000-2006 que muestra la tabla 2.

Posteriormente, en una situación como la del tercer trienio en el que el producto estaba incrementándose, hubo un impulso fiscal adicional, desde la demanda, lo que produjo en el año 2008 la mayor inflación, experimentada en el Ecuador desde el año 2000 que inicio la dolarización, ya que esta bordeó los dos dígitos por primera vez, debido a que al incrementarse la cantidad de recursos en manos de la población, pero sin un incremento en la contraparte de la oferta agregada, se produjo un aumento en los precios, que resultó descontrolado, además, pese a las medidas señaladas se incrementaron las importaciones, con lo cual también se importó inflación internacional.

**Tabla No. 3**

Ecuador: Prociclicidad de la Política Fiscal. Información anual					
Años	Brecha del Producto	Impulso Fiscal (% PIB No Petrolero)	Brecha del Producto (signo)	Impulso Fiscal (signo)	Política Fiscal
2000	-2,7%	0,7%	-	+	Pro cíclica
2001	-1,9%	9,8%	-	+	Pro cíclica
2002	-1,2%	16,5%	-	+	Pro cíclica
2003	-2,7%	20,8%	-	+	Pro cíclica
2004	-2,4%	20,5%	-	+	Pro cíclica
2005	-0,5%	15,2%	-	+	Pro cíclica
2006	-0,2%	4,8%	-	+	Pro cíclica
2007	-1,1%	-12,3%	-	-	Anti cíclica
2008	2,7%	-38,0%	+	-	Pro cíclica
2009	-1,7%	-76,9%	-	-	Anti cíclica
2010	-2,6%	-125,7%	-	-	Anti cíclica
2011	2,0%	-181,4%	+	-	Pro cíclica

Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

Una vez establecida el carácter de la política fiscal, anti o pro cíclico en la década anterior, enfatizando el estudio del comportamiento de la misma en los años de la crisis internacional, se volverá a analizar en el apartado siguiente este período, a partir de los resultados de dos simulaciones realizadas en esta investigación; en la primera se supone la aplicación de reglas fiscales que estuvieron vigentes a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF) en el año 2002; y en la segunda simulación, se asume la aplicación de las reglas contenidas en la Ley Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas vigentes desde octubre del 2010. El diferente tipo de reglas aplicadas, con diversidad de intensidad permitirá evaluar los resultados y obtener conclusiones respecto a la idoneidad de las reglas como instrumentos de política fiscal.

### 3.3. Evolución de los ingresos en la última década

El importante crecimiento del precio del barril de petróleo desde el año 2005, alcanzando un nivel máximo en el año 2008 luego, el coyuntural descenso en el año 2009 y posteriormente el incremento sostenido de este precio. Este aumento, si bien generó un importante flujo de recursos para el Ecuador, especialmente para la caja fiscal, también produjo consecuencias no solamente económicas, como resultado de la disminución del precio el 2009, producto de la

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

crisis internacional que golpeó gravemente a las regiones de mayor desarrollo como son Estados Unidos y Europa. En los gráficos II-8 y II-9 podemos observar la relación estrecha que existe entre el crecimiento económico mundial y la variación del precio del petróleo.

Gráfico No. II-8

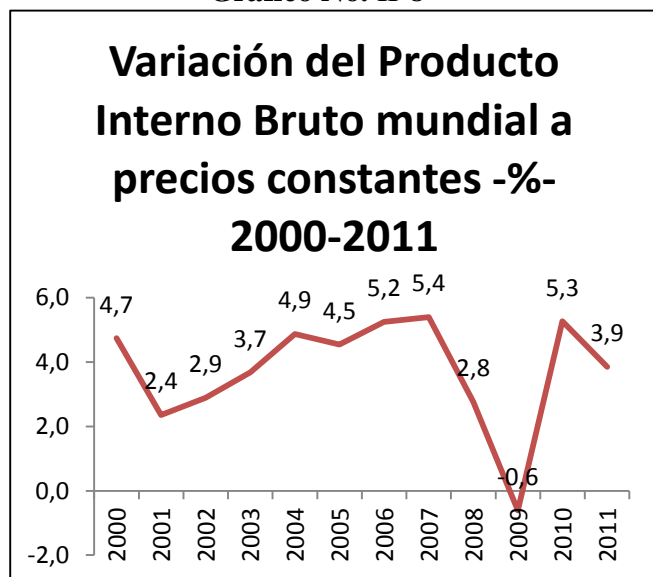


Gráfico No. II-9

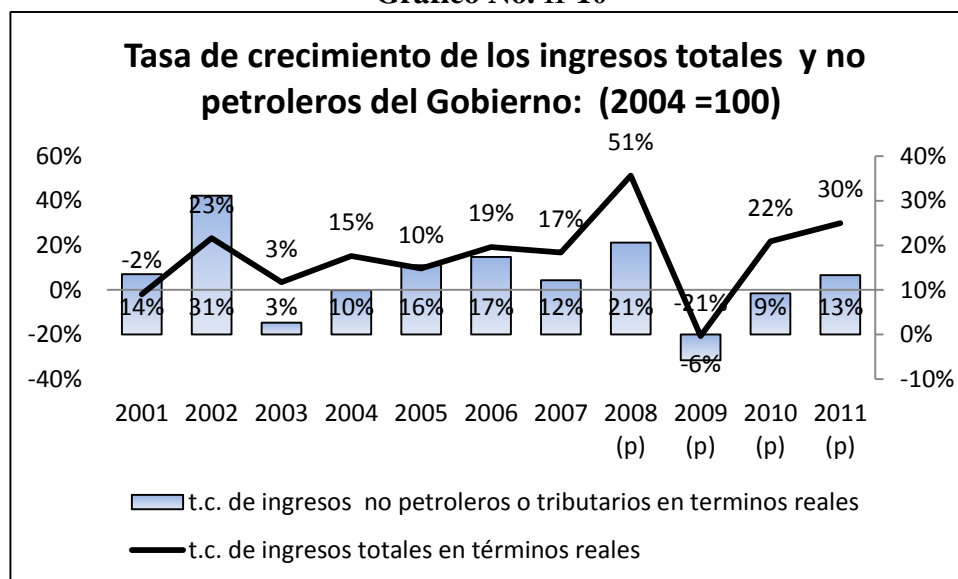


Fuente: World Economic Outlook  
Elaboración propia

Para el Ecuador los ingresos del petróleo, recurso natural no renovable, es una fuente muy importante para la caja fiscal, podemos observar que en el gráfico II-10, los ingresos petroleros en el Sector Público No Financiero (SPNF), representaron entre el 5,6% del PIB en el año 2002 y 19,8% del PIB en el año 2011.

En los gráficos II-10 y II-11 se puede observar las tasas de crecimiento tanto de los ingresos petroleros como la de los no petroleros o tributarios y la de los ingresos totales; obsérvese la alta correlación entre ambas tasas de crecimiento.

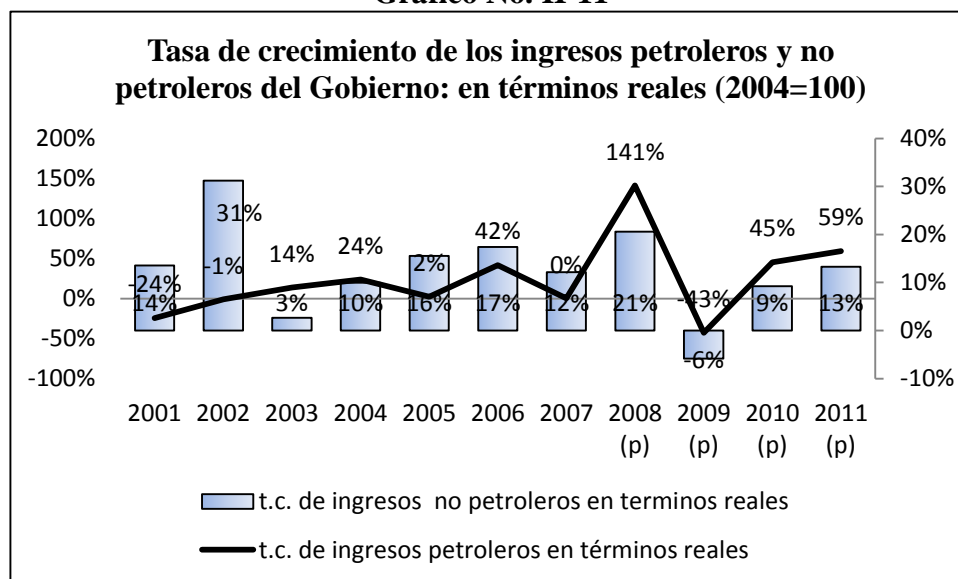
**Gráfico No. II-10**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

Las características de los ingresos provenientes de los recursos no renovables como el petróleo, siguiendo a Villafuerte et al. (2010), implica la necesidad de enfrentar algunos desafíos, entre los que podemos señalar tres:

**Gráfico No. II-11**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

- Primero, la posibilidad de encontrar alta volatilidad en los ingresos petroleros, lo cual genera incertidumbre y aumenta el riesgo de liquidez de la caja fiscal,

ocasionando retrasos en el cumplimiento de los pagos que debe realizar el sector público, tanto de los gastos corrientes como los de capital, afectando por lo tanto la planificación presupuestaria y el uso eficiente de los recursos públicos. En la década de estudio la volatilidad de los recursos petroleros fue más alta, la escala de la derecha que se utiliza en el gráfico II-11, muestra la amplia variación que existen de los ingresos petroleros.

- Segundo, puede llegar un momento en que los recursos no renovables se terminen o se vuelvan obsoletos, según cambie las preferencias por el uso de la energía, lo que implica un complejo problema de equidad intergeneracional, en términos de cuánto se consume.
- Tercero, la existencia de ingentes recursos obtenidos desde afuera, hace que el gasto fiscal genere presiones inflacionarias que conduzcan a reducir la competitividad de las exportaciones de bienes que no se relacionan con el recurso no renovable y el sector de los transables en general (enfermedad holandesa).

### **3.4. Primeras reglas fiscales incorporadas en el Ecuador en octubre del 2002**

La estrategia fiscal debería orientarse a buscar un sano equilibrio en el balance primario no petrolero, es decir que los ingresos tributarios (no petroleros o permanentes) sean los que financien los gastos corrientes (permanentes), evitando en lo posible incurrir en déficit primario de largo plazo. Una opción es usar reglas fiscales, que con su implementación, sean una alternativa institucional a los problemas de volatilidad, pro ciclicidad, iliquidez e insolvencia crónica de los países productores de recursos naturales no renovables. El argumento fundamental es que las reglas fiscales administran mejor los shocks externos, en particular aquellos provenientes de la variabilidad de los precios internacionales de las materias primas. En América Latina, es conocido el caso de Chile que implementó una estrategia a partir del 2001, que fue una regla fiscal de superávit estructural de 1% del PIB, que le ha permitido enfrentar los problemas señalados. A continuación analizaremos las reglas fiscales utilizadas en el Ecuador dolarizado, como estrategias para enfrentar sus problemas.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

A comienzos de la década pasada, la meta fue consolidar la dolarización, razón por la cual, en el mes octubre del 2002 se promulgó en el Registro Oficial No. 589 la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF), en la que constan reglas macro fiscales. A partir del artículo 3, al establecer las metas en la gestión, se señala que la proforma del presupuesto del gobierno central de cada año estará sujeta a dos reglas fiscales; la primera, mantiene que el déficit resultante de los ingresos totales menos los ingresos por exportaciones petroleras y menos los gastos totales, se reducirá anualmente en 0.2 por ciento del PIB hasta llegar a cero. Mientras, la segunda, establece que el gasto primario del gobierno central, entendiendo como el gasto total excluidas las asignaciones destinadas al pago de intereses de la deuda pública interna y externa, no se incrementará anualmente en más del 3.5 por ciento en términos reales determinados considerando el deflactor del Producto Interno Bruto, el mismo que será publicado por el Banco Central del Ecuador y constará dentro de las directrices presupuestarias. En el concepto del gasto total no están incluidas las amortizaciones.

El artículo 4, de la Ley mencionada, sostiene que en los presupuestos, los gastos operativos corrientes en cada una de las instituciones del sector público financiero, no se incrementarán anualmente en más del 2.5 por ciento en términos reales, considerando el deflactor implícito del PIB, el mismo que será publicado por el Banco Central del Ecuador y constará dentro de las directrices presupuestarias. En el artículo 5 de la misma Ley Orgánica se establece que el Ministerio rector de las finanzas públicas aplicará una política de reducción permanente de la deuda pública, tendiente a que la relación entre el saldo de la deuda pública total y el PIB disminuya como mínimo en 16 puntos porcentuales durante el período gubernamental de 4 años contados a partir del 15 de enero del año 2003. Igual regla se aplicará para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda PIB se encuentre en el 40%.

### **3.5. Reglas fiscales vigentes actualmente en el Ecuador, desde septiembre del 2010**

El 22 de octubre del 2010 se publica en el Registro Oficial el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, cuyos objetivos son:

1. Normar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de las Finanzas Públicas, así como la vinculación entre éstos;

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

2. Articular y coordinar la planificación nacional con la planificación de los distintos niveles de gobierno y entre éstos; y,
3. Definir y regular la gestión integrada de las Finanzas Públicas para los distintos niveles de gobierno.

Entre los principios establecidos en la nueva ley vigente, están el buscar la sostenibilidad fiscal, entendida como la capacidad fiscal de generación de ingresos, la ejecución de gastos, el manejo del financiamiento, incluido el endeudamiento, y la adecuada gestión de los activos, pasivos y patrimonio, de carácter público, que permita 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.

Para evaluar la sostenibilidad fiscal, se señala en el texto de la ley, que 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.

Por su parte los artículos 78 y 79 de la mencionada Ley clasifican a los ingresos y egresos fiscales en permanentes y no permanentes, y podrán clasificarse en otras categorías con fines de análisis, organización presupuestaria y estadística.

Los ingresos permanentes provienen de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible. La generación de ingresos permanentes no ocasiona la disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos permanentes no pueden provenir de la enajenación, degradación o venta de activos públicos de ningún tipo o del endeudamiento público.

Los ingresos no-permanentes provienen de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, reciben de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria. La generación de ingresos no-permanentes puede ocasionar disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos no permanentes pueden provenir, entre otros, de la venta de activos públicos o del endeudamiento público.



## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

Son egresos permanentes de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter operativo que requieren repetición permanente y permiten la provisión continua de bienes y servicios públicos a la sociedad. Los egresos permanentes no generan directamente acumulación de capital o activos públicos.

Son egresos no-permanentes de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria que no requiere repetición permanente. Los egresos no-permanentes pueden generar directamente acumulación de capital bruto o activos públicos o disminución de pasivos. Por ello, los egresos no permanentes incluyen los gastos de mantenimiento realizados exclusivamente para reponer el desgaste de capital.

- **Primera Regla Fiscal:**

El artículo 81 señala la regla fiscal, expresando que para garantizar la conducción de las finanzas públicas de manera sostenible, responsable, transparente y procurar la estabilidad económica; los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes. No obstante los ingresos permanentes pueden también financiar egresos no permanentes.

Se añade en el mismo artículo 81 que los egresos permanentes se podrán financiar con ingresos no permanentes en las situaciones excepcionales 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.

- **Dos Reglas Fiscales Adicionales:**

El artículo 124 de la Ley que estamos analizando, establece un límite al endeudamiento público, al señalar que 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.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

Una tercera regla fiscal, señala en el artículo 125 que los límites al endeudamiento para gobiernos autónomos descentralizados en los siguientes términos:

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.

Una vez descritas las reglas fiscales que se han aplicado en el Ecuador, en el siguiente apartado se realizarán dos ejercicios de simulación, determinados temporalmente en diez trimestres correspondientes a los años 2008-2010, es decir el período más críticos dentro de la última crisis económica internacional. Se evaluarán los resultados obtenidos y se podrá apreciar los beneficios de las reglas fiscales.

### **4. EL PAPEL DE LAS REGLAS FISCALES EN EL CICLO RECIENTE**

#### **4.1. Vulnerabilidad fiscal de corto plazo a shocks de precios del petróleo**

A continuación, se pretende medir la habilidad del Ecuador a responder a shocks de precios del petróleo. Esta sección adopta un enfoque sistemático para contrastar los requerimientos de financiamiento resultado de un shock de precios del petróleo en contra del stock de activos financieros, que el gobierno acumuló en años previos. En la situación concreta del Ecuador es necesario señalar que efectivamente se han acumulado considerables activos financieros, se ha reducido deuda, lo que permitió amortiguar la necesidad de ajustes a caídas en el precio del petróleo; adicionalmente se han producido reformas a las políticas e instituciones que significó incrementar la resistencia institucional, frente a shocks negativos de precios.

La simulación que se describe a continuación, en la tabla 5, presenta un shock del precio del petróleo (crudo marcador West Texas Intermediate –WTI-) en el cuarto trimestre del año 2008, en el transcurso de ese período cayó el precio en -51 puntos porcentuales, esto es al pasar de 118,5 US\$/barril en promedio durante el tercer trimestre a 58,4 US\$/barril en el cuarto trimestre del año 2008. Esta variación del precio del petróleo, provocó que los ingresos petroleros cayeran

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

en -2.2% del PIB, al pasar del 4.6% en el tercer trimestre del 2008 al 2,4% del PIB en el cuarto trimestre de ese año; este cambio también repercutió en indicadores, tales como el balance global, cuyo resultado varió en -4,6% del PIB, al pasar de -0,1% a -4.7% del PIB del tercero al cuarto trimestre del año 2008; este cambio brusco también se lo evidencia en el balance primario, que cae en -4,6% del PIB, al pasar de un resultado primario con superávit de 0,2% en el tercer trimestre al déficit de -4,4% en el último trimestre del año señalado. Al dividir el balance primario en petrolero y no petrolero, encontramos que en el primer balance hay una caída de -4% del PIB, al pasar del -7,2% al -11,2% del PIB entre el tercero y cuarto trimestre del 2008 respectivamente, mientras que en el segundo balance la variación es de -2.3% del PIB al pasar de -4,9% en el tercer trimestre a -7,3% del PIB en el cuarto trimestre del 2008.

Como se puede deducir las posibilidades de sostenibilidad fiscal de corto plazo, si se repite este escenario son nulas; afortunadamente el precio empezó a recuperarse a partir del segundo trimestre del 2009, que creció en 39% al pasar de 42.8 US\$/barril en el primer trimestre del 2009 a 59,5 en el segundo trimestre de ese año, como se muestra en la tabla 5.

En este contexto y como consecuencia directa del shock del precio del petróleo, también la reserva internacional de libre disponibilidad (RILD)<sup>18</sup>, tuvo importantes variaciones negativas como puede evidenciarse en la tabla 6, en el que los saldos de la RILD sufren una caída en el último trimestre del 2008 en 31% al pasar de 6.511,4 millones de dólares en septiembre del 2008 a 4.473,1 millones de dólares en el mes de diciembre del 2008, para luego recuperarse en el mes de septiembre del siguiente año, gracias a un aumento del 73% al pasar de 2.675,0 millones de dólares en junio del 2009 a 4.624,7 millones de dólares en septiembre, del año mencionado.

---

<sup>18</sup> La RILD se define como el monto de recursos en moneda extranjera que dispone el BCE de manera inmediata para cumplir con sus obligaciones como agente financiero del Gobierno y banco de bancos. La RILD es el total de activos externos de alta liquidez que tienen una contrapartida en los pasivos del balance del Banco Central del Ecuador. Es un indicador que también nos muestra el fuerte impacto sufrido por la economía ecuatoriana en esos años de crisis internacional, dando mayor argumento para la selección del período establecido para realizar las simulaciones.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

<b>TABLA No. 6 CAIDA DE LA RESERVA INTERNACIONAL DE LIBRE DISPONIBILIDAD COMO RESULTADO DE LA CAIDA DE LOS INGRESOS PETROLEROS EN 2.2% DEL PIB</b>							
<b>En millones de dólares al final del período</b>							
	<b>2008</b>			<b>2009</b>			
	<b>Jun</b>	<b>Sep</b>	<b>Dic</b>	<b>Mar</b>	<b>Jun</b>	<b>Sep</b>	<b>Dic</b>
1. Posición neta en divisas (1.1+1.2+1.3)	5.243,2	5.688,8	3.711,6	2.399,8	1.852,2	3.733,4	2.846,5
1.1 Caja en divisas	124,7	178,8	191,6	354,4	263,3	236,0	358,9
1.2 Depósitos netos en bancos e instituciones financieras del exterior (1)	667,9	2.882,7	1.684,5	784,3	1.472,0	544,4	597,0
1.3 Inversiones, depósitos a plazo y títulos	4.450,6	2.627,3	1.835,6	1.261,0	116,9	2.953,1	1.890,6
2. Oro	785,8	747,2	734,7	774,2	789,4	841,1	918,6
3. DEGs	28,0	26,6	26,2	25,4	26,4	26,9	26,7
4. Posición de reserva en FMI	28,0	26,7	26,4	25,6	26,6	27,2	26,9
5. Posición con ALADI	18,1	22,2	-25,9	19,0	-19,6	-3,9	-26,7
RILD (1+2+3+4+5)	6.103,1	6.511,4	4.473,1	3.244,1	2.675,0	4.624,7	3.792,1
Δ RILD $\frac{\{t-(t-1)\}}{\{t-1\}}$ %		7%	-31%	-27%	-18%	73%	-18%
Precio del Petróleo (promedio en dólares por barril)	124,1	118,5	58,4	42,8	59,5	68,2	76,1
Δ del precio del petróleo $\frac{\{t-(t-1)\}}{\{t-1\}}$ %	26%	-5%	-51%	-27%	39%	15%	12%

(1) Se deduce el valor correspondiente a los swaps de oro.

FUENTE: Banco Central del Ecuador

Como se puede apreciar en la tabla 6, los rubros que están afectados por el shock, son en primer lugar, los depósitos netos en bancos e instituciones financieras del exterior, y en segundo lugar, las inversiones, depósitos a plazo y títulos.

A continuación, realizamos un análisis con la finalidad de establecer la efectividad de las reglas promulgadas en los últimos años, las primeras puestas en vigencia en el año 2002, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Responsabilidad y Estabilidad y Transparencia Fiscal (LOREYTF) y las segundas que fueron promulgadas a partir de la Ley Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas vigente desde septiembre del 2010, para esto utilizamos la información oficial del Banco Central del Ecuador para el período de análisis (del I trimestre del 2008 al II trimestre del 2010), sintetizada bajo el título de operaciones del sector público no financiero.

**TABLA 5: OPERACIONES DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO -base devengado-**  
**Caída de los Ingresos Petroleros (en -2.2% del PIB) como resultado de un shock de precios del petróleo**  
**Porcentajes del PIB**

Transacciones \ Período	Trimestres										Indicador
	2008-I	2008-II	2008-III	2008-IV	2009-I	2009-II	2009-III	2009-IV	2010-I	2010-II	Promedio
	2008-I (2)	2008-II (2)	2008-III (2)	2008-IV (2)(p)	2009-I (2)(p)	2009-II (2)(p)	2009-III (2)(p)	2009-IV (2)(p)	2010-I (2)(p)	2010-II (2)(p)	Promedio
<b>INGRESOS TOTALES</b>	8,8	10,6	11,4	8,7	6,7	9,3	9,4	10,0	9,6	9,9	9,4
Petroleros (1)	3,8	5,0	4,6	2,4	1,3	2,4	3,0	3,2	2,8	2,9	3,1
Δ Ingresos Petroleros [t-(t-1)]		1,2	-0,4	-2,2	-1,2	1,1	0,6	0,2	-0,5	0,2	-0,1
Δ %				-47%							
No Petroleros	4,7	5,2	6,3	5,8	5,0	6,4	6,1	6,4	6,3	6,5	5,9
Superávit operacional de empresas públicas no financieras	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	0,6	0,5	0,4
<b>GASTOS TOTALES</b>	6,6	9,0	11,5	13,4	8,3	9,1	9,2	13,3	8,8	10,4	10,0
Δ Gastos Totales [t-(t-1)]		2,4	2,5	1,9	-5,0	0,7	0,1	4,1	-4,6	1,6	0,4
Gastos corrientes	4,9	6,5	7,8	8,4	5,9	6,3	6,1	8,8	7,0	7,1	6,9
Intereses	0,4	0,4	0,3	0,3	0,1	0,3	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2
Gastos de capital	1,7	2,5	3,7	5,0	2,4	2,8	3,1	4,5	1,8	3,3	3,1
<b>BALANCE GLOBAL</b>	2,3	1,6	-0,1	-4,7	-1,6	0,2	0,2	-3,4	0,8	-0,5	-0,5
Δ Resultado Global [t-(t-1)]		-0,6	-1,7	-4,6	3,1	1,8	-0,0	-3,5	4,2	-1,3	-0,3
Δ %				-5099%							
<b>BALANCE GLOBAL PETROLERO</b>	-2,8	-3,9	-6,9	-11,0	-7,1	-6,7	-6,2	-10,1	-6,0	-7,5	-6,8
Δ Resultado Global Petrolero [t-(t-1)]		-1,2	-2,9	-4,1	3,9	0,4	0,5	-3,9	4,1	-1,5	-0,5
Δ %				-59%							
<b>BALANCE GLOBAL NO PETROLERO</b>	-1,9	-3,8	-5,2	-7,6	-3,3	-2,7	-3,1	-6,9	-2,5	-3,9	-4,1
Δ Resultado Global No Petrolero [t-(t-1)]		-1,9	-1,5	-2,3	4,3	0,6	-0,4	-3,8	4,4	-1,5	-0,2
Δ %				-44%							
<b>BALANCE PRIMARIO</b>	2,6	2,0	0,2	-4,4	-1,5	0,5	0,2	-3,1	0,9	-0,2	-0,3
Δ Balance Primario [t-(t-1)]		-0,6	-1,8	-4,6	2,9	2,0	-0,2	-3,4	4,1	-1,2	-0,3
Δ %				-2017%							
<b>BALANCE PRIMARIO PETROLERO</b>	-2,4	-3,6	-6,6	-10,7	-7,0	-6,4	-6,1	-9,9	-5,9	-7,2	-6,6
Δ Balance Primario Petrolero [t-(t-1)]		-1,2	-3,0	-4,1	3,7	0,5	0,3	-3,7	4,0	-1,3	-0,5
Δ %				-62%							
<b>BALANCE PRIMARIO NO PETROLERO</b>	-1,5	-3,4	-4,9	-7,3	-3,2	-2,4	-3,0	-6,7	-2,4	-3,7	-3,9
Δ Balance Primario No Petrolero [t-(t-1)]		-1,9	-1,5	-2,3	4,0	0,8	-0,6	-3,6	4,3	-1,3	-0,2
Δ %				-48%							
Precio del Petróleo (promedio en dólares por barril)	98,2	124,1	118,5	58,4	42,8	59,5	68,2	76,1	78,7	77,87	80,2
Δ del precio del petróleo {[t-(t-1)]/(t-1)} %		26%	-5%	-51%	-27%	39%	15%	12%	3%	-1%	1,3%

(1) Incluye recursos en las exportaciones petroleras de los Fondos CEREPS, FEISEH hasta abril 2008 y se incluye desde enero 2008 fondos del CADID.

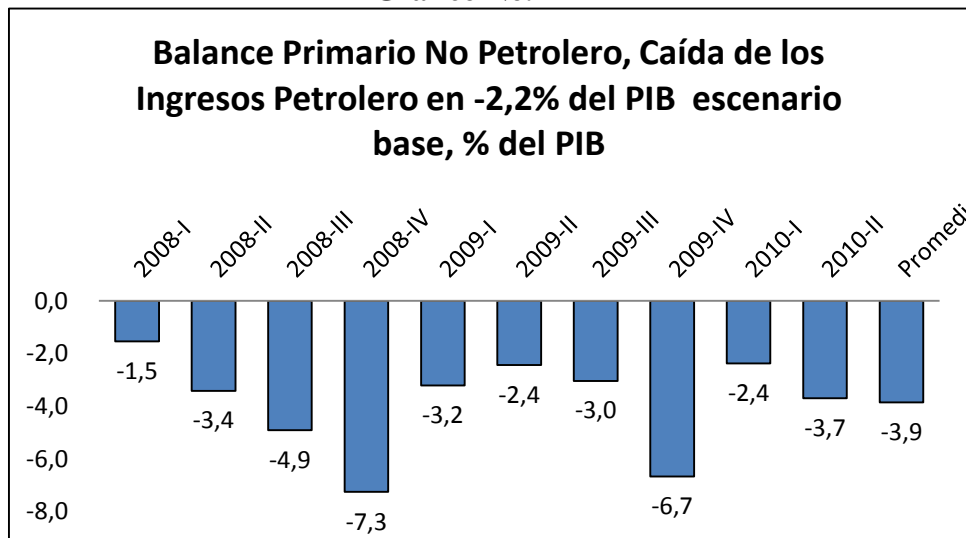
(2) Datos calculados con la previsión anual del PIB elaborada por el Banco Central del Ecuador.

(p) Cifras provisionales.

FUENTE: Ministerio de Finanzas, Entidades del Sector Público y Banco Central del Ecuador.

Una premisa que se ha planteado como hipótesis de trabajo, a partir del análisis de este ejercicio es que el balance fiscal global y primario estará siempre supeditado a la volatilidad de los precios del petróleo y al hecho de que la riqueza petrolera es finita y extingible. La estrategia fiscal a seguir, debería apuntar a romper con la respuesta pro cíclica, que va de la mano con la volatilidad del precio del petróleo y más bien, apuntar a un manejable equilibrio fiscal no petrolero, reduciendo el déficit fiscal no petrolero en el tiempo.

Gráfico No. II-12



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

El escenario inicial o la línea base, se describe en el gráfico II-12, con el resultado obtenido luego del shock de corto plazo experimentado en el último semestre del 2008, podemos observar un déficit promedio del 3.9% del PIB y una alta volatilidad reflejada en una desviación estándar de 1,9. Esta línea base es la información observada en el período, que consta en la última fila en negrillas de la tabla 5 bajo el nombre de “Balance Primario No Petrolero”. El balance primario no petrolero, es la diferencia entre los ingresos no petroleros menos los gastos totales sin incluir el pago de intereses de la deuda. O dicho de otra forma, el balance global no petrolero sumando intereses de la deuda.

#### 4.2. El Primer Ejercicio: Sostenibilidad Fiscal en el período de crisis bajo la Regla Vigente en el 2002

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

En el ejercicio realizado en la tabla 7, se parte del escenario descrito en la tabla 5, que contempla el shock del precio del petróleo, debido a una caída del mismo en el orden del -51%, al pasar de 188,5 dólares el barril, en el tercer trimestre del 2008 a 58,4 en el cuarto trimestre, lo que produjo también una disminución en los ingresos petroleros de la caja fiscal del -47%, al pasar de 4,6% del PIB al 2,4% del PIB entre el tercero y cuarto trimestre del 2008, es decir en esos trimestres se experimentó una caída respecto al PIB del -2.2%.

El ejercicio consiste en reproducir las reglas fiscales que fueron implementadas en el año 2002, La primera regla según la LOREYTF, señalaba que la disminución del déficit no petrolero deberá ser igual al -0,2% del PIB anual (-0,05% del PIB trimestral), es decir que los ingresos no petroleros deberían incrementarse en esa magnitud, como se registra en la tabla 7. La segunda regla establece que el techo del gasto primario (gastos totales menos intereses) no será mayor al 3,5% anual (0,875% trimestral para efectos del ejercicio). Finalmente la tercera regla señala que el incremento de los gastos operativos corrientes no será mayor al 2,5% anual (0,625% trimestrales) en términos reales.

Las consecuencias a nivel de resultados, como se puede apreciar en la tabla 7, son los siguientes; no solamente que no se cae en déficit en el balance global, sino que se mantiene un superávit global del orden del 1,1% del PIB, distinto al -7,6% del PIB, registrado antes de aplicar la regla. El balance primario tampoco arroja un resultado de déficit luego de aplicar las reglas de la LOREYTF, en el cuarto trimestre del 2008, sino que hay un superávit de 1,4% del PIB en ese trimestre, si bien la caída fue del -2,3 puntos porcentuales comparado con el anterior trimestre, al pasar de 3,7% del PIB en el tercer trimestre del 2008 a 1,4% del PIB en el cuarto trimestre del mismo año.

El balance primario petrolero cae en -2.2% del PIB, al pasar de -1,7% del PIB en el tercer trimestre del 2008 a -3,9% del PIB en el cuarto trimestre del mismo año, como se aprecia en la tabla 7. Respecto al balance primario no petróleo este no varía (0%), debido a que este balance se mantiene en -1.5% del PIB tanto en el tercero como en el cuarto trimestre del 2008.

# Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

**TABLA 7: REGLAS MACROFISCALES CREADAS POR LEY EN EL AÑO 2002**  
**OPERACIONES DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO -base devengado-**  
**Caída de los Ingresos Petroleros (en -2.2% del PIB) como resultado de un shock de precios del petróleo**  
**Porcentajes del PIB**

Transacciones \ Período	Trimestres										Indicadores
	2008-I (2)	2008-II (2)	2008-III (2)	2008-IV (2) (p)	2009-I (2)(p)	2009-II (2)(p)	2009-III (2)(p)	2009-IV (2)(p)	2010-I (2)(p)	2010-II (2)(p)	
<b>INGRESOS TOTALES</b>	8,9	10,2	10,0	7,7	6,6	7,9	8,3	8,6	8,4	8,6	8,5
Petroleros (1)	3,8	5,0	4,6	2,4	1,3	2,4	3,0	3,2	2,8	2,9	3,1
Δ Ingresos Petroleros [t-(t-1)]		1,2	-0,4	-2,2	-1,2	1,1	0,6	0,2	-0,5	0,2	-0,1
Δ %				-47%							
<b>No Petroleros</b>	4,7	4,8	4,8	4,9	4,9	5,0	5,0	5,1	5,1	5,2	4,9
Δ Ingresos No Petroleros [t-(t-1)]		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Regla 1 (aumento del 0,05% PIB en los ingresos no petroleros o tributarios)	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Superávit operacional de empresas públicas no financieras	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	0,6	0,5	0,4
<b>GASTOS TOTALES</b>	6,6	6,62	6,63	6,66	6,51	6,74	6,61	6,84	6,75	6,95	6,7
Δ Gastos Totales [t-(t-1)]		0,1	0,0	0,0	-0,2	0,2	-0,1	0,2	-0,1	0,2	0,0
<b>GASTOS TOTALES -INTERESES=GASTOS PRIMARIOS</b>	6,200	6,254	6,309	6,364	6,420	6,476	6,533	6,590	6,648	6,706	6,450
Regla 2 (El techo de incremento del gasto primario no será mayor al 0,875% trimestral)		1,00875	1,00875	1,00875	1,00875	1,00875	1,00875	1,00875	1,00875	1,00875	
Intereses	0,4	0,4	0,3	0,3	0,1	0,3	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2
<b>Gastos corrientes</b>	4,9	4,91	4,94	4,97	5,00	5,03	5,06	5,09	5,13	5,16	5,0
Regla 3 (El techo de incremento de los gastos operativos corrientes no será mayor al 0,625% trimestral)		1,00625	1,00625	1,00625	1,00625	1,00625	1,00625	1,00625	1,00625	1,00625	
<b>Gastos de capital</b>	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4
<b>BALANCE GLOBAL</b>	2,3	3,6	3,3	1,1	0,1	1,1	1,7	1,8	1,7	1,7	1,8
Δ Resultado Global [t-(t-1)]		1,2	-0,2	-2,2	-1,0	1,0	0,6	0,1	-0,1	-0,0	-0,1
Δ %				-67%							
<b>BALANCE GLOBAL PETROLERO</b>	-2,8	-1,6	-2,0	-4,2	-5,2	-4,4	-3,6	-3,6	-4,0	-4,0	-3,5
Δ Resultado Global Petrolero [t-(t-1)]		1,2	-0,4	-2,2	-1,0	0,9	0,8	-0,0	-0,4	-0,0	-0,1
Δ %				-110%							
<b>BALANCE GLOBAL NO PETROLERO</b>	-1,838	-1,850	-1,811	-1,793	-1,590	-1,777	-1,593	-1,773	-1,633	-1,782	-1,744
Δ Resultado Global No Petrolero [t-(t-1)]		-0,0	0,0	0,0	0,2	-0,2	0,2	-0,2	0,1	-0,1	0,0
Δ %				1%							
<b>BALANCE PRIMARIO</b>	2,7	3,9	3,7	1,4	0,2	1,4	1,8	2,0	1,8	1,9	2,1
Δ Balance Primario [t-(t-1)]		1,2	-0,3	-2,3	-1,2	1,2	0,4	0,3	-0,2	0,1	-0,1
Δ %				-62%							
<b>BALANCE PRIMARIO PETROLERO</b>	-2,4	-1,2	-1,7	-3,9	-5,1	-4,1	-3,5	-3,4	-3,9	-3,8	-3,3
Δ Balance Primario Petrolero [t-(t-1)]		1,2	-0,5	-2,2	-1,2	1,0	0,6	0,2	-0,5	0,1	-0,2
Δ %				-133%							
<b>BALANCE PRIMARIO NO PETROLERO</b>	-1,48	-1,49	-1,49	-1,50	-1,50	-1,51	-1,52	-1,52	-1,53	-1,54	-1,51
Δ Balance Primario No Petrolero [t-(t-1)]		-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
Δ %				0%							
Precio del Petróleo (promedio en dólares por barril)	98,2	124,1	118,5	58,4	42,8	59,5	68,2	76,1	78,7	77,87	80,2
Δ del precio del petróleo $\{(t-(t-1))/(t-1)\}$ %		26%	-5%	-51%	-27%	39%	15%	12%	3%	-1%	1,3%

(1) Incluye recursos en las exportaciones petroleras de los Fondos CEREPS, FEISEH hasta abril 2008 y se incluye desde enero 2008 fondos del CADID.

(2) Datos calculados con la previsión anual del PIB elaborada por el Banco Central del Ecuador.

(p) Cifras provisionales.

FUENTE: Ministerio de Finanzas, Entidades del Sector Público y Banco Central del Ecuador.

Se asume que no hay inflación.



### LOS RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA LOREYTF:

Como se puede ver en la tabla 8, en los resultados obtenidos durante el período de análisis (2008-I a 2010-II) a nivel trimestral promedio, y luego de la implementación de las reglas impulsada por la Ley del 2002, se puede destacar lo siguiente: tanto el aumento del balance primario (2,35% del PIB), como el incremento del balance primario no petrolero (2,35% del PIB), se explican, por un lado, por la disminución de los ingresos no petroleros (-0,92% del PIB) y por otro lado, por la disminución de los gastos totales (-3,27% del PIB); finalmente, el aumento del balance primario petrolero (3,27% del PIB), se explica por la disminución de los gastos totales (-3,27% del PIB).

**Tabla No. 8**

RESULTADOS PROMEDIO DE LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS IMPULSADAS CON LA LEY ORGANICA DE RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL (LOREYTF) CON LOS RESULTADOS OBTENIDOS SIN ADOPTAR LAS REGLAS, PROMEDIO RESPECTO A LOS DIEZ TRIMESTRES ANALIZADOS ENTRE EL PRIMER TRIMESTRE DEL 2008 Y EL SEGUNDO DEL 2010 PORCENTAJES DEL PIB				
RESULTADOS	LINEA BASE (LB) (1)*	REGLAS LOREYTF (2)**	Δ REGLAS LOREYTF - LB (2-1)	ANUAL
INGRESOS NO PETROLEROS	5,86	4,94	-0,92	-3,69
GASTOS TOTALES	9,96	6,68	-3,27	-13,08
GASTOS CORRIENTES	6,88	5,02	-1,86	-7,46
GASTOS DE CAPITAL	3,08	1,43	-1,64	-6,57
BALANCE PRIMARIO	-0,27	2,08	2,35	9,39
BALANCE PRIMARIO PETROLERO	-6,58	-3,31	3,27	13,08
BALANCE PRIMARIO NO PETROLERO	-3,86	-1,51	2,35	9,39
* Promedios de la tabla 5				
** Promedios de la tabla 7				

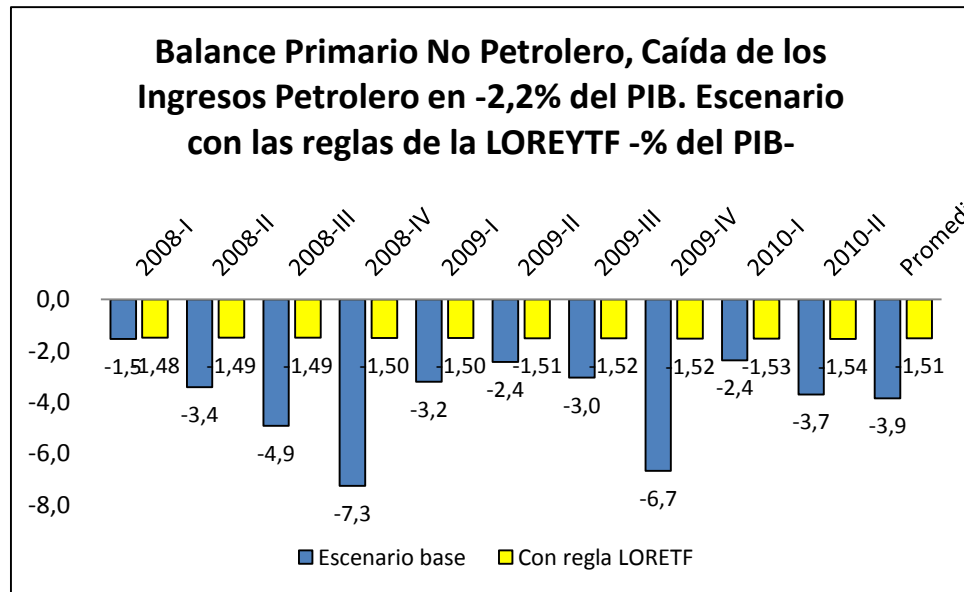
Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración propia

Tanto el balance primario total como el balance primario no petrolero, tras la implementación de las reglas de la LOREYTF, dieron resultados que se explican, por un lado, a partir de la disminución de los ingresos no petroleros, y por el otro lado, de la fuerte disminución de los gastos totales. Cabe señalar que la regla que involucra a los ingresos no petroleros, que son los que garantizan una disminución de al menos el 0,2% del PIB del balance primario no petrolero (Regla 1), se quedó corta para el ejercicio simulado, ya que en la realidad, los ingresos

petroleros, crecieron muy por encima de lo que la regla exige. Como se ha señalado el promedio positivo del balance primario no petrolero, se explica especialmente por la caída de los gastos totales, debido a la implementación de la Regla 2.

**Gráfico No. II-13**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

El resultado de la aplicación de las medidas, que fueron implantadas en el 2002, da como resultado un balance primario no petrolero que se puede ver en el siguiente gráfico II-13. Adicionalmente, se puede señalar que la volatilidad se reduce de manera significativa por construcción de la regla, es decir no afecta la variación de los ingresos petroleros en el balance primario no petrolero teniendo una desviación estándar de cero como se puede, observar en la tabla respectiva, aunque todavía hay volatilidad en el balance total.

### 4.3. El Segundo Ejercicio: Sostenibilidad Fiscal en el período de crisis bajo la Regla Vigente desde el 2010

Como en el ejercicio anterior, el escenario base es el mismo, esto es hay un shock del precio del petróleo, por una caída en el mismo del 51%, lo que repercute en los ingresos fiscales que han dado como resultado una disminución de -2,2% del PIB en los ingresos petroleros, es decir una variación del -47% debido a que los ingresos cayeron del 4.6% del PIB en el tercer trimestre del 2008 a 2,4% del PIB en el cuarto trimestre del 2009.

# Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

**TABLA 9: REGLA FISCAL VIGENTE**  
**OPERACIONES DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO -base devengado-**  
**Caída de los Ingresos Petroleros (en -2.2% del PIB) como resultado de un shock de precios del petróleo**  
**Porcentajes del PIB**

Transacciones \ Período	Trimestres										Indicador
	2008-I (2)	2008-II (2)	2008-III (2)	2008-IV (2) (p)	2009-I (2)(p)	2009-II (2)(p)	2009-III (2)(p)	2009-IV (2)(p)	2010-I (2)(p)	2010-II (2)(p)	Promedio
<b>INGRESOS TOTALES</b>	8,8	10,6	11,4	8,7	6,7	9,3	9,4	10,0	9,6	9,9	9,4
Petroleros (1)	3,8	5,0	4,6	2,4	1,3	2,4	3,0	3,2	2,8	2,9	3,1
Δ Ingresos Petroleros [t-(t-1)]		1,2	-0,4	-2,2	-1,2	1,1	0,6	0,2	-0,5	0,2	-0,1
Δ %				-47%							
<b>No Petroleros</b>	4,7	5,2	6,3	5,8	5,0	6,4	6,1	6,4	6,3	6,5	5,9
Superávit operacional de empresas públicas no financieras	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	0,6	0,5	0,4
<b>GASTOS TOTALES</b>	6,3	7,7	9,9	10,8	7,4	9,2	9,2	11,0	8,1	9,8	8,9
Gastos corrientes: Regla 1: el techo para los gastos corrientes (permanentes) son los ingresos permanentes (tributarios o no petroleros)	4,7	5,2	6,3	5,8	5,0	6,4	6,1	6,4	6,3	6,5	5,86
Intereses	0,4	0,4	0,3	0,3	0,1	0,3	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2
Gastos de capital	1,7	2,5	3,7	5,0	2,4	2,8	3,1	4,5	1,8	3,3	3,1
<b>BALANCE GLOBAL</b>	2,5	2,9	1,5	-2,1	-0,7	0,1	0,2	-1,0	1,5	0,1	0,5
Δ Resultado Global [t-(t-1)]		0,4	-1,4	-3,6	1,4	0,8	0,1	-1,2	2,5	-1,4	-0,3
Δ %				-240%							
<b>BALANCE GLOBAL PETROLERO</b>	-2,6	-2,7	-5,3	-8,4	-6,2	-6,8	-6,2	-7,7	-5,4	-6,9	-5,8
Δ Resultado Global Petrolero [t-(t-1)]		-0,1	-2,6	-3,0	2,2	-0,6	0,6	-1,6	2,4	-1,5	-0,5
Δ %				-57%							
<b>BALANCE GLOBAL NO PETROLERO</b>	-1,7	-2,5	-3,7	-5,0	-2,4	-2,8	-3,1	-4,5	-1,8	-3,3	-3,1
Δ Resultado Global No Petrolero [t-(t-1)]		-0,8	-1,2	-1,3	2,5	-0,4	-0,3	-1,5	2,7	-1,5	-0,2
Δ %				-35%							
<b>BALANCE PRIMARIO</b>	2,8	3,3	1,8	-1,8	-0,6	0,4	0,3	-0,7	1,6	0,4	0,7
Δ Balance Primario [t-(t-1)]		0,4	-1,5	-3,6	1,2	1,0	-0,1	-1,0	2,3	-1,2	-0,3
Δ %				-199%							
<b>BALANCE PRIMARIO PETROLERO</b>	-2,2	-2,3	-5,0	-8,1	-6,1	-6,5	-6,1	-7,5	-5,3	-6,6	-5,6
Δ Balance Primario Petrolero [t-(t-1)]		-0,1	-2,7	-3,1	2,0	-0,4	0,4	-1,4	2,2	-1,4	-0,5
Δ %				-62%							
<b>BALANCE PRIMARIO NO PETROLERO</b>	-1,3	-2,1	-3,3	-4,7	-2,3	-2,5	-3,0	-4,3	-1,7	-3,1	-2,8
Δ Balance Primario No Petrolero [t-(t-1)]		-0,8	-1,2	-1,3	2,3	-0,2	-0,5	-1,3	2,6	-1,4	-0,2
Δ %				-39%							
Precio del Petróleo (promedio en dólares por barril)	98,2	124,1	118,5	58,4	42,8	59,5	68,2	76,1	78,7	77,87	80,2
Δ del precio del petróleo {[t-(t-1)]/(t-1)} %		26%	-5%	-51%	-27%	39%	15%	12%	3%	-1%	1,3%

(1) Incluye recursos en las exportaciones petroleras de los Fondos CEREPS, FEISEH hasta abril 2008 y se incluye desde enero 2008 fondos del CADID.

(2) Datos calculados con la previsión anual del PIB elaborada por el Banco Central del Ecuador.

(p) Cifras provisionales.

FUENTE: Ministerio de Finanzas, Entidades del Sector Público y Banco Central del Ecuador.

Se asume de acuerdo a la regla fiscal vigente, que el techo que pueden alcanzar los gastos permanentes (corrientes) son los ingresos permanentes (no petroleros o tributarios)

Se puede observar en la tabla 9 que luego de la implementación de las reglas propuestas en la Ley Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas, que consisten en que los gastos permanentes deberían estar hasta en niveles iguales a los ingresos permanentes (tributarios o no petroleros), se procede a continuación a evaluar los resultados, en primer lugar, el balance global cae en -3,6% del PIB es decir en -240% al pasar de 1.5% del PIB en el tercer trimestre del año 2008 a -2,1% del PIB en el cuarto trimestre de ese año, como resultado del shock del precio del petróleo.

El balance primario, en cambio varía en -3,6% del PIB, esto es en el -199% al pasar de 1,8% del PIB en el tercer trimestre a -1,8% en el cuarto trimestre del año 2008, disminuyendo en términos porcentuales aún más el balance primario petrolero, ya que disminuye en -3,1% del PIB, esto es en -62% al pasar de -5% del PIB en el tercer trimestre de 2008 hasta -8,1% en el último trimestre del mismo año. Luego el balance primario no petrolero, disminuye en menor medida, esto es en -39% ya que pasó del -3,3% del PIB en el tercer trimestre del 2008 a -4,7% en el cuarto trimestre del mismo año.

#### **4.4. Resultado de simular la aplicación de la reglas fiscales en diez trimestres del año 2008-2010 durante la crisis reciente**

Como puede observarse en la tabla 10, no existe impacto en la variación, ni de los ingresos no petroleros y tampoco en los gastos de capital, pero sí ha repercutido en la variación de los gastos totales (-1,02% del PIB), especialmente por la variación de los gastos corrientes (-1,02% del PIB), cuya variación también afecta positivamente en los diversos balances primarios (1,02% del PIB) tanto petrolero como no petrolero.

En este caso hay una afectación sobre los tres balances primarios, que son: total, petrolero y no petrolero, debido a la implementación de la regla fiscal sobre los gastos corrientes, que son los permanentes, a su vez influenciados por los ingresos permanentes o no petroleros o tributarios. Podemos observar que con la implementación de la regla de ingresos permanentes, que son los que nos imponen una restricción para la variación del gasto permanente, si se cumple esa restricción en el período de análisis, los gastos corrientes ya no serían permanentes, pues deberían disminuir en promedio trimestral un 1,02% del PIB, como se observa en la tabla 10.

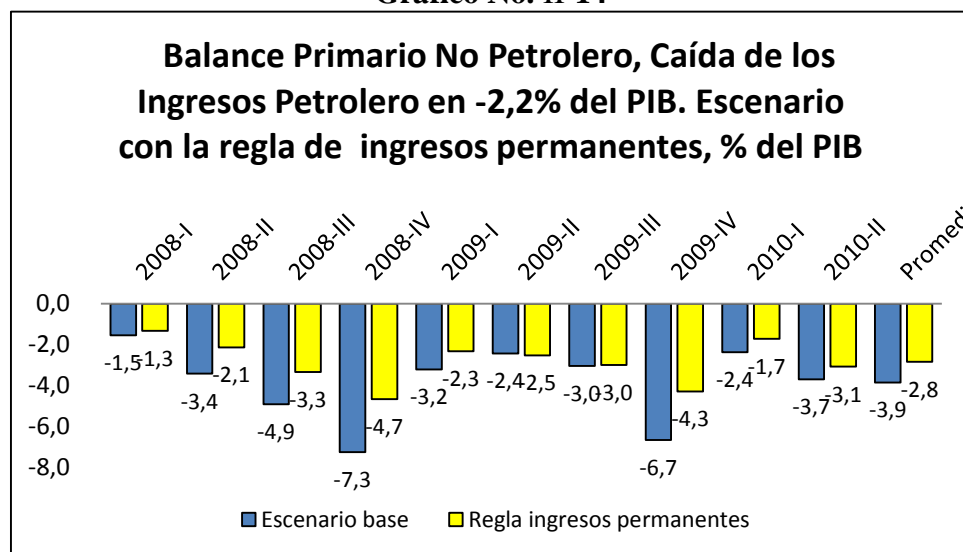
**Tabla No. 10**

RESULTADOS PROMEDIO DE LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS IMPULSADAS CON LA LEY ORGANICA DE FINANZAS PUBLICAS COMPARADA CON LOS RESULTADOS OBTENIDOS SIN ADOPTAR LAS REGLAS, PROMEDIO RESPECTO A LOS DIEZ TRIMESTRES ANALIZADOS ENTRE EL PRIMER TRIMESTRE DEL 2008 Y EL SEGUNDO DEL 2010 -PORCENTAJE DEL PIB-				
	LINEA BASE (LB) (1)*	REGLAS LEY FINANZAS PUBLICAS (3)**	Δ REGLAS LEY FIN PUB. - LB (3-1)	ANUAL
INGRESOS NO PETROLEROS	5,86	5,86	0,00	0,00
GASTOS TOTALES	9,96	8,94	-1,02	-4,06
GASTOS CORRIENTES	6,88	5,86	-1,02	-4,06
GASTOS DE CAPITAL	3,08	3,08	0,00	0,00
BALANCE PRIMARIO	-0,27	0,74	1,02	4,06
BALANCE PRIMARIO PETROLERO	-6,58	-5,56	1,02	4,06
BALANCE PRIMARIO NO PETROLERO	-3,86	-2,84	1,02	4,06
* Promedios de la tabla 5				
** Promedios de la tabla 9				

Fuente: Ministerio de Finanzas  
Elaboración propia.

A continuación en el gráfico II-14, se observan los resultados del Balance Primario No Petrolero comparándolo con el escenario base.

**Gráfico No. II-14**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

Con esta medida, se obliga a que los gastos corrientes disminuyan, respecto al escenario base, recordemos que a inicios de la década pasada, cuando se inició la dolarización, esos

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

gastos se incrementaron de manera significativa, con esta regla la variación de los gastos permanentes estarían dependiendo del incremento de los ingresos permanentes. También como se observa en el gráfico II-14 disminuiría la volatilidad ya que la desviación estándar pasaría de 1,9 que se encontraba en el escenario base a 1,1 en el escenario en el cual se aplica la regla del ingreso permanente.

Como conclusión de este apartado cabe señalar que la dolarización arranca en enero del 2000. Se implantan reglas fiscales cuantitativas, a través de la LOREYTF que está vigente desde el mes octubre del 2002. Adicionalmente, en el primer período (2000 – 2006) se crean, en el contexto de la Ley mencionada, dos fondos de estabilización petrolera (que se capitalizaban a partir del diferencial de precio, entre aquel determinado en el Presupuesto General del Estado y el precio alcanzado en el mercado); en el segundo período (2007 – 2011), estos fondos fueron eliminados y se incorporaron al Presupuesto General del Estado, consecuentemente fueron gastados en el período de expansión.

**Tabla No. 11**

RESULTADOS PROMEDIO DE LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS IMPULSADAS CON LA LEY ORGANICA DE RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL Y LA LEY ORGANICA DE FINANZAS PUBLICAS COMPARADA CON LOS RESULTADOS OBTENIDOS SIN ADOPTAR LAS REGLAS, PROMEDIO RESPECTO A LOS DIEZ TRIMESTRES ANALIZADOS ENTRE EL I DEL 2008 Y II DEL 2010 - PORCENTAJE DEL PIB- (Variaciones trimestrales)					
	LINEA BASE (LB) (1)	REGLAS LOREYTF (2)	REGLAS LEY FINANZAS PUBLICAS (3)	Δ REGLAS LOREYTF - LB (2-1)	Δ REGLAS LEY FIN PUB. - LB (3-1)
INGRESOS NO PETROLEROS	5,9	4,9	5,9	-0,92	0,00
GASTOS TOTALES	10,0	6,7	8,9	-3,27	-1,02
GASTOS CORRIENTES	6,9	5,0	5,9	-1,86	-1,02
GASTOS DE CAPITAL	3,1	1,4	3,1	-1,64	0,00
BALANCE PRIMARIO	-0,3	2,1	0,7	2,35	1,02
BALANCE PRIMARIO PETROLERO	-6,6	-3,3	-5,6	3,27	1,02
BALANCE PRIMARIO NO PETROLERO	-3,9	-1,51	-2,8	2,35	1,02

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración propia

Una de las formas de medir las reglas fiscales es a partir de sus resultados. A continuación se resumen los mismos partiendo de la simulación en el período de la crisis financiera internacional, correspondiente a los diez trimestres que van desde el primer trimestre del 2008 hasta el segundo trimestre del 2010. Según la tabla 11 en el caso de la línea base corresponde al flujo de las distintas variables, sin afectación de regla fiscal alguna, la columna de reglas LOREYTF (Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal)

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

corresponde a los datos que arrojan las variables, una vez aplicadas las reglas impuestas en el año 2002, mientras que las Reglas de la Ley de Finanzas Públicas, contempla la implementación de las reglas fiscales fijadas en el año 2010.

La variación de las reglas de la LOREYTF respecto a la línea base, muestra una disminución en los ingresos no petroleros, ya que una de esas reglas contempla la disminución de la carga impositiva a las empresas para incentivar la producción, lo que reduce los ingresos no petroleros en -0.92% del PIB, se evidencia una fuerte disminución del gasto tanto del corriente en -1,86% del PIB, como de los gastos de capital -1,64% del PIB en promedio cada trimestre durante los diez analizados. Aplicando las mismas reglas que contiene la LOREYTF, encontramos que el balance primario varía positivamente en 2,35% al pasar de -0.3% de la línea base a 2.1% una vez aplicadas las reglas. Respecto al balance primario no petrolero este varía en 2.35%, al pasar de -3.9% del PIB sin la aplicación de regla alguna, a -1.51% con las reglas fiscales planteadas en el año 2002.

En el caso de la aplicación de las reglas de la Ley de Finanzas Públicas, vigentes desde el año 2010, encontramos que la mejora de los indicadores presupuestarios son menos importantes cuantitativamente, esto quiere decir que no hay variación en los ingresos no petroleros y tampoco en los gastos de capital, la disminución del gasto corriente es de -1.02% al pasar de 6.9% del PIB sin regla alguna hasta 5,9% del PIB al aplicar esas reglas. El balance primario mejora en 1.02% al pasar de -0,3% del PIB en la línea base a 0.7% del PIB una vez aplicadas las reglas.

Cabe reflexionar respecto a la orientación que tuvieron los dos tipos de reglas, por un lado las primeras, provenientes de la LOREYTF fueron más drásticas en la disminución del gasto, que seguramente se hubiese reflejado en mayores esfuerzos o sacrificios del sector social, concretados en menos hospitales, escuelas, vías de transporte etc., sin embargo las dos reglas fiscales mejoraron en el corto plazo la situación del déficit primario total y no petrolero luego del ajuste experimentado.

### 5. ELEMENTOS DE SOSTENIBILIDAD FISCAL CON RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

#### 5.1. Las reglas fiscales y el petróleo

El Ecuador como país productor de crudo, experimentó la entrada de una importante cantidad de recursos fiscales, los cuales han sido utilizados para financiar los programas de los diferentes gobiernos desde los años setenta durante la dictadura y a partir de 1979 con el regreso de los gobiernos elegidos en las urnas; en los últimos años, el incremento de los precios del petróleo ha revestido de importancia la presencia de este recurso como fuente de financiamiento presupuestario. En general, el escenario de precios de materias primas entre 2005 y 2008, aunque muy beneficioso para las cuentas fiscales de los gobiernos y del sector público de los países exportadores, esconde una posición fiscal que está ligada a los fundamentos de la economía. Cómo se ha planteado la estrategia a seguir, debería apuntar a romper con la respuesta pro cíclica, que va de la mano con la volatilidad del precio del petróleo, esto es que cuando aumenta el precio del crudo, se espera una mayor injerencia fiscal; mientras que por el contrario si el precio del crudo disminuye, este hecho iría en desmedro de los gastos del Estado y por lo tanto, en una menor participación de este en la economía de un país en general. El reto sería más bien, dirigir la política fiscal hacia un manejable equilibrio fiscal no petrolero, que significa una relación entre los ingresos permanentes, tributarios o no petroleros lo suficientemente altos para financiar, es decir lograr el equilibrio con los gastos permanentes. En otras palabras el análisis de sostenibilidad fiscal en países productores de petróleo, hidrocarburos o minerales, debe privilegiar el seguimiento del desempeño fiscal del balance primario no petrolero es decir, excluir los ingresos y gastos del sector de hidrocarburos, como también el servicio de la deuda por concepto de intereses, generalmente recargados por las consideraciones que se exponen a continuación (Daniel, P. y Ossowski R. 2006).

Como en cualquier economía, la política fiscal necesita estar soportada por un amplio rango de objetivos macroeconómicos que incluyen a la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y una eficiente asignación de recursos. Como resultado, los países exportadores de recursos no renovables, enfrentan amplios márgenes de riesgo de liquidez, siendo obligados muchas veces, como se señaló anteriormente, a implementar políticas fiscales



procíclicas y recurrentes déficits fiscales por la presión al gasto realizada por grupos de interés que esperan obtener una parte de los recursos “caídos del cielo”.

Como señala Barnett y Ossowski (2002), los países productores de petróleo deberían esforzarse por dar seguimiento a los déficits no petroleros. Análogo a un consumidor con ingreso permanente, las decisiones sobre el déficit no petrolero deberían basarse en la evaluación de la riqueza de los gobiernos (incluyendo la riqueza petrolera), más que sobre el ingreso corriente petrolero. Para justificar lo anterior habría, además de motivos precautelatorios, otros basados en la necesidad de realizar una evaluación fiscal, que incorpore el riesgo de liquidez que enfrenta la administración pública, frente a la enorme incertidumbre existente respecto a la riqueza petrolera. Siguiendo a Zambrano et al. (2010:16), en el caso ecuatoriano, es necesario analizar la tendencia de la sostenibilidad fiscal a largo plazo, calculando una noción de ajuste necesario de corto plazo de la posición fiscal actual con respecto a un benchmark fiscalmente sostenible a largo plazo.

El cálculo de dicho benchmark para una posición fiscal sostenible de largo plazo se basa en la modelación de reglas fiscales ad-hoc para el comportamiento del balance primario no petrolero, como se hizo en los dos ejercicios anteriores. En términos generales, siguiendo a Barnett y Ossowski (2002), la política fiscal en este contexto es esencialmente constante debido a que tanto el ingreso no petrolero, como el gasto permanente permanecen fijos como proporción del PIB. En contraste, el balance fiscal global y primario estará supeditado a la volatilidad de los precios del petróleo y al hecho de que la riqueza petrolera del gobierno es finita y extingible.

Como lo señala Barnett y Ossowski (2002) el balance primario no petrolero provee el indicador más útil para medir la dirección y sostenibilidad de la política fiscal.

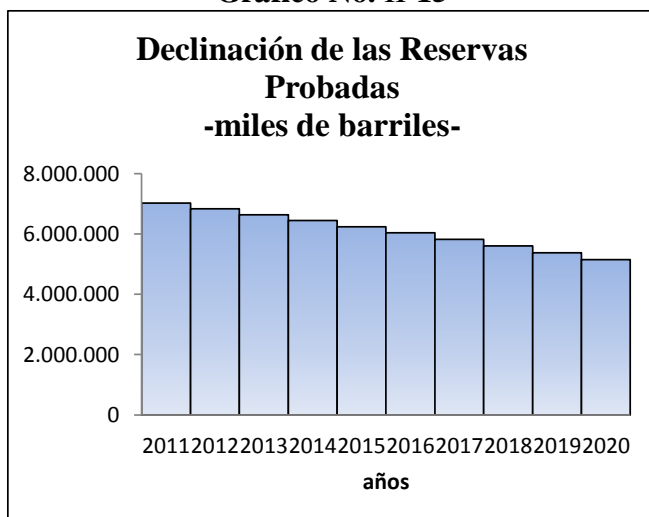
### **5.2. Resultados de la estimación de sostenibilidad fiscal con recursos naturales no renovables**

A continuación, se realizan simulaciones para garantizar la sostenibilidad fiscal de largo plazo, en el Ecuador, un país con importantes recursos petroleros, aunque no por mucho tiempo ya que se estima que las reservas probadas de petróleo durarán unos veinte años más; estas simulaciones se basan en el cálculo de la riqueza bruta petrolera del gobierno. En

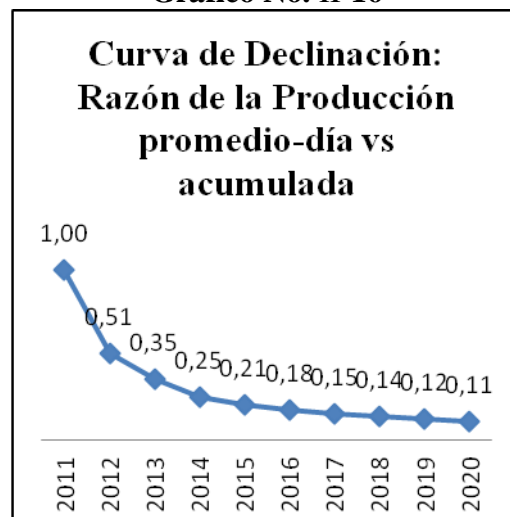
## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

esta proyección se obtiene un estimado de los ingresos petroleros anuales brutos para el período 2010 – 2020.

**Gráfico No. II-15**



**Gráfico No. II-16**



Fuente<sup>19</sup>: La información de reservas probadas, fueron tomadas de la Agencia Internacional de Energía AEI, las proyecciones de precio del crudo del Early Release Overview (AEO2012). Estimación de Reservas en Yacimientos de Petróleo, Universidad Nacional de Energía, Perú, Facultad de Ingeniería de Petróleo y Gas Natural; <http://www.ingenieriadepetroleo.com/2010/01/estimacion-de-reservas-en-yacimientos.html>, 2008. Ministerio de Finanzas, Programación Presupuestaria 2011-2014 y Ministerio Coordinador de Energía.

Elaboración propia.

Las reservas probadas de petróleo en Ecuador ascendieron en el 2011 a 7.025,2 millones de barriles de petróleo, como se muestra en el gráfico II-15, se ha estimado una producción para el año 2011 de 180,8 millones de barriles anuales, se estima que la tasa de variación de la producción petrolera es de 0,91% anual (del 2011 al 2040). Por lo tanto la declinación de las reservas probadas, tendrían una trayectoria como la que se representa en el gráfico II-15 de acuerdo a las cifras de los incrementos en los años recientes.

Las reservas probadas (Ver gráfico II-15), que se encuentran en miles de barriles, soportan una disminución anual promedio de 190 millones de barriles, lo que le hará acabarse, las

<sup>19</sup> Las proyecciones de precio del crudo, están tomadas del Early Release Overview (AEO2012). Existe una diferencia del resultado de la proyección del precio del crudo entre el AEO 2011 y el AEO2012 entre un 12% y un 16% que se ha corregido en esta información.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

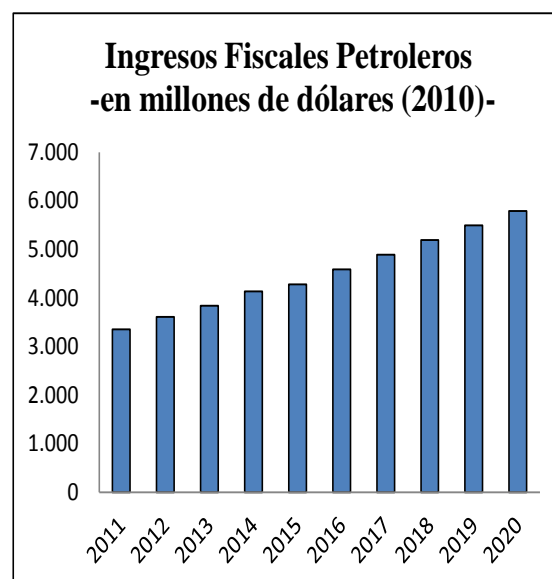
reservas probadas existentes actualmente, en el año 2039 aproximadamente, la curva de declinación, que se observan en el gráfico II-16, es una razón entre los barriles promedios producidos y la producción acumulada en forma anual, por lo que el primer dato obtenido en el año 2011 es 1 y en el año 2020 es 0,11.

Con la información de las proyecciones de precios del petróleo, realizada por la Agencia Internacional de Energía (AEI), y las proyecciones 2011 – 2014 de la Programación Presupuestaria para ese período, realizada por el Ministerio de Finanzas, se construye la serie 2011 - 2017 de las exportaciones e inversiones, gastos y subsidios petroleros que se puede apreciar en el gráfico II-17.

**Gráfico No. II-17**



**Gráfico No. II-18**



Fuente: las proyecciones de precio del crudo del Early Release Overview (AEO2012). Ministerio de Finanzas, Programación Presupuestaria 2011-2014 y Ministerio Coordinador de Energía.

Elaboración propia.

De la diferencia entre las exportaciones petroleras y las inversiones, gastos y subsidios petroleros, obtenemos los ingresos fiscales petroleros que aparecen en el gráfico II-18. Para el año 2011 de arranque se estima ingresos de exportación del orden de los 9.569,1 millones de dólares, mientras que las inversiones, gastos y subsidios petroleros ascienden en ese año a 2.458,3 millones de dólares. Los valores de los ingresos de exportación provienen del volumen estimado de exportación del crudo, multiplicado por la estimación

del precio del crudo estimado en valores de dólares del 2010 por barril. Según la Programación Presupuestaria para el período 2011-2014 realizada por el Ministerio de Finanzas se estima que las exportaciones petroleras en promedio anual serán de 10.927 millones de dólares, las inversiones, gasto y subsidios petroleros para el mismo período son de 3.136,9 millones de dólares. Adicionalmente para obtener los ingresos fiscales petroleros para el caso ecuatoriano, observados en el gráfico 18 se debe descontar el pago de las importaciones petroleras que para el período 2011-2014 representó 4.056,95 millones de dólares. Para el año 2011 por concepto de ingresos fiscales petroleros se llegó a la cifra de 3.351,4 millones de dólares, representados en el gráfico II-18.

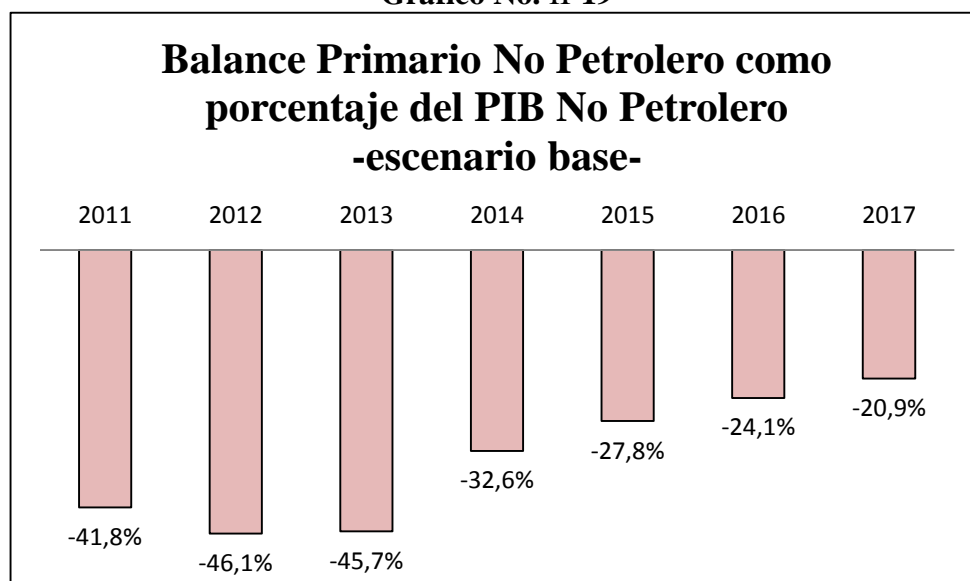
Como se pudo observar anteriormente, la posición fiscal del Ecuador en el pasado reciente, esto es en el período 2008 – 2011, resulta insostenible en el largo plazo, este resultado se relaciona con el deterioro observado en el balance primario no petrolero (BPNP), a medida que la expansión de gastos corrientes y de capital fue alimentado con crecientes ingresos petroleros. Desde la regla más conservadora (Bird in Hand), hasta la regla fiscal más flexible (Presupuesto Balanceado), el fisco ecuatoriano se encuentra en una zona de insostenibilidad fiscal a largo plazo y requiere un ajuste. A continuación a partir del escenario base se procede a aplicar las diversas reglas fiscales, con la finalidad de ir obteniendo resultados para cada regla y posteriormente analizar estos resultados comparativamente.

- **Escenario Base:**

A continuación podemos ver en el gráfico II-19, el resultado del balance primario no petrolero, antes de aplicar regla alguna. Se puede apreciar que el déficit en todo el período supera el 20% del PIB no petrolero, se esperaría que en los años 2016 y 2017 especialmente el déficit se encuentre por encima del 20,5% del PIB no petrolero. Para la construcción del escenario base, se empezó determinando el balance primario no petrolero como porcentaje del PIB no petrolero (PIBNP). En primer lugar se estimó el PIBNP, para lo cual se utilizó las proyecciones del PIB (con base 2000), se procedió a restar las exportaciones petroleras con las importaciones petroleras, ambas con base 2000, para obtener el PIB petrolero, valor que fue dividido para el PIB total. La diferencia entre el PIB y el PIB petrolero, permite obtener el PIB no petrolero.

Las proyecciones para el período 2011-2017 de ingreso total, gasto total e intereses fueron obtenidas del reporte del World Economic Outlook (WEO) de abril del 2012; con estas variables se obtuvieron la relación del ingreso total no petrolero, del gasto total y del pago de intereses de la deuda, respecto al PIB no petrolero (PIBNP), que son las variables que componen el balance primario no petrolero que respecto al PIBNP aparecen en el gráfico II-19.

Gráfico No. II-19

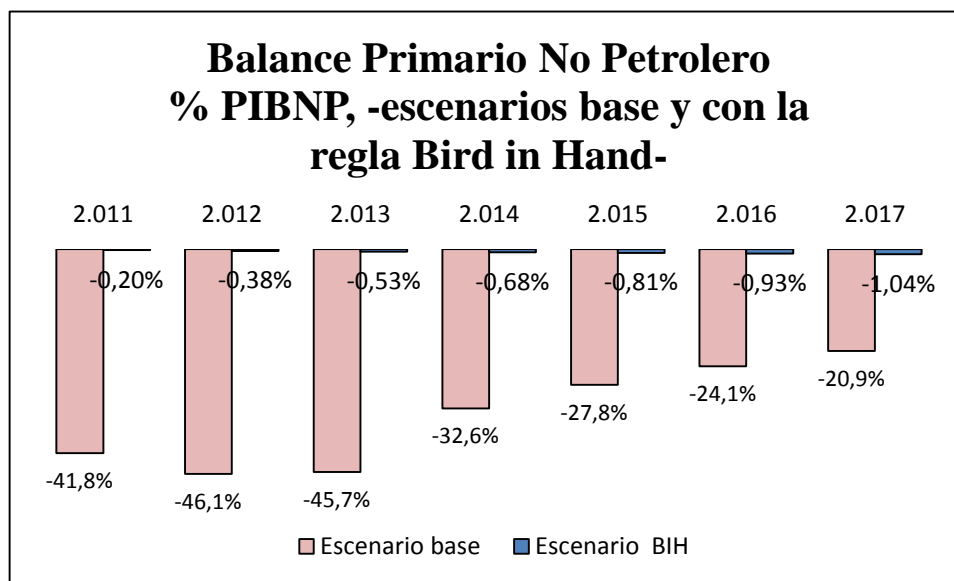


Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

- **Regla Bird in Hand**

Con esta regla los resultados obtenidos, respecto al balance primario no petrolero, se puede apreciar a continuación, en el gráfico II-20. La ventaja de esta regla es que no se utilizan los recursos del fondo de capitalización (que asciende a 3.351,4 millones de dólares al año 2011), es decir este se encontraría disponible. Según esta regla únicamente se utiliza la rentabilidad del fondo calculada a una tasa de interés del 4% anual. Este escenario, implica que para cumplir con la restricción de que el déficit equivalga a la rentabilidad generada por el fondo, implicaría que para cubrir los gastos totales, los ingresos no petroleros deberían crecer en 11,5% del PIBNP en promedio durante cada año del período de análisis.

**Gráfico No. II-20**



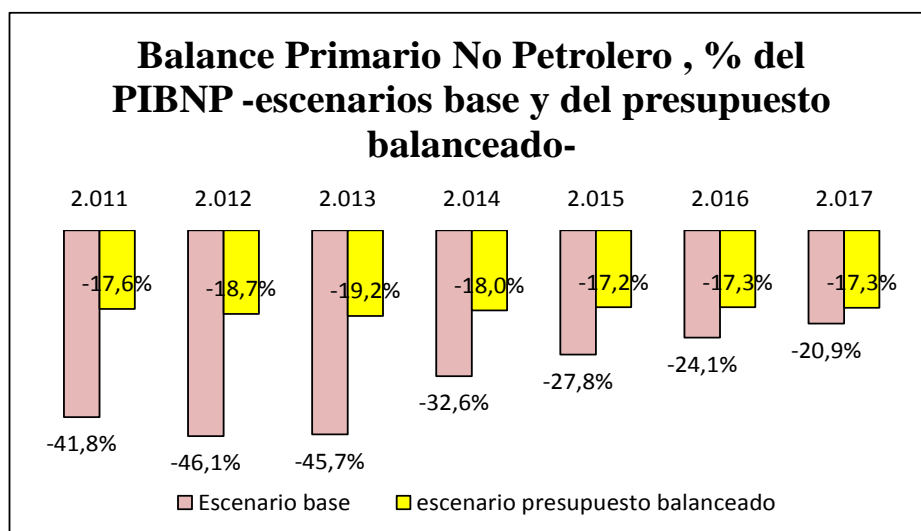
Fuente: Banco Central del Ecuador  
 PIBNP: PIB No Petrolero  
 Elaboración propia.

En este escenario se ajustaría cada año el 96,2% ya que los déficits promedio del Balance Primario No Petrolero respecto al PIBNP, pasó durante el período 2011-2017 del -34.15% en el escenario base, a un déficit del -0,7% en el escenario en el que se aplica la regla Bird in Hand. El año con mayor ajuste en el déficit del BPNP fue el 2012, ya que en este el déficit promedio anual pasó de -46,1% del PIBNP en el escenario base, a un déficit del -0,38% del PIBNP en el escenario una vez aplicada la regla en cuestión, como se aprecia en el gráfico II-20.

- **Regla del Presupuesto Balanceado**

Como se ha señalado esta regla es el otro extremo de la llamada bird in hand, con esta al final del período no se cuenta con ningún fondo, es decir no hay una preservación intertemporal de la riqueza petrolera, puesto que se asume que se usan los recursos petroleros. El déficit no petrolero equivale al ingreso petrolero proyectado. Esto significa que el gobierno calcula un déficit no petrolero máximo equivalente al ingreso neto petrolero de cada año. Esta regla pone en evidencia que no se cubre frente al riesgo de liquidez que un momento dado puede incurrirse cuando disminuya el precio del recurso no renovable.

**Gráfico No. II-21**



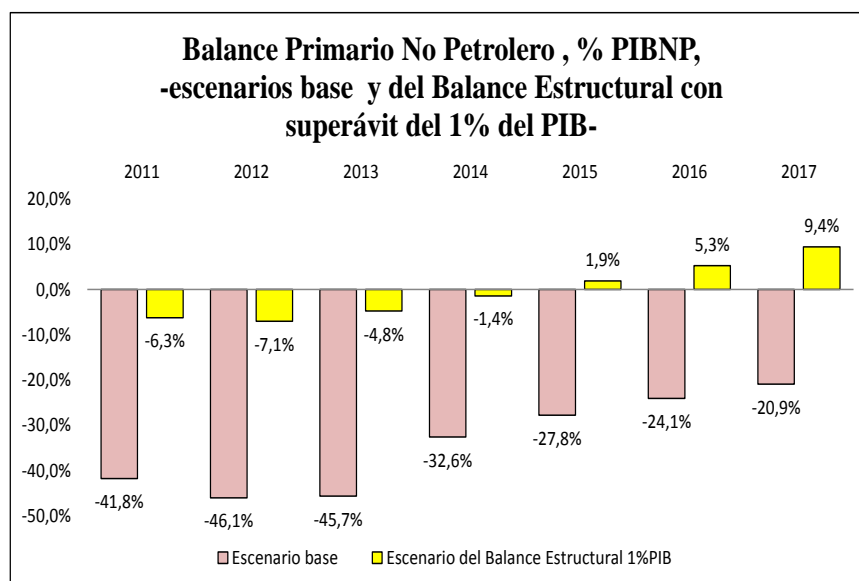
Fuente: Banco Central del Ecuador  
 PIBNP: PIB No Petrolero  
 Elaboración propia.

En el escenario del Presupuesto Balanceado con respecto al escenario base, se produjo un ajuste del balance primario no petrolero, de promedio en el orden del 16,3%, en el período 2011 – 2017, ya que este balance pasó de un déficit promedio de -34,2% en el escenario base, sin regla, a un déficit promedio de -17,9% con regla. El año con el mayor ajuste fue el 2012, ya que alcanzó una variación entre ambos escenarios del 27,4%, al pasar del -46.1% en el escenario base, a -18,7% en el escenario con la regla del presupuesto balanceado en ese año.

- **Regla del Balance Estructural**

Esta regla implementada en Chile, también trae resultados interesantes, como se puede ver en el siguiente gráfico II-22, donde aparece la orientación y resultados de la política fiscal, la regla distingue componentes exógenos y transitorios respecto al discrecional; como se había señalado el gasto total se considera inelástico y por lo tanto como un flujo estructural. Los ingresos se dividen en tributarios y petroleros y se sabe la variable que puede ser susceptible de ajustar, en función del ciclo económico en el que se encuentre. El ingreso petrolero, también se ajusta a los precios de equilibrio de largo plazo.

**Gráfico No. II-22**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
 PIBNP: PIB No Petrolero  
 Elaboración propia.

Por construcción al obtener el saldo estructural se nota la existencia de un sesgo contracíclico, ya que las variables prevaecientes en la ecuación son las estructurales. El ejercicio realizado implicó que se estime un balance estructural en el período de análisis equivalente al 1% del PIB, como en el caso chileno. Para el año 2011, el 1% del PIB que correspondía al balance estructural ascendió a la suma de 663.81 millones de dólares de superávit del balance<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Los pasos seguidos para el cálculo del balance primario no petrolero como porcentaje del PIB no petrolero fueron los siguientes: Primero, se filtraron las variables: impuestos, balance primario, ingresos petroleros y PIB según Holdrick y Prescott; segundo, se obtiene el balance estructural según la fórmula:

$$B_{s,t} = BA_t - T_t + \left( T_t * \left[ \frac{Y_t^*}{Y_t} \right] \right) - IP_t + IP_{s,t}$$

Tercero, se calcula el superavit del balance estructural correspondiente al 1% del PIB observado; cuarto, Para el año 2011 el déficit del balance estructural fue de -5.454,3 millones de dólares, el desafío era que este balance deficitario alcance un superávit igual al 1% del PIB; quinto, se realiza la variación que el desafío obliga, en la diferencia de los ingresos tributarios, tanto estructurales como observados, ajustando de tal manera que los ingresos estructurales “garanticen” el superávit que la regla establece; sexto, se obtienen los ingresos no petroleros sobre el PIB y también sobre el PIBNP; séptimo se obtiene el balance primario no petrolero sobre el PIBNP.



## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

La pregunta que se responde es: ¿cuánto debería alcanzar el ingreso no petrolero para lograr en el año 2011 un superávit del balance estructural equivalente a 663,81 millones de dólares? y la respuesta, fue que se requería en ese año un ingreso no petrolero igual al 36,7% del PIB o al 51,9% del PIBNP.

En el gráfico II-22, encontramos la trayectoria del balance primario no petrolero, en el período (2011-2017), en este gráfico podemos ver al establecer en 1% el superávit del balance estructural, que el resultado deriva de un escenario de déficit en el 2011 a otro de superávit, a partir del año 2015.

En el caso de la regla del Balance Presupuestario Estructural, el balance primario no petrolero respecto al PIBNP varía en el período 2011-2017 en -0,4%. Esto implica que la variación del escenario base respecto a este nuevo escenario es de 33,7 puntos porcentuales al pasar de un déficit de -34,2% en el escenario base a otro de -0,4% en el escenario del balance presupuestario estructural. El año 2012 significó el mayor ajuste del orden de los 39 puntos porcentuales ya que en ese año pasó el déficit de -46,1% a -7,06%<sup>21</sup>.

- **Regla del Gasto Real Constante**

Como resultado de la aplicación de esta regla se puede señalar que el elemento clave es que el consumo o gasto del gobierno, se determina por las expectativas del ingreso permanente y no por el ingreso transitorio, esto quiere decir que un shock externo sobre los ingresos del petróleo, por una caída de su precio, no debería influenciar en el gasto público sino sólo en la medida de que este sea percibido como permanente. Lo importante es la valoración que hace el consumidor (en este caso el gobierno) del stock de riqueza total en manos del sector público, para a partir de allí obtener el ingreso permanente asociado con la riqueza, incluida la petrolera, lo que le da mayor sostenibilidad fiscal de largo plazo, aunque no está cubierto del riesgo de liquidez. Según el gráfico II-23 se aprecia la trayectoria del escenario del gasto del gobierno. Se ha hecho una valoración en función de las reservas probadas de

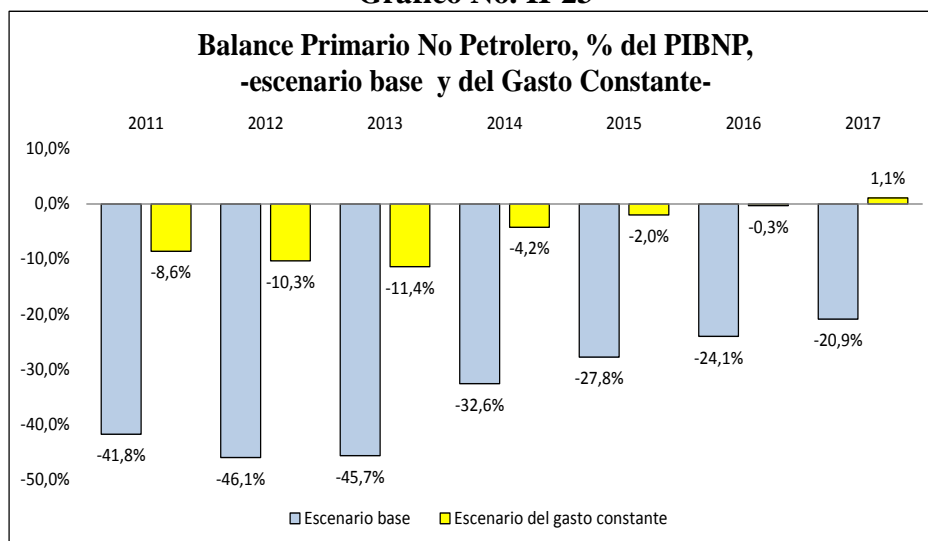
---

<sup>21</sup> Se realizó también la estimación con un superávit estructural del 0,5% del PIB, lo que representó un aumento de 3 puntos porcentuales en el déficit, debido a que en lugar de -0,4% del PIBNP de déficit en el período 2011-2017, con superávit de 1%, se pasó a un déficit de -3,4% del PIBNP con superávit del 0,5% en el balance estructural.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

petróleo y de acuerdo a los precios proyectados por la Agencia Internacional de Energía como se ha señalado oportunamente. En la valoración de la riqueza petrolera, manteniendo los mismos niveles de producción, se muestra que no se incrementan cada año de manera significativa, por lo que la riqueza petrolera generaría recursos hasta el año 2043, aproximadamente 32 años más, esto genera un valor actual anual de los flujos realizados de algo más de 40.125 millones de dólares en valor presente, generando un retorno anual de 1605 millones de dólares, estimando este valor al 4% del valor actual de la riqueza petrolera. Claramente se puede observar que no cabe una separación en el cálculo del balance primario entre petrolero y no petrolero.

**Gráfico No. II-23**



Fuente: Banco Central del Ecuador

PIBNP: PIB No Petrolero

Elaboración propia.

Con la información señalada, más los ingresos tributarios esperados y menos el pago de intereses por concepto del servicio de la deuda, se alcanza el gasto total que sería el mismo en los años analizados; de esta manera el Gobierno puede optimizar su sendero de gasto real constante, maximizando la función de bienestar y alcanzando la sostenibilidad fiscal en el largo plazo<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Según la regla del gasto constante, por el lado de los ingresos estarían los ingresos no petroleros o permanentes provenientes del pago de tributos. Por el lado de los gastos totales se realiza la sumatoria del promedio anual de ingresos no petroleros, más el retorno anual de la riqueza petrolera. Respecto al balance primario se obtiene la diferencia entre ingresos y gastos y se excluyen el pago de intereses.

El ajuste, significa que en promedio durante el período 2011-2017 la relación entre el balance primario no petrolero y el PIBNP serían del -5,1%. Respecto al año base variaría el promedio del balance primario no petrolero en 29,0%, ya que pasaría de un déficit del -34,2% en el escenario base, a un déficit de -5,1% en promedio en el período luego de aplicar la regla del gasto constante. Esta regla no explicita la diferencia entre gasto corriente y de inversión que debería existir por lo que no se aprecia el concepto de responsabilidad intergeneracional, debido a que los ingresos petroleros son utilizados para cubrir sea gasto corriente o de inversión, tomando en consideración que el petróleo es un bien patrimonial y el momento en que se lo vende, el país se está descapitalizando.

- **Regla del ingreso permanente financiador del gasto permanente**

En esta regla se considera a los gastos corrientes o permanentes o no petroleros diferenciados de los gastos no permanentes, petroleros o de capital. Al incluir en el análisis de largo plazo la regla actualmente vigente en el Ecuador que consiste en que los ingresos permanentes serán los que financien los gastos permanentes, encontramos que si bien los gastos permanentes son sensiblemente prioritarios o inelásticos, dadas las características de los mismos, es importante señalar que aparece como una regla pro cíclica, esto quiere decir, que al aumentar el precio del petróleo, el gasto total crece y en una disminución del precio del crudo el gasto total descende, debido a que la inversión también cae; por otro lado si el ingreso permanente aumenta, muchas veces como resultado de una reactivación económica, el gasto también aumentará por el lado de los gastos corrientes<sup>23</sup>.

En el gráfico II-24 podemos notar que con la implementación de la regla fiscal, el déficit del balance primario no petrolero disminuye en todos los años respecto al escenario base. En promedio la variación del balance primario no petrolero respecto al PIBNP es de 12,8%, ya que pasa de un promedio de -34,2% en el escenario base a otro de -21,3% en el escenario en el que los ingresos permanentes son los que deben financiar los gastos

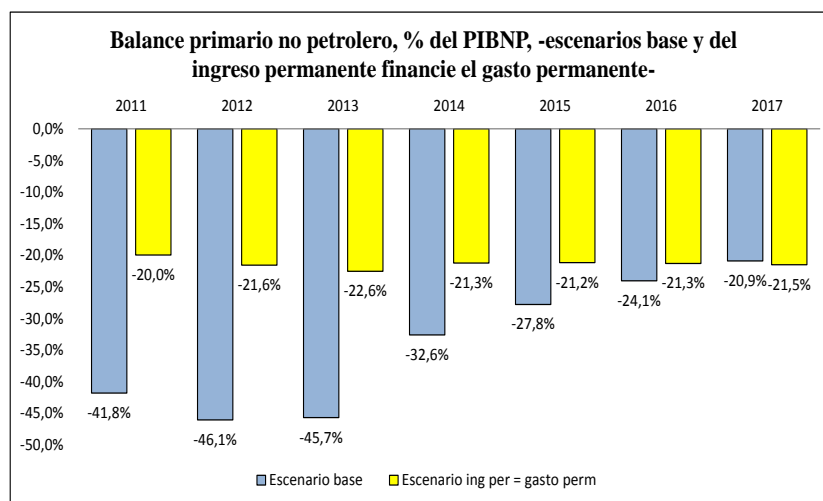
---

<sup>23</sup> Para calcular el balance primario no petrolero en relación al PIB no petrolero, uno encuentra en las estadísticas oficiales separados los ingresos petroleros de los no petroleros, ahora además se separan los gastos corrientes o permanentes de los gastos de capital o no permanentes. Entonces el balance primario no petrolero es la diferencia de los ingresos permanentes o no petroleros con los gastos totales más el pago de intereses de la deuda dividido para el PIBNP.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

permanentes, es decir se establece un ancla o techo al gasto permanente en función del crecimiento del ingreso permanente o no petrolero. Esa es una de las claras ventajas de esta regla ya que impide pagar los costos de un gasto corriente volátil. Como se ha constatado los costos en calidad y efectividad de los gastos volátiles son altos, gracias a esta regla los gastos corrientes que son muy importantes para la estabilidad macroeconómica, incluso política, de la nación están cubiertos y atados a los ingresos permanentes, de ahí que estos gastos permanentes no tienen por qué ser variables frente a los cambios en el precio del petróleo, hecho que si sucedía mientras no existía la regla fiscal que se está analizando.

**Gráfico No. II-24**



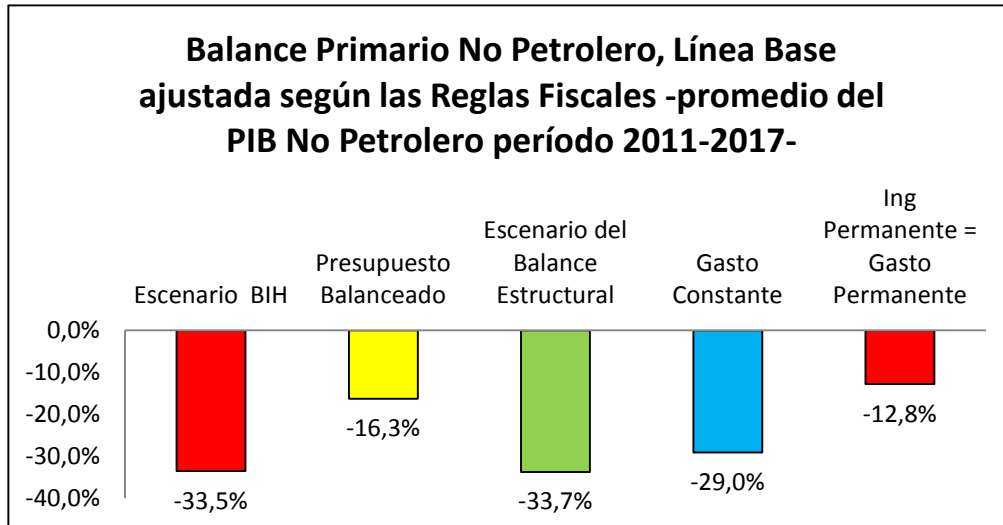
Fuente: Banco Central del Ecuador

PIBNP: PIB No Petrolero

Elaboración propia.

En los gráficos II-25 y II-26, se puede constatar los resultados en términos del costo del ajuste que significaría la implementación de cada regla, por un lado tenemos la regla Bird in Hand que estaría entre las más conservadoras como se anotó y además los costos sociales del ajuste representado en el caso de la Bird in Hand sería inmediata, lo que sería una ventaja si las reservas probadas de riqueza petrolera se vuelven obsoletas lo que traería como consecuencia una abrupta caída en el precio del petróleo.

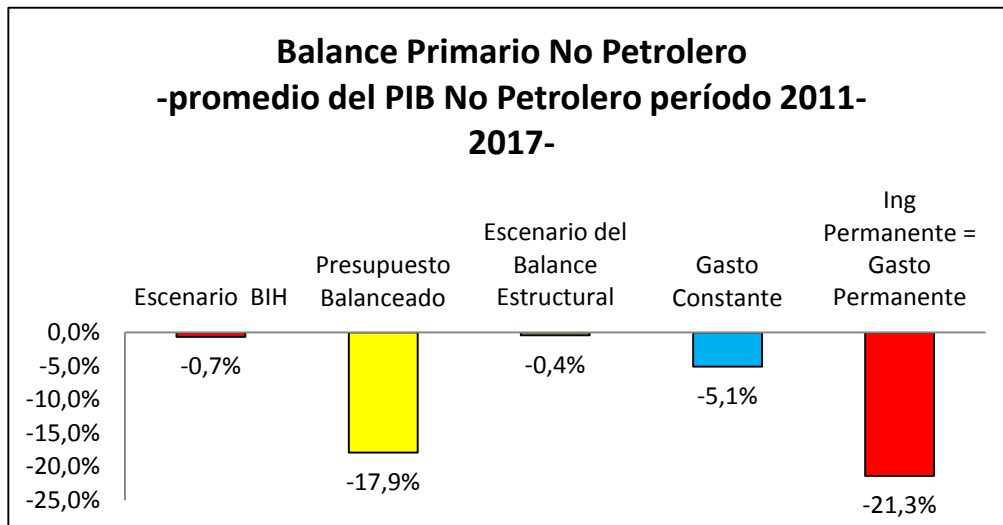
**Gráfico No. II-25**



Elaboración propia.

Respecto a la regla que se encuentra vigente en el Ecuador, la de “ingresos permanentes igual a los gastos permanentes” y donde los ingresos no permanentes o petroleros financian los gastos de capital o inversiones, se estaría garantizando la existencia de retornos en el futuro de las inversiones que se realicen, lo que permitiría hacerle sostenible en el largo plazo a la riqueza petrolera que en algún momento se acabará.

**Gráfico No. II-26**



Elaboración propia.

Estos retornos a la sociedad, convertidos en ingresos permanentes, deberían permitir que las futuras generaciones se beneficien de la riqueza petrolera aun cuando esta ya se haya extinguido. En la regla del Presupuesto Balanceado, dada su característica, no existirían recursos petroleros en el futuro ni expresado en capital financiero ni tampoco en capital físico.

En el caso de la regla del balance estructural no es muy comparable con las restantes reglas ya que en este, se incorpora el componente estructural de la riqueza petrolera, obtenido de la tendencia del precio del crudo de largo plazo.

Adicionalmente, cabe señalar que al contemplar las reglas propuestas, la regla del balance estructural se parece más a la del “ingreso permanente igual al gasto permanente” porque en ambas hay un sesgo hacia el balance estructural, debido a que se descartan las variables que generan volatilidad por el ciclo. En el caso de la regla del “ingreso permanente igual al gasto permanente” las variables que menos se comportan al vaivén del ciclo en la determinación del balance primario no petrolero son los ingresos tributarios o permanentes y los gastos corrientes o permanentes.

### **6. CONCLUSIONES**

Como se ha mostrado a lo largo de todo el capítulo el indicador denominado balance primario no petrolero, es el que debería orientar la formulación de la política fiscal, ya que muestra de manera fehaciente el esfuerzo que realiza el país, por darle o no, oportunidades al “sesgo de déficit” en que incurren, por regla general los gobiernos. Este indicador permite distinguir los componentes petrolero y no petrolero.

La regla del “ingreso permanente igual al gasto permanente” permite analizar lo que sucede entre el ingreso permanente, impositivo o no petrolero y el gasto permanente o corriente. El momento en que el gasto permanente está anclado al ingreso permanente, se está obligando a ajustar de manera gradual al gasto permanente, solamente crecerá el gasto permanente si crece el ingreso permanente, por ley este ingreso es el que financia o cubre al gasto permanente. De este modo una parte importante del gasto no estaría sujeta a las variaciones o volatilidad de los ingresos petroleros. Con lo cual los altos costos de tener volatilidad en el gasto público estarían atenuados.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

La implementación de una regla fiscal y la determinación de la magnitud del déficit no petrolero, debe ir de la mano de consideraciones no cuantitativas como lo relacionado con el destino de los recursos petroleros (por ejemplo, regulando de forma tal que estos recursos se destinen a inversión). Además respecto a la magnitud óptima del déficit (que no necesariamente es el más bajo) se debería incorporar a la riqueza petrolera más que al flujo de los ingresos provenientes de ese recurso, tendiendo a disminuir los déficit fiscales no petroleros. La existencia de riqueza petrolera debería impedir que se generen incentivos que impidan el desarrollo de otras áreas productivas en el país.

Como se pudo observar, la posición fiscal del Ecuador en el pasado reciente, a partir de la información proporcionada por el déficit primario no petrolero para el período 2008 – 2011, resulta insostenible en el largo plazo. Efectivamente existe un marcado deterioro del balance primario no petrolero (BPNP), ya que mientras crecía el precio del petróleo se expandían los gastos corrientes y de capital, en el período señalado. Es decir, mientras el ingreso petrolero va ganando terreno como fuente generadora de ingresos fiscales para el Ecuador, el déficit primario no petrolero tiende al deterioro desde el 2007, año en que empezó a crecer el precio del petróleo con mayor fuerza.

La economía ecuatoriana continuó siendo extremadamente dependiente desde el punto de vista fiscal de la exportación del petróleo. El creciente incremento del déficit primario no petrolero reflejó la vulnerabilidad del gobierno a los vaivenes en los términos de intercambio. Adicionalmente en el período 2007-2009 se produjo la inyección de recursos provenientes de la riqueza petrolera anterior, recursos que fueron utilizados para satisfacer los crecientes gastos propios de la gestión gubernamental en un país con necesidades de inversión en capital humano y físico; de esta manera el gobierno también logró ganar apoyo político. Adicionalmente en el corto plazo el gobierno de ese entonces enfrentó el riesgo de liquidez, que apareció como consecuencia de un shock externo que afectó el precio internacional del crudo, en el período 2008-2009 a raíz de la crisis internacional reciente, que afortunadamente para el gobierno no duró mucho tiempo.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

- La política fiscal pro cíclica.

En la tabla 12 podemos ver, desde el año 2000 hasta el 2006, la política fiscal caracterizada por ser pro-cíclica, es decir se generaron impulsos fiscales que implicó una variación positiva del balance primario no petrolero (ó disminución del déficit del BPNP), es decir una política fiscal contractiva, poniendo en evidencia que la desviación temporal del PIB pudo haber permitido un estímulo fiscal más grande que el observado. En el año 2007, se cambia la política fiscal, con la incorporación al Presupuesto de recursos provenientes de los fondos petroleros. En el último trienio cambia la tendencia y se observa una política fiscal contra-cíclica. A continuación, en la tabla 12 se observa el carácter pro cíclico o anti cíclico de la política fiscal, por períodos.

**Tabla No.12, Ecuador: Política Fiscal Pro o Contra cíclica. Promedios por Períodos**

Período	Brecha del Producto	Impulso Fiscal	Brecha del Producto (signo)	Impulso Fiscal (signo)	Política Fiscal
2000 - 2002	-2%	9%	-	+	Pro cíclica
2003 - 2005	-2%	19%	-	+	Pro cíclica
2006 - 2008	0,5%	-15%	+	-	Pro cíclica
2009 - 2011	-1%	-128%	-	-	Contra cíclica

Elaboración propia

A continuación se analizan las reglas de corto plazo, para contrarrestar el riesgo de liquidez y la aplicación de reglas de largo plazo para superar el riesgo de solvencia esperable si el déficit primario no petrolero se hace creciente y permanente.

- En el Corto Plazo

Partiremos señalando que la dolarización arranca en enero del 2000, para lo cual se implantan reglas fiscales cuantitativas, a través de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal (LOREYTF) que se implementó desde el mes octubre del 2002. Mientras que las reglas fiscales de la Ley de Planificación y Finanzas Públicas, contempla la implementación de las reglas fiscales fijadas en el año 2010. Las medidas para



## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

enfrentar el riesgo de liquidez se ha expresado en los resultados de las simulaciones al aplicar las reglas fiscales en los años más importantes de la crisis reciente.

A continuación se resume los resultados partiendo de dos simulaciones del período de la crisis financiera internacional, correspondiente a los diez trimestres que van desde el primer trimestre del 2008 hasta el segundo trimestre del 2010.

**Tabla No.13**

RESULTADOS PROMEDIO DE LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS IMPULSADAS CON LA LEY ORGANICA DE RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL Y LA LEY ORGANICA DE FINANZAS PUBLICAS COMPARADA CON LOS DATOS EXISTENTES SIN ADOPTAR LAS REGLAS, PROMEDIO RESPECTO A LOS DIEZ TRIMESTRES ANALIZADOS ENTRE EL I DEL 2008 Y II DEL 2010 -PORCENTAJE DEL PIB- (Variaciones trimestrales y anual)				
	Δ REGLAS LOREYTF - LB	Δ REGLAS LEY FIN PUB. - LB	VAR. TRIMESTRAL PROMEDIO LEY FIN PUB	VAR. ANUAL LEY FIN PUB
INGRESOS NO PETROLEROS	-0,92	0,00	0,00	0,00
GASTOS TOTALES	-3,27	-1,02	-1,02	-4,06
GASTOS CORRIENTES	-1,86	-1,02	-1,02	-4,06
GASTOS DE CAPITAL	-1,64	0,00	0,00	0,00
BALANCE PRIMARIO	2,35	1,02	1,02	4,06
BALANCE PRIMARIO PETROLERO	3,27	1,02	1,02	4,06
BALANCE PRIMARIO NO PETROLERO	2,35	1,02	1,02	4,06

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración propia

La variación de los resultados por la implementación de las reglas de la LOREYTF respecto a la línea base, detallados en la tabla 13, muestra una disminución en los ingresos no petroleros, ya que una de esas reglas contempla la disminución de la carga impositiva a las empresas para incentivar la producción, lo que reduce los ingresos no petroleros. También se evidencia una fuerte disminución del gasto tanto del corriente como del gasto de capital. Aplicando las mismas reglas que contiene la LOREYTF, encontramos que el balance primario varía positivamente. Respecto al balance primario no petrolero este varía en 2.35% trimestralmente, ya que pasa sin reglas del -0,3% del PIB hasta el 2,1% con las reglas fiscales establecidas en el año 2002.

En el caso de la aplicación de las reglas de la Ley de Planificación Finanzas Públicas, vigentes desde el año 2010, encontramos que la mejora de los indicadores presupuestarios son menos importantes cuantitativamente, esto quiere decir que no hay variación en los ingresos no petroleros y tampoco en los gastos de capital, la disminución del gasto corriente o permanente trimestral es de -1.02%. El ahorro en ese gasto es el resultado de la

implementación de la regla, ya que sin la regla, como sucedió en la realidad, el gasto permanente siguió creciendo trimestralmente en esa magnitud amparado en el financiamiento de unos ingresos petroleros crecientes. El balance primario no petrolero mejora en 1.02% una vez aplicadas las reglas. Adicionalmente hay consideraciones cualitativas encomiables.

Cabe reflexionar respecto a la orientación que tuvieron los dos tipos de reglas, por un lado las primeras fueron más drásticas en la disminución del gasto, que seguramente se habría reflejado en la disminución del gasto social, como es la construcción de hospitales, escuelas, vías de transporte, inversión en capital humano etc., sin embargo las dos reglas fiscales mejoraron en el corto plazo la situación del déficit primario total y no petrolero luego de su implementación en las respectivas simulaciones.

La regla actualmente implementada, permite generar estabilidad macroeconómica de corto plazo y es sustantiva ya que le vuelve invulnerable ante los shocks externos provenientes de la caída del precio del petróleo, debido a que una caída del precio del petróleo no afecta al gasto permanente debido a que este se financia con el ingreso permanente.

- La trayectoria de los recursos naturales no renovables en el largo plazo
- La regla bird in hand, (BIH), señala que el máximo déficit que se puede alcanzar bajo esta regla, es igual a los retornos provenientes de los ingresos obtenidos de las reservas probadas de petróleo, conforme se vaya extrayendo el petróleo, por eso es pájaro en mano. Según esta regla se tendría que aplicar exigentes medidas de austeridad para poder cumplir con las exigencias de déficit que propone esta regla; aunque la ventaja es la existencia del fondo financiero que se capitalizaría en el tiempo con los recursos de las reservas petroleras extraídas. Otra ventaja de esta regla es que, apela al motivo precautorio, frente a la incertidumbre en el precio y en la calificación de obsolescencia que rodea a la riqueza petrolera. Depender de un monto tan pequeño de riqueza petrolera aplicando la regla, como se anota, no tendría mayor impacto fiscal en el caso de que el precio descienda por debajo de los costos de extracción o incluso se haga cero por obsolescencia del petróleo.
- En el caso de la regla del Presupuesto Balanceado, en contraposición a la anterior, el máximo déficit aceptado equivaldría al ingreso neto petrolero de cada año; con lo cual

el máximo déficit primario no petrolera tolerable sería bastante más alto que en el caso de la regla bird in hand. Sin embargo bajo la regla del Presupuesto Balanceado no existiría el fondo, cuando la riqueza petrolera se extinga.

- El resultado de la regla del Gasto del Balance Estructural, adaptado a un contexto de país con recurso natural no renovable, implica la corrección del déficit de forma gradual, ya que únicamente se tomaría en cuenta los valores que respondan a una trayectoria estructural en lugar de cíclica, si el precio del petróleo varía no se le toma en cuenta si es cíclico, salvo la parte que varía según el precio de largo plazo. Igualmente habrán partes de gasto que sea estructural y otros que respondan al ciclo, eliminándose del análisis este último. Cabe plantear que en el caso de la regla del Balance Estructural, se procede al cálculo del mismo como la diferencia entre el balance observado menos el balance cíclico, lo que le permite al tomador de decisiones no distraer la información referente a aquellos aspectos en los que no puede intervenir y centrarse en aquellos que puede afectar, por ejemplo el ingreso y gasto estructural. Para corregir, respecto a la línea base en la que se encuentra el país en el período 2011-2017, implicaría que en este año la reducción del déficit debería ser del orden del 33,7% del PIBNP.

La economía ecuatoriana, se mantiene, aunque en menor medida, vulnerable a shocks externos, relacionados con cambios en los precios de petróleo, gracias a las reglas implementadas en el 2010.

El otro aspecto de largo plazo que debe ser incorporado en el análisis de un país con la existencia de recursos naturales no renovables o concretamente con riqueza petrolera, tiene relación con el destino que se dé a los ingresos provenientes de la explotación petrolera, tomando en cuenta que esa riqueza no es patrimonio exclusivo de la actual generación, sino que también pertenece a las venideras. En algún momento se acabará el petróleo y las futuras generaciones no podrán beneficiarse de este recurso no renovable, con excepción de la inversión física, capital humano, innovación y tecnología que quedaría. El destino de los ingresos petroleros debe procurar retornos que permita, a las futuras generaciones, acceder a los mismos bienes públicos y naturales sin que por ese motivo deban contribuir adicionalmente a la caja fiscal. De ahí que invertir en activos físicos o financieros deberían

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

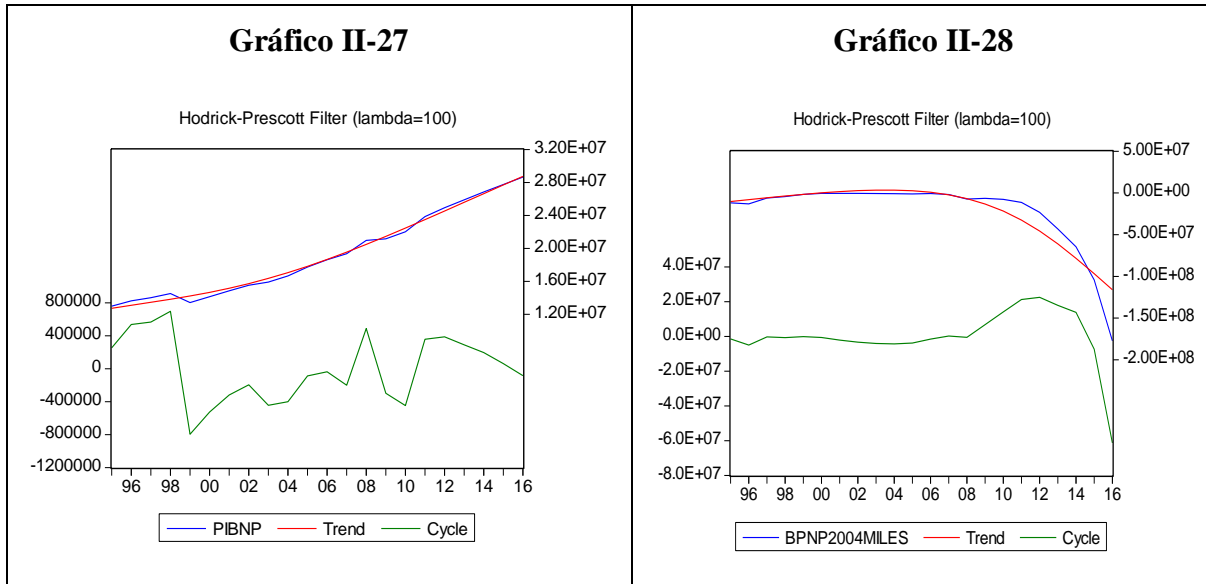
generar una rentabilidad social, que asegure que no se ha realizado un gasto dispendioso del recurso no renovable.

La regla vigente en el Ecuador, dependerá de los ingresos llamados “genuinos”, estructurales, permanentes, corrientes, tributarios o no petroleros, es decir ingresos, en gran medida, alejados de los ciclos. Los ingresos petroleros afectados desde el exterior por sus precios internacionales, financiará la inversión o gasto no permanente.

La responsabilidad intergeneracional, que plantea el dilema entre gastar/explotar o no gastar/ ni explotar los recursos no renovables sean estos financieros o físicos, coloca a la opción de no hacerlo en el pago de un costo de oportunidad, que puede ser más alto que los retornos que pueden obtenerse de mantener los recursos no renovables sin ser utilizados, a partir de este razonamiento lo recomendable es que maximizando el respeto de los derechos a la naturaleza, como señala la actual Constitución ecuatoriana, esos recursos sean bien invertidos, con retornos que permitan generar ingresos en el futuro lo suficientemente grandes para mantener e incluso mejorar el nivel de vida de las futuras generaciones

## 7. ANEXOS

### ANEXO I: APLICACIÓN DEL MÉTODO HODRICK PRESCOTT



El gráfico II-27, se obtiene el PIBNP cíclico y estructural a partir de la información observada y del balance primario no petrolero (BPNP) filtrándola con el método Hodrick Prescott, cuyo resultado gráfico se puede observar en el gráfico II-28.

## ANEXO II: CALCULO DEL BALANCE ESTRUCTURAL

Se la reconoce como la regla fiscal Chilena (Marcel 2003). En la implementación de esta regla, se requiere extraer conclusiones sobre la orientación y resultados de la política fiscal al distinguir los componentes exógenos y transitorios del componente discrecional de los agregados fiscales. La regla permite a los tomadores de decisiones enfocar sus esfuerzos sobre la parte del resultado fiscal que realmente está bajo el espacio de su influencia. Siguiendo a Hageman (1999), las cuentas fiscales se dividen en sus cuatro flujos principales, que son: los ingresos totales divididos, primero en ingresos por petróleo, ingresos tributarios y otros ingresos estructurales. El gasto se asume inelástico y por lo tanto como un flujo estructural. El cálculo del balance estructural, ajusta los ingresos tributarios a la posición relativa que se ocupe en el ciclo económico en un momento determinado. Asimismo, el ingreso por hidrocarburos se ajusta a la noción de precios de equilibrio de largo plazo. Por construcción de la regla, la política fiscal tiene un sesgo contracíclico, ya que permite la operación de los estabilizadores automáticos: mientras los ingresos fiscales fluctúan contra el ciclo económico, la expansión del gasto es más suave siguiendo la evolución de la capacidad productiva de la economía. La fórmula para el cálculo es la siguiente:

$$B_{s,t} = BA_t - T_t + \left( T_t * \left[ \frac{Y_t^*}{Y_t} \right] \right) - IP_t + IP_{s,t}$$

Donde:

$B_{s,t}$ : Balance Estructural en el período t.

$BA_t$ : Balance Ajustado en el período t.

$T_t$ : Ingresos Tributarios Netos

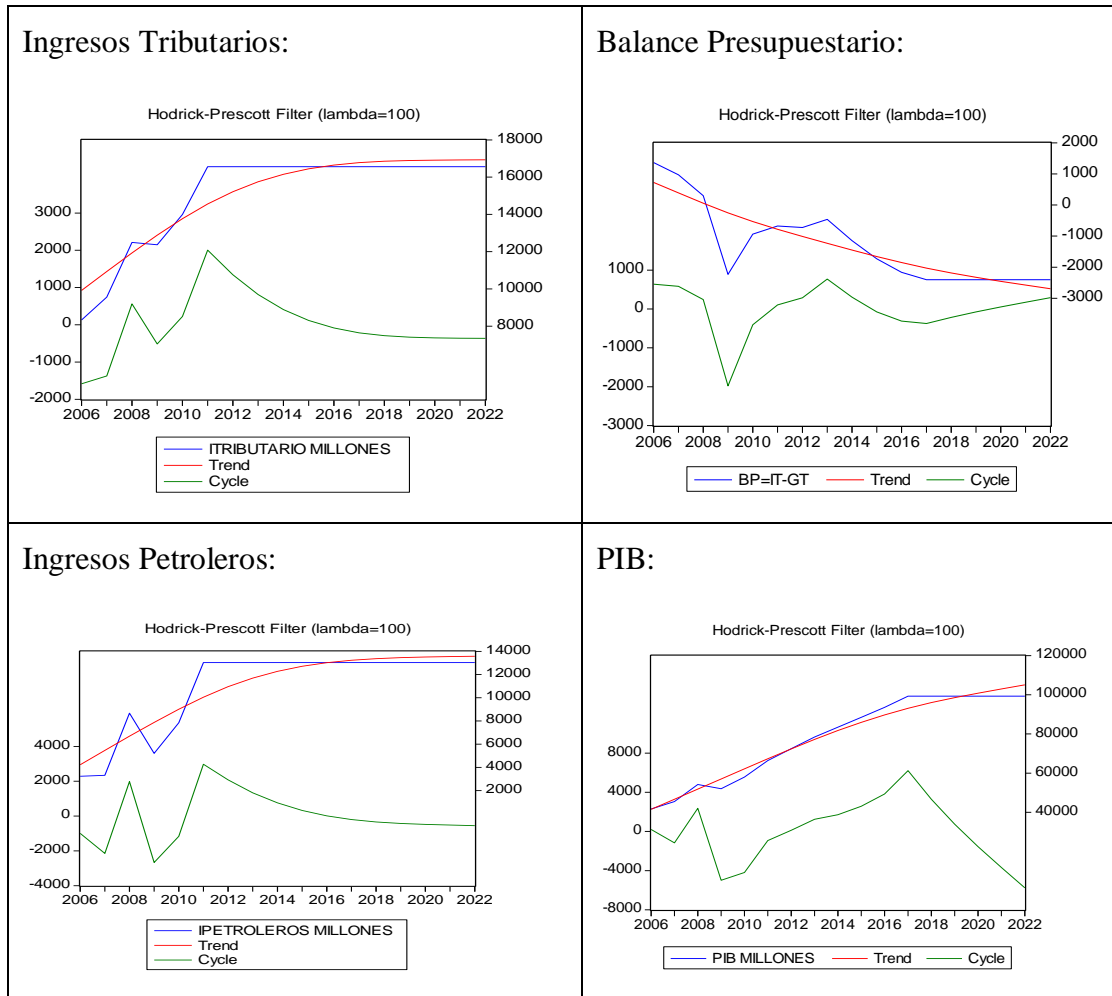
$T_t^*$ : Ingresos Tributarios Netos Estructurales

$Y_t$ : Producto Interno Bruto Efectivo.

$Y_t^*$ : Producto Interno Bruto Potencial.

$IP_t$ : Ingresos Petroleros Netos Efectivos.

$IP_{s,t}$ : Ingresos Petroleros Netos Estructurales.



## Balance Estructural

Combinando las estimaciones de ingresos estructurales totales y gastos estructurales es posible aplicar la definición de balance estructural como la diferencia entre el balance observado y el balance cíclico.

$$BS_t = BO_t - BC_t$$

$$(Y_s - G_s)_t = (Y_o - G_o)_t - (Y_c - G_c)_t$$

- Y: Ingresos Totales
- G: Gastos Totales
- O: Observado
- C: Cíclico
- S: Estructural

## ANEXO III: REGLA DEL INGRESO PERMANENTE

La asignación intertemporal de los recursos fiscales en la cual se basa esta regla, continuando con Barnett y Ossowski (2002), parte del supuesto de que el gobierno, como agente racional, el mismo que escoge una política impositiva y una política de gasto para maximizar la siguiente función objetivo de bienestar social:

$$\max_{\{G_t\}_{t=1}^{\infty}} \sum_{t=1}^{\infty} \beta^{t-1} U(G)_t \quad (1)$$

Dónde:

$\beta$  es el factor de descuento ( $\beta R=1$ )

$U(G)_t$ = Función de utilidad social y la maximización está sujeta a las ecuaciones (1) y (2).

Este problema produce una solución analítica cercana que es independiente de  $U(G)_t$ . La condición de primer orden, o ecuación de Euler, está dada por:

$$U'(G_t) = \beta R U'(G_{t+1}) \quad (2)$$

Donde  $U'(G_t)$  denota la derivada.

$$B_t = R B_{t-1} + G_t - T_t - Z_t \quad (3)$$

$$\lim_{s \rightarrow \infty} B_{t+s} = 0 \quad (4)$$

Donde:

- $B_t$ : Deuda del Gobierno
- $R$ : Tasa de interés (constante)
- $G_t$ : Gasto primario del Gobierno
- $T_t$ : Ingreso no petrolero
- $Z_t$ : Ingreso petrolero

Desde  $\beta R=1$ , independientemente de  $U'(G_t)$  el resultado emerge así:  $G_{t+1}=G_t=\bar{G}$  o simplemente señalando que el gasto del gobierno es constante. Además, el gasto es solamente igual al ingreso permanente o al retorno sobre el valor presente descontando de la riqueza. Formalmente:

$$\bar{G} = T + \frac{r}{R} \sum_{i=0}^{\infty} R^{-i} Z - r B_{t-1} \quad (5)$$



## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

Donde el término del medio es el retorno sobre el valor presente descontado de los ingresos petroleros –esto es, la riqueza petrolera.

La obsolescencia puede ser modelada como una forma específica de incertidumbre, en la cual el precio futuro del petróleo cae a cero, y permanece allí por siempre. Poniendo  $\pi$  como la probabilidad (se asume es constante) de petróleo que luego pasará a ser obsoleto en un período dado, luego la ecuación (4) se vuelve:

$$U'(G_t) = \beta R[(1 - \pi)U'(G_{t+1}^P) + \pi U'(G_{t+1}^O)]$$

Donde  $G_{t+1}^P$  es el gasto del gobierno si los precios de petróleo se mantienen positivos en  $t+1$ , y  $G_{t+1}^O$  el gasto que podría ocurrir si los precios se hacen cero. Para el caso de que el petróleo se vuelva obsoleto, no habría incertidumbre y el gasto del gobierno sería  $G_{t+1}^O$  simplemente igual al ingreso permanente. En contraste,  $G_{t+1}^P$  está basado en el ingreso permanente, en el evento que los precios petroleros son todavía positivos, así es claro que  $G_{t+1}^P > G_{t+1}^O$  y  $G_{t+1}^O$  es sustancialmente más pequeños dado que el valor presente descontado de las reservas petroleras es relativamente grande.

El impacto del riesgo soberano es más fácil ver mirando alguna de las condiciones de primer orden. En particular, es deuda positiva (técnicamente al final del período) luego se aplica la siguiente condición de primer orden.

$$U'(G_t) = \beta \tilde{R} U'(G_{t+1})$$

Donde  $\tilde{R} = 1 + r + \rho$ , y  $\rho$  es el premium soberano (tal que  $\rho > 0$ ). Siendo  $\tilde{R} > R$ , luego este debe ser el caso en el que  $\beta R > 1$  y por lo tanto  $G_{t+1} > G_t$ . Esto indica que el gasto del gobierno al menos mientras la deuda es positiva, éste se mantendrá creciendo.

## ANEXO IV: ANALISIS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL

Siguiendo a Zambrano et. al.(2010) y a Arizala et.al. (2008), se realiza el análisis de sostenibilidad fiscal de mediano plazo utilizando la información de simulaciones de las diferentes reglas fiscales en relación al escenario base. Se analiza los elementos básicos envueltos en el uso de la metodología de gráfico de abanicos (Fan Charts) aplicada al Análisis de Sostenibilidad de Deuda (DSA por sus siglas en inglés) y proponemos varios aportes de las técnicas econométricas con pronósticos externos.

Zambrano plantea el análisis utilizando el enfoque probabilístico para la trayectoria de la deuda pública que se encuentra en el World Economic Outlook (WEO). Estas técnicas logran obtener la distribución de probabilidad de la relación deuda / PIB, combinando diferentes metodologías de análisis multivariado de regresión y pronósticos externos. La metodología utiliza la información estocástica contenida en la matriz de varianzas y covarianzas de la aplicación de un modelo de vectores autoregresivos (VAR) para las variables involucradas en la dinámica de la deuda. Formalmente, el modelo estimado para la construcción de gráficos de abanicos de probabilidades es el siguiente (Arízala et.al.,2008).

Se inicia con la ecuación básica de movimiento para la deuda como porcentaje del PIB, tenemos:

$$d_t = \frac{(1 + r_t)}{(1 + g_t)} d_{t-1} - f_t \quad (1)$$

Las variables involucradas en la determinación de  $d_t$  se determinaron en el capítulo introductorio. El Modelo del Vector Autoregresivo es conocido debido a su poder predictivo y porque este no descansa sobre la construcción de un modelo teórico. Consideremos el siguiente modelo VAR:

$$Y_t = u_0 + \sum_{k=1}^p u_k Y_{t-k} + \xi_t \quad (2) \text{ Donde: } Y_t = (r_t, g_t, f_t); \xi \sim N(0, \Omega)$$

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

En este caso  $Y_t$  es un vector que contiene  $N$  variables (N-Var). Por ejemplo,  $Y_t = (r_t, g_t, f_t)$  donde  $r_t$  representa la tasa de interés,  $g$  es la tasa de crecimiento del PIB,  $f$  es el resultado primario del gobierno, y donde  $t$  indica el período y  $k$  el orden de la autoregresión, cabe indicar que otros modelos incluyen la tasa de inflación y el tipo de cambio, en el caso del Ecuador no son por ahora variables relevantes.  $\xi$  es el vector de error con una matriz  $\Omega$  de varianzas – covarianza, y  $u_k$  es el vector de coeficientes. Las variables incluidas en el VAR pueden ser más que las variables que entran en la ecuación (1), dependiendo de la especificación del modelo. El enfoque probabilístico para estimar las posibles trayectorias de la deuda pública sobre el PIB se basa en la generación de 100 shocks aleatorios sobre cada una de las variables del VAR, determinando por lo tanto un vector de dimensión  $1000 \times N$ . Las trayectorias formalmente determinadas son:

$$x_t^s = x_t^{VAR} + n_t \quad (3)$$
$$n_{t+1}, \dots, n_t \text{ para } t [t + 1, T]$$
$$n_t = W\varphi_t \quad \text{Dónde: } \varphi_t \sim N(0,1)$$

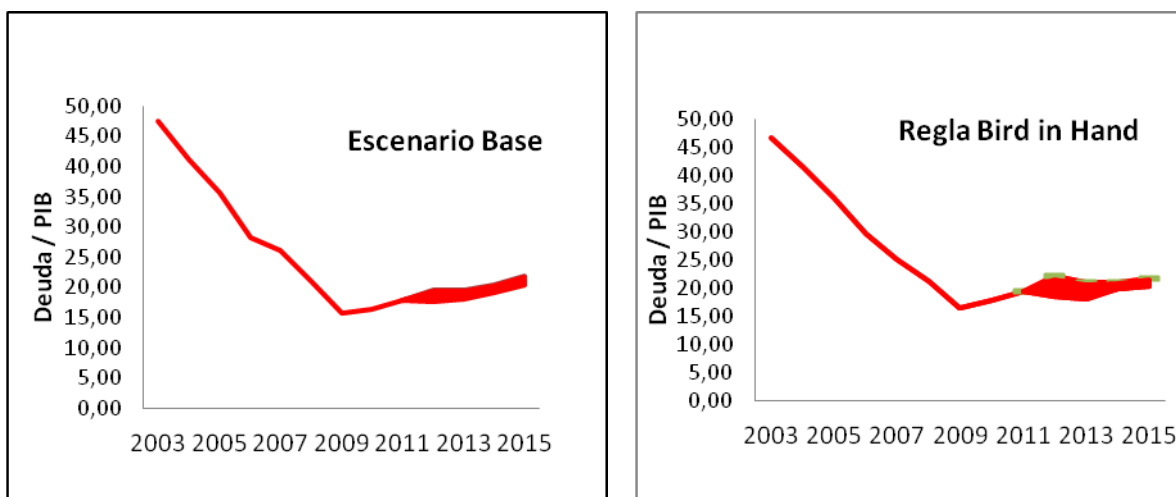
Dónde  $W$  es calculado utilizando la descomposición Cholesky para la matriz de varianzas y covarianzas que será la fuente de dispersión de los pronósticos incluidos en el gráfico probabilístico. Los resultados son entonces incorporados a la ecuación básica de la dinámica endógena de la deuda, donde se obtienen hasta 100 trayectorias distintas para la razón deuda / PIB.

Como se muestra en la tabla 13, en ningún caso aparece que en el año 2015, *ceteris paribus*, se pasará el umbral del 30% de deuda, bajo el esquema planteado, en el escenario más pesimista que sería el que muestra el de la regla Bird in Hand llegaría en el 2015 al 21,63% del PIB; bajo el escenario del Balance Estructural en el año 2015 se alcanzaría como máximo el 19,77% del PIB, y en el escenario de la regla del Gasto Constante el escenario más pesimista del año 2015 alcanzaría los 20,72% del PIB, para el caso en el que el gasto corriente se financie con ingreso permanente, se alcanzará en el año 2015 un nivel de deuda máximo de 20,38% del PIB.

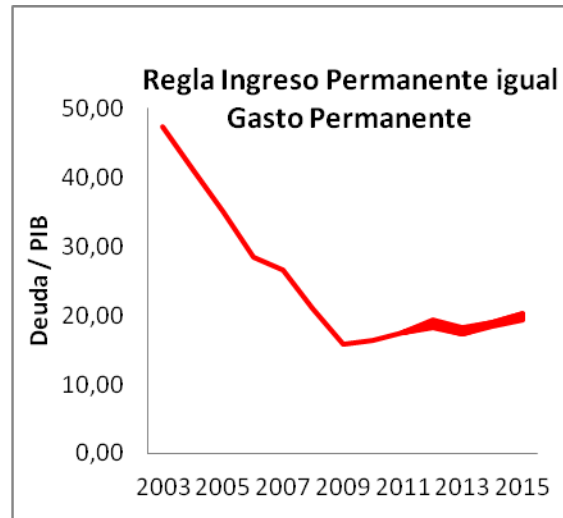
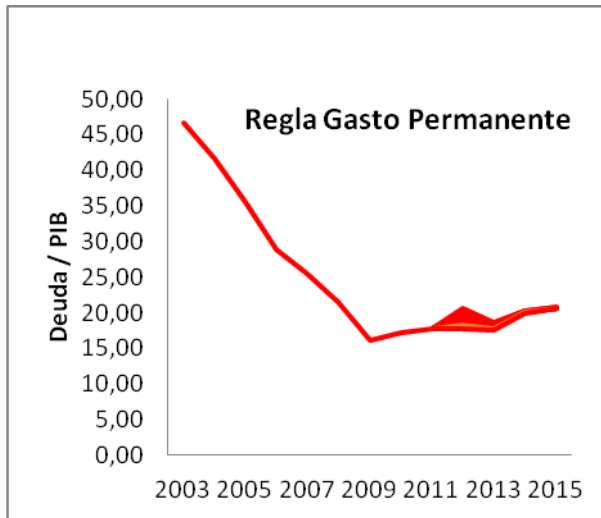
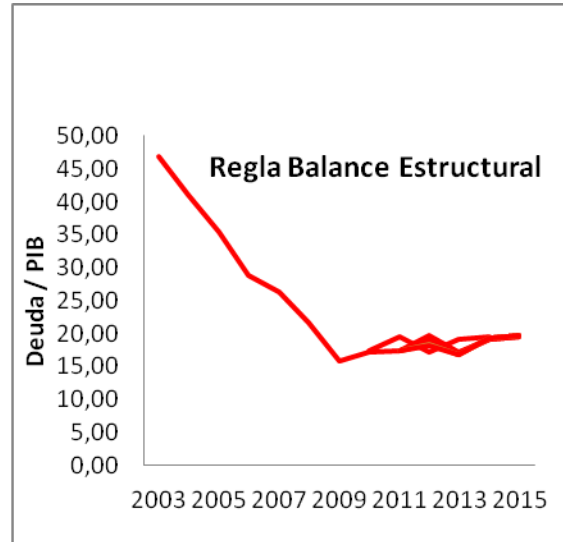
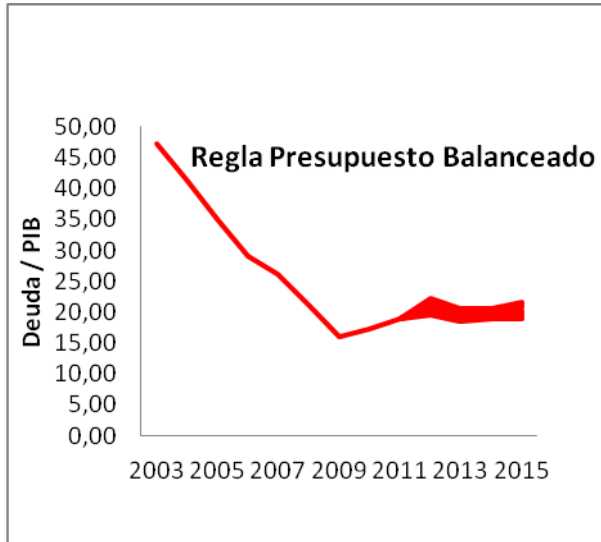
**Tabla No. 13**

Ecuador: Análisis de Sostenibilidad de Deuda			
Deuda Máxima alcanzada en el 2015 con una probabilidad del 90%			
Regla Fiscal			Deuda Total / PIB (%)
Regla Bird in Hand			21,63
Regla del Presupuesto Balanceado			21,59
Regla del Superavit Estructural del 1%			19,77
Escenario Base			21,83
Regla del Gasto Real Constante (Friedman)			20,72
Regla del Ingreso = Gasto Permanente			20,38
Fuente: Cálculos propios			

**Gráfico No. II-29. Ecuador: Simulaciones probabilísticas de la trayectoria de la deuda pública total bajo diferentes reglas fiscales.**



# Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador



Elaboración: propia.

### 8. BIBLIOGRAFIA (capítulo 2):

Alesina, Alberto y Allan Drazen (1991). *Why are Stabilizations Delayed?*. American Economic Review 81, 1170 – 88.

Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1996). *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic effects*, working paper 5730, NBER, Cambridge.

Arízala, Francisco, Christian Castro, Eduardo Cavallo y Andrew Powell (2008). *Debt Sustainability Fan Charts: combining multivariate regression analysis and external forecasts*, Washington, paper, BID.

Artola, Veronica y Ma. Fernanda Pazmiño. (2007). *Análisis de los Fondos Petroleros en el Ecuador*, Apuntes de Economía No.53, Banco Central del Ecuador.

Barnett, Steven y Rolando Ossowski (2002). *Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries*, IMF Working Paper, Washington.

Barro, Robert y D. Gordon (1983). *A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model*, Journal of Political Economy 91, 589-610.

Baunsgaard, Thomas, Mauricio Villafuerte, Marcos Poplawski-Ribero y Christine Richmond (2012). *Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries*, IMF, Staff Discussion Note, SDN/12/04.

Bjerkholt O. y Nioculescu I. (2004). *Fiscal Rules for Economies with Nonrenewable Resources: Norway and Venezuela*. En: George Kopits, ed. *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets*. IMF. Pp.164-179.

Daniel, P. y Rolando Ossowski (2006). “Oil Revenue and Fiscal Policy” presentación preparada para: Petroleum Revenue Management Workshop, Luanda Angola.

Drazen Allan (2002). *Fiscal Rules from A Political Economy Perspective*. Tel Aviv University, University of Maryland, NBER y CEPR.

\_\_\_\_\_ (2000a). *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton, NJ: Princeton University Press

\_\_\_\_\_ (2000b). *The Political Cycle After 25 years*, NBER, Macroeconomics Annual 2000, Cambridge MA: MIT Press.

Fedelino, Annalisa, Anna Ivanova y Mark Horton (2009). *Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers*. Fiscal Affairs Department, Technical Notes and Manuals, Washington: IMF.

García, Marcio y Roberto Rigobon (2004): *A Risk Management Approach to Emerging Market's Sovereign Debt Sustainability with an Application to Brazilian Data*, NBER Working Paper 10336 (March).

Hageman, (1999). *The Structural Budget Balance: The IMF Methodology*. IMF, WP/99/95

Haque, Emranul y Richard Kneller (2008). *Public Investment and Growth; The Role of Corruption*. Centre for Growth and Business Cycle Research, Economic Studies, No. 098, University of Manchester, Manchester, UK.

Herkowitz, Z, y M. Strawczynski(2001). *Cyclical Ratcheting in Government Spending: Evidence from the OECD, working paper, Bank of Israel*.

Hodrick, Robert y Edward Prescott (1981). *Post-war U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation*, Northwestern University, Evanston, IL, CMS-EMS.

Kopits, George y Steven Symansky (1998). *Fiscal Policy Rules*. Washington: IMF, OP-162.

Marcel, Mario, Marcelo Tokman, Rodrigo Valdés y Paula Benavides (2001). *Balance Estructural del Gobierno Central. Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000*. Estudios de Finanzas Públicas. Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile.

Marcel, Mario (2003). *Balance Structural: La Base de la Nueva Política Fiscal Chilena*. Presentación del Gobierno de Chile – Ministerio de Hacienda. 27 de enero del 2003. Santiago de Chile.

Medas, Paulo y Daria Zakharova (2009). *A Primer on Fiscal Analysis in Oil-Producing Countries*, IMF Working Paper, Washington.

Mitchell, John y Paul Stevens (2008). *Ending Dependence, Hard Choices for Oil Exporting States*, A Chatam House Report, London.

Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine – Atherton.

\_\_\_\_\_ (1975), *Bureaucrats and Politicians*, Journal of Law and Economics 18, 617-43.

Organization of the Petroleum Exporting Countries – OPEC – (2011). *World Oil Outlook*, Viena.

Peltzman, S. (1992), *Voters as Fiscal Conservatives*, Quaterly Journal of Economics 107, 327-61.

Persson, T. y L.E.O. Svensson (1989). *Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time – Inconsistent Preferences*, *Quarterly Journal of Economics* 107, 327 – 61.

Romp, W. y J. De Haan (2007). *Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey*. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 8:6-52. Doi:10.1111/j.1468-2516.2007.00242.x.

Sturm, Michael, Francois Gurtner, y Juan Gonzalez Alegre (2009). *Fiscal Policy Challenges in Oil Exporting Countries, A Review of Key Issues*, *Occasional Paper Series*, No. 104, European Central Bank, Alemania.

Tanzi, Vito y Hamid Davoodi (1998). *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*, IMF, Washington.

Villafuerte, Mauricio y Lopez-Murphy P. (2010). *Fiscal Policy in Oil Producing Countries during the recent oil Price cycle*. Washington: IMF, WP-10-28.

Villafuerte Mauricio, Pablo Lopez-Murphy y Rolando Ossowski (2010 b). *Riding the Roller Coaster: Fiscal Policies of Nonrenewable Resource Exporters in Latin America and the Caribbean*, Washington: IMF, WP-10-251.

Vladkova-Hollar, Ivanna y Jeromin Zettelmeyer (2008). *Fiscal Position in Latin America: Have They Really Improved?*, Washington: IMF, WP-8-137.

Wagner, R.E. (1976). *Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice*, *Public Choice* 25, 45-61

Zambrano, Omar y Gabriela Aguilera – Lizarazu (2010). *Elementos de Sostenibilidad fiscal en países ricos en hidrocarburos: El caso de Bolivia*, Washington: BID, IDB-WP-286.



## **CAPÍTULO III: EL SISTEMA DE PENSIONES EN EL ECUADOR**

**-PERÍODO 2000-2011-**

### **CONTENIDO:**

- 1. INTRODUCCIÓN**
  - 1.1. Antecedentes**
  - 1.2. Conceptos y definiciones**
  - 1.3. Descripción del Capítulo**
  
- 2. DEMOGRAFIA:**
  - 2.1. Situación Demográfica**
  - 2.2. Perspectivas demográficas en Ecuador**
  
- 3. MARCO INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ECUADOR**
  - 3.1. Reseña histórica de la seguridad social**
  - 3.2. Base de cálculo de la pensión de vejez según la normativa vigente en el Ecuador**
  - 3.3. Principales falencias de la institucionalidad de la seguridad social en la última década**
  - 3.4. Breve referencia a los sistemas de pensiones existentes**
  - 3.5. Principales características del sistema de pensiones en el Ecuador**
  
- 4. LA SITUACION DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL ECUADOR**
  - 4.1. Los sistemas de pensiones en la región**
  - 4.2. El gasto anual sobre pensiones**
  - 4.3. Los ingresos del sistema de pensiones**
  - 4.4. El balance del sistema de pensiones**
  - 4.5. La evolución demográfica y el sistema de pensiones**
  - 4.6. Deuda implícita**
    - 4.6.1. Tasa de retorno implícito de pensiones**
    - 4.6.2. La deuda pensional implícita**
  - 4.7. Desigualdad y equidad intergeneracional**
  
- 5. COBERTURA Y TRANSFORMACIONES NECESARIAS**
  - 5.1. Cobertura e informalidad**
  - 5.2. Caracterización de afiliados y no afiliados**
  - 5.3. Política fiscal, ciclos económicos y sistemas de pensiones.**
  - 5.4. Transformaciones necesarias, las medidas a adoptar**
    - 5.4.1. Antecedentes**
    - 5.4.2. La política social en la región**
    - 5.4.3. Herramientas para una extensión de la seguridad social**

- 6. CONCLUSIONES**
- 7. ANEXOS**
- 8. BIBLIOGRAFÍA**

## CAPITULO III: EL SISTEMA DE DE PENSIONES EN ECUADOR

**-PERIODO 2000 – 2011**

### **1. INTRODUCCIÓN**

#### **1.1. Antecedentes**

Uno de los problemas más graves de la seguridad social en América Latina, afirma Uthoff (2003), es que hay un sector importante de la población que no cuenta con el acceso a los servicios de jubilaciones o pensiones que les permita enfrentar sus necesidades de consumo y ahorro en la vejez. Frente al riesgo de longevidad, que es inevitable, se requiere que a la mayoría, si es posible la totalidad de la población adulta mayor, se le garantice una pensión vitalicia. Para ello se requiere contar con las fuentes de financiamiento necesarias para dotar un sistema pensional bajo los principios de equidad, solidaridad, universalidad, eficiencia y eficacia.

El modelo de la seguridad social actual en el Ecuador es bismarkiano, debido a que en él participan tres actores fundamentales, que son los trabajadores afiliados, el patrono por parte de la empresa y el Estado (Uthoff, 2013). Bajo este modelo, los individuos que gozan de los servicios de la seguridad social, son los incorporados en calidad de recursos humanos o trabajadores especialmente y en su gran mayoría del sector moderno; Sin embargo en general en América Latina y en el Ecuador es muy numerosa la población que trabaja en el sector informal y que al no tener un patrono o empresario visibilizado o claramente definido, el trabajador no está cubierto por el sistema de seguridad social.

Por otro lado, el problema del financiamiento necesario para cubrir el gasto del sistema de pensiones tiene que ver con los cambios demográficos que se están produciendo en América Latina y en particular en el Ecuador. La relación cotizantes/pensionistas, tiene una tendencia a disminuir, aunque a veces encontramos que en el corto plazo tiene un movimiento oscilatorio, como el que constataremos en el caso ecuatoriano. En el largo

plazo, debido a las presiones demográficas, se espera que esta relación se deteriore paulatinamente, hecho que será objeto de análisis en este capítulo.

En este contexto se analiza el balance de ingresos y gastos del sistema de pensiones. Para evaluar la sostenibilidad fiscal de largo plazo se obtendrá la deuda y la tasa de retorno implícitas del sistema de pensiones en el Ecuador, para luego plantear propuestas de transformación, reformas o cambios requeridos, que permita cumplir con los principios que debe tener el mismo. Así como la existencia de una gran deuda financiera que afecta al sector público o privado, repercute en el riesgo país, también hay el riesgo social en un mundo cambiante y lleno de incertidumbre, que puede significar el contar con un sistema de pensiones no sostenible.

El sistema de seguridad social existente en el Ecuador es contributivo en el sentido de que el beneficiario primero contribuye para luego en el futuro acceder a las pensiones de jubilación, también aporta el patrono o empresario y también lo hace el Estado<sup>24</sup> de forma muy importante, ya que este último aporta con el 40% del total de las pensiones entregadas por la agencia que en este caso es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) a los pensionistas y jubilados. Este aporte es una carga directa para las cuentas fiscales.

En el contexto previsional, el Estado cumple un rol activo de facilitador, proveedor, y promotor, ya que es el que determina las tasas de contribución, administra el sistema o lo coadministra y propone nuevos esquemas de contribución; también vela por la calidad de los servicios, la cobertura y la adecuación de beneficios, así como la sostenibilidad del sistema.

Paralelamente, existe el Bono de Desarrollo Humano (BDH) que es una transferencia no contributiva entregada por el Estado a las personas, especialmente jefes de familia, que se encuentran en los dos quintiles más pobres de ingreso. Las personas mayores de 65 años que no reciben pensiones de jubilación y se encuentran bajo la línea de pobreza y además,

---

<sup>24</sup> También existen las contribuciones voluntarias, que son las aportaciones mínimas que tienen que realizar las personas que quieren afiliarse al sistema de seguridad social y en el futuro estar asegurados frente a los riesgos de invalidez, vejez y muerte.

se han registrado en el sistema de información organizado con este fin, reciben el BDH. El monto fijo al que acceden es de U\$ 50 dólares al mes.

En el año 2100, la tercera parte (1/3) de la población será mayor de 65 años. Hoy es el 6% de la población. Surge una pregunta que responderemos en este capítulo: ¿Cuál es el efecto de la dinámica poblacional en el sistema de reparto y/o en el sistema individual de capitalización? Conforme avanza la transición demográfica, se observa que el adulto mayor cada vez recibe menor apoyo de su familia, además se detecta crecimiento del mercado laboral y progresivo envejecimiento de la población; en este contexto surge la pregunta: ¿Cómo transferir hacia el adulto una mayor cantidad de recursos, sean estos del Estado o de particulares?

En América Latina la cobertura del sistema de seguridad social alcanza al 43% de la población económicamente activa (PEA). El modelo contributivo reproduce la desigualdad en el acceso a los servicios de seguridad social, debido a la existencia de una auténtica barrera a la entrada a la afiliación por el lado de la incorporación al mercado laboral, en vista de que es demasiado lenta la capacidad de absorción de mano de obra disponible por parte del sector formal o moderno de la economía, razón por la que el momento de ingresar al sistema de seguridad social tarda o simplemente no llega; esto obliga a un importante porcentaje de la PEA a quedarse fuera del sistema de pensiones.

Actualmente el modelo tripartito bismarckiano (estado, trabajadores y patrono) no funciona; en sus inicios el modelo fue impulsado por los sindicatos de trabajadores, sin embargo en Latinoamérica, como se señaló existe un importante porcentaje de población informal, en el que la figura de trabajador y patrono prácticamente desaparece, por lo cual se requiere definir un modelo integral distinto.

### **1.2. Conceptos y definiciones:**

Las pensiones de jubilación constituyen la fuente de renta más importante de los jubilados, supone también la mayor partida del gasto público en protección social, cuya financiación recae fundamentalmente sobre el factor trabajo, bien en la forma de cotizaciones sociales o a través de los impuestos generales.

En los sistemas anglosajones (Jimeno, 2003), la cobertura de las pensiones es universal y los beneficios se condicionan a la falta de renta suficiente y se otorgan en una cuantía similar a todos los individuos elegibles para recibir beneficios. Tanto en Europa continental, como en Ecuador, el sistema de pensiones se concibe como un sistema de seguridad social cuyo objetivo consiste en proporcionar rentas en caso de determinadas contingencias (vejez, incapacidad, etc.). Bajo esta visión, se ofrece cobertura sólo a los trabajadores que hayan contribuido al sistema y las pensiones que se reciben no se condicionan a la existencia de fuentes de renta alternativas y se determinan en función de las contribuciones antes realizadas. En principio, estos sistemas de pensiones responden a criterios actuariales y se financian con las cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores.

La financiación del sistema de pensiones puede responder a dos principios alternativos:

- Principio de Reparto: Bajo este principio, cada generación financia las pensiones de la generación anterior.
- Principio de Capitalización: Las cotizaciones de cada generación se invierten para el pago futuro de sus propias pensiones.

En cuanto a la determinación de los beneficios, los sistemas de pensiones pueden ser:

- Sistema de Pensiones Contributivas de Prestaciones Definidas: Los beneficios se determinan en función de las cotizaciones durante la vida laboral.
- Sistema de Pensiones Contributivas de Contribuciones Definidas (defined-contribution): en el que las cotizaciones se acumulan en cuentas individuales y los beneficios se calculan anualizando el capital acumulado en función de la esperanza de vida de los individuos.

El seguro social ecuatoriano, de acuerdo con la ley No. 55 del 2001, administra el sistema de pensiones del Ecuador, el mismo que es mixto e integrado por un régimen de solidaridad intergeneracional y otro de capitalización individual. Por motivos de inconstitucionalidad, en la práctica solamente operó el componente de solidaridad intergeneracional. Luego en el artículo 34 de la Constitución del 2008 señala que la seguridad social se regirá por los

principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.

Para determinar los efectos de la transición demográfica en la estructura etaria de la población, un indicador muy usado es el de la tasa de dependencia, cuya fórmula es la siguiente:

$$TD = \frac{P(0 - 14) + P(65+)}{P(15 - 64)}$$

Dónde: P(x): población en tramos de edad x

La tasa de dependencia refleja la relación entre personas en edades inactivas respecto a la población en edades activas.

La sostenibilidad económica y financiera del sistema de pensiones, se refiere a que el momento en el cuál se reciben los aportes de los afiliados, se está contrayendo una promesa de pago en el futuro. En general los sistemas jóvenes, como veremos en el caso ecuatoriano tienen superávit corriente, pero en el largo plazo es necesario honrar los compromisos futuros; lo que requiere análisis actuarial para enfrentar las metas financieras.

Los problemas que enfrenta un sistema de pensiones son las restricciones presupuestarias intertemporales, para lo cual se requiere seleccionar un sendero financiable y explicitar la deuda previsional implícita, cálculo que se realizará en este capítulo para el caso ecuatoriano. Al respecto, cabe señalar que si un sistema tiene una deuda implícita grande no necesariamente significa insostenibilidad.

Antes de introducirnos en el tema demográfico propiamente, haremos el análisis del bono demográfico como un concepto importante dentro del acceso al sistema de seguridad social y por consiguiente de su sostenibilidad en el largo plazo. Se concibe el bono demográfico o “ventana demográfica de oportunidad” al cambio en la estructura por edades que configura un período en que la proporción de personas en edades potencialmente productivas crece de manera sostenida en relación con la de personas en edades potencialmente inactivas y las relaciones de dependencia descienden y alcanzan mínimos históricos, para después

aumentar como resultado del incremento de la proporción de personas mayores (CEPAL, 2008). En este período conocido como bono demográfico se produce una situación particularmente favorable para el desarrollo, ya que aumentan las posibilidades de ahorro e inversión en crecimiento económico y en los niveles de bienestar social. Casi todos los países de América Latina están transitado este período favorable, aunque se ubican en diferentes etapas unos al comienzo y otros al final. Sin embargo, la población está envejeciendo en forma acelerada, ya que los grupos de edades más avanzadas son los que aumentan más rápidamente. En el largo plazo cuando concluya el bono demográfico como resultado de que la población envejece, habrá por un lado menos contribuyentes y por otro más beneficiarios de la jubilación o pensión. La evolución reciente de estos indicadores demográficos y las características de los afiliados y no afiliados a la seguridad social será parte de la investigación que se detallará en este capítulo.

### **1.3. Descripción del capítulo**

Serán abordados cuatro temas referentes a la seguridad social, el relativo a la evolución demográfica en América Latina y en el Ecuador, el marco institucional ecuatoriano, los sistemas de pensiones en la región, la cobertura y una propuesta de política pública. Respecto a la situación demográfica, que se analizará en el segundo apartado se profundizará la transición por la que atraviesan tanto Latinoamérica como el Ecuador, determinando las perspectivas en el futuro. En el tercer apartado analizaremos el marco institucional ecuatoriano, reseñando la protección social conjuntamente con la principal agencia de seguridad social existente en el Ecuador denominada Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). En el cuarto apartado sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones, comenzaremos revisando el sistema en América Latina, para luego detallar el caso ecuatoriano, enfatizando en las siguientes variables: el gasto de las pensiones, los ingresos o su financiamiento, el balance financiero, la tasa implícita de retorno, también se analizará la introducción de los parámetros fijados desde el Estado, la deuda implícita de pensiones partiendo de los efectos de la estructura de edad; finalizaremos este apartado sobre la prospectiva de futuro en relación al gasto, la deuda implícita, y la equidad intergeneracional. En el quinto y último apartado se caracterizará el sistema de pensiones, deteniéndonos en la cobertura y determinando el perfil de las personas que se encuentran



afiliadas o no a la seguridad social ecuatoriana, lo que dará elementos para detallar una propuesta sobre las transformaciones necesarias y las estrategias para el cambio. A lo largo de la investigación, como dos temas transversales, se mantiene el debate sobre: el primero, relativo a los sistemas públicos y privados; y el segundo, entre universalidad o focalización de la política pública relativa a la seguridad social.

Para lograrlo se realizará un análisis de la información que arrojan las encuestas de hogares en el Ecuador, especialmente relacionada con los efectos socio demográficos, la relación cotizante – pensionista, el mercado laboral, los beneficios y costos del sistema pensional y su sostenibilidad.

## **2. DEMOGRAFIA**

### **2.1. Situación Demográfica**

La población en América Latina y en el Ecuador es eminentemente joven, lo que genera un bono demográfico, entendido como el tiempo “de gracia” o transición que tienen los países que poseen población mayoritariamente joven. Este tiempo permitirá a los Estados o gobiernos planificar su desempeño futuro, pudiéndose también aprovechar para pensar y analizar en las tendencias de la población, especialmente respecto al envejecimiento de la misma; o en el análisis de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, tomando en cuenta que esta se verá afectada por la transición del bono demográfico, especialmente cuando un país se encuentre en la etapa final.

A principios del siglo XX en el que se diseñaron los sistemas públicos de pensiones, en los que son ahora países desarrollados, el escenario económico tenía las siguientes características, mismas que son distintas a las de Latinoamérica; a saber: i) La mayoría de la población era más pobre, ii) la longevidad estaba poco extendida, iii) La estabilidad de las unidades familiares en las que sólo el “cabeza de familia” participaba en el mercado laboral. En la actualidad en América Latina el escenario socio económico y demográfico actual, en cambio es: i) Descenso de la tasa de fecundidad, ii) Aumentos continuos de la longevidad, iii) Cambios en las pautas de formación de familias y en iv) Cambios en las pautas de la actividad laboral.

Bravo (2000), señala que a partir del año 2000 América Latina ha empezado a envejecer. El grupo de población de mayores de 60 años ha sido el de crecimiento más rápido en la región; su tamaño poblacional actual que ronda corrientemente las 40 millones, se espera que se duplique dentro de veinte años. La proporción de la población mayor de 60 años es todavía modesta en comparación con los países más desarrollados del mundo. Esta se encontraba apenas por debajo del 8% en América Latina, comparado con cerca del 16% en los Estados Unidos, 20% en Europa y casi 23% en Japón (United Nations, 1998). Sin embargo, la mortalidad en la región ha estado cayendo sustancialmente en el transcurso del siglo veinte y ahora es muy baja en muchos países; la esperanza de vida al nacer en el año 2000, alcanzó en América Latina en promedio los 70 años, coincidiendo con la esperanza promedio alcanzada en ese año en Ecuador (Ver gráfico 2); siendo la esperanza de vida en la región latinoamericana, los 60 de edad, durante casi 20 años (ECLAC/CELADE, 1998). En virtualmente todos los países de la región, las reducciones en las tasas de fertilidad han tendido a seguir las reducciones en la mortalidad después de un relativamente corto rezago de tiempo, en muchos casos menos de dos décadas (Bravo 1992). En conjunto estas tendencias implican que el envejecimiento, medido como la proporción de vejez de la población o por la tasa de dependencia, está creciendo a tasas mucho más rápidas que las observadas en las poblaciones donde la vejez es ahora más avanzada. Cambios en estos indicadores, que usualmente tomaron de seis a diez décadas en los países desarrollados, se espera solamente tomen de dos a tres décadas en muchos de los países latinoamericanos.

Bravo continúa señalando que como en casi todas las variables socio económicas y demográficas en la región, aquí también hay gran diversidad entre países cuando miramos el envejecimiento: algunos (por ejemplo como Bolivia, Honduras, Nicaragua y Ecuador) todavía tienen grandes distribuciones de población en edad joven y continuaran así por muchos años más. Un buen número de países están en escenarios intermedios en la transición demográfica y están proyectando población con edades significativamente altas, sobre las siguientes pocas décadas (incluyendo los dos más populosos que son Brasil y México), mientras en unos pocos países, el envejecimiento está todavía claramente avanzado, (Argentina, Uruguay y algunos de los países del Caribe). En países como Chile, Costa Rica y Panamá el envejecimiento es solamente ligeramente menos avanzado, con baja mortalidad sin todavía estar unido por bajas tasas de fertilidad. Cuba es un caso

especial, como en ningún otro país de la región la fertilidad ha declinado más rápidamente o más ampliamente desde los sesentas, así que en solo una década el proceso de envejecimiento será más avanzado que en algún otro país. El envejecimiento también varía entre países, entre grupos socioeconómicos y por género como se verá más adelante en el caso ecuatoriano. Como se ha documentado en detalle el contexto específico social, y la secuencia particular de eventos durante la transición demográfica, también varía desde un país al siguiente (Guzman, 1996 y Cosio-Zavala, 1996).

Desde una perspectiva global, se espera la aceleración del proceso de envejecimiento en todas las regiones del mundo (medido por la razón de dependencia de los adultos seniles) durante las siguientes próximas décadas, aún en Europa y Norte América donde la vejez es bien avanzada. Estos cambios son enteramente substanciales: Mientras en 1990 la tasa de dependencia (población de 65 y más años de edad en relación a la población en el rango de edad entre 15 a 64 años) variaba entre 6 al 18% entre regiones (el promedio mundial alcanzaba el 10%), según las previsiones (forecast) para el 2030 en todas las regiones excepto África tendrá relaciones de dependencia de entre el 16% y el 35% (con un promedio mundial del 17%)<sup>25</sup>.

En el gráfico III-1<sup>26</sup>, podemos observar la evolución de la tasa global de fecundidad, en el Ecuador, definida como el número promedio de hijos e hijas que nacerían de una mujer durante su vida fértil; en el período 1950 – 1980, esta tasa baja en dos hijos, al pasar de 6,70 en el período 1950 – 1955 a 4,70 en el período 1980 – 1985; ese descenso se profundiza hasta el período 2010 – 2015 en 1,43 hijos por mujer, debido al cambio de 4,70 hijos a 2,37 hijos por mujer.

---

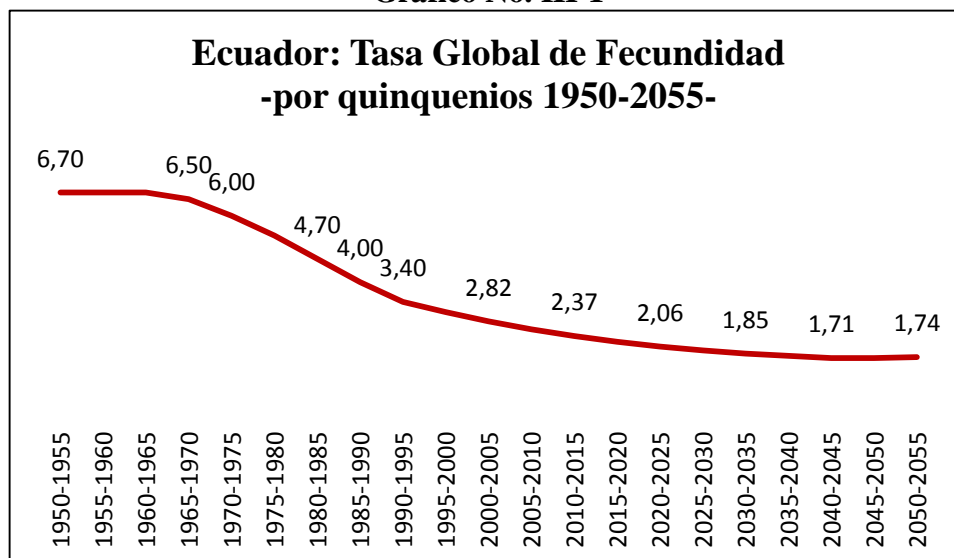
<sup>25</sup>Una simple interpretación en términos de las variables del sistema de pensiones es que, como resultado del envejecimiento de la población, las tasas de contribución pueden tener que incrementarse alrededor del 70% sobre este período para prevenir que la posición financiera vuelva a empeorar más de lo que fue en 1990 (Bravo 2000: 122)

<sup>26</sup> La información disponible del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) de este apartado, se realiza en base a proyecciones cuya fuente es el Censo de Población y Vivienda realizada en el Ecuador en el año 2001.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

En el mismo gráfico se estima que el descenso será 0,63 hijos por mujer al pasar de 2,37 en el período 2010 – 2015 a 1,74 en el período 2050 – 2055; es decir que entre la mitad del siglo anterior y la primera mitad del actual la tasa global de fecundidad ha disminuido en 5 hijos por mujer en edad fértil, de 6,70 a 1,74 respectivamente.

**Gráfico No. III-1**

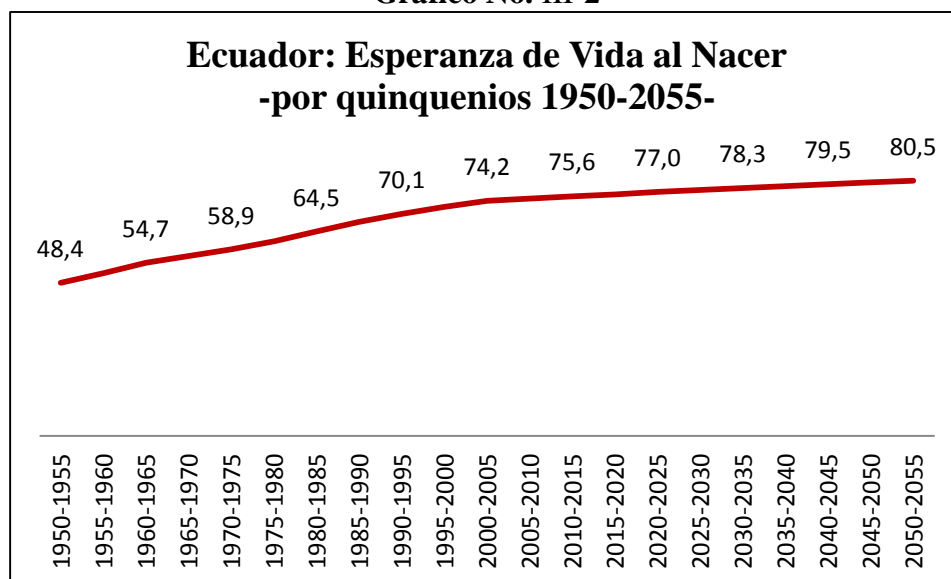


Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2011.  
Elaboración propia.

Por lo que no hay duda que la disminución de la tasa global de fecundidad, contribuirá a reducir el peso relativo de la población en edad de trabajar en la población total durante los próximos decenios.

Respecto a la esperanza de vida al nacer, en el gráfico III-2 se puede observar que entre los períodos 1950-1955 y 1980-1985, creció este indicador en 16,1 años al pasar de 48,4 años en el primer período a 64,5 años en el segundo período. Mientras que del período de 1980 – 1985 al período 2010 – 2015, el aumento en la esperanza del número de años de vida al nacer ha sido de 11,1 años, al pasar de 64,5 años en el primer período a 75,6 en el segundo, respectivamente.

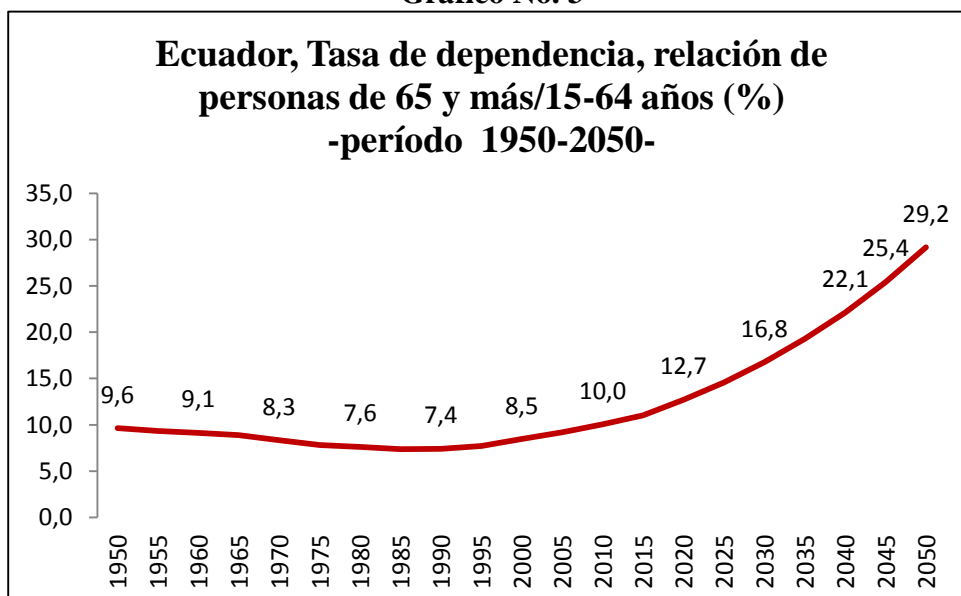
**Gráfico No. III-2**



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2011.  
Elaboración propia.

Finalmente entre los períodos 2010-2015 y la proyección 2050-2055, la esperanza de vida al nacer sube en 4,9 años, esto es de 75,6 años en el primer período a 80,5 años en el segundo período proyectado.

**Gráfico No. 3**



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2011.  
Elaboración propia.

La tasa de dependencia o la relación del número de personas de la tercera edad (+65 años) respecto al número de población en edad de trabajar (15 a 64 años), la podemos apreciar en el gráfico 3. Esta tasa descendió en el período 1950 – 1990 en 2.2 puntos porcentuales, al pasar de 9.6 % en el año 1950 a 7.4 % en el año 1990. La tendencia cambia en la década de 1990 al subir en 1.1 puntos porcentuales al pasar de 7.4% en 1990 a 8,5% en el 2000.

Esta tendencia empieza a acelerarse en el período 2000 – 2010 debido a que la tasa de dependencia crece en 1,5 puntos porcentuales al pasar de 8.5% en el año 2000 a 10.0% en el 2010; en la siguiente década crecerá en 2.7 puntos porcentuales, al pasar de 10,0% a 12.7% como puede observarse en el gráfico 3. En el período 2010 – 2050 el aumento de la tasa de dependencia será de 19,2 puntos porcentuales, al pasar de 10,0 % en el año 2010 a 29,2% en el año 2050, como se aprecia en el mismo gráfico 3.

Como podemos intuir de los indicadores demográficos observados para el Ecuador y aunque exista un cierto grado de incertidumbre acerca de cómo pueden evolucionar estas variables en el futuro, parece inevitable pensar que el cociente entre el tamaño de las cohortes de mayor edad y el tamaño de las cohortes más jóvenes aumente notablemente durante la primera mitad de este siglo.

### **2.2. Perspectivas demográficas en Ecuador**

Como se anotó, el descenso en la tasa de fecundidad es de 0,63 hijos por mujer al pasar de 2,37 en el período 2010 – 2015 a 1,74 en el período 2050 – 2055; es decir que entre la mitad del siglo anterior y la primera mitad del actual la tasa global de fecundidad se estima disminuirá en 5 hijos por mujer en edad fértil, de 6,70 a 1,74 respectivamente. En consecuencia la disminución de la tasa global de fecundidad, contribuirá a reducir el peso relativo de la población en edad de trabajar en la población total durante los próximos decenios.

Entre los períodos 2010-2015 y la proyección 2050-2055, la esperanza de vida al nacer sube en 4,9 años, esto es de 75,6 años en el primer período a 80,5 años en el segundo período proyectado. Igualmente, en el período 2010 – 2050 el aumento de la tasa de dependencia será de 19,2 puntos porcentuales, al pasar de 10,0 % en el año 2010 a 29,2% en el año 2050, como se destacó.

Los indicadores demográficos estimados para el Ecuador acerca de cómo pueden evolucionar estas variables en el futuro, parece inevitable pensar que el cociente entre el tamaño de las cohortes de mayor edad y el tamaño de las cohortes más jóvenes aumente notablemente. Aunque cada vez las familias son más pequeñas, el momento en que se prolonga la esperanza de vida, aumenta la demanda en bienes y servicios. El bono demográfico o “ventana de oportunidades”, para el caso de los países latinoamericanos va a ser muy rápido, esto quiere decir que las transformaciones demográficas ocurrirán en contextos económicos e institucionales en el que el nivel de vida de las generaciones de mayor edad estarán mucho menos protegidas que hoy en los países desarrollados.

Se requiere tener en cuenta que el comportamiento demográfico de las áreas urbanas es distinto a las rurales y que el sector informal o más pobre, tiene también un comportamiento distinto en términos demográficos al sector formal. Sin embargo lo ideal es buscar la universalidad en el acceso al sistema de pensiones, sacándoles de la pobreza, y haciendo que los adultos mayores en particular accedan a los servicios de pensiones en términos dignos. Se hace esta reflexión debido a que la focalización, como instrumento construido en el contexto de políticas neoliberales, ha deteriorado aún más las posibilidades de resolver los problemas de los sectores vulnerables en general,

A partir de los 1980s se ha discutido la necesidad de adaptar los sistemas de pensiones contributivas en varios frentes:

- Se han propuesto medidas de reforma de los sistemas actuales que permitan que las generaciones futuras de jubilados pueden disfrutar de un cierto nivel de renta en el nuevo escenario demográfico y económico sin que se perjudique la estabilidad económica y política (Diamond 1996, Modigliani et al., 1999).
- Es posible o deseable la transición hacia sistemas de capitalización, a partir de un sistema de reparto como los actuales (Feldstein 1998, Holzmann 1998, Miles e Ibern 1998, Boldrin Dolado, Jimeno y Perachi 1999 y Miles y Timmermann 1999)
- Viabilidad política de las propuestas de reforma de los sistemas de pensiones basadas en la transición hacia sistemas de capitalización en países democráticos donde dominan las preferencias del “votante mediano” (Galasso 1997 y 1999, y Cooley y Soares 1999)

- Propuestas de reforma que adolecen de una teoría positiva de la Seguridad Social (Mulligan y Sala-i-Martin 1999a, 1999b), mediante un repaso sistemático de las teorías disponibles y su adecuación a las características de los programas de Seguridad Social que están en vigor en la mayoría de los países.

América Latina, gracias a la estructura del bono demográfico y su extensión, nos permite actuar sin premura, aunque tampoco cabe despreocuparse por la rapidez del envejecimiento de estos países y la posibilidad de que se encuentren desprotegidos esos tramos de edad. Sin duda, conviene que las decisiones financieras sean adecuadamente pensadas, incorporando la variable sostenibilidad intertemporal que atañe a varias generaciones y su bienestar.

Los cambios demográficos que hemos detallado tendrán numerosas consecuencias socioeconómicas. En primer lugar, la variación en la composición por edades de la población activa puede afectar a la situación laboral y a los rendimientos salariales de las distintas cohortes de la población. En segundo lugar, los sistemas de pensiones tendrán que adaptarse al nuevo escenario demográfico. En los próximos apartados veremos los efectos del cambio demográfico sobre el gasto en pensiones y las posibles reformas que se podría implementar.

### **3. MARCO INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ECUADOR**

#### **3.1. Reseña histórica de la Seguridad Social**

En el Ecuador, el gobierno del doctor Isidro Ayora Cueva, mediante Decreto del 13 de marzo de 1928, crea la Caja de Jubilaciones y Montepío Civil, Retiro y Montepío Militares, Ahorro y Cooperativa<sup>27</sup>, institución de crédito con personería jurídica denominada Caja de Pensiones. En octubre de 1935 mediante Decreto Supremo No. 12 se dictó la Ley del Seguro Social Obligatorio y se crea el Instituto Nacional de Previsión, órgano superior del Seguro Social que comenzó a desarrollar sus actividades el 1º de mayo de 1936. Su finalidad fue establecer la práctica del Seguro Social Obligatorio, fomentar el Seguro Voluntario y ejercer el Patronado del Indio y del Montubio. En la misma fecha inició su labor el Servicio Médico del Seguro Social como una sección del Instituto.

---

<sup>27</sup>Ver página: [www.iess.gob.ec](http://www.iess.gob.ec)



## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

En septiembre de 1963, mediante Decreto Supremo No. 517 se fusionó la Caja de Pensiones con la Caja del Seguro para formar la Caja Nacional del Seguro Social. Esta Institución y el Departamento Médico quedaron bajo la supervisión del Instituto Nacional de Previsión. En 1964 se establecieron el Seguro de Riesgo del Trabajo, el Seguro Artesanal, el Seguro de Profesionales, el Seguro de Trabajadores Domésticos y, en 1966, el Seguro del Clero Secular.

En 1968 se expide el Código de Seguridad Social, para convertirlo en “instrumento de desarrollo y aplicación del principio de Justicia Social, sustentado en las orientaciones filosóficas universalmente aceptadas en todo régimen de Seguridad Social: el bien común sobre la base de la Solidaridad, la Universalidad y la Obligatoriedad”. El Código de Seguridad Social tuvo corta vigencia. En agosto de 1968, con el asesoramiento de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, se inició un Plan Piloto de Seguro Social Campesino.

Mediante Decreto Supremo No. 40 del 25 de julio de 1970 y publicado en el Registro Oficial del 10 de junio de 1970, se transformó la Caja Nacional del Seguro Social en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El 20 de noviembre de 1981, por Decreto Legislativo se dictó la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino. En 1986 se estableció el Seguro Obligatorio del Trabajador Agrícola, el Seguro Voluntario y el Fondo de Seguridad Social Marginal a favor de la población con ingresos inferiores al salario mínimo vital. El Congreso Nacional en 1987, integró el Consejo Superior en forma tripartita y paritaria, con representación del Ejecutivo, empleadores y asegurados; estableció la obligación de que consten en el Presupuesto General del Estado las partidas correspondientes al pago de las obligaciones del Estado.

Los resultados de la Consulta Popular de 1995 negaron la participación del sector privado en el Seguro Social y de cualquier otra institución en la administración de sus recursos. La Asamblea Nacional, reunida en 1998 para reformar la Constitución Política de la República, consagró la permanencia del IESS como única institución autónoma, responsable de la aplicación del Seguro General Obligatorio. El IESS, según lo determina la vigente Ley del Seguro Social Obligatorio, se mantiene como entidad autónoma, con personería jurídica, recursos propios y distintos de los del Fisco.

El 30 de noviembre del 2001, en el Registro Oficial No. 465 se publica la Ley de Seguridad Social, que contiene 308 artículos, 23 disposiciones transitorias, una disposición especial única y una disposición general. Al momento los servicios entregados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social son cuatro, el primero es el servicio de salud, el segundo el de pensiones por jubilación, como tercer servicio está el de pensiones por invalidez y la asistencia a través de un fondo de mortuoria.

### 3.2. Base de cálculo de la pensión de vejez según la normativa vigente en el Ecuador

La pensión mensual de invalidez, de vejez o del subsidio transitorio por incapacidad, es igual al promedio de los cinco (5) años de mejores sueldos o salarios, sobre los que se aportó al IESS. Se obtiene de la suma de los salarios de cada año, dividido por doce (12). Se seleccionan y se suman los cinco mejores promedios mensuales y se divide por cinco (5). Este resultado se multiplica por el coeficiente anual de años aportados o cotizados, según la tabla diseñada para el efecto. La determinación formal se detalla a continuación y se ejemplifica.

$$\text{pensión} = \tilde{x} \cdot \zeta$$

$$\tilde{x} = \frac{1}{n} = \sum_{i=1}^n a_i = \frac{a_1 + a_2 + \dots + a_n}{n!}$$

Siendo:

- $\tilde{x}$ : El promedio de los mejores sueldos o salarios obtenidos durante cinco (5) años.
- $n$ : Número de sueldos o salarios obtenidos durante cinco años = 60.
- $a_i$ : Uno de los mejores sueldos obtenidos en cinco (5) años.
- $\zeta$ : El coeficiente que se obtiene de la tabla<sup>28</sup> del número de años de imposiciones.

<sup>28</sup> En la tabla a continuación se detalla los valores del coeficiente ( $\zeta$ ) que está determinado según los años de imposiciones que hayan aportado los afiliados próximos a jubilarse.

AÑOS DE IMPOSICIONES	COEFICIENTE $\zeta$	AÑOS DE IMPOSICIONES	COEFICIENTE $\zeta$
5	0,4375	23	0,6625
6	0,45	24	0,675
7	0,4625	25	0,6875
8	0,475	26	0,7

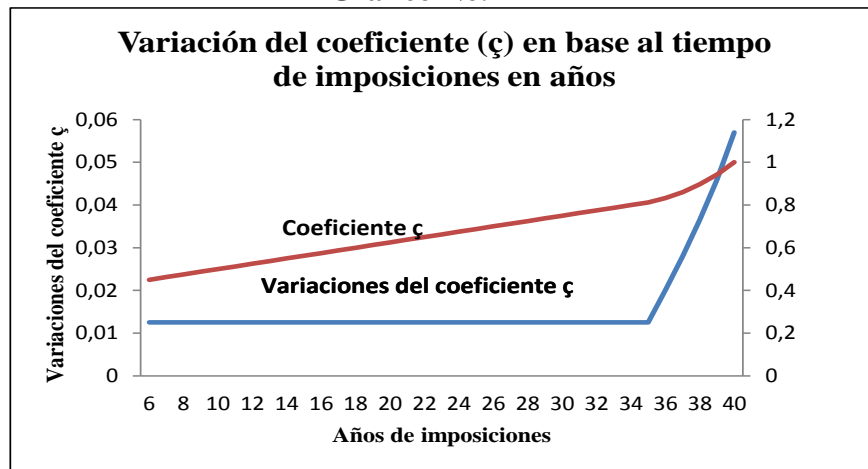
## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

Por ejemplo si una persona que tiene 60 años de edad y ha tenido 10 años de imposiciones a un sueldo promedio mensual durante sus cinco mejores años de US 1500 dólares, el monto de pensión a recibir son:

$$pensión = \tilde{x} \cdot \zeta = 1.500 * 0,5 = 750,0$$

Es decir esta persona debería recibir una pensión mensual equivalente a US 750,0 dólares.

**Gráfico No. III-4**



Fuente: Página web del IESS  
Elaboración propia.

9	0,4875	27	0,7125
10	0,5	28	0,725
11	0,5125	29	0,7375
12	0,525	30	0,75
13	0,5375	31	0,7625
14	0,55	32	0,775
15	0,5625	33	0,7875
16	0,575	34	0,8
17	0,5875	35	0,8125
18	0,6	36	0,8325
19	0,6125	37	0,8605
20	0,625	38	0,897
21	0,6375	39	0,943
22	0,65	40	1,0000

En el gráfico III-4, se establece la relación entre la variación del coeficiente y el número de años de imposiciones, como se puede notar, a partir de los 35 años de imposiciones, efectivamente, de acuerdo a la normativa actual, la variación se hace mayor a 0,0125 que era una constante en los años anteriores, luego asciende esa variación hasta llegar a 1 en el valor del coeficiente ( $\zeta$ ), que se logra a los 40 años de imposiciones.

Esa variación del coeficiente estaría generando incentivos para que la población que tiene treinta y cinco años, o menos, de imposiciones, espere a cumplir los cuarenta años para acceder al cien por ciento del mejor sueldo promedio obtenido en cinco años.

### **3.3. Principales debilidades de la institucionalidad de la Seguridad Social en la última década**

En el capítulo introductorio hicimos una exposición de las falencias encontradas, durante los últimos años, en la institucionalidad de la Seguridad Social del Ecuador, algunas de las cuales han sido superadas pero que otras todavía subsisten. Entre los problemas detectados en el 2005 por el BID (BID-WB-2005) se puede señalar: i) Baja cobertura como proveedor de recursos adecuados para la vejez; ii) limitaciones institucionales en eficiencia y transparencia, iii) sus efectos redistributivos, que no son consistentes con un equitativo desarrollo social; y iv) La sostenibilidad de medio y largo plazo y la carga que esto implica para las cuentas fiscales. Al respecto cabe señalar que desde el 2005 se ha avanzado, buena parte de este capítulo se dedica a puntualizar esos avances, pero todavía existe mucho por hacer.

Algunos de los problemas que se mantienen en el Ecuador, citamos a continuación: es uno de los pocos países en la región donde los servicios de salud y el fondo de pensiones no está separado; no existe una agencia de gobierno encargada de definir políticas y planificar en el área de la seguridad social; ausencia de transparencia debido a que el IESS no pública periódicamente reportes para informar sobre el estatus del desempeño de los programas que gestiona o su evolución esperada en el mediano y largo plazo. Adicionalmente preocupa lo señalado en el artículo 237 de la Ley de Seguridad Social que obliga al Estado a continuar financiando obligatoriamente el 40 por ciento de las pensiones, contribución que el Gobierno debe pagar anualmente al IESS; esta transferencia significa un subsidio de toda la

sociedad al relativamente pequeño y predominante sector medio que recibe los beneficios de las pensiones. Según el artículo 205 de la Ley de Seguridad Social se entregaría una pensión asistencial no contributiva para los ancianos más pobres, a cargo del Estado, sin embargo esta prestación no se cumple, más adelante se mide el alcance que tiene el Bono de Desarrollo Humano en sustitución de este mandato.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas existen las siguientes preocupaciones: i) El Gobierno Central es el responsable del pago equivalente al 40% de las pensiones, que deben ser transferidas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social con claros problemas de riesgo moral por los incentivos erróneos que esta transferencia acarrea. ii) El sistema muestra un gran déficit actuarial si los subsidios del gobierno se excluyen. iii) Dada la trayectoria de incrementos en las pensiones durante el período 2002-2004, preocupa que la dinámica de gasto de pensiones pueda volverse explosiva.

### **3.4. Breve referencia a los sistemas de seguridad social y protección existentes**

Una vez contextualizado el sistema general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), se hace mención a los otros sistemas especiales de seguridad social existentes en el país, como son: el Seguro Social Campesino, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía y otra institucionalidad de protección existente.

El Seguro Social Campesino (SSC) inició su funcionamiento en calidad de programa piloto en el mes de septiembre de 1968, en cuatro comunidades campesinas del Ecuador. En el año 1973, mediante el Decreto No. 307, se consolida el SSC como régimen especial. Es así como rápidamente la cobertura pasa de 614 familias con que inicia el programa en 1968 a 8445 familias en 1975; en el año 1981 se le da un impulso al Seguro Social Campesino a través de la aprobación de la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino (Durán, 2008).

El artículo 373 de la actual Constitución aprobada en el año 2008 señala que: “El seguro social campesino, que forma parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, será un régimen especial de seguro universal obligatorio para proteger a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal”; se financia con el aporte solidario de las personas aseguradas y empleadoras (patronos y empresas) del sistema nacional de seguridad social,

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

además cuenta con la aportación diferenciada de las jefas o jefes de las familias protegidas y con las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo. El seguro ofrece prestaciones de salud y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte.

En el año 2012 el SSC contó para la ejecución de sus actividades con algo más de 200 millones de dólares dentro del Presupuesto del IESS. Al año 2011 según la información de la encuesta de empleo representada en el gráfico III-5, el SSC da servicio al 5,74% de la población total que representa algo más del 12,4% de la población económicamente activa (PEA) agrícola no asalariada.

**Gráfico No. III-5**



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (año: 2011).

Elaboración propia.

Otra entidad de seguridad social que está presente en Ecuador es el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), creado en el año 1992 bajo el Plan Estratégico de las Fuerzas Armadas (FFAA), se expide la Ley de Seguridad Social de las FFAA en el mes de agosto de ese año a través del Registro Oficial 995. A partir del año 2001 el ISSFA se encuentra sujeto a las auditorias por parte de la Contraloría y la Superintendencia de Bancos. En el mes de mayo de 1995 el Sistema de Seguridad Social de la Policía nace con la ley No. 90 expedida por el Congreso Nacional.

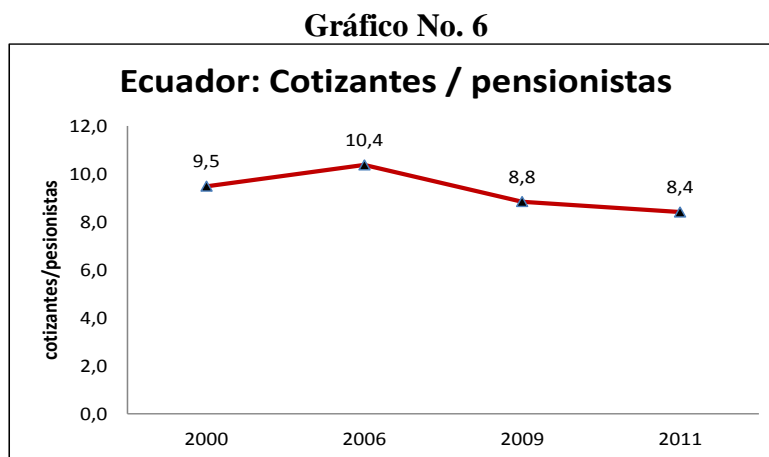
A través de este sistema de seguridad social el ISSFA y el ISSPOL protegen a todo el personal militar en servicio activo y pasivo, conjuntamente con su familia. De acuerdo al gráfico 5, El ISSFA y el ISSPOL ofrecen protección al 1,44% de la población mayor de 10

años a nivel nacional. Adicionalmente, (Durán, 2008) ambas instituciones utilizan el cobro de un porcentaje sobre las pensiones (8,14%) para financiar las prestaciones del seguro de vejez, invalidez y muerte (VIM) a las que hay que añadir las transferencias del Estado correspondiente al 60% de las pensiones entregadas a ambos sistemas.

Respecto al Aseguramiento Universal de Salud (AUS) y al seguro del Ministerio de Salud Pública (MSP), se busca alcanzar la cobertura universal efectiva de salud entre la población ecuatoriana más pobre y vulnerable de forma subsidiada y de forma contributiva y progresiva al resto de la población. En adelante al describir al sistema de pensiones se menciona al seguro general, al seguro general voluntario del IESS, al SSC, al ISSFA e ISSPOL que cubre de acuerdo a la encuesta de hogares del 2011 al 27,98% (Ver gráfico 5) de la población mayor de 10 años.

### 3.5. Principales Características del Sistema de Pensiones en el Ecuador

En Ecuador, en el año 2011 la relación entre cotizantes y pensionistas era de 8,4 cotizantes por pensionista (gráfico 6)<sup>29</sup>.



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).  
Elaboración propia.

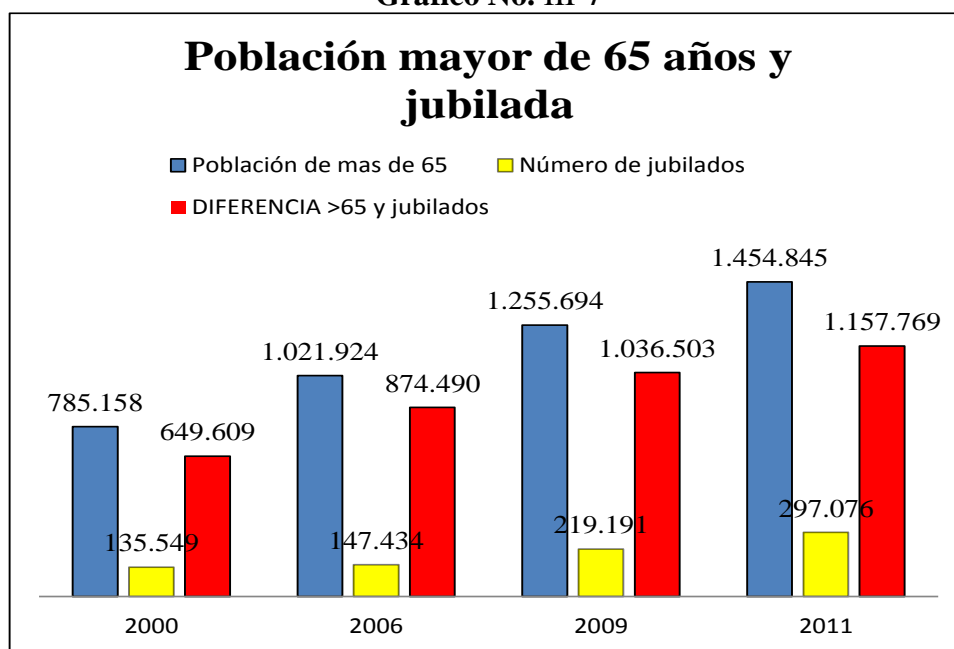
<sup>29</sup> Según información del Boletín Estadístico No. 18 del IESS, en los años 1990 y 1995 la relación cotizantes/pensionistas, era respectivamente de 11,04 y 10,99, si para el 2011 la relación es de 8,4 la tendencia es claramente decreciente.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

Se observa que la tendencia de la relación cotizantes/pensionistas es decreciente, aunque esta relación en el corto plazo crece, dependiendo de si las políticas públicas existentes generaran incentivos para ampliar la cobertura a la seguridad social. Sin embargo en el largo plazo, debido a las presiones demográficas analizadas anteriormente, se espera que esta relación se deteriore paulatinamente.

En el gráfico III-7 podemos observar que mientras en el año 2000 la diferencia en la cobertura superaba las 649 mil personas (en ese año el número de personas de más de 65 años era de alrededor de 785 mil personas, mientras que los jubilados, alcanzaban apenas las 135 mil personas); en el año 2011 esa cifra superó el millón 157 mil personas ya que, para ese año, la población mayor de 65 años era más de un millón cuatrocientos cincuenta y cuatro mil personas y el número de jubilados llegó a las 297 mil personas<sup>30</sup>.

Gráfico No. III-7



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).  
Elaboración propia.

El importante crecimiento de los jubilados, especialmente del último período se explica porque la Ley Orgánica del Servicio Público, publicada en el Registro Oficial en octubre del 2010, establece que las servidoras y servidores, a los setenta años de edad, que cumplan

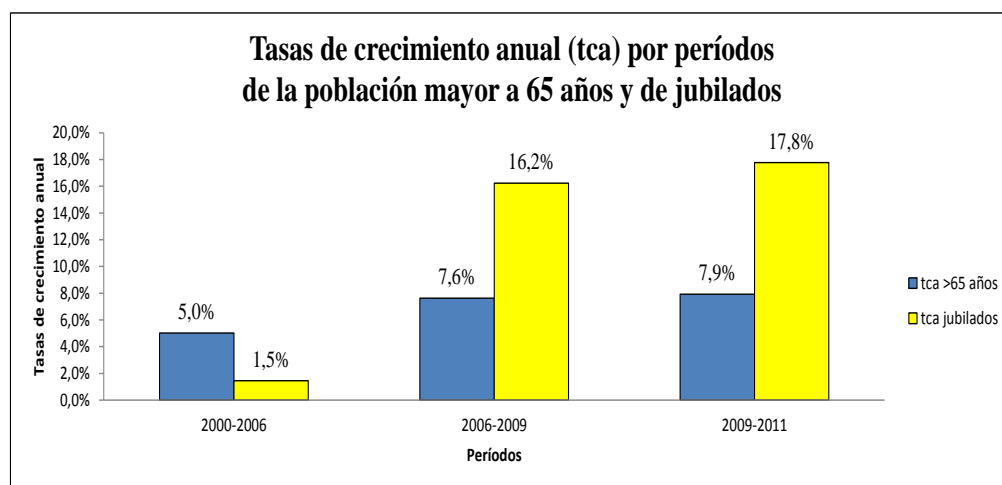
<sup>30</sup> Cabe señalar que la encuesta de hogares sobre empleo, recaba la información de la población económicamente inactiva, dentro de la que se cuenta a los jubilados.



## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

los requisitos establecidos en las leyes de la seguridad social para la jubilación, obligatoriamente tendrán que retirarse del servicio público, para lo cual, además de recibir la pensión mensual del IESS, por este concepto, recibirán una compensación en efectivo de hasta US\$ 36 mil dólares de acuerdo a los años de servicio en el sector público. La ley anterior disponía una indemnización total en promedio de US\$ 3.200 dólares (a la salida del funcionario). Eso quiere decir que se ha multiplicado por más de 10 este beneficio. Se determina además que las servidoras y servidores de las instituciones que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad y si reúnen los requisitos establecidos en las Leyes de la Seguridad Social para la jubilación y requieran retirarse voluntariamente del servicio público, se les podrá aceptar su petición y se les reconocerá un estímulo y compensación hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados (US\$ 36.000 dólares) del trabajador privado en total.

**Gráfico No. III-8**



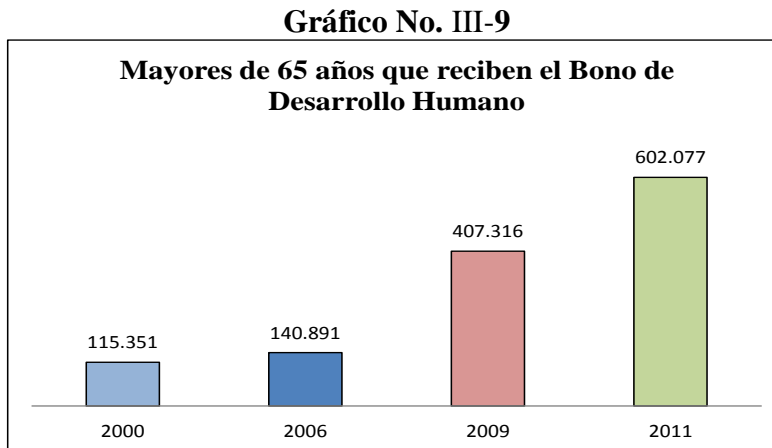
Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).  
Elaboración propia.

En el gráfico III-8, establecemos la comparación entre las tasas de crecimiento anual (tca) de personas mayores de 65 años, jubilados y la diferencia de ambas tasas; podemos observar que el crecimiento anual en el período 2000-2006 de los jubilados era de apenas el 1,5%, mientras la población mayor de 65 años crecía a una tasa superior al 5%; estableciéndose una diferencia de -3,6% a favor del crecimiento de la población mayor de 65 años pero en detrimento del crecimiento de la población jubilada. Para el período 2006-

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

2009 cambia la tendencia, ya que la diferencia de las tasas de crecimiento anual es del 8.6%, puesto que mientras la población mayor de 65 años crece a una tasa del 7.6% la población jubilada crece anualmente a una tasa del 16.2%, revirtiéndose la tendencia; para el período 2009-2011 la diferencia de las dos tasas de crecimiento (de jubilados menos población mayor de 65 años) es de 9.8%, ya que mientras los mayores de 65 años de edad crecieron a una tasa anual del 7.9%, la población jubilada creció al 17.8%. Puede señalarse que la eficiencia institucional y la política de promoción efectuada por el gobierno permitieron mejorar la confianza en el sistema de seguridad social y de pensiones<sup>31</sup>.

El Bono de Desarrollo Humano (BDH) es un ingreso que perciben las personas mayores de 65 años que no reciben pensiones de jubilación, es decir es una transferencia del gobierno no contributiva que reciben los adultos mayores de 65 años. En el gráfico III-9, podemos observar que mientras en el año 2000, el número de beneficiados del BDH, alcanzaba alrededor de 115.351 personas mayores de 65 años, en el año 2011, 602.077 adultos mayores de 65 años recibieron el BDH, es decir cerca de seis veces más.



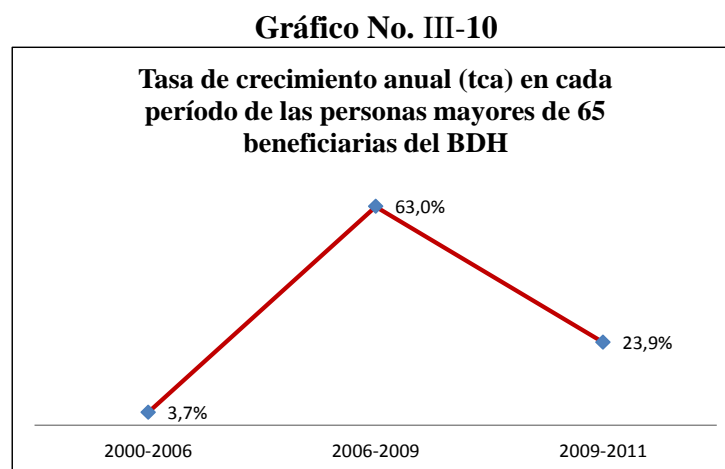
Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).  
Elaboración propia.

La tasa de crecimiento anual en cada período, según el gráfico III-10, detecta una desaceleración en el último período, ya que mientras en el período 2000-2006 la tasa anual

<sup>31</sup> La normativa obligó al gobierno central a pagar una deuda que mantenía el Estado con el IESS por concepto de patrono y por la transferencia del 40% de las pensiones que está obligado por la Ley 55-2001 a realizar.

crecía a razón de 3,7%, en el período 2006-2009 creció a una tasa anual del 63,0%, disminuyendo en el último período en cerca de 40 puntos porcentuales al ubicarse en el período 2009-2011 en un crecimiento anual del 23,9%.

En términos absolutos, podemos afirmar que de 1.454.000 personas mayores de 65 años, son beneficiarios del sistema contributivo, alrededor de 297.000 personas y reciben una transferencia de un sistema no contributivo (BDH), alrededor de 602.000 personas.



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).  
Elaboración propia.

En conclusión, cerca de 554.000 personas mayores de 65 años se encuentran fuera de cualquier sistema de transferencia contributivo o no contributivo, lo que en términos relativos es alrededor del 35,6% el porcentaje de adultos mayores que no reciben ninguna transferencia o jubilación, pese a su avanzada edad.

#### **4. LA SITUACION DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL ECUADOR**

##### **4.1. Los sistemas de pensiones en la región**

Antes de mirar lo que sucede con el sistema de pensiones en el Ecuador, pasaremos revista a lo sucedido históricamente en Latinoamérica con las pensiones, resaltando los inicios, cobertura, importancia, problemas atravesados entre otros acontecimientos referidos al tema en la región, para luego analizar este sector en el Ecuador.

La evidencia muestra (Bravo, 2000) que el sistema formal de pensiones públicas, no siempre ni en todos los lugares es el más importante medio de proveer soporte económico a

los ancianos. Las transferencias intergeneracionales, efectuadas a través de la familia, la comunidad o con mecanismos de mercado (Sauvy, 1953 y Lee, 1995), han sido y son importantes, tanto para los países que se encuentran en desarrollo como para los desarrollados<sup>32</sup>. En América Latina, algunos países empiezan a institucionalizar su sistema de pensiones en los primeros años del siglo veinte (Argentina, Chile y Uruguay), pero los sistemas nacionales se vuelven más difundidos en el período de post guerra. Desde el inicio, este sistema ha expandido la cobertura y ha brindado más beneficios a la población anciana. Sin embargo, también han atravesado algunos problemas como la dificultad de cubrir universalmente a toda la población, asegurar una recaudación completa y oportuna de las contribuciones, proteger el valor real de los fondos de reserva y ajustar, cuando se requiere, las contribuciones y beneficios debido a los cambios demográficos y a la madurez del sistema (Mesa Lago, 1985 y Uthoff, 1997). Estos problemas se han acumulado durante años y se acentuaron en la región por la crisis económica de los ochenta. Estas dificultades se hicieron cada vez más evidentes de tal forma que se propusieron reformas en esos años cuyos efectos se sintieron en los noventa.

En la región Latinoamericana (Bravo, 2000), como en el resto del mundo, muchos sistemas públicos de pensiones son de reparto y cuentan con reservas escasas. El gasto público en pensiones ha crecido en el mundo y ahora el promedio se encuentra entre el 8% y el 10% del PIB en los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD por sus siglas en inglés) y los países del este de Europa (World Bank, 1994, y Dumont, 1998). En muchos países industrializados, el gasto en seguridad social es uno de los dos o tres más grandes ítems de gasto del gobierno; en los Estados Unidos, la seguridad social es ahora el programa de gobierno más grande, habiendo superado a la defensa en los primeros años de los noventa. Proyecciones realizadas por la OECD (Leibfritz and Roseaveare, 1995) prevén que en el siglo veintiuno los pagos de pensiones podrían estar en el rango de 5% a 20% del PIB, y que los déficits pueden alcanzar el 10% del PIB, a menos

---

<sup>32</sup>La evidencia revisada por Lee (1995) –citado por Bravo (2000)- indica que en sociedades tradicionales las transferencias intergeneracionales “hacia abajo” son claves, por ejemplo, estas pasan desde los miembros más viejos de la población a los más jóvenes. Estas transferencias familiares, hoy en día, se mantienen en países desarrollados. Son fuertes los movimientos “hacia arriba” de transferencias canalizadas a través de acumulación de ahorros de capital y del sector público (incluidas las pensiones) producidas por las transferencias intergeneracionales en sociedades más desarrolladas.

que se den sustanciales ajustes en los años venideros. Los principales factores que han influido en estas proyecciones han sido, la tendencia de largo plazo hacia el envejecimiento de la población y las fluctuaciones previstas en la estructura de edades de la población.

En América Latina, el nivel total del gasto en pensiones es similar al de Asia, esto es en promedio alrededor del 2 al 3% del PIB. Comparaciones de este nivel de gasto agregado con los indicadores de envejecimiento referidos anteriormente muestran que existe una gran brecha entre los países Latinoamericanos y las regiones y países de mayor desarrollo, cuyos indicadores de ancianidad duplican o triplican (Bravo 2000) los de América Latina, pero gastan cuatro o cinco veces más en pensiones como una proporción del PIB.

Cuando existen restricciones en el mercado laboral, como lo hay en el Ecuador y en el resto de la región, manifestadas en altos niveles de desempleo y subempleo y bajo crecimiento del ingreso, es claro que estas tendencias demográficas favorecen la existencia de efectos económicos negativos y de problemas estructurales que afectan a los sistemas. Sin embargo es erróneo interpretar que tales dificultades son evidencia de que las tendencias demográficas estén haciendo a esos sistemas insostenibles, y que estén conduciendo a una quiebra o a una crisis insuperable. Bravo (2000) argumenta tal afirmación señalando que los países pueden complementar los sistemas de reparto existentes administrados por el gobierno con sistemas financiados y manejados privadamente o con otros componentes mixtos. Sin embargo numerosos estudios (Blanchet, 1990; ECLAC/CELADE, 1996; y A. Contegrand, 1995) y diferentes experiencias de países a través del mundo dejan en claro que las tendencias demográficas referidas, no muestran que la capitalización plena es necesariamente la única solución, o la más conveniente para los problemas de fondeo de los sistemas de pensiones, como algunos observadores plantean. Actualmente muchos analistas están de acuerdo a través de estudios de política y evaluaciones que se deben considerar diferentes opciones, incluyendo diversos grados de reparto y capitalización, sistemas definidos por beneficios y por contribuciones y combinaciones de participación pública y privada (Mesa-Lago, 1994; ECLAC, 1998; Thompson, 1999; Orzag and Stiglitz, 1999 y Holzmann, 1999), tomando en cuenta las diferentes condiciones nacionales, tanto demográficas como económicas y políticas existentes.

En las siguientes secciones de este capítulo, se hará referencia a las tendencias de mediano plazo de los sistemas de pensiones desde un punto de vista demográfico y financiero. Primero se analizará un grupo de indicadores del sistema de pensiones, y su relación con el proceso de envejecimiento de la población. Luego, la atención volverá a las obligaciones vinculadas con el sistema de reparto, y el papel que desempeñan en ellas la estructura de la población por edad y la mortalidad en edad avanzada. Para finalizar con aspectos relativos a la cobertura y medidas de reforma a adoptar.

Casi todos los indicadores del sistema de pensiones están influenciados por variables demográficas, y particularmente y casi directamente por el envejecimiento de la población. Para este apartado se han seleccionado cuatro variables que ilustran el análisis de los efectos del envejecimiento sobre diferentes aspectos del sistema de pensiones de reparto o contributivo (unfunded) (Ver Bravo 2000:123): i) gasto anual sobre pensiones expresadas como un porcentaje del PIB; ii) el balance financiero del sistemas de pensiones, -es decir: ingresos menos gastos-, los cuales pueden ser expresados como una proporción de los ingresos del sistema o del PIB; iii) la disponibilidad de la pensión implícita, también conocida como deuda de la pensión implícita<sup>33</sup> y iv) la tasa de retorno implícita (o interna) del sistema, correspondiente a flujos de pagos de contribuciones y de las sumas percibidas por concepto de pensiones durante el tiempo de vida de una cohorte. El anexo 1 contiene detalles de los conceptos, medidas y datos utilizados para su cálculo.

Los indicadores estándar, que serán analizados para el caso del Ecuador, tales como el gasto en pensiones o el equilibrio financiero del sistema son mediciones periódicas (por ejemplo flujos anuales) los que se pueden usar para cuantificar la carga de la pensión del sistema sobre la economía nacional, la cual provee poca información sobre la sostenibilidad financiera de medio y largo plazo o sobre su desempeño redistributivo especialmente en diferentes grupos generacionales. Estos aspectos son capturados mejor, aunque todavía parcial e imperfectamente por otros indicadores que resumen los flujos de contribución y

---

<sup>33</sup>Más adelante será explicado detalladamente, pero una de las posibles maneras de medir las disponibilidades de pensiones en un sistema de reparto (unfunded), que será realizado en este estudio es a través del valor presente de las pensiones futuras que serán recibidas por los pensionistas y de las contribuciones pagadas por la población económicamente activa en un punto dado en el tiempo, expresado como porcentaje del PIB.

beneficios a través del ciclo de vida. Dos de estos son la deuda de pensiones implícitas y la tasa de retorno implícita del sistema, las cuales son analizadas en los siguientes apartados, para el caso ecuatoriano. Siguiendo a Bravo (2000) se escoge  $d$ , la tasa de dependencia de los ancianos, que se llamarán en adelante dependencia, como el indicador del envejecimiento demográfico para el análisis de los indicadores seleccionados del sistema de pensiones. Históricamente, las cohortes de vejez de los individuos o la población, como medición del aumento de la expectativa de vida, tiende a preceder y luego a traslaparse con cambios en  $d$ , aunque la correlación entre estas dos formas de vejez no es estrictamente una a una como se verá más adelante y sus consecuencias para el sistema de pensiones difiere en la naturaleza y extensión.

Bravo (2000) muestra valores del gasto en pensiones como porcentaje del PIB, estimados sobre la base de datos compilados por la OIT (1997) sobre gastos nacionales de seguridad social en el período 1991 – 1993. Estas estimaciones se refieren a las pensiones de vejez, supervivencia e invalidez en el sector público y privado y excluyen las transferencias hechas a otros programas. Estas son tratadas meramente como órdenes de magnitud, aunque la figura exacta puede variar dependiendo de los criterios específicos de medición que se usen. Nuevamente no hay información disponible para Brasil, México, Perú y Uruguay, cuatro muy importantes países en la región.

Sin embargo los datos, de la proporción de la población de 60 años y más sugieren en primer lugar, que los gastos de muchos países, son del orden del 2% del PIB o menos, entre este apreciable número de países del Caribe y América Central, se incluye a Bolivia. El rango de gastos del resto de países se mantiene desde un nivel bajo alrededor del 3% del PIB en Colombia a un máximo sobre el 8% en Cuba; En un nivel intermedio están Argentina, Chile y Panamá. Tomados juntos, estos datos revelan niveles de gasto que son entre bajos a medianos según los estándares internacionales. Segundo, aunque varios países con elevado gasto están en categorías de envejecimiento por estándares regionales, no es un signo obvio de una relación cercana entre el grado de envejecimiento y el gasto de pensiones. Esto particularmente reflejan problemas de comparabilidad de los datos de gasto, pero también, y probablemente lo más importante son las diferencias en la cobertura de población de los esquemas de pensiones, las tasas de contribución y remplazo, criterios

de elegibilidad y el grado de madurez del sistema. A continuación se realiza el análisis del gasto en pensiones respecto al PIB para el Ecuador. La información con que se cuenta para el cálculo del gasto en pensiones en el Ecuador es la que entrega la encuesta de hogares sobre empleo, realizada anualmente<sup>34</sup>.

La información sobre pagos de pensiones recibidos por los hogares es obtenida a partir de la encuesta de hogares y contrastada con la información sobre gastos en pensiones que constan en los presupuestos anuales del IESS. Por otro lado la información sobre contribuciones a la seguridad social se la obtiene de la información de ingresos anuales al IESS por concepto de seguro de invalidez, vejez y muerte –IVM- existente en el presupuesto anual del IESS contrastada con la información del Banco Central del Ecuador en donde se aprecia las contribuciones a la seguridad social dentro de las operaciones del sector público no financiero. Adicionalmente de las encuestas de hogares se obtiene el monto de los ingresos entregados a los individuos jubilados o pensionados desde el sistema de pensiones. Según los cálculos realizados para el Ecuador que tiene como fuente principal a la encuesta de hogares sobre empleo, detallados a continuación, la relación entre el gasto de pensión en jubilaciones o pensiones respecto al PIB alcanza el 2,49% del PIB en el año 2011<sup>35</sup>.

### **4.2. El gasto anual sobre pensiones en el Ecuador**

El desempeño financiero agregado del sistema de pensiones está caracterizado por el balance (Bravo, 2000), esto es, la diferencia entre los ingresos anuales que provienen de las cotizaciones de un sistema contributivo y el pago anual de las pensiones, como se estableció en el punto anterior, ahora revisaremos los gastos que dan una referencia del peso que los programas de pensiones tiene en la economía.

---

<sup>34</sup> La encuesta de hogares sobre empleo, tiene una periodicidad anual con representatividad para el nivel nacional y varias subregiones del país, se recaba información de alrededor de 45.000 personas que se registran de un total de más de 9.000 hogares.

<sup>35</sup> En la encuesta de hogares se recaba la información mensual para luego anualizar, es decir se obtiene los ingresos que por concepto de pensiones (mensuales) o por indemnización por jubilación recibieron los beneficiarios a lo largo del año.



## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

El cálculo del gasto en pensiones respecto al PIB, se lo puede realizar de diferentes maneras, una de las que usaremos, es a partir de la fórmula siguiente:

$$\frac{\text{Gasto en pensiones}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Núm.de pensiones}}{\text{PET}} * \frac{1}{\text{Tasa de Empleo}} * \frac{\text{Pensión media}}{\text{Productividad media}} \quad (1)$$

En el caso ecuatoriano durante la última década, la relación entre el número de pensiones sobre la población en edad de trabajar (PET) y su evolución en esos años, podemos observar en el gráfico III-11<sup>36</sup>. Luego en el gráfico III-12 observamos las variaciones que ha tenido la tasa de empleo (Ocupados / PET). Posteriormente describiremos la trayectoria de las pensiones promedio y la productividad media.

En el gráfico III-11, se aprecia la relación para distintos años del número de pensionados<sup>37</sup> sobre la población en edad de trabajar, mayor de 15 años, este porcentaje crece en el período 2000-2006 en 0,80 puntos porcentuales, luego también crece en el período 2006-2009 en 0,50 puntos porcentuales y en los últimos dos años 2009-2011 crece en 0,53 puntos porcentuales. Llegando en diciembre del 2011 a cuatrocientos sesenta y ocho mil el número de pensionados por invalidez, vejez o viudez<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> El sistema de pensiones protege a la población afiliada contra las contingencias de invalidez, vejez y muerte (IVM). Sus prestaciones comprenden:

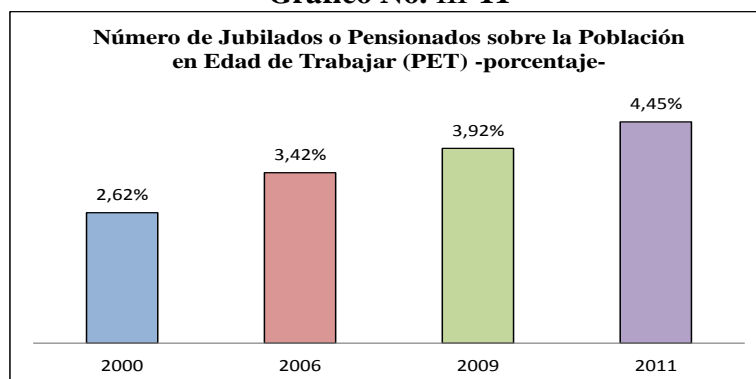
- Pensión ordinarias de vejez,
- Pensión de vejez por edad avanzada,
- Pensión ordinaria de invalidez,
- Pensiones de viudez y orfandad,
- Subsidio transitorio por incapacidad y
- Prestación asistencial no contributiva por vejez o invalidez.

Adicionalmente, la Dirección del Sistema de Pensiones concede pensiones de Montepío y Fondo Mortuario (auxilio para funerales).

<sup>37</sup> La pregunta que se realiza en el cuestionario de la encuesta de hogares, respecto a los ingresos por jubilación o pensión es general, es decir, no discrimina si es jubilado o recibe una pensión por invalidez o viudez. De ahí proviene la diferencia que arroja la encuesta de hogares entre población jubilada y la que recibe pensiones.

<sup>38</sup> Según Durán (2008), para el período 1980-2005, los pensionistas se distribuían de la siguiente manera: por riesgo de invalidez el 6.8%, por vejez el 50,3% y por montepío el 42,9%; es de esperar que con la fuerte

**Gráfico No. III-11**



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).  
Elaboración propia.

A fines del 2011, existieron alrededor de un millón de personas mayores de 65 años que viven en el Ecuador, 350 mil personas reciben pensión contributiva, por ser afiliados a la seguridad social, mientras 500 mil reciben pensión no contributiva, proveniente del Bono de Desarrollo Humano, esto significa que el 85% de la población total mayor de 65 años, recibe algún tipo de pensión. El sistema está co-financiado en un 40% de cada pensión con el aporte que da el Estado al IESS; Respecto al sistema de pensiones de las fuerzas armadas y policía el Estado financia el 60% de esas pensiones tanto al ISSFA como al ISSPOL. Esto significa alrededor del 1.0% del PIB del año 2011, lo que corresponde al aporte estatal a la seguridad social, lo que representa transferencia directa del Estado a los trabajadores, que en la estructura social ecuatoriana corresponde a la clase media; Estas transferencias deben ser financiadas con ingresos permanentes, puesto que el aporte a las pensiones es un gasto también permanente y según la última ley Orgánica de Finanzas Públicas, el gasto permanente, solo puede ser financiado con ingreso permanente, es decir con los tributos recolectados por el Estado. A continuación analizaremos la tasa de empleo, como aparece en el gráfico III-12.

En el gráfico III-12, observamos a la tasa de empleo, definida como la relación entre los ocupados sobre la población en edad de trabajar (PET). En el gráfico se observa que en el período 2000-2006 la tasa de empleo varía en 9,6 puntos porcentuales, al pasar de 62,7% en

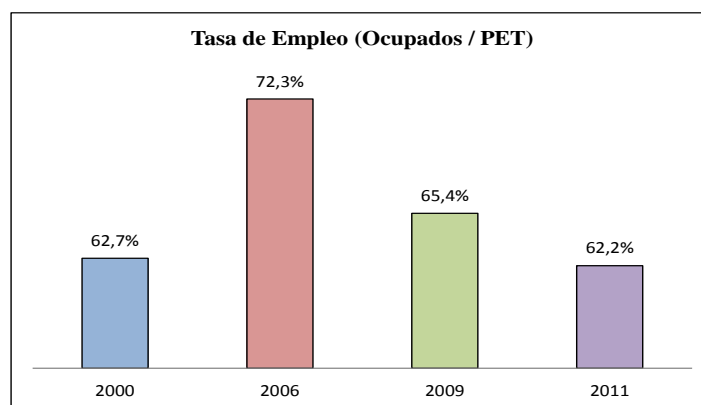
---

promoción e impulso del Programa Manuela Espejo dirigido a las personas con capacidades especiales, ejecutado durante los últimos años, el porcentaje de pensionistas beneficiados por el riesgo de invalidez, tenga un repunte.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

el 2000 a 72,3% en el año 2006, a razón de 1,6 puntos porcentuales de crecimiento anual. Luego hay un descenso sostenido en el período 2006-2011; en el período 2006-2009 la tasa de empleo disminuye en -6,9 puntos porcentuales, al pasar de una tasa de 72,3% en el 2006 a una tasa del 65,4% en el 2009 que da una disminución promedio anual de -2,3 puntos porcentuales; en el último período, esto es en el 2009-2011 el descenso es de -3,2 puntos porcentuales, al pasar de una tasa del 65,4% en el 2009 a 62,2% en el 2011, es decir una disminución anual de -1,6%; una de las posibles explicaciones para esta declinación puede deberse a que existe un entorno de mayor bienestar, por lo que los ocupados disminuyen, es decir utilizan su tiempo preferentemente en actividades del cuidado, o de formación que los convierte en inactivos, por lo que el número o porcentaje de ocupados disminuyen, al respecto es común que las madres de niños pequeños prefieran quedarse de amas de casa, antes de dedicarse a participar en el mercado laboral, cuya demanda está dispuesta a pagar un salario inferior al salario de reserva por debajo del cual esa persona no está dispuesta a trabajar y prefieren quedarse en casa, algunos estudios al respecto así lo señalan.

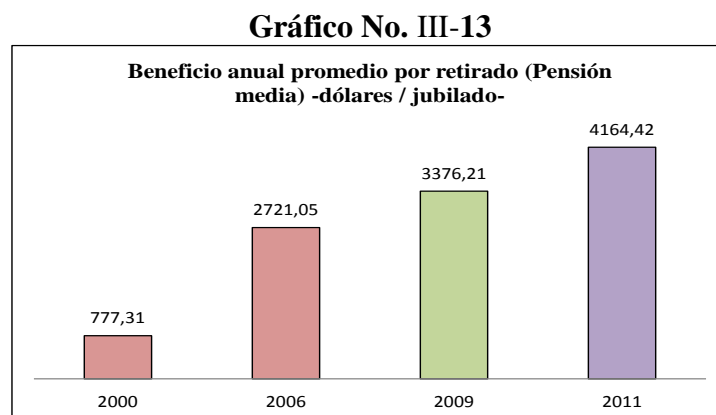
**Gráfico No. III-12**



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).  
Elaboración propia.

En el gráfico III-13, se puede observar el beneficio o la pensión anual promedio que percibe un jubilado, en el período 2000-2006 esta pensión varió en US \$1943,74 dólares, ya que pasó de un pago anual de US \$777,31 dólares en el año 2000, de plena crisis económica y

financiera<sup>39</sup>, a US \$2.721 dólares en el año 2006. En el período 2009-2011 se ha producido un incremento de US \$788,2 dólares, ya que en el 2009 la pensión media anual fue de US \$3376,2 dólares pasando a US \$4164,4 dólares anuales en el 2011.

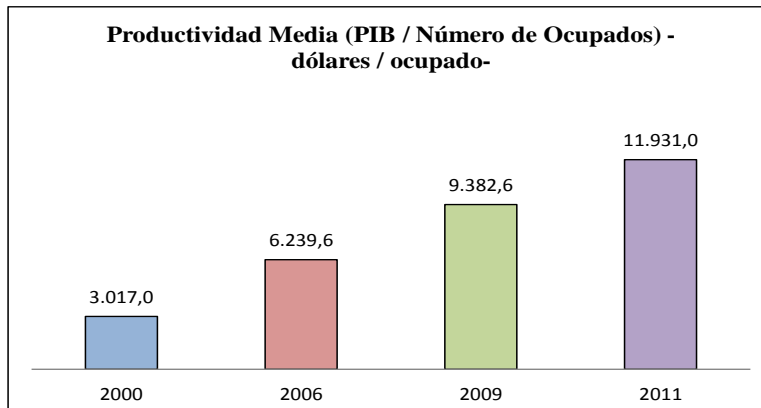


Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).  
Elaboración: El autor

Sin duda uno de los mayores logros en la gestión de la década pasada del Seguro Social (invalidez, vejez y muerte –IVM-) ecuatoriano, ha sido el proceso de revalorización de las pensiones en curso de pago, así como el aumento del tope de pensión (Durán, 2008). Ese proceso permitió a los pensionados acceder a una pensión que refleja en mayor medida sus necesidades económicas. En el gráfico III-14 se observa los niveles de productividad media alcanzada en cada uno de los años analizados. La variación del indicador es positiva como se evidencia en el gráfico al punto que en el período 2000-2006 la variación anual fue de US\$ 3.222,6 dólares anuales por ocupado, mientras que en el período 2006-2009 esa variación fue de US\$ 3.143,0 dólares anuales por ocupado; finalmente en el período 2009-2011 esta variación anual fue de US\$ 2.548,5 dólares anuales por ocupado, al pasar de US\$ 9.382,6 dólares anuales a US\$ 11.931,0 dólares anuales por ocupado.

<sup>39</sup> La crisis financiera experimentada en el Ecuador a partir de 1999, ocasionó un grave deterioro en el valor de las pensiones en curso de pago, cuya reducción se estima en 83% (Durán, 2008:98). no obstante, entre el 2001 y el 2009 se han generado incrementos que multiplicaron el valor de las prestaciones hasta por 6 veces.

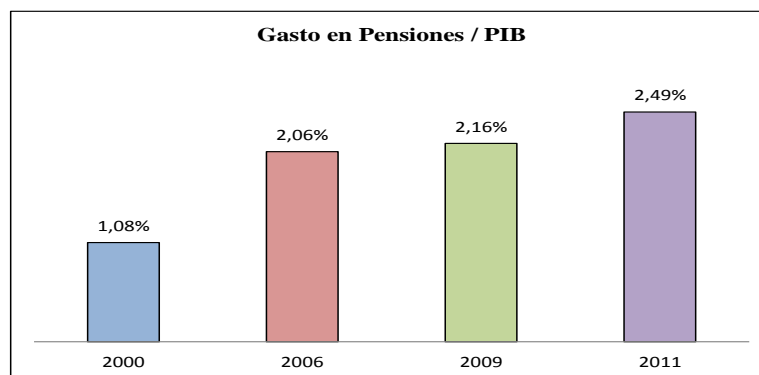
**Gráfico No. III-14**



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011) e Boletín Mensual del Banco Central del Ecuador.  
Elaboración propia.

En el gráfico III-15 y luego de la aplicación de la ecuación (1) planteada en un inicio, obtenemos la relación entre el gasto en pensiones respecto al PIB, según esta ecuación, podemos encontrar que en el período 2000-2006 el aumento en el gasto es del orden de los 0,99 puntos porcentuales, esto quiere decir que cada año aumenta en promedio 0,17 puntos porcentuales, en el período señalado el gasto respecto al PIB pasó de 1,08% en el año 2000 a 2,06% en el año 2006.

**Gráfico No. III-15**



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).  
Boletín Mensual del Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

En el período 2006-2009 la variación fue de 0,09 puntos porcentuales, es decir que anualmente en promedio subió en 0,03 puntos porcentuales, ya que pasó de 2,06% en el año 2006 a 2,16% del PIB en el año 2009. Finalmente, en el período 2009-2011, la relación

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

gasto en pensiones aumentó en 0,34 puntos porcentuales, esto es que anualmente aumento la relación señalada en 0,17 puntos porcentuales, al pasar de 2,16% del PIB en el año 2009 a 2,49% del PIB en el año 2011.

A continuación se presenta en la tabla 1, el resumen de la forma de obtención del gasto en pensiones para cada uno de los años estimados.

**Tabla No.1 Cálculo del gasto en pensiones como porcentajes del PIB**

Años	Número de pensiones/ PET (1)	1/tasa de empleo (2)	Pensión media (3) US\$	Productividad media (4)	Gasto en pensiones/PIB (1)*(2)*(3)/(4)
2000	0,0262	1,60	777,31	3.016,95	1,077%
2006	0,0342	1,38	2.721,05	6.239,55	2,064%
2009	0,0392	1,53	3.376,21	9.382,56	2,155%
2011	0,0445	1,61	4.164,42	11.931,04	2,495%

Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).

Boletín Mensual del BCE

Elaboración propia.

Las previsiones apuntan a los siguientes dos escenarios:

- O se produce una reducción de la relación entre la pensión media y el PIB por ocupado
- O el cociente entre el gasto en pensiones contributivas de jubilación y el PIB aumentará considerablemente incluso en los escenarios más optimistas en relación con la evolución de la tasa de empleo<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Existen numerosos estudios que ofrecen previsiones sobre la evolución del gasto y del déficit del sistema español en pensiones. Jimeno (2002) utiliza una descomposición del gasto en pensiones como porcentaje del PIB en cuatro factores (la razón entre el número de pensiones y la población mayor de 65 años, la razón entre la población mayor de 65 años y la población total, la tasa de empleo y la razón entre la pensión media y la productividad media) para mostrar que, de mantenerse el sistema actual, el gasto en pensiones alcanzaría alrededor del 17,5% del PIB en el año 2050 (en la actualidad es del 8,5% del PIB aproximadamente), aun cuando la tasa de empleo fuera del 65%. Cálculos similares llevan a la conclusión de que, bajo los mismos supuestos, el gasto en pensiones de jubilación superaría el 10% del PIB en dicho año.

Cualquiera de los dos escenarios implica la necesidad de reformar el sistema de pensiones contributivas para dotarle de mayores recursos financieros y/o para controlar el gasto modificando las normas de cálculo de las pensiones contributivas de jubilación.

### 4.3. Los ingresos del sistema de pensiones en el Ecuador

Las aportaciones de los afiliados constituyen la fuente más importante de los ingresos en un sistema contributivo de seguridad social como el ecuatoriano, estas permiten financiar los gastos frente a los riesgos de invalidez, vejez y muerte que contempla el sistema de pensiones.

Según la tabla 2, las contribuciones representan el 8,64% del monto del sueldo unificado para el caso del aporte personal y el 1,1% del mismo salario unificado del trabajador para el caso del aporte patronal. En total las aportaciones representan el 9,74% para los seguros de IVM y un 0,8% del salario unificado del trabajador para los gastos de administración por el servicio. En la tabla 2 puede observarse los porcentajes que se obtienen del sueldo o salario unificado<sup>41</sup>.

**Tabla No. 2**  
**FINANCIAMIENTO DE LA APORTACION DEL SEGURO OBLIGATORIO**

APORTACIÓN (% DEL SUELDO UNIFICADO)				
CONCEPTOS	SEGURO PUBLICO			SEGURO VOLUNTARIO
	APORTE PERSONAL	APORTE PATRONAL	TOTAL	
SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE	8,64	1,10	9,74	9,74
SEGURO DE SALUD		5,71	5,71	6,61
SEGURO DE RIESGOS DEL TRABAJO		0,55	0,55	
SEGURO DE CESANTIA	2,00	1,00	3,00	
SEGURO SOCIAL CAMPESINO	0,35	0,35	0,70	0,35
GASTOS DE ADMINISTRACION	0,36	0,44	0,80	0,8
<b>TOTAL APORTES</b>	<b>11,35</b>	<b>9,15</b>	<b>20,50</b>	<b>17,50</b>

Fuente: [www.iess.gob.ec](http://www.iess.gob.ec)

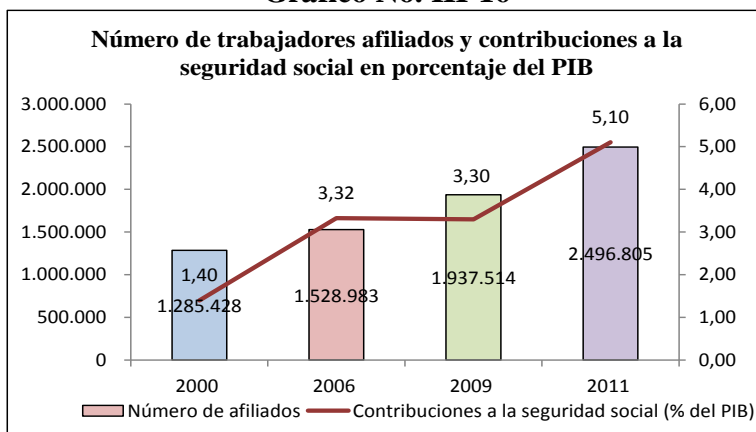
A estos recursos es necesario añadir el aporte del Estado que corresponde al 40% del monto de las pensiones pagadas a los beneficiarios del seguro de IVM<sup>42</sup>. A continuación en el

<sup>41</sup> Lleva el nombre de salario unificado debido a que antes el salario tenía varias segmentaciones que lo único que lograba es opacar la transparencia del monto que se recibía y adicionar gastos administrativos innecesarios, por esa razón se decidió unificarlo.

<sup>42</sup> La relevancia del aporte estatal puede ser apreciado en la tabla No. 3 en donde se resume el déficit actuarial realizado al balance del fondo de pensiones en el año 2003 (Durán 2008:112).

gráfico 16, observamos el importante crecimiento tanto de la población afiliada como de las contribuciones, en las que se incluye los aportes personales, patronales y del Estado. Se puede apreciar en el período 2000-2011 que mientras el número de afiliados prácticamente se han duplicado, las contribuciones respecto al PIB han crecido 3,6 veces.

**Gráfico No. III-16**



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011) e Información del Boletín Mensual del BCE.

Elaboración propia.

Se aprecia en el gráfico III-16 que en el año 2009 hay una ligera caída en las contribuciones a la seguridad social en función del PIB, que incluye el aporte del 40% a las pensiones realizado por el Estado, esta disminución se debe, muy posiblemente a que el nivel de salarios estuvo presionando a la baja, en un contexto de contagio de una crisis financiera internacional sin precedentes experimentada en ese año, afectando a las contribuciones, tanto personales como patronales que están afectadas por el sueldo o salario unificado

**Tabla No. 3**

<b>Resumen del déficit actuarial del Fondo de Pensiones</b> (valores en millones de dólares al 31/12/2003)		
Escenario de valorización actuarial	Vigencia de la Ley 2001-55	Sin Régimen Mixto
IVM incluyendo la obligación del Estado del pago del 40% de las pensiones	1.393	3.701
IVM sin incluir la obligación del Estado del pago del 40% de las pensiones	5.867	10.552
Fuente: IESS -Actuaría Consultores, Balance al 31/12/2003		

Según esta tabla con la legislación vigente, se estima que el déficit actuarial del seguro IVM rondaría los 3.700 millones de dólares; pero si se eliminaran los aportes estatales del 40%, el déficit actuarial subiría a 10.500 millones de dólares aproximadamente el 30% del PIB del año 2003.



disminuido, lo que hizo que el aumento del número de cotizantes no compensara la disminución de las contribuciones, obteniéndose una variación negativa en el monto de contribuciones en función del PIB.

#### **4.4. El balance del sistema de pensiones en el Ecuador**

El desempeño financiero agregado del sistema de pensiones está caracterizado mediante el balance, esto es, la diferencia entre los ingresos anuales que provienen de las cotizaciones de un sistema contributivo y el pago anual de las pensiones, como se estableció en el punto anterior. Ahora revisaremos los gastos referidos al peso que los programas de pensiones tienen en la economía.

Para que sea sostenible un sistema, es necesario mantener un fondo que permita cubrir los gastos presentes y las obligaciones futuras, para lo que se necesita que el fondo creado, tenga un retorno adecuado. En el caso del sistema de pensiones se requiere que los ingresos actuales y futuros por concepto de aportes de los afiliados, descontado el pago de las pensiones actuales y futuras, considerando la probabilidad de recepción de los aportes y del pago de las pensiones a sus beneficiarios, generen una rentabilidad adecuada; hacia allá están orientados los cálculos que a continuación se realizan.

En el gráfico No. III-17 se estima el balance<sup>43</sup> del sistema de pensiones como porcentaje del PIB, en él podemos apreciar que hay una disminución paulatina del balance según información recabada de la encuesta de hogares en cada año; se observa que el balance está en decenso permanente, al punto que en el año 2011 ha llegado a 0,31% del PIB.

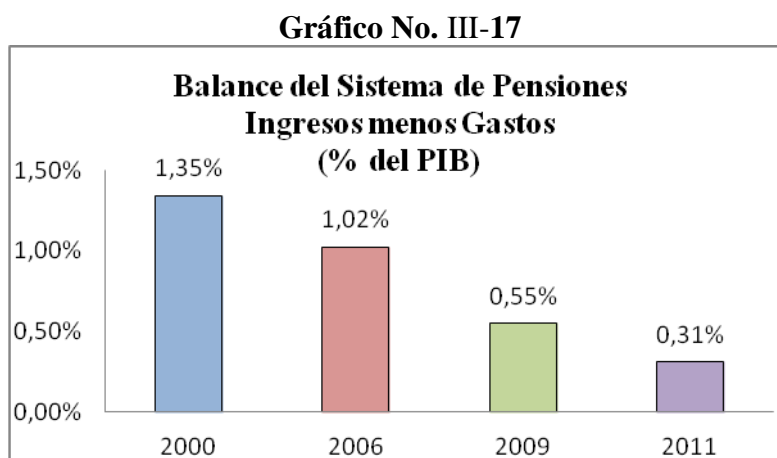
Según el gráfico III-17, en el período ubicado entre los años 2000 al 2006, la variación fue de -0,33 puntos porcentuales, ya que mientras en el año 2000 el superavit fue de 1,35%, en el 2006 bajó al 1,02%; mientras que en el período 2006-2009, la variación fue de -0,47

---

<sup>43</sup> El balance del sistema de pensiones es el resultado de la diferencia entre los ingresos y los gastos; los ingresos del sistema, son los aportes recibidos por los afiliados al seguro social, estos aportes se calculan de la suma total de ingresos percibidos en calidad de salarios (sueldo unificado), por los afiliados, multiplicado por 9,74% que corresponde al seguro de invalidez, vejez y muerte obtenido de la tabla 14, más el 40% de las pensiones correspondiente al subsidio estatal; los gastos son el total de las pensiones pagadas obtenidas de la encuesta aplicada a los hogares.

puntos porcentuales, al pasar de 1,02% en el año 2006 a 0,55% en el 2009; mientras en el último período 2009-2011, la variación es de -0,24 puntos porcentuales, ya que pasa del 0,55% en el año 2009 a 0,31% en el 2011.

La principal causa de la reducción del superávit de operación es la revalorización en el monto de las pensiones aprobada por la Institución, como se ha destacado a lo largo de esos años.



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011) e Información del Boletín Mensual del BCE.

Elaboración propia.

Eso no significa que los montos de pensiones no deban ajustarse, por el contrario, los ajustes deben graduarse automáticamente, pero también se requiere consistencia con los niveles de aportes pasados –tanto a nivel colectivo como a nivel individual- y estar sujetos a ciertas reglas actuariales (Durán, 2008). Lo que demuestra que la falta de activación de mecanismos objetivos de ajuste en los montos de pensiones, puede acumular tensiones de orden político y financieras, que acaban erosionando la gestión institucional.

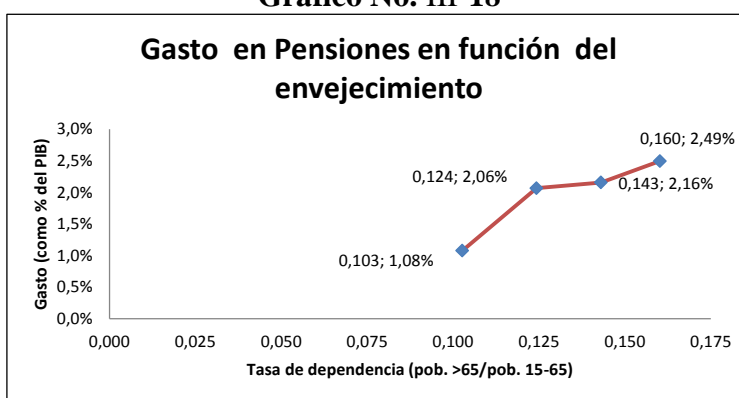
#### **4.5. La evolución demográfica y el sistema de pensiones ecuatoriano**

A continuación se consideran las obligaciones vinculadas a las pensiones en los sistemas de reparto, y el papel que desempeñan en ellas la estructura etaria de la población. Los niveles de gasto dan una referencia al peso que los programas de pensiones tiene en la economía, mientras el desempeño financiero agregado del sistema se caracteriza mejor mediante el

balance (Bravo, 2000), esto es, la diferencia entre los ingresos anuales que provienen de las cotizaciones de un sistema contributivo y el pago anual de las pensiones.

Bravo (2000), señala que cuando los sistemas cubren una fracción de una población en edad de trabajar demográficamente “joven”, el gasto en pensiones equivale a sólo 1% o 2% del PIB, en el caso ecuatoriano, según el gráfico III-18, aún cuando llega en el año 2011 a 2,49% del PIB, sin embargo en promedio en la década estudiada, llega a 1,95% y la tasa de dependencia a 13.4%.

**Gráfico No. III-18**



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).  
Elaboración propia.

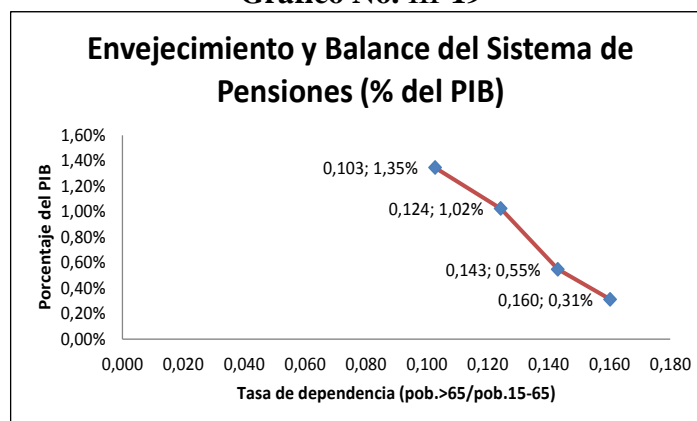
Cada año va de izquierda a derecha.

Los niveles de gasto pueden llegar a cerca del 10% del PIB cuando la población está muy envejecida, incluso manteniendo la cobertura muy incompleta, cerca de la mitad de la fuerza de trabajo como es lo usual en América Latina. Por ejemplo, actualmente en Italia el nivel de gasto en pensiones ya alcanza el 15% del PIB<sup>44</sup>.

Como se señaló el desempeño financiero agregado del sistema se caracteriza mejor mediante el balance, que no es sino la diferencia entre los aportes y el pago de pensiones del sistema, en el gráfico III-19 se muestra las variaciones del indicador como fracción del PIB y la evolución de la tasa de dependencia (envejecimiento de la población).

<sup>44</sup> La definición de sostenibilidad es compleja, señala Bravo. Por ejemplo un nivel de gasto en pensiones extraordinariamente elevado (como el italiano), refleja el hecho de que su población es una de las más envejecidas del mundo. Resulta natural que, tanto a nivel individual como colectivo, los recursos destinados a financiar el consumo de las personas de edad aumenten a medida que la duración de la vida se extiende a edades cada vez más avanzadas. Bajo esta premisa la insolvencia se produce si no hay una provisión adecuada para financiar ese mayor gasto durante un período de tiempo razonablemente prolongado.

Gráfico No. III-19



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).

Elaboración propia.

Cada año va de izquierda a derecha.

El gráfico III-19 refleja que el balance va disminuyendo conforme aumenta el envejecimiento de la población llegando a un nivel de 0,31% del PIB, cuando la tasa de dependencia ( $d$ ) llegó al 16%. Estas líneas sugieren que, si no se ajustan las variables del sistema (tasas de cotización, tasas de remplazo<sup>45</sup>, aportes del Estado y condiciones de afiliación), el envejecimiento demográfico puede transformar el superávit del balance inicial cuando las poblaciones son “jóvenes” ( $d$  menor que 0,3) en déficit considerables, hasta del orden de un 6% del PIB cuando las poblaciones envejecen mucho, señala Bravo, ( $d$  alrededor de 0,8) bajo parámetros promedios constantes de los sistemas latinoamericanos, aunque hasta el momento no se han constatado esos niveles en la región.

## 4.6. Deuda Implícita

### 4.6.1. Tasa de retorno implícito de pensiones

<sup>45</sup> La “tasa de remplazo” es un indicador del grado en que una pensión es capaz de reemplazar o sustituir el salario o ingreso que tenía el trabajador antes de la jubilación. Durán (2008) señala que los sistemas de pensiones están llamados a garantizar ciertos niveles de suficiencia en los montos de las prestaciones que ofrecen, pero deben estar de acuerdo con los niveles de financiamiento o cotización, con la idea de que los costos actuariales se mantengan dentro de ciertos rangos razonables. Durán al respecto acota: “los ajustes en los montos de pensiones realizados por el IESS en los últimos años, han obedecido a imperativos relacionados con la evolución de las variables macroeconómicas y con los ajustes que implicó la dolarización; sin embargo, han conllevado a tasas de remplazo.... que a simple vista comprometen la sostenibilidad económica del Seguro de Pensiones”. La tasa de remplazo en Ecuador, puede llegar a 1, diferente a países como Uruguay, que inspiró el diseño del modelo actual ecuatoriano, en donde la tasa de remplazo no es mayor a 0,75.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

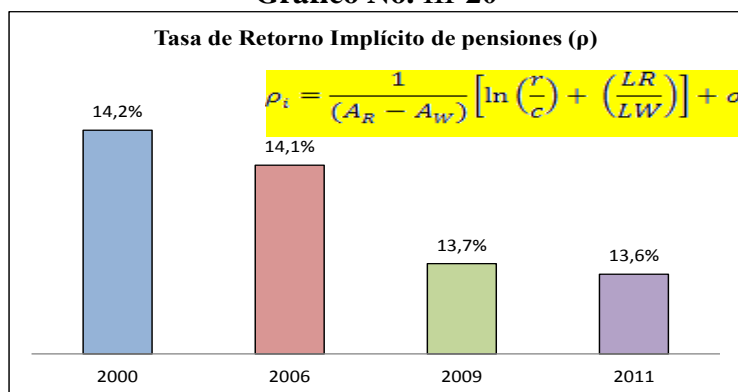
---

La sostenibilidad de un sistema de pensiones se traduce en la posibilidad que tiene, en este caso un país, para financiar los gastos, incluidos los pagos de amortización e intereses que tendría en un tiempo prolongado. Bravo (2000:130) señala que: “Los análisis actuariales completos que toman en cuenta los parámetros presentes y futuros son un medio más satisfactorio de evaluar la solvencia y la sustentabilidad a mediano y largo plazo de los sistemas...”.

Como se definió anteriormente existe incidencia del envejecimiento en el gasto y el balance del sistema. En América Latina, según Bravo (2000:128), los niveles promedio alrededor de 1990, eran los siguientes: la tasa de cotización ( $c=12.2\%$ ), la participación de la masa salarial en el PIB ( $s=34,3\%$ ) y la proporción de trabajadores cubierta por el sistema de pensiones respecto al número de trabajadores asalariados ( $k=0.76$ ); mientras que para el Ecuador esas variables son en promedio durante la última década las siguientes: la tasa de cotización ( $c=9,74\%$ ), la participación de la masa salarial en el PIB ( $s=20,28\%$ ) y la proporción de trabajadores cubierta por el sistema de pensiones respecto al número de trabajadores asalariados ( $k=0,28$ ).

Varios autores recomiendan que los análisis de política utilicen cada vez más indicadores que permita examinar la situación financiera comparativa a mediano y largo plazo de los sistemas, una de ellas es la rentabilidad implícita del sistema de pensiones ( $\rho$ ), la misma que refleja el beneficio vitalicio neto de la participación en el sistema para un individuo o cohorte determinada. Como lo señala Bravo (2000:131) “ $\rho$  mide el valor presente que el individuo o cohorte en cuestión obtiene en beneficios pensionales en exceso del de las cotizaciones abonadas al sistema durante su vida laboral” igual a la definición de rentabilidad de un proyecto de inversión financiera. En el gráfico III-20 se representa la tasa de retorno en los años analizados, los supuestos y las ecuaciones del modelo figuran en el anexo 1.

**Gráfico No. III-20**



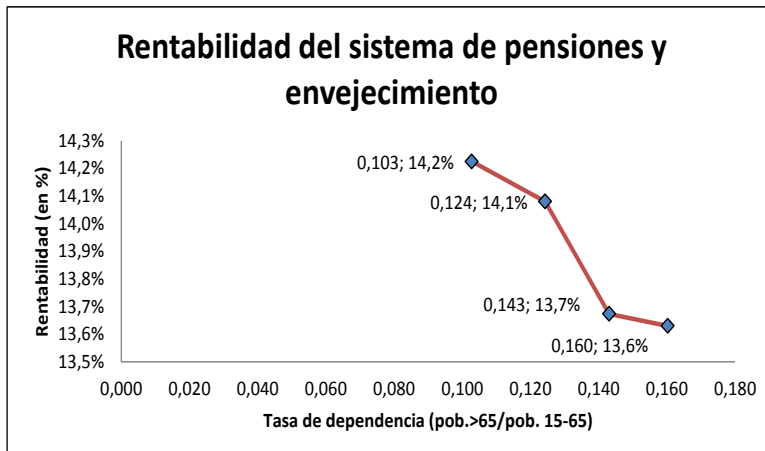
Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).  
Elaboración propia.

La rentabilidad implícita del sistema de pensiones  $\rho$ , responde a la pregunta de cómo afecta el sistema a los diferentes grupos generacionales, debido a que esta refleja el beneficio vitalicio neto de la participación en el sistema para un individuo o cohorte determinada. La sostenibilidad de la política pública o de un programa de gobierno, requiere la incorporación de la equidad intergeneracional, si los beneficios de las generaciones actuales están a expensas del bienestar económico de las generaciones futuras, es decir si exige que las generaciones futuras soporten una carga en sus contribuciones netas excesivamente grande, la política pública será insostenible.

En un sistema de pensiones, para mantener la rentabilidad, dado que la población envejecida crece, se requiere incrementar las contribuciones o disminuir los beneficios o pensiones. La mantención de reglas fijas en el sistema durante las primeras etapas del proceso de envejecimiento (hasta un  $d=0.3$ ) produce una rentabilidad razonablemente estable mientras que en las etapas más avanzadas del envejecimiento la regla del equilibrio financiero daría incrementos menores de rentabilidad entre las cohortes<sup>46</sup>. En el gráfico III-21 se establece un análisis entre rentabilidad implícita de las pensiones y los niveles de envejecimiento.

<sup>46</sup> De ahí que la recomendación en términos de políticas es que el superávit generado desde el inicio del sistema de pensiones se invierta para en el futuro cubrir los déficit de la etapa madura, entonces el paso al equilibrio puede facilitarse enormemente (Bravo, 2000). Esta es una recomendación para los países que tienen sistemas incipientes y poblaciones jóvenes, pero es demasiado tarde para los que han gastado su superávit o han dejado que el valor de las reservas se anule por rentabilidades negativas.

Gráfico No. III-21



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).  
Cada año va de izquierda a derecha.  
Elaboración propia.

Bravo (2000:132) señala que se puede adoptar dos enfoques básicos para alcanzar el equilibrio financiero: el más común, puntualizado anteriormente, es que se modifican las cotizaciones, se ajustan los beneficios o se restringen las condiciones de elegibilidad. El otro enfoque consiste en establecer explícitamente el doble objetivo de la solvencia financiera y la equidad intergeneracional diseñando un sistema que pueda albergar a ambas.

Como se señaló para examinar la situación financiera a mediano y largo plazo de los sistemas de pensiones, se usa como uno de los indicadores a la deuda (u obligación) pensional implícita, que es el valor presente de las obligaciones del sistema de reparto con los jubilados y con los trabajadores activos en un momento determinado. Si bien la deuda pensional implícita es un indicador resumen clave para conocer y medir el costo fiscal de terminar un sistema de reparto existente, no señala directamente si un sistema es sostenible o no. Como en el caso del gasto, visto anteriormente, la obligación pensional aumenta naturalmente a medida que el sistema madura expande su cobertura, y la población envejece.

La deuda pensional implícita es un indicador que se fundamenta en la idea de que existe un contrato implícito en los sistemas de reparto en virtud del cual el Estado, a cambio de los aportes de los trabajadores se compromete a pagar las pensiones de las cohortes jubiladas

con las contribuciones recaudadas de la generación (en edad de trabajar) siguiente. De esta forma como se lo hace en el análisis financiero de los proyectos de inversión, se procede a estimar el valor descontado (presente) de los flujos de ingresos y pagos para un determinado momento o período de tiempo y número de cohortes (Bravo, 2000). En América Latina, el interés es reciente, dado el contexto demográfico señalado anteriormente, siendo motivado, no tanto por el envejecimiento de la población, sino más bien por la carga fiscal que este tipo de gasto puede representar hoy en el futuro, este tema será abordado a continuación para el caso ecuatoriano.

Como señala Bravo (2000) citando a Holzmann (1997) y Van der Noord y Herd (1994), las definiciones principales de la deuda (obligación) pensional implícita son tres: a) obligaciones devengadas a la fecha, que representan el valor presente de las pensiones por pagar considerando sólo los derechos devengados por los trabajadores y jubilados en un determinado momento, excluyendo las contribuciones futuras y la devengación futura de derechos; b) obligaciones del sistema cerrado, que mide las obligaciones con todos los pensionados y trabajadores actuales, incluidas sus contribuciones futuras y su devengación futura de derechos; y c) obligaciones del sistema abierto, que incluyen también las contribuciones y derechos que adquirirán los futuros integrantes de la fuerza de trabajo.

Siguiendo a Bravo (2000), en la definición de deuda pensional implícita se considera al flujo futuro de pensiones devengadas por los jubilados actuales, más una compensación de las contribuciones previas a todos los que integran actualmente la fuerza laboral. El contexto político en América Latina, someramente, señala que las reformas incluyen el ajuste de los requisitos y beneficios, y en varios casos, la incorporación de al menos un componente de capitalización de las contribuciones y beneficios. Se supone que el componente de capitalización debería aliviar la carga financiera que imponen los sistemas de reparto al presupuesto fiscal en el contexto de las tendencias demográficas y del mercado de trabajo mencionadas, y así estimular una mayor eficiencia en la gestión del sistema, conducir a niveles más altos de ahorro e inversión nacionales, y promover el desarrollo de los mercados financieros donde se invierten los fondos de pensiones. En el caso de Chile, no está claro aún si la capitalización ha traído consigo aumentos importantes



del ahorro nacional o de inversión productiva (Uthoff, 1997), o si ha contribuido a reducir los costos de administración, que todavía representa más del 20% de las cotizaciones.

Según CEPAL (1998), la transición de sistemas de reparto a sistemas de capitalización no produce necesariamente un alivio de la carga fiscal en el corto y mediano plazo; por el contrario, se sugiere que esa transición genera grandes obligaciones fiscales, que deben ser pagadas por las actuales y futuras generaciones de trabajadores. Bravo sostiene: “Estos costos se producen porque la transición obliga a hacer explícita y a pagar parte o toda la deuda pensional implícita, sin que se reciban como ingreso las contribuciones efectuadas por los que se cambian al nuevo sistema”.

### **4.6.2. La deuda pensional implícita**

A continuación se mide el monto de la deuda pensional implícita, derivando los costos fiscales asociados mediante el uso de un modelo simple, y de la información disponible sobre las variables demográficas, del mercado de trabajo y del sistema de pensiones, y analizando los factores y resultados para el caso ecuatoriano.

En el escenario de una sustitución completa de un sistema de reparto estatal por un sistema de capitalización total con gestión privada. En este caso los pasivos corresponden al valor presente de las pensiones devengadas y por devengarse en años futuros de todos los pensionados del sistema preexistente de reparto, más el valor presente de las contribuciones de los trabajadores afiliados activos al momento de la reforma.

Siguiendo a Bravo (2000) y a la información obtenida en la encuesta periódica de hogares sobre empleo, desempleo y subempleo, los supuesto a utilizar son los siguientes: i) existe un esquema de pensiones de reparto desde los años treinta; ii) la tasa de cobertura global, como sucede en América Latina, se va ajustando a partir del año 2000, sufriendo fuertes variaciones en los últimos años; iii) las tasas de contribución es igual al 9,74% de los ingresos de los trabajadores, misma que se mantiene constante en el período de estudio; iv) la tasa de reemplazo se actualiza para el caso ecuatoriano anualmente en base del muestreo de la encuesta de hogares; y iv) las contribuciones de todas las cohortes relevantes comienzan a la edad de 15 años y continúan sin interrupciones hasta su jubilación que en el caso ecuatoriano es a los 65 años. La derivación de las ecuaciones que siguen se la puede

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

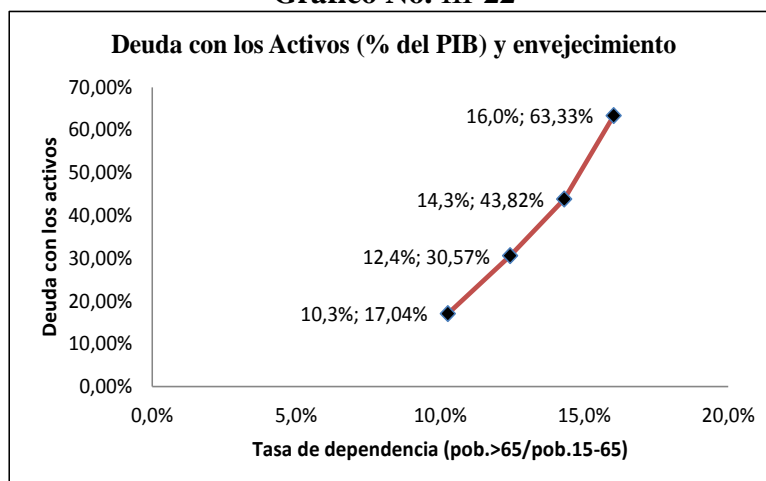
encontrar en el anexo I de este capítulo. Usando este marco es posible obtener estimaciones de la deuda pensional implícita para los años 2000, 2006, 2009 y 2011 en el caso ecuatoriano. No se consideran las contribuciones realizadas por el Estado al sistema de pensiones.

Bajo estos supuestos, las obligaciones previsionales con los económicamente activos ( $Da$ ) se pueden expresar, como fracción del PIB, de la siguiente manera:

$$Da = c * s * k * Aa$$

Donde  $c$ = tasa de contribución;  $s$ = participación de la masa salarial en el PIB;  $k$  = cociente de número de trabajadores adscritos (cubiertos) al sistema entre el total de asalariados;  $Aa$ = promedio actualizado de años de cotización de la población activa.

**Gráfico No. III-22**



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).

Cada año va de izquierda a derecha.

Elaboración propia.

En el gráfico III-22 tenemos la deuda implícita con los activos (población que se encuentra trabajando) y el envejecimiento de la población expresado según la tasa de dependencia. Para el último año calculado esto es para el 2011, la tasa de dependencia es del 16%, mientras la deuda con los activos alcanza el 63,33% del PIB. En este último tramo (2009-2011) la pendiente de la deuda implícita con los activos es más pronunciada, al comparar con los otros tramos, esto se da debido a la importante incorporación de afiliados durante

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

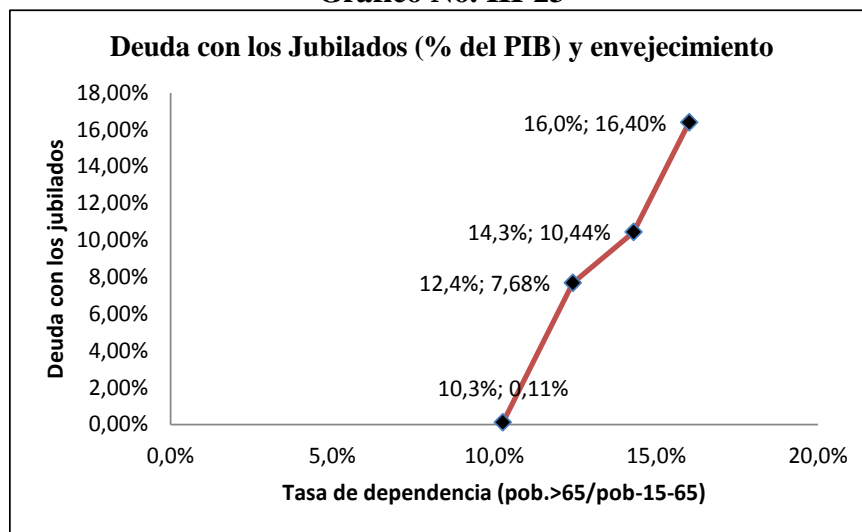
estos años, por lo que en consecuencia hay mayor compromiso del Estado a responder en el futuro con el pago de pensiones.

De la misma forma, la deuda con los retirados ( $D_r$ ) se expresa de la siguiente manera:

$$D_r = r * s * k * d * A_r$$

Donde  $r$  = tasa de reemplazo (porcentaje de los salarios);  $d$  = relación de dependencia del sistema de reparto (población en edad de jubilación/ población en edad de trabajar);  $A_r$  = promedio actualizado de años esperados de retiro por persona actualmente retirada y las demás variables ya definidas. Tanto  $A_a$  como  $A_r$  son promedios actualizados ponderados, donde las ponderaciones están dadas por el número de población en los grupos de edad pertinentes.

**Gráfico No. III-23**



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).  
Cada año va de izquierda a derecha.  
Elaboración propia.

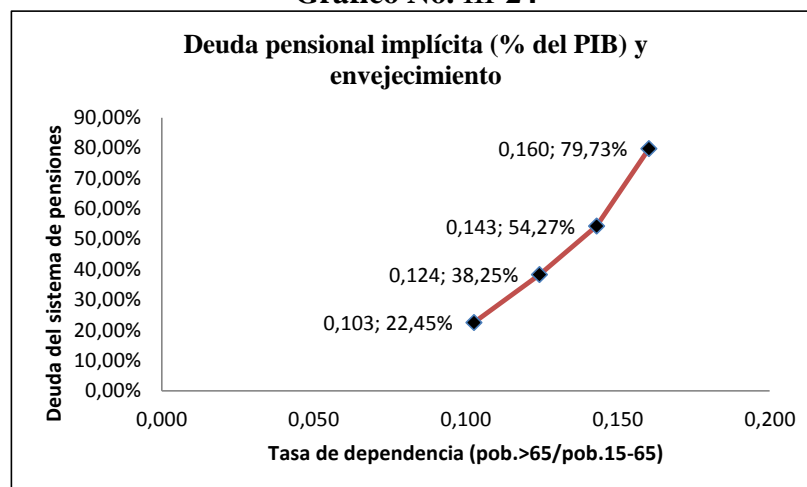
En el gráfico III-23 se muestra que la deuda con los jubilados en función del PIB para el año 2011 que alcanza una tasa de dependencia, que como se vio era de 16,0%, se tiene que la deuda con los jubilados en el caso ecuatoriano es de 16,40% del PIB.

Siguiendo a Bravo (2000: 130), quien señala que:

“Los análisis de política pública, cada vez más utilizan indicadores que permitan examinar la situación financiera comparativa a mediano y largo plazo de los sistemas,... Uno de estos indicadores es la deuda (u obligación) pensional implícita, es decir el valor presente de las obligaciones del sistema de reparto con los jubilados y con los trabajadores activos en un momento determinado” (p.130).

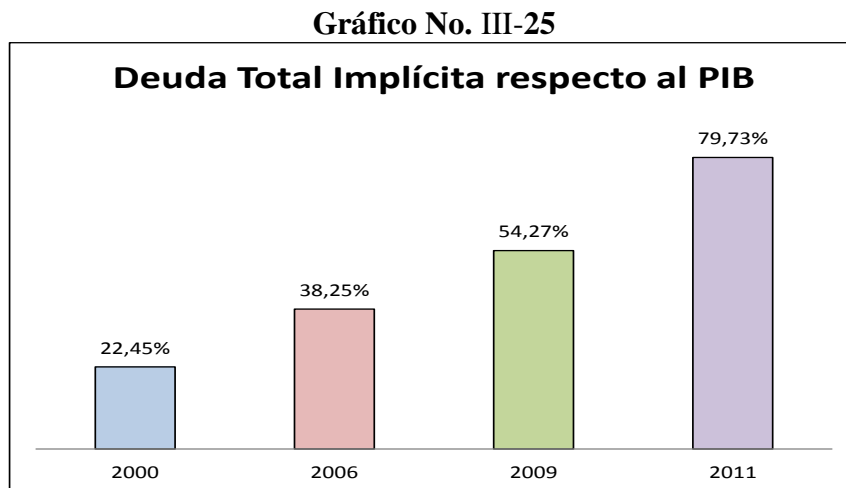
En el gráfico III-24, encontramos que la deuda pensional implícita, es decir la suma de la deuda con los activos y la deuda con los jubilados, asciende en el año 2011 a 79,73%; cabe mencionar que en las observaciones realizadas en el período 2000-2011, la variación en este período de la tasa de dependencia, ha sido de 5,7%, al pasar de 10,3% en el año 2000 a 16,0% en el año 2011, es decir una variación anual promedio de 1,45%. Por el lado de la deuda pensional esta varió en 57,28% al pasar de 22,45% en el 2000 a 79,73% en el año 2011, es decir una variación promedio anual de 5,21%; en otros términos, la deuda implícita creció 3,5 veces más rápido mientras que el envejecimiento de la población medida en función de la tasa de dependencia apenas creció 1,6 veces mas. De otra forma se puede afirmar que por cada 1% de envejecimiento de la población, la deuda se ha incrementado en 2,2%.

**Gráfico No. III-24**



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).  
Cada año va de izquierda a derecha.  
Elaboración propia.

En el gráfico III-25, se establece el monto de la deuda implícita en función del PIB, mientras para el año 2000, esta deuda fue de 22,5% del PIB de ese año; para el año 2011, esa deuda ascendió a 79,73% del PIB.



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).  
Elaboración propia.

Finalmente, cabe señalar que comparando con la información que ofrece el artículo de Andras Uthoff, en base a las ecuaciones que utilizamos, se presenta para el año 1998, con una tasa de descuento del 2% un valor presente de los años de cotización igual al 23,2% para el caso de la deuda con los activos. En el caso de nuestras estimaciones, para el año 2000, se estimó en 20,99% respecto al PIB la deuda de los activos.

Por otro lado en el mismo artículo citado (Uthoff, 1999), para el año 1998, año de la mayor crisis económica y financiera nacional, la deuda con los jubilados ascendió a 9,3% del PIB, mientras que en el año 2000, posterior a la crisis o apenas saliendo de ella, estimamos la deuda con los jubilados en 5,41% del PIB en ese año; y en el 2006, la deuda ascendió a 7,68% del PIB.

### **4.1. Desigualdad y equidad intergeneracional**

El objetivo de este apartado es evaluar los efectos distributivos entre las generaciones del sistema de pensiones contributivas de reparto actualmente en vigor en Ecuador.

Las bases reguladoras en el Ecuador, para la determinación de la cotización al sistema como de la pensión, muestra que la pensión media puede variar más que proporcionalmente

respecto a la cotización, lo que incentiva a los trabajadores a aumentar su oferta laboral para incrementar su pensión. En definitiva, el sistema actual implica impuestos y subsidios a la oferta de trabajo que no están igualitariamente distribuidos a lo largo de la vida laboral de los individuos. A este respecto, Jimeno (2003) señala en España, cuanto más extenso es el período de cálculo de la base reguladora de la pensión, menores son los impuestos sobre la oferta de trabajo en los primeros años de la vida laboral y también menores son los subsidios sobre la vida laboral en los últimos años. Los sistemas de contribución definida, donde cada euro o dólar cotizado tiene el mismo peso en el cálculo de la pensión de jubilación independientemente del periodo en que se realice dicha cotización, son neutrales a este respecto.

Un ejercicio de esta naturaleza omite un elemento muy importante. Los historiales laborales de los individuos dependen de las normas de los sistemas de pensiones en la medida en que las normas de cálculo de la pensión de jubilación afectan a las decisiones de oferta de trabajo a lo largo de la vida laboral. Por tanto, una comparación entre sistemas de pensiones alternativos debería tener en cuenta estos efectos. Aunque en el ámbito teórico es bien conocido como las distintas normas de los sistemas de pensiones pueden afectar a la oferta de trabajo, existe muy poca evidencia empírica sobre estos efectos. No obstante, para resaltar la endogeneidad de los historiales laborales, tras obtener las distribuciones de pensiones en el escenario base bajo los distintos sistemas de pensiones, se realizan determinadas conjeturas acerca de cómo pueden variar en el futuro dichos historiales laborales como consecuencia de cambios en los incentivos implícitos en los sistemas de pensiones y se calculan las distribuciones de pensiones bajo los nuevos supuestos y para cada uno de los sistemas alternativos considerados.

Para determinar los efectos distributivos de la reforma de pensiones, siguiendo a Jimeno (2003), es necesario tener en cuenta el hecho de que cambios en las normas de acceso y de cálculo de las pensiones de jubilación y en la forma de financiación de las mismas provocarían una variación en el comportamiento laboral de los individuos, tanto trabajadores como empresarios (Ver Lazear, 1985). Concretamente (Jimeno 2003:21), la relación entre las cotizaciones efectivamente pagadas y las pensiones futuras es un factor relevante en la decisión sobre participación en el mercado de trabajo. Cuando la cuantía de

dichas cotizaciones no se tiene en cuenta en la fórmula de cálculo de las pensiones, como es el caso de España, referente a las cotizaciones realizadas en los años previos a los 15 últimos años de vida laboral bajo el sistema actual, dichas cotizaciones constituyen un impuesto que distorsiona la decisión sobre oferta individual de trabajo.

El análisis de los efectos de las pensiones contributivas de jubilación sobre la distribución intergeneracional de la renta se suele realizar a partir de historiales laborales observados de individuos (ver Bandrés y Cuenca 1998; y Feldstein y Leibman 2000). Dados dichos historiales, se puede calcular cuál hubiera sido la pensión de cada individuo bajo distintas normas de cálculo y, por tanto, como habría cambiado la distribución de las pensiones bajo regímenes alternativos. En este tipo de análisis suele ser habitual comparar las pensiones percibidas con las que se corresponderían en un sistema actuarial de contribución definida y analizar las transferencias implícitas en cada sistema a cada tramo de la distribución.

La construcción de los historiales laborales se los realiza con datos utilizados sobre transiciones laborales y perfiles salariales por edad, sexo y nivel de instrucción provenientes de la Encuesta de Hogares sobre Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU).

La ENEMDU, permite analizar las características de la vida laboral en aquellos momentos en los que la población se encuentra ocupada o desempleada; siendo ocupada se la puede distinguir si estuvo laborando en el sector formal o informal; como también si pertenece al área urbana y rural; información que puede analizarse a través de otras variables como los tramos de edad, nivel de ingresos por el trabajo, sexo y nivel de estudios.

En el sistema ecuatoriano actual la base reguladora, como se definió en el apartado 3.2, de la pensión se calcula como la media de las bases de cotización de los cinco años más altos de cualquier ciclo de la vida laboral. La pensión es el resultado de aplicar los coeficientes correspondientes a los años de cotización del individuo y de penalización por jubilación anticipada en su caso. A la cuantía resultante se le aplican topes mínimos y máximos. Este sistema se compara con sistemas alternativos de prestación definida en los que la base reguladora de la pensión se calcula como la media de las bases de cotización de los 10 y 15 años más altos de cualquier ciclo de la vida laboral, respectivamente.

En los sistemas de contribución definida la pensión se calcula en función de las cotizaciones realizadas por el individuo a lo largo de toda su vida laboral. Las cotizaciones se acumulan a un tipo de interés anual que depende del riesgo del activo en el que se materializa la capitalización y la pensión se calcula como la anualidad correspondiente al valor acumulado de las cotizaciones en el momento de la jubilación.

A continuación analizamos el período de cálculo de la base contributiva y la pensión media: Al respecto el sistema actual de pensiones contributivas que se basa en el principio de prestación definida, en el que la cuantía de las pensiones se determina en función de las bases de cotización durante un período corto de la vida laboral, por ejemplo para Ecuador, los cinco años de cotización más alta en su vida laboral, produce un mayor grado de desigualdad que otros sistemas que tuvieran en cuenta períodos más extensos de la vida laboral de los individuos para el cálculo de las pensiones o que estuvieran basados en el principio de la contribución definida<sup>47</sup>.

Luego del análisis relacionado a la responsabilidad intergeneracional y la relación existente entre la pensión media y la normativa respecto a la cotización como se señaló inicialmente, analizamos el pago promedio mensual que realizan los contribuyentes al sistema según las cohortes de edad.

En el gráfico III-26 el período de la mayor cotización en el año 2011, correlacionado con el mayor sueldo o salario del afiliado, en un quinquenio, corresponde a la población ubicada entre 51 a 55 años de edad, cuya cotización promedio se encuentra en US 120,7 dólares; si se incrementará al promedio de pensiones más alta, al período de 10 años, el promedio se ubicará entre US 120,7 dólares y US 101 dólares, lo que significa US 111 dólares, si fuese de 15 años el promedio se ubicaría entre los US 120,7, US 101 y US 100,4 dando un promedio entre los tres valores de 107,4 dólares; mientras la pensión media se encuentra en

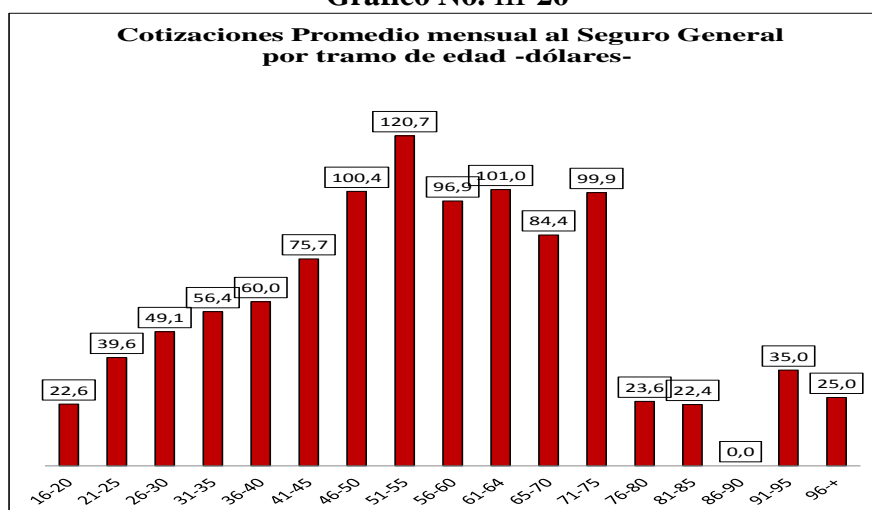
---

<sup>47</sup> Existen autores que proponen medidas alternativas para aumentar los recursos financieros del sistema de pensiones se refieren a la combinación de los principios de reparto y de capitalización en la financiación de las pensiones y afectan fundamentalmente a la distribución de la carga de las pensiones entre las sucesivas generaciones. Por el contrario, los cambios en las normas de cálculo de las pensiones de jubilación dirigidas a controlar el aumento del gasto afectan fundamentalmente a la distribución de la renta dentro de cada cohorte de jubilados (Jimeno, 2003).



US 347 dólares<sup>48</sup>; la diferencia es de más de 240 dólares entre la pensión media entregada a los jubilados y la contribución realizada por los afiliados al sistema, sí el promedio estaría en la cotización de los sueldos más altos de los 15 años de su vida laboral; siendo solamente de 5 años la diferencia disminuye porque la cotización calculada fue de US 120,7 dólares, es decir la diferencia con la pensión media es de US 220 dólares. En conclusión, si el tiempo de referencia de la cotización, contemplará mayor número de años (diez o quince en lugar de cinco años), produciría un mayor grado de igualdad debido a que considera períodos más extensos de la vida laboral de los individuos

**Gráfico No. III-26**



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (año 2011).  
Elaboración propia.

A continuación se revisa la relación entre las pensiones y las contribuciones en un esquema de solidaridad intergeneracional.

<sup>48</sup> Pensión media mensual correspondiente al año 2011, según la encuesta de hogares.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

<b>SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL</b>				
Esquema Simplificado:		<b>ACTIVOS</b> <b>N t-1</b>	<b>PASIVOS</b> <b>N t-1</b>	
			↑	Aportes en t = Nt * t
Solidaridad intergeneracional:		<b>ACTIVOS</b> <b>Nt</b>	<b>PASIVOS</b> <b>Nt</b>	
			↑	Aportes en t+1 = Nt+1*t
El aporte exigido es un cierto % del salario				
t: las contribuciones				
Nt: Población en el período t.				

Programa de Beneficios Definidos:

En este programa los beneficios de los jubilados tiene un monto, el mismo que viene a representar el gasto para el sistema, el mismo se puede sintetizar así (Alvaro Forteza 2013):

$$Gasto_t = J * N_{t-1}$$

$J$ : pago a cada jubilado (pensión media)

$N_{t-1}$ : Número de jubilados

Si no hay un fondo de jubilados, entonces el  $Gasto_t$  es el siguiente:

$$Gasto_t = J * N_{t-1} = Aportes = t * N_t$$

$$J = t * \frac{N_t}{N_{t-1}}$$

Hay déficit, si:  $J > t * \frac{N_t}{N_{t-1}}$  → es insostenible a largo plazo

Si bien, en el Ecuador nos encontramos ante una población mayoritariamente joven, al momento no podemos hablar de déficit, ya que nos encontramos disfrutando del bono demográfico, sin embargo, es necesario notar que hay un importante grupo de personas que

no tiene pensión jubilatoria, pese a tener más de 65 años de edad, como lo hemos resaltado anteriormente.

Respecto a las soluciones frente al déficit insostenible, Forteza (2013) sostiene que se pueden adoptar las siguientes medidas:

- Disminuir los beneficios, lo que conduce a reducir la tasa de remplazo, mediante la disminución de la pensión media ( $J$ ); disminuir el período de pago o aumentar la edad de retiro.
- Aumentar las contribuciones
- Aumentar la cobertura, es decir incrementar  $\frac{N_t}{N_{t-1}}$

Sin embargo, la última solución, la de aumentar la cobertura es transitoria, ya que coloca al sistema en una situación grave porqué posterga, dilata y agrava el problema. Veamos a continuación, como se refleja esta opción en el último período en el caso ecuatoriano.

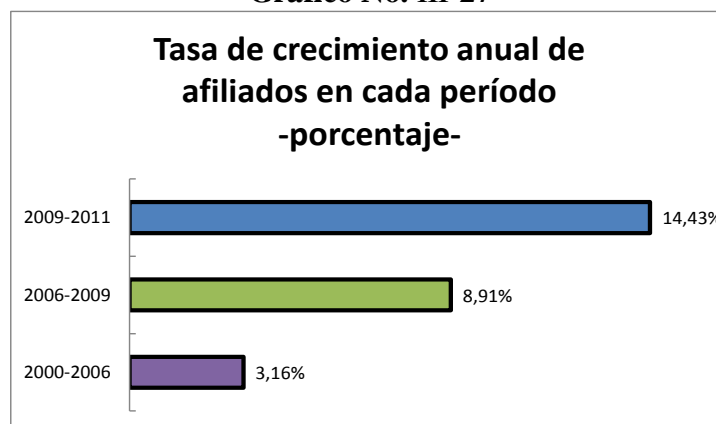
El aumento de cobertura no es una solución a la sostenibilidad, porque este aumento incrementa la liquidez pero no la solvencia. En general es regresiva en términos de distribución del ingreso porque en un inicio se incorporan los no pobres al sistema que es cofinanciado por el Estado<sup>49</sup>, dado que este último realiza un aporte, como lo hemos destacado anteriormente. Por lo que es necesario pensar adecuadamente y realizar una cobertura sostenible y creíble. Por ejemplo para que sea creíble, puede garantizarse una

---

<sup>49</sup> Como veíamos los aportes del Estado en el caso ecuatoriano, que por Ley correspondían al 40% de la pensiones de los afiliados son transferencias que benefician a quienes se encuentran dentro del sistema de seguridad social, lo que demanda la presencia de un modelo no contributivo, es decir un modelo mixto que financie a través de los impuestos o con tributos y con las contribuciones, la ampliación de la cobertura de los servicios de pensiones a nuevas personas. El beneficio de las transferencias no contributivas llamadas Bono de Desarrollo Humano (BDH) es menor a US2 dólares diarios por adulto mayor bajo la línea de pobreza (US 50 dólares mensuales). Para el caso ecuatoriano, significa que el financiamiento, correspondiente al 40% que entrega el Estado, de las pensiones es gasto permanente, entregado por el Estado, el mismo que será cubierto con ingresos permanentes resultado de la recaudación de impuestos, puesto que los gastos permanentes solo son financiados con ingresos permanentes, como veíamos al analizar la regla fiscal vigente en el Ecuador.

jubilación mínima para los más pobres y otra que sea una jubilación más atractiva en términos de los escenarios futuros, que motiven a quienes puedan aportar para acceder a esta jubilación, de ese modo se mantiene el incentivo al aporte de los afiliados. Lo importante es resolver el problema de sostenibilidad de manera adecuada para respetar derechos y compromisos adquiridos.

**Gráfico No. III-27**



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (años: 2000, 2006, 2009 y 2011).  
Elaboración propia.

En un sistema donde la población afiliada es mayoritariamente joven (Alvaro Forteza 2013), las autoridades no gastan el superávit, sino que se crea una reserva que invierte en lo posible en actividades rentables, en el caso del Ecuador, esa reserva se lo hace a través del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) que entrega recursos en calidad de préstamos a cambio de un interés que financia los gastos administrativos y un adecuado retorno. Tomar precauciones permitirá evitar problemas posteriores que se traducen en un aumento de las cotizaciones o en una reducción de las pensiones.

Como se observa en el gráfico III-27, las tasas de crecimiento anual en el último período son significativamente más altas que en los años anteriores; ya que aumenta en 5,52 puntos porcentuales entre los períodos 2000-2006 y 2006-2009, al pasar en el primer período de 3,16% a 8,91% respectivamente; a su vez las tasas de crecimiento aumentan en 11,27 puntos porcentuales anuales entre los períodos 2000-2006 y 2009-2011, al pasar de 3,16% a 14,43%. Como se señaló en el párrafo anterior el aumentar la cobertura, no es una solución sostenible, es solo transitoria ya que no se resuelve el problema de un futuro desfinanciamiento, sino que únicamente lo posterga, agravándolo para el futuro.

- **Los términos del debate sobre la distribución intergeneracional**

El debate sobre la reforma de las pensiones, siguiendo a Jimeno (2003), se ha centrado mayoritariamente en las alternativas para la financiación de las pensiones que básicamente se reducen a la elección entre el sistema de reparto y la capitalización, cuyas investigaciones fueron señaladas arriba. Menor atención se ha prestado en la literatura económica a los efectos de los sistemas de pensiones sobre la desigualdad intergeneracional o dentro de cada cohorte de jubilados.

En la medida en que un sistema de pensiones contributivas de jubilación se justifica como un instrumento de seguro contra el riesgo de supervivencia, es decir, para asegurar a los individuos contra el evento de que la duración de su vida supere el período para el cual planificaron sus decisiones de consumo y ahorro, cabe dudar de la necesidad de que dicho sistema deba evaluarse con un criterio distributivo.

Respecto a la argumentación para realizar un análisis intergeneracional, Jimeno (2003), señala respecto a los economistas que mantienen la posición de que un sistema de pensiones contributivas de jubilación, no debería evaluarse con un criterio de distribución (desigualdad intergeneracional); y más bien sobre las alternativas para la financiación de las pensiones que se reducen a la elección entre el sistema de reparto y de capitalización; su argumento es que existen instrumentos de redistribución superiores a las pensiones contributivas.

Debido a que la financiación de las pensiones contributivas es fundamentalmente mediante impuestos finalistas (son los que afectan a la financiación del gasto público) sobre el trabajo, y cuyas prestaciones, usualmente calculadas bajo el principio de la prestación definida, generan distorsiones evidentes sobre la oferta y demanda de trabajo. En el caso ecuatoriano las contribuciones son sobre el trabajo (individuales) y sobre el capital (patronal).

Sin embargo, incluso un sistema de pensiones diseñado únicamente con criterios actuariales<sup>50</sup> tiene implicaciones para la distribución intergeneracional de la renta y genera determinados incentivos que afectan a la decisión individual sobre la oferta de trabajo a lo largo de la vida laboral.

Por otra parte, como lo señala Jimeno (2003):

- uno de los objetivos de todo sistema de pensiones es evitar la pobreza durante la vejez, e
- instrumentos alternativos de redistribución, básicamente, la imposición progresiva sobre la renta y la riqueza y las transferencias condicionadas al nivel de renta de los

---

<sup>50</sup> En Devesa Carpio, José et al. (2009: 27), se señala que la fórmula de cálculo de la pensión inicial no es equitativa desde el punto de vista contributivo y actuarial, de acuerdo a los elementos y la forma de calcular. Según la fórmula, la pensión inicial (PI) se calcula mediante una medida de la base media de cotización de parte de la etapa activa, base reguladora (BR), y un porcentaje, tasa de sustitución (TS), que depende de los años cotizados y de la edad de jubilación:

$$PI = \frac{BR * TS}{100}$$

En cuanto a la base reguladora, (BR), su cálculo se realiza teniendo en cuenta sólo las bases de cotización mensuales de los últimos 15 años, de los cuales los dos últimos no se actualizan y los 13 años anteriores se actualizan hasta 2 años antes de la fecha de jubilación, existiendo integración de lagunas de cotización, es decir, si hubiera algún mes total o parcialmente no cotizado, éste se completaría con la base mínima de cotización. De esta manera, la base reguladora no es un buen indicador de la base de cotización media de la etapa activa ya que no incorpora la historia de cotización previa a los últimos 15 años. Esto es especialmente grave al existir colectivos que pueden “elegir” su base de cotización y que lógicamente tienen un incentivo para cotizar por el mínimo al principio de su vida laboral y por el máximo al final de la misma...

Por otra parte, el porcentaje o tasa de sustitución (TS) que se aplica a la base reguladora incurre en los tres tipos de inequidad citados. Para constatar esto, cabe recordar que dicha tasa de sustitución se calcula actualmente en función de los años cotizados y la edad de jubilación. El individuo base para el que el nivel de la tasa de sustitución es del 100% es, según la legislación actual, aquél con 35 años cotizados y 65 años de edad. A partir de esos valores de partida la tasa de sustitución aumenta o disminuye al cambiar la edad y/o los años cotizados y, en la medida en que esos aumentos y disminuciones no están bien calibrados, se producen estos tres tipos de inequidad:

1. Inequidad actuarial intergeneracional o entre individuos que sólo se diferencian en el año de jubilación.
2. Inequidad actuarial intrageneracional o entre individuos que sólo se diferencian en la edad de jubilación.
3. Inequidad contributiva o entre individuos que sólo se diferencian en los años cotizados.

individuos tampoco están libres de generar distorsiones relevantes sobre la oferta de trabajo.

- Por ejemplo, los programas asistenciales de prestaciones por desempleo o de pensiones también disminuyen la oferta de trabajo y, además, reducen el ahorro e incentivan la ocultación de fuentes de renta y de la riqueza.
- Resulta, inevitable que los efectos de los sistemas alternativos de pensiones sobre la distribución intergeneracional de la renta, es decir, sobre la distribución de las pensiones entre los individuos de cada cohorte de jubilados, son desde todo punto de vista, relevantes para la evaluación de dichos sistemas<sup>51</sup>.

El trabajo presenta una evaluación de los efectos distributivos intergeneracionales del sistema de pensiones contributivas de jubilación actualmente en vigor (Jimeno, 2003) y de sistemas alternativos de pensiones que se postulan como variaciones al actual (del Régimen General de la Seguridad Social).

Retomando el tema de los efectos distributivos entre las distintas generaciones en términos de quienes se encuentran realizando las contribuciones y los que están percibiendo una pensión en calidad de jubilados los podemos observar en los gráficos III-28 y III-29, en donde se observan los cálculos del valor presente de los aportes realizados por los afiliados al seguro social y los pensionistas.

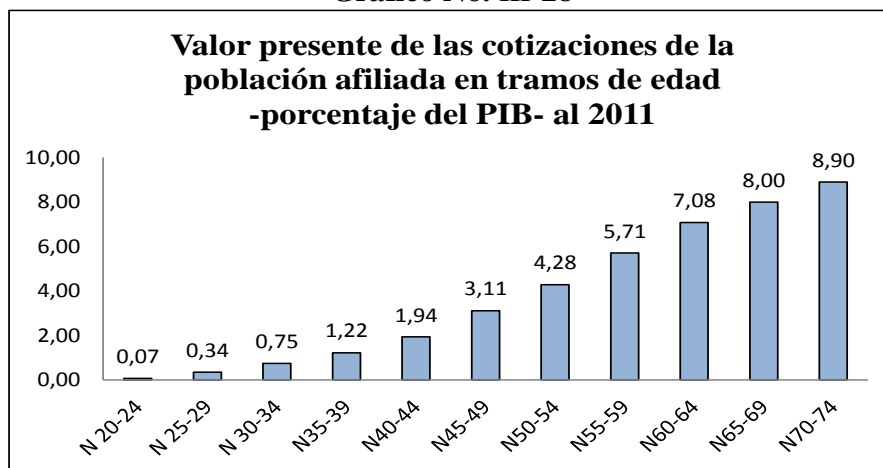
---

<sup>51</sup>Existen varios trabajos que abordan este tema. Por ejemplo, Deaton, Gourinchas y Paxson (1999) analizan las consecuencias de la reforma de las pensiones por lo que respecta a la desigualdad del consumo a lo largo del ciclo vital de los individuos y concluyen que los sistemas de pensiones de contribución definida producen mayor desigualdad antes y después del periodo de jubilación. Coronado, Fullerton y Glass (2000) muestran que el grado de progresividad del sistema de pensiones contributivas de jubilación en Estados Unidos depende de supuestos acerca de las tasas de descuento temporal y de la relación entre esperanza de vida y niveles de renta, entre otros. Feldstein y Liebman (2000) calculan las pensiones que las cohortes de individuos nacidos durante el período 1925 – 1929 en Estados Unidos hubieran recibido de existir un sistema de pensiones contributivas de jubilación basado en la capitalización y concluyen que la inmensa mayoría de dichos individuos hubieran recibido pensiones más elevadas con el sistema de capitalización que con el sistema de reparto. Bosworth y Burtless (2002) realizan un ejercicio cuantitativo para la economía de Estados Unidos para analizar el grado de riesgo que supondría para los individuos la transición hacia sistemas de pensiones de contribución definida con capitalización financiera que es similar en muchos aspectos al presentado por Jimeno (2003).

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

El cálculo del valor presente, se lo obtuvo de la información del año 2011, parte de las cotizaciones que se entregan a partir de los 20 años de edad y no se interrumpen hasta el retiro a los 65 años, la tasa de cotización es la misma, los salarios crecen a una tasa fija, la formalización del cálculo se le encuentra en el anexo 1.

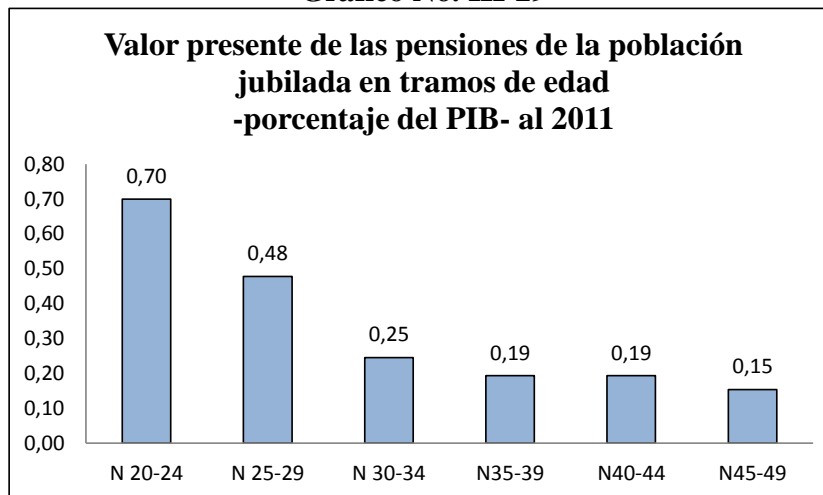
**Gráfico No. III-28**



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (año: 2011).  
Elaboración propia.

Respecto al valor presente con los afiliados, conforme aumenta la cohorte se observa que el valor presente va incrementándose desde 0,07% del PIB para la cohorte de 20 a 24 años de edad, hasta 8,90% del PIB en la cohorte de 70 a 74 años de edad.

**Gráfico No. III-29**



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (año: 2011).  
Elaboración propia.



Respecto al valor presente de las pensiones, (ver formalización en el anexo 1), podemos ver que el valor presente desciende conforme aumenta la edad del jubilado, ya que está considerada la esperanza de vida de los individuos de cada cohorte.

Para finalizar, lograr que la oferta de los servicios de seguridad social sea universal, como plantea uno de sus principios, y se pueda financiar, requiere la superación de varios retos como son el incorporar un modelo no contributivo y lograr aumentos de la recaudación tributaria para financiar aquellos gastos que acarrearía el propósito de llegar a todos los adultos mayores con el sistema de pensiones. Como se evidenció anteriormente, una parte importante de los recursos transferidos por el Estado a la sociedad ecuatoriana, ha sido dirigido especialmente a los sectores medios y altos, como es el caso del aporte estatal al sistema de pensiones. La combinación de un sistema contributivo con otro no contributivo, debe tratar de que el sistema no contributivo no desaliente a aquellos que están contribuyendo, es decir el sistema de incentivos debe ser muy bien analizado antes de tomar una decisión. Se debe generar incentivos al esfuerzo y al aporte del sistema contributivo en un contexto donde prevalezca la solidaridad.

La ventaja de un régimen de capitalización individual, que sería una de las alternativas para gestionar el sistema de pensiones, viene dada porque en este régimen no existe un problema de sostenibilidad; esto quiere decir que cuando no hay ingresos suficientes para pagar una pensión digna, simplemente disminuye el monto de la pensión. Situación que no se compece con la dignidad individual ni colectiva de una sociedad y menos aún de un sistema económico social y solidario que está en construcción según la Constitución vigente.

### **5. Cobertura y transformaciones necesarias.**

#### **5.1. Cobertura e informalidad**

Es importante considerar la fuerte incidencia del sector informal en la economía de los países latinoamericanos; esta informalidad prevalece tanto en las áreas urbanas como rurales. Sus características son: altos niveles de pobreza, deficiente acceso a los servicios públicos, bajos niveles de ingreso y de productividad. Las jefas de familia, madres solteras

que se encuentran en el umbral de la extrema pobreza, se vinculan a la informalidad con bajos niveles de cobertura y calidad de instrucción formal. Es además una constante, entre los más pobres, las familias numerosas.

A continuación analizaremos las características más relevantes del mercado laboral y su relación con la seguridad social, observando las particularidades de este mercado y de los ocupados según género del jefe de familia y el área donde residan, sea esta urbana o rural encontrando fuertes diferencias como se verá a continuación.

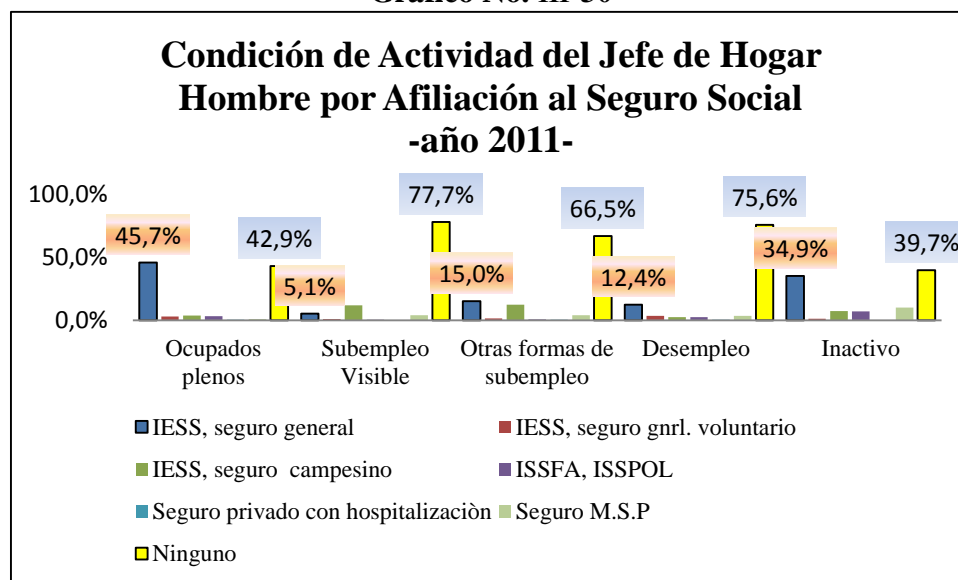
La afiliación a la seguridad social se ha dirigido hacia el sector privilegiado del mercado de trabajo, esto es al sector de los ocupados plenos en el sector moderno, fundamentalmente urbano. En el gráfico III-30 se observa la estimación para el año 2011, del porcentaje de jefes de hogar que se encuentran sin ningún tipo de aseguramiento social, están mayoritariamente en el subempleo visible<sup>52</sup> ya que el 77.7% de estos están no afiliados a tipo alguno de seguro social, seguidos por aquellos ocupados en otras formas de subempleo y que no están afiliados corresponde al 66.5% de los que se encuentran en esta condición de actividad. El 75.6% de desempleados no tienen ningún seguro social, y el 42,9% de los ocupados plenos se encuentran sin seguro social alguno. Mientras que el seguro general solo da servicios al 45,7% de los ocupados plenos, al 34,9% de los inactivos y al 15% de los que se ocupan en otras formas de subempleo. Los jefes de hogar que pertenecen a las fuerzas armadas y policiales, se encuentran afiliados al Instituto de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía, ISSFA e ISSPOL respectivamente, como se señaló en el apartado correspondiente. En estos seguros especiales, se encuentran el 3,2% de los ocupados plenos, el 0,3% de los subempleados visibles el 2,5% de los desempleados y el 7,0% de los inactivos.

Cabe señalar que los ocupados plenos se encuentran básicamente entre aquellos ocupados, que en su gran mayoría pertenecen al sector moderno y en menor medida al sector informal.

---

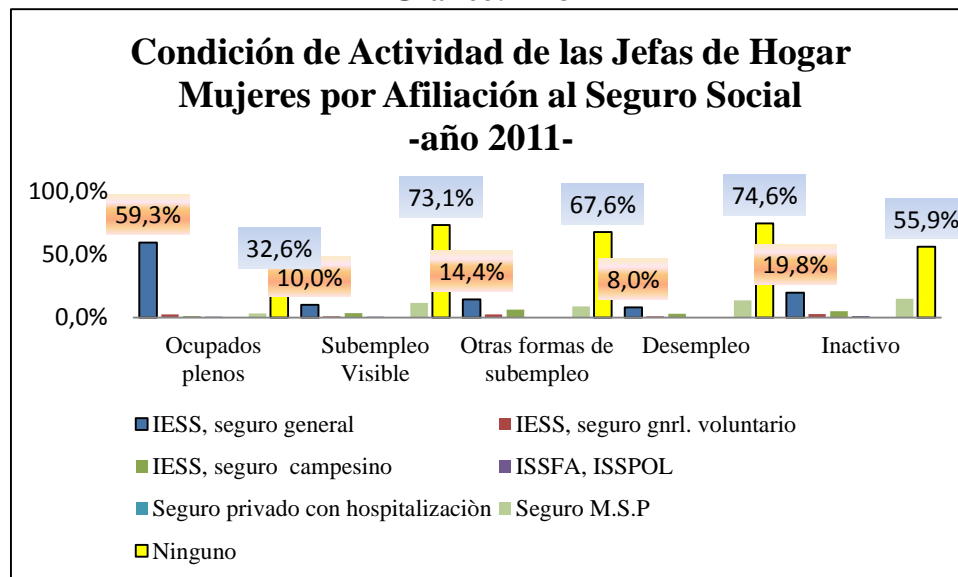
<sup>52</sup> Son subempleados visibles aquellas personas ocupadas que laboran menos de 40 horas por semana, y desean trabajar más horas.

**Gráfico No. III-30**



Según el gráfico III-31, el 74,6% de las desempleadas jefas de hogar no tienen afiliación al seguro social, de allí, están las jefas de hogar que tienen la condición de actividad en el subempleo visible y que representan el 73,1% que no tienen afiliación, luego están las que se ubican como otras formas de subempleo y que tampoco tienen seguro alguno y representan el 67,6%, incluso las ocupadas plenas llegan al 32,6% de jefas de hogar que dentro de esta categoría no tienen seguro. El seguro general del IESS atiende al 59,3% de las ocupadas plenas, seguido del 19,8% de los inactivos y del 14,4% de otras formas de subempleo; cómo podemos constatar el modelo de seguro social, diseñado en torno al mercado de trabajo, como veíamos antes en América Latina y ahora en el Ecuador, deja a más del 50% de los y las jefes de hogar sin ese servicio fundamental. El 53% en el caso de los hombres y 56% en el caso de las mujeres en edad de trabajar se encuentran excluidos del servicio de seguridad social.

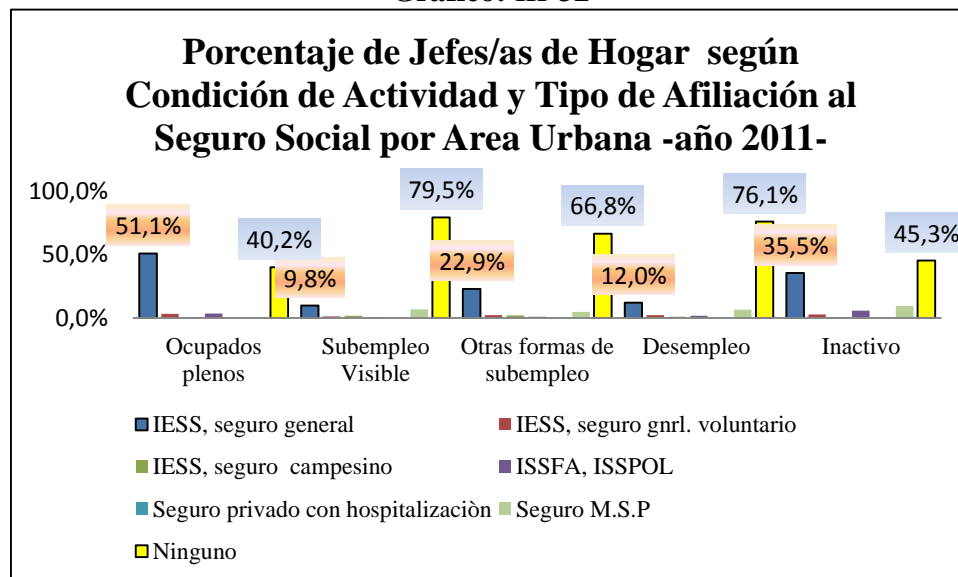
**Gráfico: III-31**



Finalmente, para establecer la condición de actividad y la afiliación al seguro social, analizaremos los gráficos III-32 y III-33, en el primero se muestra, para el área urbana, que en términos de los grupos más representativos en número podemos señalar que carecen de los servicios de seguridad social el 40.2% de los ocupados plenos, el 79,5% de los subempleados visibles y el 45.3% de los inactivos.

En el mismo gráfico III-32, al seguro general obligatorio del IESS pertenecen en calidad de afiliados el 51,1% de los ocupados plenos, el 9,8% de los subempleados visibles y el 35.5% de los inactivos.

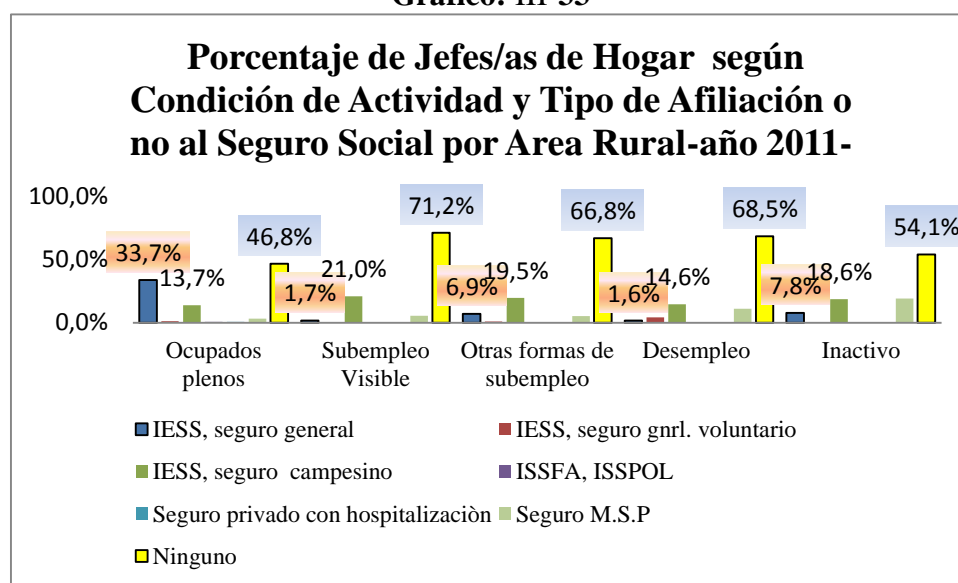
**Gráfico: III-32**



Fuente: INEC, ENEMDUR 2011.

En el gráfico III-33 se muestra en el área rural como la afiliación más significativa por su emergencia a la del seguro campesino, luego de un fuerte porcentaje de aquellos que no están afiliados a seguro social alguno, que representa el 46,8% de los ocupados plenos, el 71,2% de los subempleados visibles y el 54,1% de los inactivos, están los afiliados al

**Gráfico: III-33**



Fuente: INEC, ENEMDUR 2011.

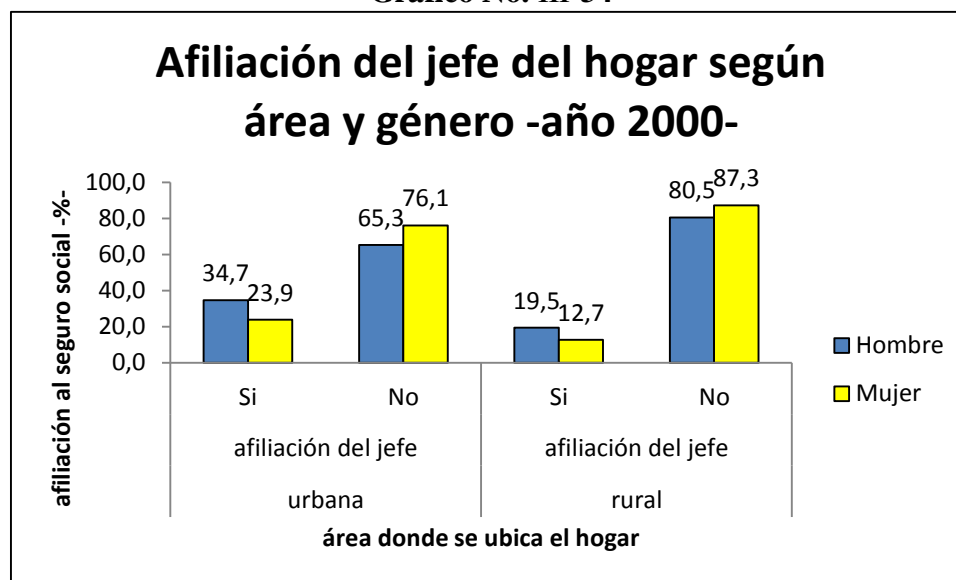
seguro general obligatorio en los siguientes porcentajes, el 33,7% de los ocupados plenos, el 1,7% de los subempleados visibles y el 7,8% de los inactivos, finalmente afiliados al seguro campesino según la condición de actividad en el área rural están el 13,7% de los ocupados plenos, el 21,0% de los subempleados visibles y el 18,6% de los inactivos. Nuevamente se repite el cuadro de exclusión en el área rural que deja el modelo actual del sistema de seguridad social.

### **5.2. Caracterización de afiliados y no afiliados**

En este acápite definiremos el perfil de los afiliados, por lo tanto se podrá determinar también el de los no afiliados, lo que permitirá aportar de esta manera a la política pública para lograr definir con exactitud las principales características de las personas que no se encuentran afiliadas a la seguridad social. Para esto miraremos las características que han venido presentando los hogares y los individuos en el período 2000 – 2011 en su relación con la afiliación a la seguridad social.

A manera de hipótesis, y en base a los aspectos de carácter teórico recabados, se puede señalar que los individuos afiliados al seguro social, responden al comportamiento del mercado de trabajo y a su segmentación, esto quiere decir que con mayor seguridad tendremos una alta proporción de personas afiliadas que se encuentran ocupadas en general, pero que además, su ocupación de acuerdo a la segmentación laboral están en el sector moderno de la economía, por lo tanto los afiliados estarán mayoritariamente en el área urbana, son especialmente hombres; como esas características en sociedades como la ecuatoriana, no son altamente probables, sino que responden a la tercera parte de la población, los afiliados no superaran mucho esa proporción. Adicionalmente si analizamos a la población afiliada y su nivel de pobreza, obtendremos que los sectores más vulnerables por pobreza sean aquellos que en menor proporción se encuentran afiliados a la seguridad social. A continuación, veamos la información.

Gráfico No. III-34



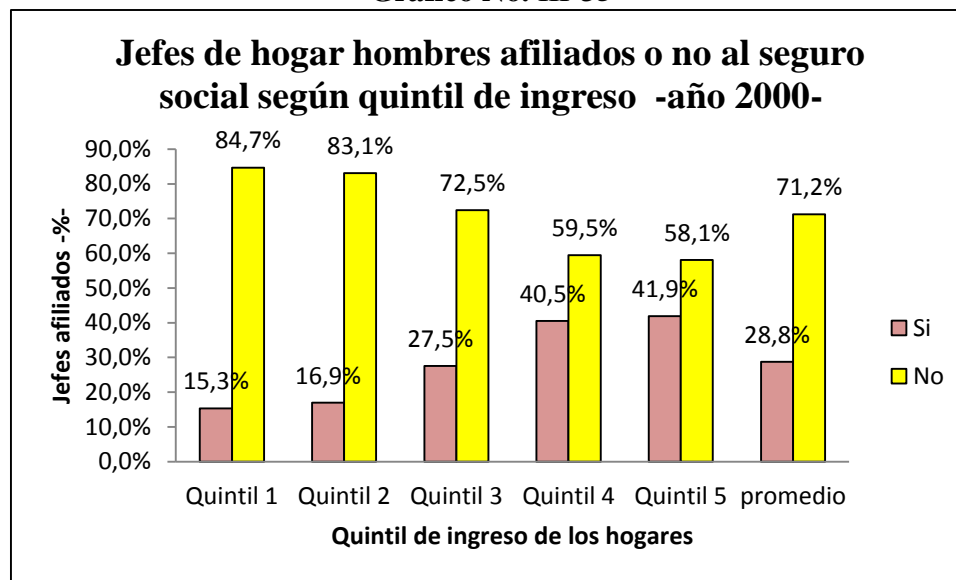
Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (año: 2000).  
Elaboración: El autor

En el año 2000, según el área (urbana o rural) donde se encuentran los hogares y de acuerdo al género del jefe de hogar, obtenemos que en el gráfico III-34, el 34,7% de los hombres jefes de hogar en el área urbana y apenas el 19,5% de hombres jefes de hogar en el área rural están afiliados al seguro social. Si miramos el caso de las mujeres tenemos que apenas el 23,9% de las mujeres jefas de hogar en el área urbana y el 12,7% de mujeres jefas del área rural son afiliadas al seguro social; en otras palabras, en general para el año 2000, el 67,5% jefes/as de hogar del área urbana y el 81,7% de jefes y jefas de hogar el área rural no son afiliados al sistema de seguridad social.

Para el mismo año 2000, se analizan a los jefes de hogar hombres afiliados o no al seguro social; pudiéndose observar en el gráfico III-35, que en los quintiles más pobres esto es el primero y segundo, el porcentaje de jefes de hogar hombres afiliados corresponde al 15,3% y 16,9% respectivamente, mientras que en esos mismos quintiles el porcentaje de jefes de hogar que no eran afiliados, corresponde a 84,7% y 83,1% respectivamente, es decir más que cuadruplicaban a los que si se encontraban afiliados.

Adicionalmente, según el mismo gráfico III-35, el promedio de jefes de hogar hombres que se encuentran afiliados al seguro social es el 28,8%, mientras que el 71,2% de jefes de hogar no tienen afiliación a la seguridad social.

Gráfico No. III-35



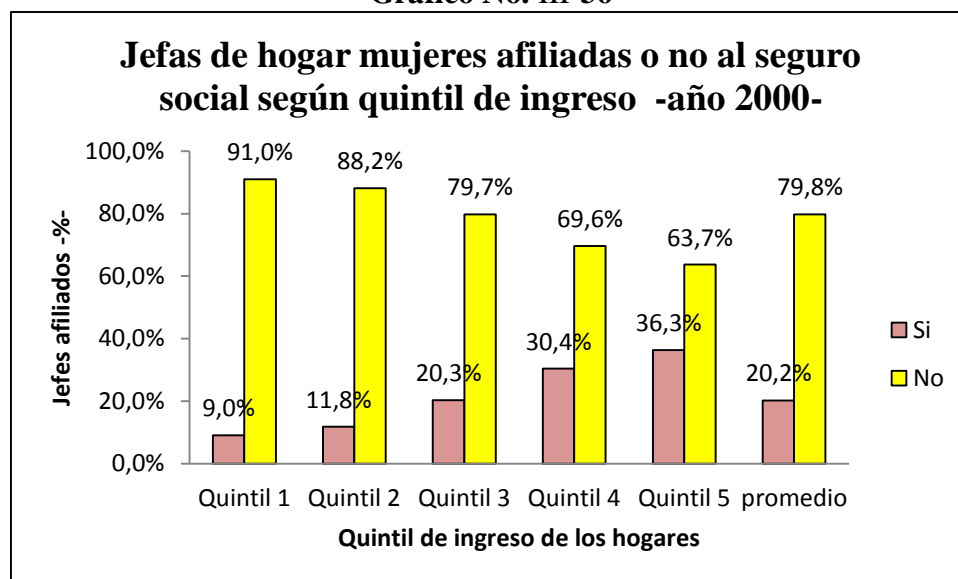
Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (año: 2000).

Elaboración: El autor

En el caso de las jefes de hogar mujeres, en el año 2000, la situación es más precaria aún (ver gráfico III-36), ya que en el quintil más pobre, el 9,0% de jefas de ese quintil son afiliadas, mientras que casi se multiplica por diez el porcentaje de jefas que no son afiliadas y que asciende al 91,0%. En total apenas el 20,2% de las jefas de hogar son afiliadas al seguro social. El restante 79,8% no tienen afiliación al seguro social.



**Gráfico No. III-36**



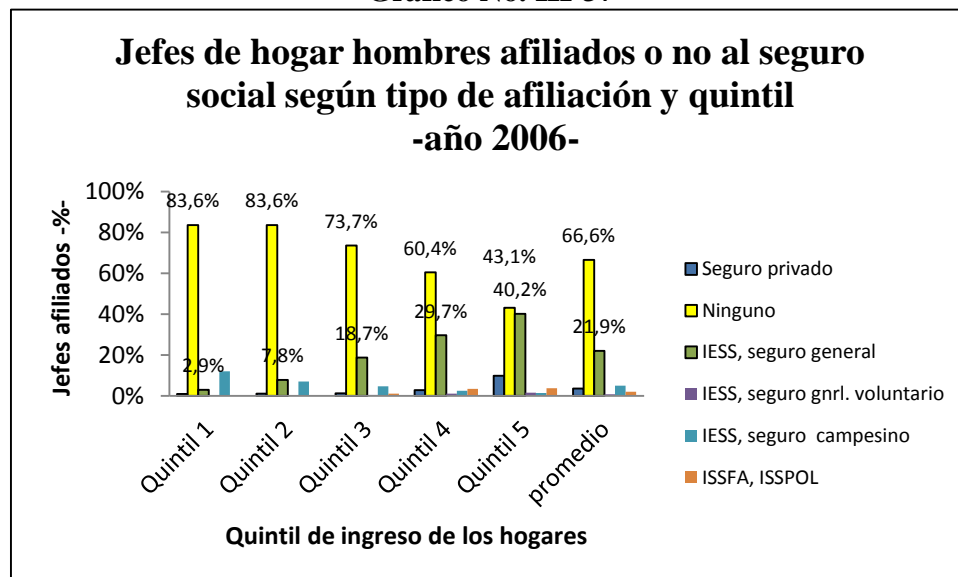
Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (año: 2000).

Elaboración: El autor

En el gráfico III-37, para diciembre del año 2006, al establecer la situación de afiliación de los jefes de hogar de acuerdo a su situación de pobreza por ingresos, se encuentra que en el caso de los hombres jefes de hogar en los quintiles más pobres, el 83.6% respectivamente de estos jefes no tienen ninguna afiliación al seguro social, lo que nos indica que apenas ha descendido en un 1% la no afiliación respecto al año 2000, ya que mientras en el 2000 no tener ninguna afiliación correspondía al 84.7% de los hombres jefes de hogar, en el 2006, el 83,6% de los jefes de hogar del quintil más pobre no tenía ninguna afiliación al seguro social.

A nivel del promedio, si hay una disminución, esta es del 4,6% ya que mientras en el año 2000 el porcentaje de jefes de hogar que no tienen afiliación al seguro social fue de 71.2%; en el año 2006, este porcentaje disminuyó a 66.6%.

**Gráfico No. III-37**

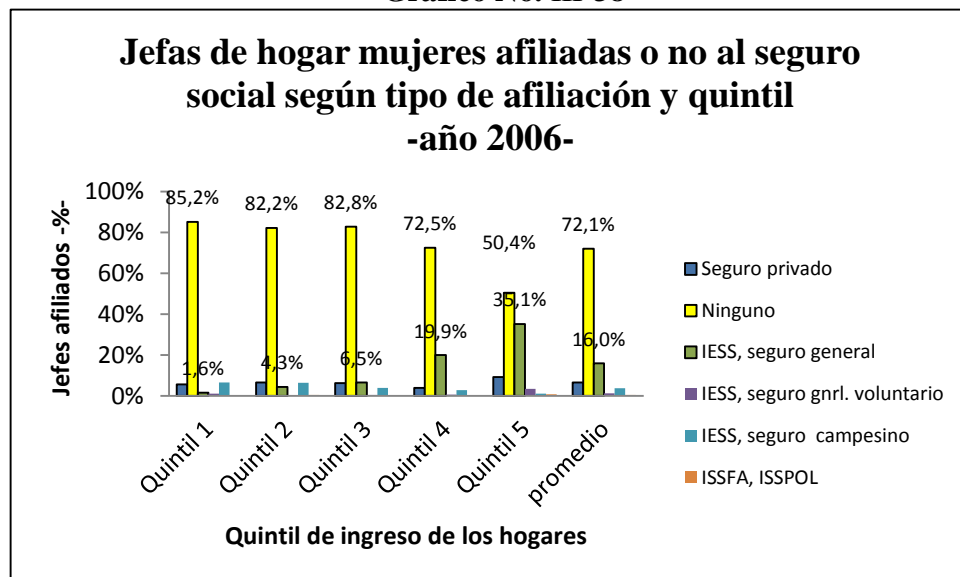


Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (año: 2006).

Elaboración: El autor

En el gráfico III-38, en el año 2006, al establecer la situación de afiliación de las jefas de hogar de acuerdo a su situación de pobreza por ingresos, se encuentra que en el caso de las mujeres jefas de hogar en los quintiles más pobres, el 85.2% y 82,2% respectivamente de estas jefas no reciben ninguna afiliación al seguro social, lo que nos indica que apenas ha descendido en el quintil más pobre, en un 5,8% la no afiliación respecto al año 2000, ya que mientras en el 2000 no tener ninguna afiliación abarcaba al 91.0% de las mujeres jefas de hogar, en el 2006, el 85,2% de las jefas de hogar del quintil más pobre no tenía ninguna afiliación al seguro social. A nivel del promedio, si hay una mayor disminución, esta es de 7,6% ya que mientras en el año 2000 el porcentaje de jefas de hogar que no tienen afiliación al seguro social fue de 79.8%; en el año 2006, este porcentaje disminuyó a 72,2%.

**Gráfico No. III-38**

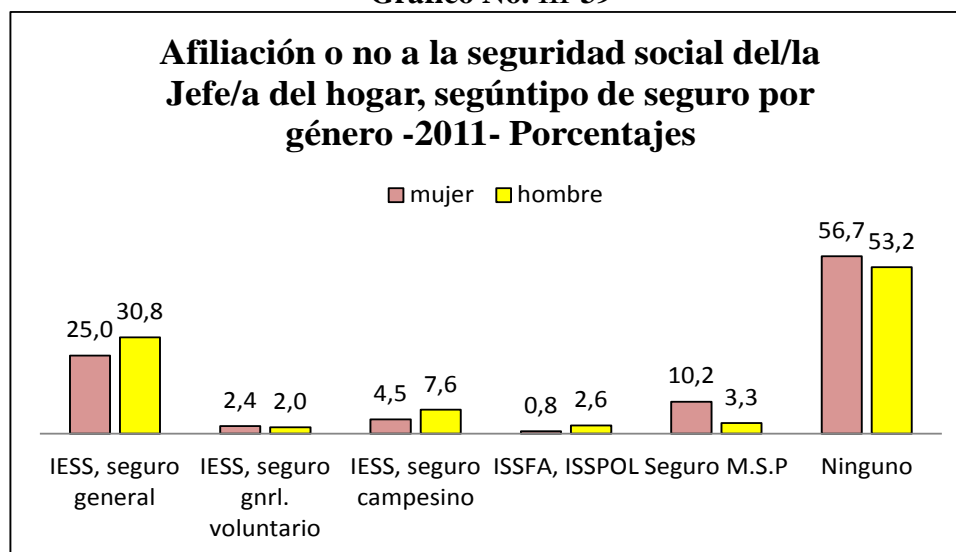


Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (año: 2006).

Elaboración: El autor

En el gráfico III-39, se observa que para el año 2011, hay un sensible aumento de la cobertura, ya que para el caso de los hombres el 53,2% de los jefes de hogar hombres no tienen afiliación al seguro social, comparado con el 71,2% que no contaban con este servicio en el año 2000. En el caso de las mujeres el 56,7% de las mujeres jefas de hogar, no tienen en el año 2011 afiliación a la seguridad social. Mientras que el 53,2% es en el caso de los hombres jefes de hogar los que no tienen afiliación alguna a la seguridad social.

**Gráfico No. III-39**

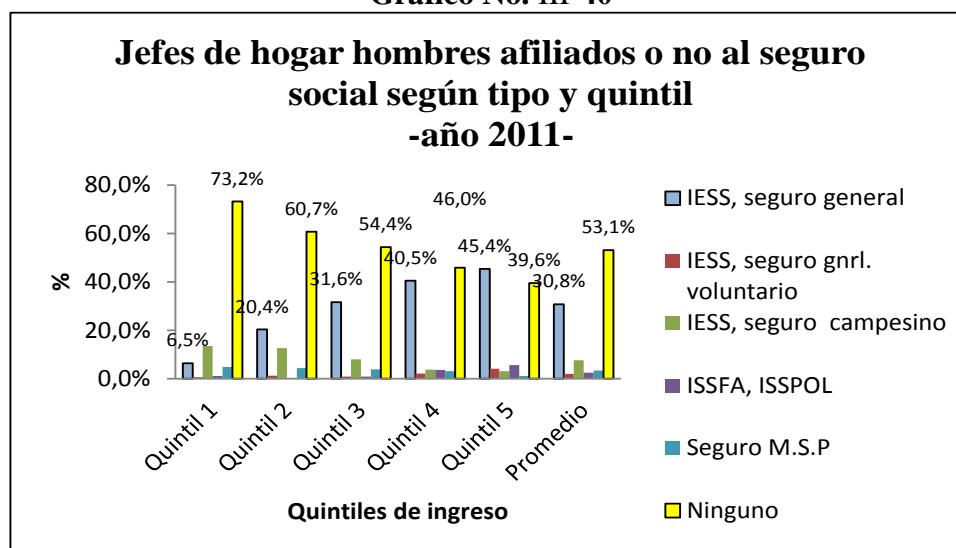


Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (año: 2011).

Elaboración: El autor

Según el gráfico III-39, un 25,0% de las mujeres jefas de hogar están afiliadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) general, al IESS voluntario están el 2,4%, al Seguro Social Campesino está el 4,5%, al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, ISSFA e Instituto de Seguridad Social de la Policía ISSPOL, se encuentra el 0,8% de mujeres y al seguro del Ministerio de Salud Pública (MSP) están afiliadas el 10,2% del total de mujeres jefas de hogar.

**Gráfico No. III-40**



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (año: 2011).

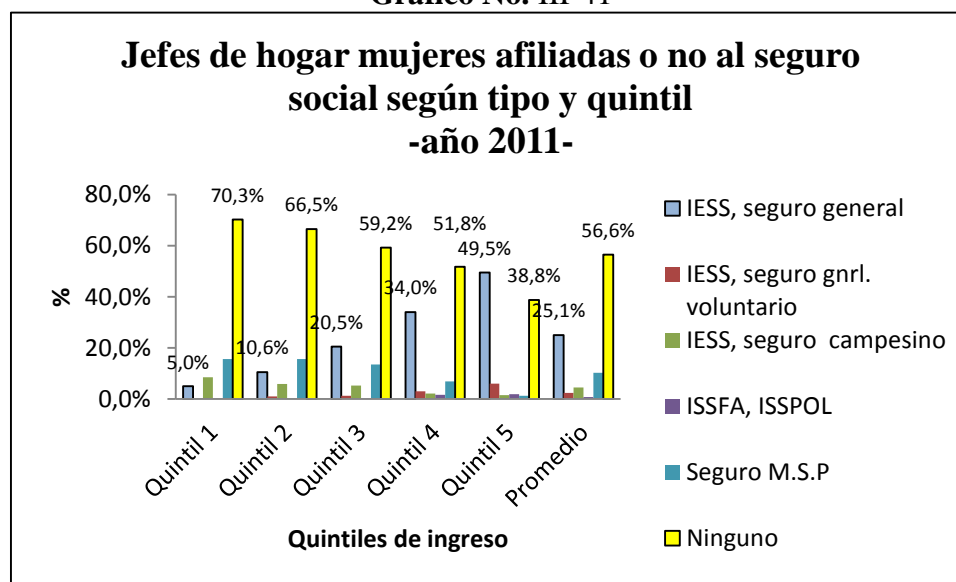
Elaboración: El autor

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

En el gráfico III-40, al establecer las características de la afiliación con niveles de pobreza por ingresos, se observa que en los dos quintiles mas pobres, el 73,2% y el 60,7% respectivamente de los jefes de hogar hombres no tienen ninguna afiliación a la seguridad Social.

Respecto al período, se puede señalar que en el período 2000-2011 el promedio de hombres jefes de hogar que no tienen seguridad social descendió en 18,1 puntos porcentuales, al pasar de 71,2% en el año 2000 a 53,1% en el año 2011.

**Gráfico No. III-41**



Fuente: Encuesta de Hogares, ENEMDU (año: 2011).

Elaboración: El autor

En el caso de las jefas de hogar mujeres no afiliadas a seguro alguno, durante el período 2000-2011 en promedio desciende en 23,2%, al pasar de 79,8% en el año 2000 a 56,6% en el año 2011.

### 5.3. Política Fiscal, Ciclos Económicos y Sistemas de Pensiones.

En general, se recomienda que la política fiscal sea anticíclica, es decir que en épocas recesivas, el gasto fiscal estimule y reactive a la economía y por el contrario, si existe expansión económica, sea el gasto fiscal el que se restrinja, de forma tal de que no haya incremento de la inflación como resultado de un déficit innecesario para generar empleo. Sin embargo lo señalado anteriormente no es frecuente, si se trata de países en vías de

desarrollo, es decir las políticas fiscales suelen ser procíclicas, lo que significa que en épocas de bonanza, la acción pública propende a crecer el gasto fiscal y en recesión el gasto fiscal a disminuirlo. A continuación veremos cómo se relacionan estos elementos con el sistema de pensiones.

Algunas características de la relación entre política fiscal, ciclos económicos y sistemas de pensiones podemos señalar, entre las más importantes a las siguientes:

- En primer lugar, en fases recesivas, las posibilidades que tienen los gobiernos de hacer sostenible un pago como el de pensiones que tiene una tendencia creciente por la presión demográfica existente es un reto importante que debe ser considerado para que las finanzas públicas sean sostenibles. La solución puede venir del aumento de las contribuciones, o de un incremento en la edad de jubilación de la población o de una disminución en el pago de las pensiones.
- En segundo lugar, en épocas de crisis internacional, la rentabilidad de los activos, tiende a disminuir, incluso a transformarse en pérdidas, de ahí que se impone la realización de un seguimiento a la rentabilidad de las inversiones realizadas por el sistema de pensiones de un país, con el fondo creado para aquello y la posibilidad de contar con activos que permitan estar invertidos en proyectos con relativamente alta liquidez y por lo tanto flexibilidad para ser movilizables de un sector a otro, dado que existe mucha volatilidad en la tasa de rentabilidad de las inversiones.
- En tercer lugar, el seguro de desempleo aunque no está vinculado estrechamente al sistema de pensiones, sin embargo si se relaciona con él. La ventaja del seguro de desempleo es el de operar de forma contracíclica, ya que cumple las funciones de un estabilizador automático. En el sentido, de que en épocas recesivas aumenta el desempleo, por lo tanto los pagos o transferencias a los desempleados asegurados, mientras que en época de bonanza, lo significativo es la recuperación de fondos provenientes del pago de los ocupados que se enrolan al mercado laboral y deben contribuir al fondo que financia el seguro de desempleo.

Estas tres características aparecen como las más significativas, el momento de vincular el problema cíclico de la economía con el sistema de pensiones. No está por demás señalar que una crisis o un proceso recesivo puede significar retroceder en el bienestar colectivo

varios años y afecta sobre todo a las poblaciones más vulnerables, entre estas se encuentran los adultos mayores; de ahí la relevancia de mantener procesos sostenidos de crecimiento.

### **5.4. Transformaciones necesarias, las medidas a adoptar**

#### **5.4.1. Antecedentes**

Para incorporar a la población en el sistema de pensiones se puede acudir a la focalización o a la universalización. Ambas medidas tienen ventajas y desventajas, respecto a la focalización se puede señalar que es menor el costo fiscal afecta la reputación de los beneficiarios y además es susceptible de crear clientelismo político. Respecto a la universalización, esta aunque cuesta mucho, crea derechos para todos.

Por lo anterior, un elemento crucial en esta problemática es la determinación de las fuentes de financiamiento o el origen de los recursos; al respecto se puede señalar que las fuentes pueden ser contributivas, es decir que pueden provenir de los aportes de los afiliados al sistema; o no contributivos esto es que los recursos provengan únicamente de una erogación del Estado, como una transferencia directa al adulto mayor u otra posibilidad que es la más común que se establezcan fuentes de financiamiento mixtas, en todo caso es necesario considerar aspectos relativos a la sostenibilidad; la solvencia fiscal es relevante para mantener los beneficios del adulto mayor. La solidaridad se manifiesta a través del aumento en el pago de impuestos que se destine a los sectores más pobres. Una opción puede ser la construcción de un fondo de solidaridad.

Filgueira et. al. (2006), señala que el primer paso, es la preparación de una propuesta hacia la construcción de las bases normativas, programáticas y políticas de una nueva orientación de las políticas sociales para América Latina. La propuesta se denomina Universalismo Básico plantea una alternativa para mejorar las condiciones de vida de América Latina.

Esta propuesta se apoya en el diagnóstico de los intentos, exitosos o no, que la región ha evidenciado en materia de construcción de sistemas de políticas sociales efectivas, eficientes, equitativas y sostenibles. La meta de la propuesta es: La cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, asegurando el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad, que sean otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir distanciándose del principio de selección de beneficiarios

de servicios según prueba de recursos y de necesidad que predomina en la región, y buscando que éstos sean concebidos a la vez como derechos y como generadores de deberes. En ello, el Estado en tanto garante de las prestaciones, juega un papel determinante.

El universalismo básico, si bien apunta a promover un conjunto de servicios de cobertura universal que cumplan con estándares de calidad para todos, lo propone para un conjunto limitado de prestaciones básicas que incluye las prestaciones esenciales de derecho universal, conjunto que variará con la posibilidad y definiciones propias de cada país. Se trata de una propuesta realista que entiende las limitaciones presupuestarias e institucionales de nuestra región.

Aunque el Consenso de Washington no adoptó definiciones explícitas sobre la política social, el diagnóstico señaló que había un déficit de eficiencia en los sectores sociales y que los recursos públicos no estaban siendo dirigidos hacia quienes más lo necesitaban (Filgueira, F. et.al. 2006); la solución fue buscar en mecanismos competitivos y en acudir a modalidades de focalización que dirigieran la acción pública hacia la población pobre. Respuesta pragmática, que tuvo como premisa el repliegue del Estado.

Las nuevas acciones fueron coberturas temporales, compensatorias y no siempre de calidad, que dejaron de lado la posibilidad de asegurar servicios homogéneos y con estándares de calidad para todos, que permita construir sociedades equitativas, democráticas, inclusivas, sostenibles y a la vez fortalecer el ejercicio ciudadano. Al concentrar la acción del Estado en los pobres, los recursos estatales continuaron llegando a los quintiles superiores, de manera asistencial sin mirar la importancia de los servicios de derecho universal y la responsabilidad que le cabe al Estado proveerlos. Esto incremento la fragmentación (Filgueira, F. et.al. 2006).

Los tiempos de implementación de esta estrategia son de mediano y largo plazo, señala Filgueira. Pero, no quiere decir que no se consideren necesidades, urgencias, acciones y metas y aún obstáculos de corto plazo, pero el premio de este programa es para las generaciones futuras, puesto que no hay atajos mágicos para construir órdenes sociales más humanos.



### 5.4.2 La política social en la región

Podríamos diferenciar dos etapas, la primera sustentada por regímenes impulsores de un modelo de ciudadanía regulada que seleccionaba el tiempo de ingreso de los diversos grupos a los beneficios sociales y diferenciaba los beneficios en función de los ingresos. Lo que esta forma de ofrecer protección social se tradujo en modelos de protección de tipo corporativo, es decir modelos que incorporan de forma fragmentada a los distintos grupos sociales de arriba hacia abajo, y tienden a estratificar el menú de servicios y la calidad de los mismos. Entre sectores, la educación pudo tener un carácter algo más universal, pues, aunque fuera con servicios de poca calidad, llegó parcialmente a grupos sociales que no participaban en los mercados laborales formales. Esto fue posible gracias al planteamiento universal de este sector, el cual contemplaba un papel activo por parte del Estado como garante y proveedor de estos servicios.

El esquema neoliberal de política social se construye como subsidiario de un régimen de acumulación que privilegia al mercado como asignador de recursos y que promueve políticas sociales compensatorias y transitorias para los grupos sociales desplazados a la espera de un “goteo” que habría de llegar cuando el modelo diera sus frutos. La propuesta de mercado simplista que busca igualar los prerequisites para la construcción de economías de mercados efectivas (Filgueira, F. et.al. 2006). Pero en países socialmente segmentados como los nuestros con grandes sectores de la población (como los pobres extremos, los indígenas, algunos sectores rurales entre otros) que nunca han podido participar de los mercados –no sólo debido a los prerequisites sino también a comportamientos, disponibilidad de información, desigualdades en activos y reglas que establecen su exclusión e impiden su desempeño en la sociedad. Esta propuesta no ataca la raíz de las causas de la fragmentación. En consecuencia, la protección social desde el mercado, característica de esta segunda etapa, terminó por exacerbar la fragmentación y la poca cohesión social que caracteriza a nuestros países.

En consecuencia, se reconfiguran con violencia los sistemas de representación históricos. Cuando se desagrega por estratos de población, el crecimiento es menor e insatisfactorio para los estratos bajos. Sin duda, hoy se tiene el doble desafío de mejorar la equidad en el acceso y en el usufructo de los servicios sociales, asegurando la calidad de los mismos.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

La importancia del Estado es estratégica en la tarea de garantizar este tipo de prestaciones, promoviendo que su alcance sea universal y asegurando su debida calidad.

En el paradigma neoliberal, la focalización, la privatización, la mezcla público – privado y en alguna medida la descentralización se combinan como piezas de un modelo dominante en el sector social. Estas tendencias se insertan en las reformas privatistas de la seguridad social, de la formación de mercados internos y mercados de aseguradoras de salud, y de cupones educativos para prestadores privados y la terciarización de prestadores de educación.

Esta ola reformista, como todas las que ha tenido la región estuvo muy marcada por la economía política de cada país.

El desempleo, subempleo y trabajo informal, golpearon a la región desde la segunda mitad de los noventa, lo que ha venido horadando los cimientos de los sistemas corporativos de base laboral (cajas de retiro, obras sociales de salud, seguros de enfermedad o invalidez por ocupación, etc.). Tampoco se materializó, por las mismas razones, la promesa de las nuevas políticas sociales de incorporar a los sectores excluidos del antiguo modelo de sustitución de importaciones (trabajadores rurales e informales urbanos). La crisis regional de finales de la década –y de comienzos de siglo- y una equivocada concepción de lo social, promueven la profundización del resquebrajamiento de una estructura social fragmentada.

La respuesta de los diversos países ante esta realidad ha sido la creación de programas de emergencia social fuertemente focalizados.

La evidencia demostraría que la universalidad y la focalización deberían ir de la mano ya que al implementar las políticas públicas, siempre se establecen diferencias en el camino entre blancos y negros, hombres y mujeres, políticos y ciudadanos, etc., por lo que se requiere que la focalización atenúe los problemas de desigualdad.

Los servicios sanitarios, educativos y de asistencia social debido a su intensidad en mano de obra, tienen costos fijos relativamente altos. Esto los ha convertido en el blanco principal de las críticas, las cuales le atribuyen una ineficiencia que supuestamente se solucionaría por la vía de la descentralización y privatización de la prestación aunque vale la pena

notarlo, no del financiamiento de los servicios. El sector de la seguridad social ha sido transformado radicalmente en la mayor parte de los países de la región y es el individuo quien debe financiarse los servicios directamente (sin contraparte del Estado y cada vez menos del empleador). Con matices y diferencias, más de 10 países han ensayado el traspaso de parte o toda la arquitectura del viejo edificio de la seguridad social desde un modelo de reparto intergeneracional y de redistribución intra generacional muy limitada a un modelo de cuentas de capitalización individual, administradas por sistemas de seguros privados.

De la descentralización y privatización (mega tendencia) se desprenden, cuatro tendencias que bien vale la pena explorar:

- Recorte en las responsabilidades del Estado
- Mercantilización de los servicios
- Focalización
- Reemplazo de políticas públicas por proyectos.

A continuación para cada problema se plantea el desafío más importante (Filgueira, 2006):

*Recorte de las responsabilidades del Estado. Desafío: el Estado como garante de la cobertura universal de las prestaciones esenciales.*

*Mercantilización de los servicios. Desafío: ¿Cómo mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios sociales públicos?*

*Focalización de los servicios. Desafío: ¿Cómo llegar a quienes realmente lo necesitan?*

*Visión de corto plazo y una respuesta ceñida por la urgencia. Desafío: ¿cómo asegurar una visión de largo plazo con resultados?*

Un segundo grupo de problemas que presentan los programas y proyectos es que tienden a acumularse como capas sin sentido estratégico. El mal del Estado latinoamericano de persistir en políticas ineficaces e ineficientes no desaparece cuando pasamos de políticas a proyectos. Solo se fragmenta. La solución a la persistencia de la ineficacia de la política no

estriba en la supresión de una matriz de política de Estado, sino en la superación de su ineficacia (Filgueira, F. et.al., 2006).

Un tercer grupo, señala Filgueira, supone el ejercicio activo de la ciudadanía en cuanto a deberes y a derechos. Solo en la medida en que se fortalezca una ciudadanía activa se logrará avanzar en la dirección de horizontes temporales de más largo alcance y de visiones más integrales de política.

Finalmente en América Latina el mal de la administración pública no ha sido el exceso de la administración racional legal; ha sido precisamente la ausencia de una administración calificada: la lógica neo-patrimonial, particularista, clientelar y rentista como la ecuatoriana, de conformación de un sector público con instituciones pobladas de profesionales ocultos en la política que no están al servicios del ciudadano sino del político, del caudillo o del patrón que los colocó en el cargo. Las políticas de Estado requieren personal de servicio civil que sea profesional (Filgueira, F. et.al., 2006).

A manera de conclusión (Filgueira, F. et.al. 2006), cabe señalar que si se requiere medidas de carácter universal, pero también de focalización, evitando caer en los vicios que está última genera; igualmente la participación del Estado es importante ya que deberá completar el financiamiento de los servicios prestados a sus beneficiarios de manera no contributiva. Cumpliendo de esta manera con la concepción de universalidad que debe existir en todo este proceso generado de oportunidades para todos. Debe evitar caer en el falso universalismo ni en el universalismo ineficaz. En el primero, la retórica universal esconde una oferta y acceso segmentado a bienes de calidad diferencial, que terminan beneficiando más a quienes tienen mejores condiciones para acceder a estos servicios; en el segundo, la oferta efectivamente universal carece de calidad y además puede quedarse tan sólo en el acceso, sin asegurar los impactos buscados sobre la población.

En cuanto a la viabilidad fiscal, será necesario utilizar combinaciones de impuestos directos y contribuciones como mecanismos para financiar las prestaciones y para crear diferentes formas de compromiso con los servicios a ser provistos (Rezk, 2005). En algunos países será preciso aumentar el nivel de recaudación para poder garantizar el universalismo básico. La viabilidad financiera del universalismo básico puede verse beneficiada si se

aseguran ciertas condiciones de política fiscal y tributaria (Filgueira, F. et.al. 2006): (i) Disminución drástica del gasto tributario, es decir de las exenciones y las exoneraciones fiscales; (ii) mejoramiento cuantitativo y cualitativo de las administraciones tributarias (internas y aduaneras); (iii) control efectivo de la evasión y elusión tributaria y exigir tributos a la economía informal; (iv) mejoramiento del perfil de ingresos tributarios e incorporación de bases impositivas; (v) mejoramiento de los recursos fiscales destinados a la gerencia de programas.

La conclusión a la que arriba Filgueira (2006), señala que el universalismo básico persigue tres objetivos complementarios. En primer lugar promueve la protección básica de riesgos y prestaciones de calidad en forma universal, garantizando la inclusión social y minimizando los efectos de eventos catastróficos de empobrecimiento e indigencia; en segunda instancia, enfrenta la reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión; y tercero, procura igualar oportunidades a lo largo del ciclo de vida. Dada su arquitectura distributiva, el universalismo básico contribuye a reducir los abrumadores niveles de desigualdad de la región.

### **5.4.3 Herramientas para una extensión de la seguridad social**

¿Cuáles son las decisiones para resolver los problemas de cobertura de seguridad social? Para empezar se requiere señalar que la seguridad social, está íntimamente relacionada con la promoción del crecimiento económico y el desarrollo social. Se entiende que la seguridad social está dentro de los derechos humanos fundamentales, además de ser una necesidad económica y social (Casali, 2013).

Es un derecho humano fundamental, porque prevé un nivel mínimo de seguridad social en convenios internacionales, una de las funciones más importantes es garantizar mínimos sociales, promueve la ciudadanía y la cohesión social, una mínima garantía de sustitución de ingresos; frente a la necesidad económica mejora la productividad, fortalece la capacidad de recuperación económica en épocas de crisis, como en la última en los años 2008 y 2009, también es una necesidad social, reduce la pobreza y la vulnerabilidad a través de programas contributivos y no contributivos, ya que promueve la justicia y la cohesión social.

Aumentar la cobertura, responde a los instrumentos internacionales de derechos humanos, además garantiza un mínimo de distribución del ingreso intergeneracional; reduce la pobreza y la cohesión social, promueve esa justicia.

La propuesta del Piso Básico de Protección Social, pretende dar respuesta a cada una de las contingencias presentes en todas las etapas del ciclo de vida de las personas. La OIT lidera esta propuesta, bajo el Convenio 102, referido a aquellas normas mínimas relacionadas con los problemas de seguridad social y salud.

Existe enorme déficit de protección social a escala mundial, lo que permite dividir en tres grandes grupos, el primero es la deficiencia de la cobertura de la población, cobertura efectiva y cuantitativa; segundo deficiencias del número de contingencias cubiertas; y tercero, deficiencias de las adecuaciones de las prestaciones que se brindan, son suficientes las prestaciones que se brindan.

¿Cuál es la estrategia? La estrategia es bidimensional, la primera dimensión es vertical garantiza progresivamente niveles más elevados de protección social; y la segunda dimensión horizontal que garantiza el acceso a la atención de salud esencial y a una seguridad mínima de ingreso a favor de todos. Los niveles mínimos se darán a partir de un fructífero dialogo entre los actores sociales; por lo tanto diferirá ese piso dependiendo de cada país. Por lo que la estrategia para definir los pisos nacionales de protección social implicará la combinación y coordinación conjunta entre asistencia social, seguridad social, regímenes universales u otros; algunas instituciones contributivas y otras no contributivas es lo que garantizará el aumento de la cobertura.

A nivel global contribuye a acelerar el progreso hacia el logro de los objetivos del milenio, promueve políticas de desarrollo basados en los derechos, establece estructuras institucionales sostenibles en países pobres y busca la coherencia y coordinación de políticas y profundiza la colaboración multilateral.

## **6. CONCLUSIONES**

Uno de los problemas más graves de la seguridad social, es que hay un sector importante de la población que no cuenta con el acceso a estos servicios, ni de salud y tampoco de

jubilaciones o pensiones que les permita enfrentar sus necesidades de consumo en la vejez. Frente al riesgo del envejecimiento, que es inevitable, se requiere que a la mayoría, si es posible a la totalidad de la población vulnerable conocida como la adulta mayor, se le garantice el acceso a la medicina y a una pensión vitalicia

Un elemento que no se articula adecuadamente al modelo de la seguridad social, como se puede determinar del contexto descrito es el mercado laboral de las naciones latinoamericanas debido a la existencia de una importante participación informal, que no tiene un patrono visible. Por lo que el reto de universalizar las prestaciones de seguridad social aparece como un enorme desafío.

En el Ecuador mientras la tasa de fecundidad caerá en el período 2000-2055 en 1,08 hijos por mujer en edad fértil ya que pasa de 2,82 hijos en el período 2000-2010 a 1,74 en el período 2050-2055. Por otro lado, la esperanza de vida al nacer en el mismo período 2000-2055 aumenta en 6,3 años, al pasar de 74,2 años en el período 2000-2005 a 80,5 años en el período 2000-2055. Como podemos intuir de los indicadores demográficos estimados para el Ecuador acerca de cómo pueden evolucionar estas variables en el futuro, parece inevitable pensar que el cociente entre el tamaño de las cohortes de mayor edad y el tamaño de las cohortes más jóvenes aumente notablemente.

La tendencia en Ecuador es hacia la disminución de la relación cotizantes/pensionistas en el largo plazo, debido a las presiones demográficas analizadas, tanto en términos absolutos como relativos, se esperará que esta relación se deteriore paulatinamente. De hecho en el período 1990-2010 ha bajado en casi tres cotizantes por pensionistas al pasar de 11,04 en el año 1990 a 8,4 en el año 2010.

En Ecuador para el año 2011, en el que había 1 millón 450 mil personas mayores de 65 años, de las cuales 297 mil reciben pensión jubilar hay más de 602 mil que reciben una pensión no contributiva denominada Bono de Desarrollo Humano, es decir que en total alrededor de 900.000 adultos mayores reciben algún nivel de ingresos, quedando más de 500 mil personas sin servicio de pensiones alguno.

El Bono de Desarrollo Humano (BDH) es un ingreso que perciben las personas mayores de 65 años que no reciben pensiones de jubilación, es decir es una transferencia no

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

contributiva del gobierno por US 50 dólares al mes, dirigida a los adultos mayores de 65 años en situación de pobreza. Mientras en el año 2000, el número de beneficiados del BDH, alcanzaba alrededor de 115.351 personas mayores de 65 años, en el año 2011, 602.077 adultos mayores de 65 años recibieron el BDH.

Mientras el gasto en pensiones como porcentaje del PIB, estimados para el período 2000-2011 aumentó en 1,4 puntos porcentuales al pasar de 1,1 % en el año 2000 a 2,5% del PIB en el año 2011. Para el mismo período, el superávit del balance del sistema de pensiones disminuyó en 1,04 puntos porcentuales del PIB al pasar de 1,35% en el año 2000 al 0,31% en el año 2011.

Conforme la sociedad ecuatoriana envejece la rentabilidad del sistema de pensiones disminuye, ya que en el período 2000-2011 esta rentabilidad disminuyó en 0,6% del flujo de contribuciones y pago de pensiones al pasar de 14,2% en el año 2000 a 13,6% en el año 2011. La propuesta de política es que este superávit generado se invierta adecuadamente de forma tal que se destine a cubrir el déficit en su etapa madura.

La deuda pensional implícita que es una medida que se refiere al valor presente de las obligaciones con los participantes en el sistema, en donde existe un contrato implícito en los sistemas de reparto en virtud del cual el Estado, a cambio de los aportes de los trabajadores se compromete a pagar las pensiones de las cohortes jubiladas con las contribuciones recaudadas de la generación (en edad de trabajar). Para lo cual se estima el valor descontado (presente) de los flujos de contribuciones y pago de pensiones para un determinado momento o período de tiempo y número de cohortes. Según lo señalado para el Ecuador, la deuda implícita en función del PIB, creció en más de 57 puntos porcentuales, ya que pasó del 22,5% del PIB del año 2000 a 79,73% del PIB del año 2011.

Frente a la disminución progresiva de la rentabilidad y al aumento de la deuda implícita, el aumento de cobertura no es una solución a la sostenibilidad, porque posterga, dilata y agrava el problema, este aumento de cobertura incrementa la liquidez pero no la solvencia. La solución se basa en la inversión de los superávits en proyectos rentables.

En vista de que nos encontramos en la fase intermedia del bono demográfico, todavía contamos con superávit en el sistema y un nivel de gastos que permite la sostenibilidad de



mediano plazo, sin embargo la presión demográfica se acerca tres veces más rápido de lo que los países desarrollados atravesaron en su momento, lo que puede ocasionar que llegue el momento en que tengamos una población adulta mayor que no esté adecuadamente protegida, como la protección que en su momento si tuvieron los países desarrollados. Por lo que se requiere ir desarrollando una propuesta que por un lado mantenga como incentivo el esfuerzo que realizan los afiliados por aportar al sistema, permitiéndoles que puedan acceder a mejores pensiones una vez que llegue su momento, pero paralelamente se debería crear un modelo no contributivo que permita cubrir a la población adulta mayor que por diversas circunstancias no ha podido afiliarse al sistema.

Respecto a la cobertura de la seguridad social a la población mayor de 10 años en el Ecuador del año 2011, los diferentes sistemas cubren en las siguientes magnitudes: IESS, seguro general 19,4%; IESS, seguro general voluntario 1,4%; Seguro Social Campesino 5,7%; ISSFA e ISSPOL 1,4%. En total según la encuesta de hogares del 2011 tienen acceso a los servicios de seguridad social el 27,98%.

Como se ha señalado la perspectiva bismarckiana de la seguridad social, en la que el Estado, el trabajador y la empresa, han configurado y fundamentado este sistema, no solamente en el Ecuador sino a nivel latinoamericano, ha colapsado. La afiliación a la seguridad social se ha dirigido hacia el sector privilegiado del mercado de trabajo, esto es al sector de los ocupados plenos en el sector moderno, fundamentalmente urbano.

Hacia la universalización del sistema de seguridad social, se propone hacerlo a través de un modelo mixto en el que se garantice una jubilación digna para los más pobres y otra contributiva, para incentivar el aporte de los que pueden hacerlo. Para esto se requiere llegar a un acuerdo con la sociedad. Lo importante es resolver el problema de sostenibilidad respetando derechos y compromisos adquiridos.

## 7. ANEXO

### Anexo I: Ecuaciones que vinculan el envejecimiento de la población con el análisis del sistema de pensiones

El siguiente set de ecuaciones son usadas en el artículo de Bravo (2000) para estudiar la relación entre un índice estándar de ancianidad con el sistema de pensiones, la razón de dependencia de la población anciana ( $d$ ), por ejemplo la razón de la población en edad de retiro respecto a la población en edad laboral e indicadores del sistema de pensiones seleccionados. Las ecuaciones están basadas en las siguientes variables: la tasa de contribución ( $c$ ), la tasa de remplazo ( $r$ ) y la razón de cobertura de trabajadores respecto a la fuerza de trabajo asalariada ( $k$ ); para el caso ecuatoriano. Se asume adicionalmente que las pensiones son calculadas como proporción de los salarios reales, como se detalla a continuación:

1. El gasto del sistema de pensiones ( $E$ ) está expresado como una fracción del PIB anual ( $Y$ ) es como sigue

$$E = r * s * k * d \quad (1)$$

Dónde  $s$  es la proporción de la masa salarial en el PIB.

2. Los ingresos del sistema provienen de las contribuciones y estas son  $C = c * s * k$ , el balance financiero del sistema ( $C-E$ ), se expresa como una razón del PIB, es:

$$F_i = s * k * (c - rd) \quad (2)$$

Y el balance como una fracción del ingreso es:

$$F_{ii} = 1 - \left(\frac{r}{c}\right) d \quad (3)$$

3. La deuda de la pensión implícita (ver Bravo y Uthoff, 1999) está dado por:

$$D = s * k * (c * A_a + r * d * A_r) \quad (4)$$

Donde  $A_a$  es el número promedio de años actualizado de cotizaciones de la población económicamente activa, y  $A_r$  es el número promedio (actualizado) de años que esperan vivir como jubilados los mayores de 60 o de 65. Es decir, la esperanza de vida promedio descontado de todos aquellos que se encuentran en edad de retiro en un momento dado en el tiempo.

4. La tasa de retorno implícita de pensiones ( $\rho$ ), cuando las reglas del sistema se fijan a través de las cohortes del tiempo de vida del adulto (Bravo 1996, p. 126), puede ser escrita así:

$$\rho_i = \frac{1}{(A_R - A_W)} \left[ \ln\left(\frac{r}{c}\right) + \left(\frac{LR}{LW}\right) \right] + \sigma \quad (5)$$

Donde  $A_R$  es la edad media de retiro,  $A_W$  la edad media laboral, LR es el número promedio de años de vida en retiro, LW el número de años de vida trabajando por el individuo o la cohorte de interés, y  $\sigma$  es la tasa de crecimiento de salarios. Cuando la regla del equilibrio financieros se mantiene (Bravo 1996:127), luego,

$$\rho_i = \frac{\left[ \ln\left(\frac{LR}{LW}\right) - \ln(d) \right]}{(A_R - A_W)} + \sigma \quad (6)$$

### DERIVACION DE LAS ECUACIONES DE LA DEUDA PENSIONAL IMPLÍCITA

La deuda implícita de pensiones en un momento dado  $t$ ,  $D(t)$  equivale al valor presente de las cotizaciones de los económicamente activos en ese instante,  $D_a(t)$ , más el valor actual de los beneficios esperados por los jubilados en  $t$ ,  $D_r(t)$ :

$$D(t) = D_a(t) + D_r(t) \quad (7)$$

Donde  $D_a$ ,  $D_r$ , y  $D$  se expresan como fracción del Producto Interno Bruto (PIB).

#### 5. Deuda con los activos

Bravo y Uthoff (1999) suponen que las cotizaciones comienzan a los 20 años y no se interrumpen hasta el retiro, a los 60 o 65 años de edad dependiendo del país. La tasa de cotización  $c$  es la misma para todos los trabajadores y se supone invariable en el tiempo. Los salarios  $w$  crecen a una tasa anual de  $\sigma$ , pero la estructura de edad es plana, es decir,

$$w(x,t) = w(t) = w(0) \exp(\sigma t), \text{ para todo } x, t.$$

El valor presente (PV) de las cotizaciones hechas por los trabajadores afiliados que pertenecen al grupo de edad 20 a 24 años ( ${}_5C_{20}$ ) en el momento  $t$  es, en una buena aproximación<sup>53</sup>:

$$PV({}_5C_{20}, t) = 2.5cw(t - 1.25) {}_5q_{20}(t - 1.25) {}_5N_{20}(t) \exp(1.25i) \quad (8)$$

Donde  ${}_5q_{20}(t)$  es el número de trabajadores cubiertos pertenecientes al grupo de edad 20 a 24,  ${}_5Q_{20}(t)$ , dividido por la población entre 20 y 24 años,  ${}_5N_{20}(t)$  en  $t$ ,  $e$   $i$  es la tasa de descuento (o de interés). De aquí en adelante, supondremos que los cocientes  $q$  son los mismos para todas las edades y que no varían en el tiempo; es decir,  ${}_5q_{20}(t) = {}_5q_{25}(t) = \dots = {}_5q_{55}(t) = \frac{Q(t)}{N_a(t)} = q$  para toda  $t$ , donde  $Q$  es el número total de cotizantes y  $N_a$  es la población en edad de trabajar. También dejaremos que la tasa de descuento difiera de  $\sigma$  en un monto equivalente a  $\Delta$ , tal que  $i = \sigma + \Delta$ .

Siguiendo el mismo razonamiento,

$$PV({}_5C_{25}) = 7.5cwq {}_5N_{25} \exp(3.75\Delta) \quad (9)$$

Y en general,

$$PV({}_5C_x) = (x - 17.5) cwq {}_5N_x \exp\left(\left(\frac{[x-17.5]}{2}\right)\Delta\right) \quad (10)$$

Para cualquier edad  $x \in (20, 25, \dots, 55)$ . Agregamos ahora el valor presente de las cotizaciones realizadas por todos aquellos que hoy están en edad de trabajar:

$$\sum_{x=20}^{55} PV({}_5C_x) = \sum_{x=20}^{55} (x - 17.5) cwq {}_5N_x \exp\left(\left(\frac{[x-17.5]}{2}\right)\Delta\right) = cwq \sum_{x=20}^{55} (x - 17.5) {}_5N_x \exp\left(\left(\frac{[x-17.5]}{2}\right)\Delta\right) \quad (11)$$

Como  $q = Q/N_a$  y la deuda con los activos  $D_a$  se expresa como fracción del PIB ( $Y$ ), denotado por

$$D_a = \frac{cwQ \sum_{x=20}^{55} (x-17.5) {}_5N_x \exp\left(\left(\frac{[x-17.5]}{2}\right)\Delta\right)}{Y N_a} \quad (12)$$

Señalando que:

<sup>53</sup> Los autores Bravo y Uthoff, señalan que los factores de ajuste exponencial, de aquí en adelante, se utilizan sólo para fines de conveniencia computacional; los factores geométricos discretos son; de hecho, más consistentes con la especificación de tiempo discreta. Sin embargo, las especificaciones alternativas no afectan los resultados finales de ninguna manera significativa.

$$A_a = \sum_{x=20}^{55} \frac{(x - 17.5) {}_5N_x \exp\left(\left(\frac{x - 17.5}{2}\right)\Delta\right)}{N_a}$$

El número promedio de años actualizado de cotizaciones de los actuales económicamente activos, y multiplicando el lado derecho de (12) por  $S/S$  (donde  $S$  es el número de asalariados), encontramos que:

$$D_a = c \frac{wS}{Y} \frac{Q}{S} A_a \quad (13)$$

Denominando de aquí en adelante  $s = wS/Y$  a la participación de los salarios en el PIB y  $k = Q/S$  al cociente entre trabajadores cubiertos y asalariados, obtenemos finalmente

$$D_a = c * s * k * A_a \quad (14)$$

### 6. Deuda con los jubilados

Siguiendo con Bravo (2000), las pensiones se calculan como el producto de la tasa de reemplazo  $r$  por el salario base. Suponiendo que las pensiones se ajustan de acuerdo al nivel de salarios del momento, operando como anteriormente, se puede verificar que el valor presente de los beneficios esperados de los jubilados del grupo de edad  $x$  a  $x+5$ ,  ${}_5B_x$ , es aproximadamente:

$$PV({}_5B_x) = rw \exp({}_5E_x/2)\sigma q {}_5N_x * {}_5E_x \exp(-({}_5E_x/2)i) = rwq {}_5N_x * {}_5E_x \exp(-({}_5E_x/2)\Delta) \quad (15)$$

Donde  ${}_5E_x$  es la esperanza de vida promedio de las personas del grupo de edad  $x$  a  $x+5$ . La ecuación (15) es válida para cualquier edad  $x \in (60, 65, \dots, \omega-5)$ , donde  $\omega$  es la duración máxima de la vida.

La deuda con los jubilados es entonces:

$$D_r = \frac{\sum_{x=60}^{\omega-5} rwq {}_5N_x * {}_5E_x \exp(-({}_5E_x/2)\Delta)}{Y} \quad (16)$$

Recordando que  $q = Q/N_a$  y multiplicando el lado derecho de (16) por  $S/S$  y por  $N_r/N_r$  (donde  $N_r$  es el número de personas en edad de jubilar),

$$D_r = \frac{rwQ \sum_{x=60}^{\omega-5} {}_5N_x * {}_5E_x \exp(-({}_5E_x/2)\Delta) N_r}{Y N_r N_a} = r \frac{wS}{Y} \frac{Q}{S} \frac{N_r}{N_a} A_r \quad (17)$$

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

Donde  $A_r$  es el número promedio (actualizado) de años que esperan vivir como jubilados los mayores de 60. Dejando que  $d = \frac{N_r}{N_a}$  sea la razón de dependencia demográfica del sistema de reparto y recordando las definiciones previas, tenemos finalmente que:

$$D_r = r * s * k * d * A_r \quad (18)$$

### 8. BIBLIOGRAFIA

Arenas, A (2000). *El sistema de pensiones en Chile: resultados y desafíos pendientes*, Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial (2005). *Creating Fiscal Space for Poverty Reduction in Ecuador, a Fiscal Management and Public Expenditure Review*. A World Bank Country Study, Washington, USA.

Blanchet, D. (1990). *Retraites par capitalisation et par repartition selon le contexte démographique: quelques résultats comparatifs*, En: Annales d'économie et de statistique, No. 18.

Bravo, J (1999). *Envejecimiento de la población y responsabilidades fiscales hacia los sistemas de pensiones en América Latina*, Seminario Responsabilidades Fiscales en Sistemas de Previsión, Santiago, Chile, ECLAC, 2-3 September.

\_\_\_\_\_ (2000). *Population ageing systems in Latin América*, Population Division Latin American and Caribbean Demographic Centre, Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

Casali, Pablo (2013). *Iniciativa por un Piso de Protección Social*, asesor de la Organización Internacional del Trabajo de Michelle Bachelet.

CEPAL (2008). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Conceil d' Analyse Économique (1998): *Retraites et épargne*, Paris, La Documentation Française.

Conte-Grand, A. (1995). *Reparto o capitalización – gestión pública o privada: aporte para las discusiones en materia de seguridad social*, Working document, No. 24, Santiago, Chile, International Labour Organization (ILO).

Cosío-Zavala, M.(1996). *The demographic transition in Latin America and Europe*, En: J.M. Guzman et al (eds.), The Fertility Transition in Latin América, Oxford, U.K., Clarendon Press.

Cox, A. (1999). *Pensions projections for Chilean men and women: Estimates from social security contributions*, World Bank Research Project on Gender and Social Security, Washington D.C., World Bank.

Dumont, J.P. (1998). *Les systèmes de protection sociales en Europe*, Federation mutualiste parisienne (FMP), Mutualité francilienne.

## Credibilidad de la Política Fiscal en el Ecuador

---

Durán, Valverde F. (2008). *Diagnóstico del sistema de seguridad social*, Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Subregional de OIT para los Países Andinos, Bolivia-Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela.

ECLAC/CELADE (1996). *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: Contribución al diseño de políticas y programas*, E-CELADE series, No. 45, Santiago, Chile.

\_\_\_\_\_ (1998). *Latin America: Economically active population 1980-2025, Demographic Bulletin*, year 31, No. 62, Santiago Chile.

\_\_\_\_\_ (1998). *The Fiscal Covenant. Strengths, weaknesses, challenges*, LC/G.2024, Santiago, Chile, April.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– (2013). Seminario Internacional sobre Seguridad Social, 29 y 30 de enero del 2013, Quito-Ecuador.

Filgueira, Fernando; Molina, Carlos; Papadópulos, Jorge y Tobar Federico (2006). *Universalismo Básico; Una Alternativa Posible y Necesaria para Mejorar las Condiciones de Vida en América Latina*, Documentos de Trabajo del INDES; Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social; Banco Interamericano de Desarrollo, Abril, Serie de Documentos de Trabajo I-57, Washington.

Guzmán, J.M. (1996). *Social change ad fertility decline in Latin America*, En: J.M. Guzman et al (eds.), *The Fertility Transition in Latin América*, Oxford, U.K., Clarendon Press.

Holzmann, R. (1999). *Comments to Rethinking pension reform: Ten myths about social security*, by P. Orzag and J. Stiglitz, paper presented at the Conference on New Ideas about Old Age Security, Washington D.C., World Bank, 14-15 September.

Jimeno, J. F. (2000). *El Sistema de Pensiones Contributivas en España: Cuestiones Básicas y Perspectivas en el Medio Plazo*, En: Documento de Trabajo 2000-15, mayo, Madrid.

\_\_\_\_\_ (2003). *La equidad intrageneracional de los sistemas de pensiones*, En: Revista de Economía Aplicada, No. 33 (vol.XI), 2003, p. 5-48.UAH y FEDEA.

Lee, R. (1995). *A Trans-cultural perspective of intergenerational transfers*, artículo presentado en la Conferencia sobre Relaciones Económicas Intergeneracionales y Cambio Demográfico, Honolulu, Hawaii, IUSSP/EWC, Septiembre.

Leibfritz, W. and D. Roseaveare, (1995). *Ageing populations, pension systems and government budgets: How do they affect savings?.* OECD Economics Department Working Papers, No. 156.



Mesa-Lago, C. (1985). *Social Security in Latin America*, Cuadernos de la CEPAL, series, No. 85, Santiago, Chile, ECLAC.

Mesa –Lago, C. (1994). *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización*, Reformas de política pública series, No. 28, Santiago, Chile, ECLAC.

Orzag, P. y Stiglitz, J. (1999). *Rethinking pension reform: Ten myths about social security*, paper presented at the Conference on New Ideas about Old Age Security, Washington D.C., World Bank, 14-15 September.

Sauvy, A. (1953). *L'Europeetsa population*, Paris, National Institute of Demographic Studies.

Thompson, L. (1999). *Pension reform in industrialized countries*, paper presented at the Latin American and Caribbean Symposium on Older Persons, Santiago, Chile, ECLAC, 8-10 September.

Uthoff, Andrass (2013). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-: Seminario Internacional sobre Seguridad Social, 29 y 30 de enero del 2013, Quito-Ecuador.

United Nations (1998). *World Population Prospects: the 1996 Revision*, New York, Department of Economic and Social Affairs.

World Bank (1994). *Adverting the Old Age Crisis*, Policy Research Report, Oxford, U.K., Oxford University Press.