

*Latin American and Caribbean
Institute for Economic and
Social Planning*

**ILF
A
L**

Instituto Latinoamericano
y del Caribe de Planificación
Económica y Social

**EL ESTADO EN AMÉRICA LATINA A INICIOS DEL NUEVO MILENIO:
EL CASO DE ECUADOR**

Consejo Regional de Planificación
Regional Council for Planning

**Comisión Económica para
América Latina y el Caribe**
*Economic Commission for
Latin America and the Caribbean*



7

Agosto, 2001

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE
PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

LIMITADA
LC/IP/L.191
Agosto de 2001
ORIGINAL: ESPAÑOL

BOLETÍN DEL INSTITUTO



El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, es un organismo permanente y con identidad propia, integrante de la CEPAL que forma parte del Sistema de las Naciones Unidas. Se fundó en 1962 y su misión central es apoyar a los Gobiernos Miembros del Consejo Regional de Planificación –principal órgano intergubernamental que guía la labor del Instituto- en el planeamiento estratégico y la gestión de los asuntos de interés público, mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación.

Este documento fue preparado por la Oficina de Planificación de la Presidencia de La República de Ecuador, (ODEPLAN).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de ODEPLAN y pueden no coincidir con las de la Organización.

**INSTITUTO
LATINOAMERICANO Y
DEL CARIBE DE
PLANIFICACIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL
(ILPES)**

Edificio Naciones Unidas
Av. Dag Hammarskjöld s/n
Vitacura
Santiago, Chile
Casilla 1567
Teléfonos (56-2) 210 2506 y
(56-2) 210 2507
Fax (56-2) 206 6104
(56-2) 208 0252
(56-2) 208 1946

DIRECTOR

Fernando Sánchez-Albavera

**JEFE, UNIDAD DE
GERENCIA Y
CAPACITACIÓN**

Paul Dekock

ASESOR DEL DIRECTOR

Jorge Israel

**ASESOR DE LA
DIRECCIÓN**

Roberto Salazar

**DIRECTOR DE GESTIÓN
PÚBLICA Y REGULACIÓN**

Ricardo Martner

**DIRECTOR DE
PROYECTOS Y
PROGRAMACIÓN DE
INVERSIONES**

Edgar Ortigón

**DIRECTOR DE GESTIÓN
LOCAL
Y REGIONAL**

Iván Silva

**COORDINADOR DEL
BOLETÍN**

Paul Dekock

Teléfono (56-2) 210 2617

Fax (56-2) 206 6104

Email: pdekock@eclac.cl

Dirección del ILPES en

Internet:

<http://www.eclac.cl/ilpes>

ÍNDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	7
I. EVOLUCIÓN Y TAMAÑO DEL ESTADO	8
1. El gasto público total	8
a) El sector público no financiero	8
b) El Gobierno General	10
c) Las Empresas Públicas no financieras	11
d) Componentes del Gobierno General	12
e) Principales Componentes Económicos del Gasto del Gobierno General	14
f) Componentes Económicos Específicos	15
g) Inversión Pública frente a la Inversión Nacional	17
h) Políticas de Gasto Social en el Gobierno Central	18
2. Ingresos públicos	19
a) Los ingresos tributarios	19
b) Ingresos Petroleros	21
II. TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO	22
1. Reformas administrativas de carácter institucional	22
a) Eliminación, transformación y nuevas entidades	22
b) Grado de autonomía política y financiera de las Instituciones	23
c) Funciones de Regulación	23
d) Relaciones entre Gobierno Central, empresas públicas y entes de regulación ..	24
e) Cambios en el régimen laboral de las instituciones	24
f) Descentralización de funciones	24
g) Mecanismos de coordinación	25
h) Fortalecimiento del Sistema de Planificación	26
2. Reformas en las funciones	26
a) Régimen de la dolarización	26
b) El Estado en la promoción del comercio exterior y negociaciones comerciales	27
c) Gestión del Estado frente a los recursos naturales	27
III. PAPEL EMPRESARIAL DEL ESTADO	28

IV. EL NUEVO PERFIL DEL ESTADO	30
1. Instituciones y mecanismos	30
a) Mercado y Estado	30
b) Funciones básicas de la Planificación	30
2. Intervención pública y concertación	31

CUADROS

Cuadro 1: Sector público no financiero	8
Cuadro 2: Gasto social y servicio de la deuda	10
Cuadro 3: Gastos del Gobierno General	11
Cuadro 4: Evolución del Gasto de las Empresas Públicas no financieras	12
Cuadro 5: Evolución del Gasto del Gobierno Central	12
Cuadro 6: El Gasto de Gobiernos Seccionales	13
Cuadro 7: Gasto de las Entidades Autónomas	14
Cuadro 8: Gobierno General: Estructura Económica del Gasto	15
Cuadro 9: Gobierno General: Evolución de Remuneraciones Personales	15
Cuadro 10: Gobierno Central: Monto de transferencias	16
Cuadro 11: Sector Público No Financiero: Formación bruta de capital fijo	17
Cuadro 12: Evolución del Gasto Social en el presupuesto del Gobierno Central	18
Cuadro 13: SPNF: Ingresos y Presión Tributarios	20
Cuadro 14: SPNF: Ingresos Petroleros	21
 ANEXO 1:	 33
ANEXO 2:	33
ANEXO 3:	34

INTRODUCCIÓN

En la última década del milenio que finalizó, se gestó una de las más graves crisis económicas de la historia del Ecuador.

La presencia de varios factores adversos que arremetieron desde el exterior y desastres naturales que dañaron diversas áreas del territorio se sumaron a debilidades estructurales y entrapamientos políticos para abonar el deterioro de la economía ecuatoriana, cuyos efectos acumulados hacia fines de la década se manifiestan en una franca recesión económica con **disminución** del empleo, el aumento de los índices de pobreza y la poca confianza de inversionistas y depositantes del sistema financiero.

Estos caminos tortuosos no son ajenos en la región latinoamericana, donde algunos países han debido afrontar uno o varios de esos embates, en mayor o menor grado, lo que, a su vez, ha generado valiosas experiencias que se han estudiado y utilizado como referentes de políticas económicas en otros conglomerados.

El Estado ecuatoriano analizó diferentes alternativas posibles para enfrentar la crítica situación de inestabilidad económica y evitar o atenuar los efectos sociales de un colapso financiero más grave que el ya había comenzado.

Optó por dos medidas de fuerte repercusión política e impacto en la economía popular: en primer lugar, dispuso el congelamiento de los depósitos bancarios, en marzo de 1999; y, en enero del año 2000, modificó el régimen monetario del país al sustituir la moneda nacional, el sucre, por la divisa norteamericana, con un valor de cambio de 25 000 sucres por dólar.

La estrategia monetaria de carácter integral adoptada por el Ecuador se identifica con una de las alternativas cambiarias de reducción de monedas para alcanzar equilibrios regionales, como es el caso de la Unión Europea y que se podría aplicar en América Latina en un proceso efectivo de integración económica.

Por su parte, el país busca, a más de una estabilidad duradera, restaurar la credibilidad sobre la conducción macroeconómica y el desempeño futuro de su economía.

El trabajo que se presenta en esta oportunidad constituye el aporte de la experiencia ecuatoriana, sobre la gestión pública en la década pasada y en los inicios del milenio actual.

Para ello se han desarrollado temas y subtemas, destacando, en cada caso, las acciones con las que el Estado ha conseguido transformaciones de mayor incidencia en la economía del país. Se mencionan también aquellos campos en que los procesos no han tenido avances significativos, casi siempre por la rigidez económica que ha provocado también limitaciones políticas.

I. EVOLUCIÓN Y TAMAÑO DEL ESTADO

Explicación Metodológica

La información estadística económica que se genera en fuentes oficiales, presenta valores expresados en la divisa norteamericana, dólares, de acuerdo con el régimen monetario adoptado por el país desde enero del año 2000. Por consiguiente, las serie de la década 1990-1999 se presenta en dólares, lo que permite continuidad con el año 2000 para el análisis.

Sin embargo, con el fin de entregar la mayor información posible, se incluye en anexos la serie 90-99 en la moneda nacional hasta entonces, sucres, en valores nominales y también a precios constantes.

1. EL GASTO PÚBLICO TOTAL

a) El Sector Público No Financiero

Este primer enfoque corresponde al Sector Público no Financiero, que, de acuerdo con la nomenclatura y metodología internacional constituye, el mayor agregado contable del Estado.

Las cifras de gasto incluyen, en esta cuenta y siguientes, salvo que se indique expresamente lo contrario, el pago de la amortización de la deuda pública interna y externa para tener una apreciación global. Se ha considerado de utilidad presentar las tasas de crecimiento en cada cuenta, así como los índices de la relación anual con el PIB; en los mayores agregados, se añade el concepto per cápita, porque permite la ubicación y comparación con los países de la Región.

Cuadro 1
**SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO: EVOLUCIÓN DEL
GASTO E INDICADORES**
(Valores en millones de dólares)

Años	Gasto total	Crecimiento (porcentaje)	Relación con el PIB (porcentaje)	Gasto per cápita
1990	3 313.2		31.3	322.8
1991	3 561.2	7.5	30.9	339.1
1992	3 934.0	10.5	31.6	366.3
1993	3 924.0	-0.3	27.0	357.3
1994	4 504.7	14.8	26.7	401.5
1995	6 189.3	37.4	34.4	540.1
1996	6 653.4	7.5	34.7	568.8
1997	7 046.9	5.9	35.7	590.3
1998	6 258.3	-11.2	31.8	514.0
1999	5 430.8	-13.2	39.4	437.6
2000	4 888.9	-10.0	35.8	386.3

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Los gastos crecen, aunque de manera irregular entre 1990 y 1997, excepto en 1993 en que se suspenden algunos pagos por amortización de la deuda, a causa de la incapacidad económica que provocó un primer desastre natural en la década, conocido como el de la Josefina: el derrumbe de una montaña que provocó un embalse e inundación y amenazaba con cubrir amplias zonas pobladas y productivas en la parte austral del país.

Los niveles de gasto se reducen en 1998 y más en 1999, de manera que el valor de este último año apenas supera el del año 1994. Estos descensos se confirman en los índices por habitante. Sin embargo, la relación con el PIB, en 1999, aumenta a casi el 40%, no por expansión del gasto, como ya se observó, sino por la contracción drástica del PIB, en un 30% en dólares (en sures constantes el valor del PIB declinó en el 9 %).

El servicio de la deuda en el gasto público

Un factor gravitante en las finanzas públicas del Ecuador ha sido, desde la década de los 80, el endeudamiento progresivo y la consecuente obligación de pagarlo en los siguientes ejercicios fiscales.

La necesidad de cubrir desequilibrios externos y fiscales provocados por la inestabilidad de precios de exportación del petróleo, por causas naturales -Fenómeno del Niño en las dos últimas décadas, sismos- y conatos de conflicto bélico, motivaron que los gobiernos de turno recurrieran a la captación de créditos externos y con mucha persistencia, desde 1994 al mercado financiero interno. La consecuencia se pudo constatar en la alarmante relación del monto de la deuda pública con el PIB que llegó al 121% en 1999 y el servicio de intereses más amortización que comprometió el 51% de los recursos fiscales al aprobarse el Presupuesto del Gobierno Central para el año 2000; la gestión de renegociación de la deuda externa, a mediados de ese año, y la conversión de la deuda interna de sures a dólares, permitieron que, para el pago efectivo, se utilice un 43% del Presupuesto.

En tales circunstancias, resulta de interés observar el comportamiento del gasto público si se excluye el servicio de la deuda, porque permite inferir la magnitud de restricciones que esta obligación ha causado en la gestión del Estado.

En primer lugar, el crecimiento del gasto para atender programas estatales se detiene desde 1997 para caer de manera continua hasta el fin del periodo. Nótese que los niveles de gasto de 1999 y el año 2000 retroceden en dólares al rango de los años 1993 y 1994.

El peso de la deuda se puede apreciar, especialmente en 1999, en el que, de los 5.431 millones de dólares que gastó el Sector Público no Financiero, debió destinar el 45.1% al pago de la deuda interna y externa; es decir que, en un año de agobio fiscal porque el precio promedio de

exportación de petróleo fue de 9 dólares por barril, el país debió atender un servicio de la deuda mayor que el año precedente, quedándole apenas 2 982 millones de dólares (algo más de las dos terceras partes del valor del año anterior) para sostener el funcionamiento de las instituciones y reducidos programas de desarrollo.

Cuadro 2
GASTO TOTAL Y SERVICIO DE LA DEUDA
(Valores en millones de dólares)

Años	Gasto total	Servicio deuda	Gasto sin servicio	Crecimiento (porcentaje)	Relación con el PIB (porcentaje)	Per cápita
1990	3 313.2	1 174.8	2 138.4		20.2	208.3
1991	3 561.2	1 218.2	2 343.0	9.6	20.3	223.1
1992	3 934.0	1 211.6	2 722.4	16.2	21.9	253.5
1993	3 924.0	1 099.0	2 825.0	3.8	19.4	257.3
1994	4 504.7	1 218.5	3 286.2	16.3	19.5	292.9
1995	6 189.3	2 171.5	4 017.8	22.3	22.3	350.6
1996	6 653.4	2 263.4	4 390.0	9.3	22.9	375.3
1997	7 046.9	2 822.0	4 224.9	-3.8	21.4	353.9
1998	6 258.3	2 100.3	4 158.0	-1.6	21.1	341.5
1999	5 430.8	2 449.0	2 981.8	-28.3	21.7	240.3
2000	4 888.9	2 045.8	2 843.1	-4.7	20.8	224.8

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Un segundo aspecto relevante es la relación bastante ajustada que el gasto, sin servicio de la deuda, mantuvo con el Producto Interno Bruto en la década; lo que permite afirmar que no hubo expansión de gasto mayor que el crecimiento de la economía nacional. En el indicador gasto por habitante (per cápita) se puede inferir que hay un deterioro de la capacidad económica del Gobierno para atender necesidades de la población: al final de la década el índice vuelve a valores del inicio después de haber tenido un crecimiento sostenido hasta 1996.

En síntesis, el gasto público, valorado en dólares, tuvo, durante el periodo 1990-2000, una expansión promedio anual del 3.9% y del 4.9% si se incluye el servicio de la deuda.

b) El Gobierno General

Este nivel comprende el Gobierno Central, los Gobiernos Seccionales y las Entidades Autónomas.

La serie de gastos del Gobierno General presenta una tendencia similar al agregado de gastos antes referido, con un año más de contracción, 1991, y un ejercicio fiscal de gran crecimiento: 1995; la circunstancia que contribuyó a este último resultado fue el conflicto limítrofe que se produjo a inicios de ese año y elevó, excepcionalmente, el gasto estatal.

Cuadro 3
GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL
(Valores en millones de dólares)

Años	Gasto	Crecimiento (porcentaje)	Relación con el PIB (porcentaje)	Per cápita
1990	2 316.4		21.9	225.7
1991	2 186.3	-5.6	19.0	208.2
1992	2 574.7	17.8	20.7	239.7
1993	2 740.8	6.5	18.9	249.6
1994	2 863.3	4.5	17.0	255.2
1995	4 433.1	54.8	24.6	386.8
1996	4 783.1	7.9	24.9	408.9
1997	5 066.0	5.9	25.6	424.4
1998	5 043.2	-0.5	25.6	414.2
1999	4 630.9	-8.2	33.6	373.1
2000	4 241.9	-8.4	31.1	335.4

Fuente: Banco Central del Ecuador.

En el periodo 1990-2000, los gastos del Gobierno General crecieron a un promedio anual del 7.5%. La relación con el PIB fluctúa de manera significativa por el contenido del servicio de la deuda y la contracción del PIB en los dos últimos años como se mencionó antes.

En la reducción de valores a partir de 1998 ya pueden tener alguna incidencia los ajustes institucionales aplicados desde entonces (que se tratarán más adelante) aunque inicialmente demandaron gastos adicionales en cesiones masivas por indemnizaciones al personal afectado.

Para 1994 se calculó en 133.7 millones de dólares el costo de la reducción de personal y cifras bastante menores en los años siguientes (en el año 2000 no se registra ningún valor). En todo caso, el efecto de ahorro acumulado se da en los ejercicios posteriores.

c) Las Empresas Públicas No Financieras

Los valores del gasto total (incluye amortización de la deuda) de las Empresas Públicas no Financieras, que constan a continuación, son consecuencia de intenciones y acciones previas para su transferencia, parcial o total, al sector privado:

Si bien, en la década, se ha excluido únicamente a la principal empresa de telecomunicaciones de este grupo, en las restantes empresas públicas se han aplicado medidas de ajuste administrativo o cambios progresivos en la modalidad de gestión como lo sucedido en el sector eléctrico. El efecto acumulado es, por tanto, una reducción ostensible del gasto de estas empresas que llega al año 2000 al nivel más bajo del período, con un decrecimiento un promedio anual del 10.1%.

La participación en el PIB declina desde el 10%, en 1997, al 4.7% en el año 2000.

Cuadro 4
EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS
(Valores en millones de dólares)

Años	Gasto total	Crecimiento (porcentaje)	Relación con el PIB
1990	996.8		9.4
1991	1 374.9	37.9	11.9
1992	1 359.3	-1.1	10.9
1993	1 183.2	-13.0	8.1
1994	1 641.4	38.7	9.7
1995	1 756.2	7.0	9.8
1996	1 870.3	6.5	9.8
1997	1 980.9	5.9	10.0
1998	1 215.1	-38.7	6.2
1999	799.9	-34.2	5.8
2000	647.0	-19.1	4.7

Fuente: Banco Central del Ecuador.

d) Componentes del Gobierno General

El Gobierno General ecuatoriano está integrado por el Gobierno Central, los Gobiernos Seccionales (Consejos Provinciales y Municipios -por provincia y cantón-, respectivamente) y las Entidades Autónomas, entre las cuales están las universidades y casas de la cultura, organismos especiales de salud, superintendencias y otras de control de actividades privadas, el Banco del Estado y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

(i) El Gobierno Central

La acción del Estado se concentra aún en este subnivel de gobierno porque se han diferido los programas de descentralización; sin embargo, se duda de la posibilidad de mayor transferencia de recursos concomitante con el traspaso de funciones a provincias y cantones. Estas limitaciones se pueden observar en las siguientes cifras.

Cuadro 5
EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL
(Valores en millones de dólares)

Años	Gasto total	Transferencias	Gasto neto	Crecimiento	Relación con el PIB
1990	1 805.5	411.6	1 393.9		13.2
1991	1 934.5	386.6	1 547.9	11.0	13.4
1992	2 346.9	484.5	1 862.4	20.3	15.0
1993	2 436.4	473.9	1 962.5	5.4	13.5
1994	2 990.3	347.0	2 643.3	34.7	15.7
1995	4 414.9	231.1	4 183.8	58.3	23.2
1996	4 740.6	384.2	4 356.4	4.1	22.7
1997	5 328.8	595.9	4 732.9	8.6	24.0
1998	5 223.4	707.1	4 516.3	-4.6	22.9
1999	4 329.4	255.5	4 073.9	-9.8	29.6
2000	4 178.7	354.2	3 824.5	-6.1	28.0

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Las cifras que anteceden, verifican las tendencias observadas en los agregados anteriores, pues el Gobierno Central es el mayor componente del Gobierno General y del Sector Público no Financiero; así, se constatan reducciones en los últimos años porque es donde se han aplicado las principales restricciones de gasto desde 1998 por reformas institucionales, no obstante que este subnivel de Gobierno tuvo que asumir, en diferentes fechas, el pago de la deuda contratada por Gobiernos Seccionales y entidades del sector descentralizado.

Con la expedición de la Ley de Presupuestos del Sector Público, en diciembre de 1992, se inició un proceso de incorporación de fondos de instituciones y cuentas de carácter especial al Presupuesto General del Estado bajo el principio de universalidad. De acuerdo con esa Ley, únicamente el subnivel de Gobiernos Seccionales estaba excluido del Presupuesto General del Estado. La aplicación práctica de la disposición legal se realiza, actualmente, con la expedición del Presupuesto en dos cuerpos: el del Gobierno Central y el del Entidades Autónomas y Descentralizadas. Estos cambios de cobertura del subnivel Gobierno Central explican, en parte, el aumento enorme del gasto en los años 1994 y 1995.

(ii) Gobiernos Seccionales

A continuación, se presenta la evolución de este subnivel de gobierno que, no obstante, su intervención en todo el territorio nacional, maneja cantidades reducidas de recursos frente a otros grupos institucionales vinculados con menores conglomerados sociales.

Cuadro 6
EL GASTO DE GOBIERNOS SECCIONALES
(Valores en millones de dólares)

Años	Gasto total	Transferencias recibidas	Rentas propias	Estructura porcentual	
				Transferencias	Rentas propias
1990	176.1	144.7	31.4	82.2	17.8
1991	229.4	170.3	59.1	74.2	25.8
1992	206.1	147.3	58.8	71.5	28.5
1993	385.9	308.1	77.8	79.8	20.2
1994	559.6	515.8	43.8	92.2	7.8
1995	627.1	563.7	63.4	89.9	10.1
1996	400.5	295.4	105.1	73.8	26.2
1997	343.6	259.2	84.4	75.4	24.6
1998	519.4	453.2	66.2	87.3	12.7
1999	337.1	213.2	123.8	63.3	36.7

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Las finanzas del subnivel Gobiernos Seccionales se caracterizan por la alta dependencia de las transferencias que provienen, principalmente, del Gobierno Central para desarrollar programas de servicio a las comunidades locales y de infraestructura rural en el caso de los Consejos Provinciales.

Estos gobiernos generaron, en conjunto, en el mejor de los años, sólo una tercera parte de los recursos que gastaron; esto fue en 1999, año en que las transferencias se redujeron a menos de la mitad del ejercicio anterior, por las duras restricciones fiscales. De manera similar al resto de las instituciones públicas, la magnitud del gasto total de este subnivel retrocedió a los tramos iniciales de la serie, concretamente a 1993.

El gasto acumulado, del subnivel Gobiernos Seccionales, en la década de los 90's, fue de 3 785 millones de dólares que equivale al 2.4% del PIB. De ese valor el 81.1% se financió con transferencias de otros subniveles del Estado y el 18.9% con sus rentas propias, el crédito neto (desembolsos menos amortización) y la variación de sus saldos de caja.

(iii) Entidades Autónomas

Este subnivel de Gobierno que, como se anotó antes, está compuesto por entidades de control (Superintendencias), establecimientos de educación superior y de promoción de la cultura, organismos locales de salud para áreas médicas específicas, instituciones de crédito y de la seguridad social, entre otros, ha tenido en la década varios cambios de cobertura, especialmente con la aplicación de la Ley de Presupuestos del Sector Público que dispuso la integración de todos los recursos públicos al Presupuesto General del Estado. Por consiguiente, las variaciones en los montos de gasto, más que a políticas de manejo financiero, se debe a las reubicaciones indicadas, algunas de las cuales fueron temporales entre 1994-1995.

Cuadro 7
GASTO DE LAS ENTIDADES AUTÓNOMAS
(Valores en millones de dólares)

Años	Gasto	Crecimiento (porcentaje)	Relación PIB
1990	921.1		8.7
1991	579.3	-37.1	5.0
1992	653.3	12.8	5.3
1993	700.5	7.2	4.8
1994	176.2	-74.8	1.0
1995	185.9	5.5	1.0
1996	321.6	73.0	1.7
1997	248.7	-22.07	1.3
1998	460.7	85.2	2.3
1999	433.2	-6.0	3.1

Fuente: Banco Central del Ecuador.

e) Principales Componentes Económicos del Gasto del Gobierno General

En el cuadro que sigue se presenta la distribución del gasto del Gobierno General entre Corrientes y de Capital y su correspondiente participación en el total

Cuadro 8
GOBIERNO GENERAL: ESTRUCTURA ECONÓMICA DEL GASTO
(Valores en millones de dólares)

Años	Gasto total	Gasto corriente	Gasto de capital	Estructura porcentual		Crecimiento (porcentaje)	
				Corriente	Capital	Corriente	Capital
1990	2 939.4	2 215.5	723.9	75.4	24.6		
1991	2 917.7	2 269.4	648.3	77.8	22.2	2.4	-1.4
1992	3 302.0	2 531.8	770.2	76.7	23.3	11.6	18.8
1993	3 469.3	2 687.8	781.5	77.5	22.5	6.2	1.5
1994	3 765.5	2 916.9	848.6	77.5	22.5	8.5	8.6
1995	4 604.7	3 632.3	972.4	78.9	21.1	24.5	14.6
1996	4 990.2	3 852.9	1 137.3	77.2	22.8	6.1	17.0
1997	5 117.3	4 053.2	1 064.1	79.2	20.8	5.2	-6.4
1998	5 635.1	4 236.4	1 398.7	75.2	24.8	4.5	31.4
1999	4 140.4	3 135.3	1 005.1	75.7	24.3	-26.0	-28.1
2000	4 065.4	3 136.5	928.9	77.2	22.8	0.0	-7.6

Fuente: Banco Central del Ecuador.

El predominio constante de los gastos corrientes sobre los gastos de capital ha redundado en el poco impulso y dinamismo que el Gobierno ha podido ofrecer a la economía en los últimos años. Es notorio que en el transcurso de la década ha tenido que sostener el desempeño de las funciones básicas a costa de una baja contribución al acervo de capital del país.

f) Componentes Económicos Específicos

Aparte del servicio de la deuda que compromete la mayor porción del gasto en el Gobierno General, los conceptos corrientes que siguen en importancia son los sueldos (alrededor del 40% del gasto corriente, excepto en el año 2000 que baja al 28%) y las transferencias. La evolución de las remuneraciones al personal se observa en el cuadro que sigue:

Cuadro 9
GOBIERNO GENERAL: EVOLUCIÓN DE REMUNERACIONES PERSONALES
(Valores en millones de dólares)

Años	Sueldos	Crecimiento (porcentaje)	Relación PIB (porcentaje)
1991	843.0		8.0
1992	965.5	14.5	8.4
1993	1 073.7	11.2	8.6
1994	1 195.7	11.4	8.2
1995	1 387.0	16.0	8.2
1996	1 563.4	12.7	8.7
1997	1 627.7	4.1	8.5
1998	1 704.2	4.7	8.6
1999	1 888.9	10.8	9.6
2000	1 113.4	-41.1	8.1
	873.1	-21.6	6.4

Fuente: Banco Central del Ecuador.

La reducción de personal en un amplio sector de la administración y políticas restrictivas tendientes a mantener los niveles de remuneraciones dilucidan la caída del rubro en el año 2000 a casi el rango que tuvo en 1990, el más bajo de la década. La relación de los sueldos con el PIB que fluctuó entre el 8% y el 9% en los diferentes años de los 90's se bajó al 6.4% en el 2000. La política de congelamiento de salarios en el sector público, si bien ha favorecido el tema de la austeridad fiscal, ha dado lugar a largos paros y violentas reacciones de los grupos más numerosos de la Administración Pública, como son el Magisterio Nacional y el personal del área de salud.

Para una apreciación de la incidencia de la reducción de personal de gobierno en la generación de empleo, cabe citar la relación del número de servidores en el Gobierno Central, frente a la población económicamente activa, PEA, que disminuyó del 6.7% en 1986, al 4.1% para el año 2001. Otro dato sintomático de la estructura mínima que tiene la masa de empleo en la Administración Central se refiere a que de los 214 922 trabajadores el 77% corresponde al servicio judicial, policía, magisterio y áreas de salud, es decir personal que presta directamente servicios públicos.

Para apreciar el significado que tiene el rubro de transferencias en la composición del gasto del Estado se ha tomado el subnivel Gobierno Central, desde el cual se otorgan asignaciones a los otros bloques institucionales.

Según las cifras, la contribución efectiva del Gobierno Central al resto de instituciones no ha sido regular; se contrae bruscamente en 1999 y el año 2000 como efecto de la crisis fiscal. Es evidente que el rubro de transferencias es uno de los desplazados por los pagos del servicio de la deuda que ha debido efectuar el Gobierno; aunque, en ciertos casos, se han dado formas de compensación, como asumir deudas externas e internas (éstas con el Banco del Estado y el IESS) de los beneficiarios de asignaciones presupuestarias.

Cuadro 10
GOBIERNO CENTRAL: MONTO DE TRANSFERENCIAS
(Valores en millones de dólares)

Años	Transferencias	Crecimiento (porcentaje)
1990	611.0	
1991	581.7	-4.8
1992	733.5	26.1
1993	751.7	2.5
1994	697.6	-7.2
1995	709.5	1.7
1996	867.2	22.2
1997	1 089.8	25.7
1998	1 204.7	10.5
1999	521.3	-56.7
2000	473.9	-9.1

Fuente: Banco Central del Ecuador.

g) La Inversión Pública frente a la Inversión Nacional

Para el análisis de este tema, se ha tomado la cuenta Formación Bruta de Capital Fijo que presenta la información estadística de la contabilidad macroeconómica a cargo del Banco Central del Ecuador.

Cuadro 11
**SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO: FORMACIÓN
BRUTA DE CAPITAL FIJO**
(Valores en millones de dólares)

Años	Inversión pública			Inversión nacional	Relaciones porcentuales		
	Total	Gobierno	Empresas		a/d	b/d	c/d
	(a)	(b)	(c)	(d)			
1990	703.7	494.4	209.3	3 115.4	22.6	15.9	6.7
1991	804.3	439.3	365.0	2 278.4	35.3	19.3	16.0
1992	864.0	481.7	382.3	2 399.6	36.0	20.1	15.9
1993	876.0	462.0	414.0	2 743.0	31.9	16.8	15.1
1994	981.1	541.0	440.1	3 124.9	31.4	17.3	14.1
1995	997.7	609.0	388.7	3 345.1	29.8	18.2	11.6
1996	1 265.1	721.4	543.7	3 399.3	37.2	21.2	16.0
1997	1 245.6	759.3	486.3	3 779.2	33.0	20.1	12.9
1998	1 142.5	943.3	199.2	4 173.7	27.4	22.6	4.8
1999	982.0	736.6	245.4	2 056.6	47.7	35.8	11.9
2000	785.7	702.7	83.0	2 210.8	35.5	31.8	3.8

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Si bien las persistentes medidas de ajuste fiscal afectaron también a la cuenta Formación Bruta de Capital Fijo en el sector estatal, su aporte a la cuenta nacional de la de la misma denominación no declinó. Las obras de reconstrucción de los daños causados por el Fenómeno El Niño y otras de infraestructura vial y urbana que contaban con recursos específicos, merecieron alta prioridad por parte de las autoridades.

En las empresas públicas, la reducción en el año 2000 a apenas 83 millones de dólares, luego de haber llegado a valores de 544 millones en 1996, es consecuencia del proceso de privatización iniciado en los sectores eléctrico y de telecomunicaciones y el diferimiento de inversiones por parte de la empresa estatal Petroecuador, en el área petrolera.

Cuadro 12
**EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN EL PRESUPUESTO
DEL GOBIERNO CENTRAL**
(Valores en millones de dólares)

Años	Presupuesto total	Gasto social	Relación porcentual
1990	1 819.6	415.3	15.8
1991	1 884.5	440.5	17.9
1992	1 967.7	510.8	19.5
1993	2 177.8	477.3	17.2
1994	2 882.5	632.1	16.9
1995	4 307.6	791.0	13.7
1996	4 450.9	843.2	13.0
1997	5 289.6	881.1	13.0
1998	4 385.3	842.5	14.5
1999	4 058.0	687.1	12.8
2000	4 041.4	542.6	9.9

Fuente: Banco Central del Ecuador.

h) Políticas de Gasto Social en el Gobierno Central

De acuerdo con la información estadística disponible la distribución sectorial del gasto se encuentra sólo en el bloque de Gobierno Central.

En el siguiente esquema se puede apreciar la evolución del gasto social en el periodo 1999-2000 y su participación en el Presupuesto del Gobierno Central.

Las prioridades en la distribución de asignaciones presupuestarias favorecieron al gasto social en los primeros años de la década. Desde 1993 declina hasta llegar al año 2000 con sólo el 13.4% de lo cual el 9.9% corresponde a educación y cultura y el 3.5% a salud y resto de subsectores sociales, entre los que sobresalen los programas de bienestar social, en concreto la entrega directa del Bono Solidadrio a grupos de mayor pobreza de vivienda y desarrollo comunal. Estos índices contrastan con la participación que tuvieron en 1992: del 26% dirigido al gasto social, el 19.5% fue para educación y el 6.5% para los demás programas sociales.

A más de las motivaciones generales ya mencionadas (rigidez fiscal por pago de la deuda y políticas de austeridad) los descensos del gasto social se deben también a los esfuerzos de modernización que se han aplicado en el área, como la promoción de la autogestión y procesos de autofinanciamiento, especialmente en instituciones de educación superior y unidades de salud, así como la participación puntual y coordinada, pero aún incipiente, de Organizaciones no Gubernamentales para descongestionamiento del Estado.

No se puede desconocer, en todo caso, que tales esfuerzos no ha sido suficientes, pues hay un deterioro general de los programas sociales que se ha vuelto evidente, en los últimos años, la reducción de índices de atención y la falta de mantenimiento de establecimientos escolares y hospitalarios.

2. INGRESOS PÚBLICOS

Los ingresos ordinarios que financian la gestión estatal del Ecuador provienen de dos fuentes principales: la tributación y la explotación petrolera.

En la década de los 90's y el año 2000, la tributación nacional, incluidas las contribuciones a la seguridad social, aportó con el 45% al financiamiento público en tanto que los recursos petroleros que se generan por exportaciones y por consumo interno de derivados significaron el 24% del total de ingresos públicos. La diferencia corresponde, en su mayor porción, al endeudamiento.

a) Los Ingresos Tributarios

Para iniciar la década de los 90's la tributación nacional tuvo un giro estructural y administrativo mediante la Ley de Régimen Tributario Interno: se eliminaron impuestos de menor cuantía, se circunscribió la gestión a los grandes contribuyentes del impuesto a la Renta y se amplió la cobertura del Impuesto al Valor Agregado, IVA, con tarifas diferenciadas sobre consumos especiales y suntuarios. Parar facilidades y oportunidad en las recaudaciones se involucró progresivamente al sector bancario del país.

Reformas posteriores se dictaron a fines de la década, principalmente para evitar o, al menos, reducir déficit fiscales que se producían por exigencias de elevaciones salariales de servidores públicos del área social y por emergencias financieras asumidas por el Estado: el salvataje bancario. Así, se creó el Impuesto a la Circulación de Capitales, que tuvo vigencia durante 1999 y 2000 y se elevó la tarifa del IVA, del 10% al 12% desde enero del 2000.

(i) Presión Tributaria

Con estas explicaciones, cabe observar la evolución que ha tenido la presión tributaria respecto del PIB en el periodo 1999-2000

Como indican las cifras, la carga de tributación en la economía ecuatoriana ha tendido a crecer en la década hasta llegar en el año 2000, al 18.1% si se toman en cuenta las contribuciones a la seguridad social y al 16.4% en ausencia de ellas.

En el 2001, estos índices se pueden reducir en alrededor de 2 puntos por la supresión del Impuesto a la Circulación de Capitales (medida adoptada para estimular el retorno de depósitos en el sistema bancario) y si no se aplica la elevación del IVA al 14%, medida en proceso de resolución legal.

Cuadro 13
SPNF: INGRESOS Y PRESIÓN TRIBUTARIOS
(Valores en millones de dólares)

Años	Ingresos tributarios	Crecimiento (porcentaje)	Relación PIB (porcentaje)
1990	1 370.0		13.0
1991	1 564.0	14.2	13.6
1992	1 600.9	2.4	12.9
1993	1 861.8	16.3	12.8
1994	2 309.9	24.1	13.7
1995	2 693.1	16.6	15.0
1996	2 582.6	-4.1	13.5
1997	3 107.6	20.3	15.7
1998	3 075.1	-1.0	15.6
1999	2 313.1	-24.8	16.8
2000	2 471.7	6.9	18.1

Fuente: Banco Central del Ecuador.

(ii) Impuestos directos e indirectos

Diversos factores de carácter político y administrativa han empujado para que se consolide en el tiempo el debilitamiento de la tributación directa en beneficio de la indirecta. Así, en el Ecuador, se llega al año 2000 con una relación del 21% de tributos directos con el total impositivo y el 79% de los indirectos; mientras que, en 1996 la contribución de la tributación directa fue del 32% frente al 68% de la indirecta.

Quizás, en este proceso han conjugado la resistencia de los contribuyentes, con mayor poder económico, a pagar impuesto a la renta y al patrimonio (propiedad en la tributación nacional) y la preferencia del Gobierno a llevar el predominio del IVA, a pesar de que en esta estructura de imposición se sacrifica la equidad y justicia contributivas.

(iii) Distribución de ingreso tributarios por agentes de recaudación

La gestión de recaudación tributaria en el país, cuando se trata de impuestos internos de ámbito nacional, se ha concentrado en el Servicio de Rentas Internas, SRI, constituido en 1998 con carácter autónomo. Del monto de tributos obtenido en el año 2000, o sea 2.471 millones de dólares, el 84% fue recaudado por el SRI y acreditado, según dispongan las leyes respectivas, a los beneficiarios; el 13% se refiere a derechos arancelarios que recauda el Banco Central y abona a la Cuenta Corriente Unica del Gobierno Central; y, el 3% son tributos municipales que los cobran y administran, de forma autónoma, los municipios.

(iv) Incentivos tributarios y grado de neutralidad intersectorial de la tributación

En los procesos de modernización y transparencia tributaria, se han aplicado cambios legales que tienden a suprimir y a limitar el uso de incentivos tributarios; persisten solo pocos casos de exoneraciones: para proteger al consumo básico, los alimentos sin procesar y medicinas tienen tarifa 0, en el IVA. No se ha cuantificado el monto de incentivos y exenciones tributarias. La neutralidad intersectorial está vigente por que se aplica una misma tributación en áreas productivas, salvo el sector turismo que goza de una legislación tributaria especial.

b) Los Ingresos Petroleros

Las finanzas públicas del Ecuador dependen de manera significativa de los recursos que genera la producción y venta de petróleo. Sin embargo, esta fuente poco estable por la variabilidad de precios de exportación y otras dificultades que presenta la comercialización externa ha motivado desequilibrios fiscales imprevistos.

El cuadro que sigue permite visualizar el comportamiento de estos recursos en la década de los 90's y el año 2000.

Cuadro 14
SPNF: INGRESOS PETROLEROS
(Valores en millones de dólares)

Años	Total	Por exportaciones	Por venta derivados
1990	1 224.6	1 023.6	201.0
1991	2 950.0	827.3	194.7
1992	3 175.0	971.2	213.2
1993	3 440.5	788.0	406.5
1994	4 051.7	644.6	549.8
1995	4 598.9	683.2	645.8
1996	4 655.8	939.4	635.1
1997	4 713.5	625.5	644.4
1998	4 026.8	249.5	663.4
1999	3 515.3	745.6	303.1
2000	3 956.7	1 144.2	174.0

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Los ingresos por exportaciones son muy variables en el periodo; se compensan, más bien, con lo obtenido para Fisco en la venta interna de derivados. Este rubro que ha sido manejado con fines predominantes de proveer de ingresos al Presupuesto del Gobierno Central tiene una alta potencialidad de financiamiento, aunque a disgusto y oposición de amplios sectores sociales.

II. TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO: CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD Y FUNCIONES

Desde fines de la década de los 80's y comienzos de los 90's el Estado ecuatoriano se propuso reformar la gestión de sus empresas y tomó decisiones en las áreas de petróleo, electricidad y telecomunicaciones. La más importante fue en 1989, con la transformación de la empresa estatal petrolera CEPE, de administración unitaria, en el holding PETROECUADOR integrado por la Matriz y filiales: PETROPRODUCCIÓN, PETROINDUSTRIAL y PETROCOMERCIAL.

Con la expedición de la Ley de Modernización, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos, en 1993, se delimitaron competencias entre el poder Ejecutivo y el Legislativo respecto de la definición y estructuración del Estado y se concedieron atribuciones a las autoridades máximas del Gobierno para reformar la administración y transferir empresas o áreas productivas del Estado a la iniciativa privada.

La delimitación de atribuciones en materias de política fiscal y administrativa fue confirmada por la Constitución Política de la República que entró en vigencia en agosto de 1998.

1. REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER INSTITUCIONAL

Las acciones tomadas con propósitos de reforma y modernización administrativa en el conjunto de instituciones y en las estructuras de cada una de ellas, comenzaron de manera aislada, pero gradualmente se ha involucrado en el proceso a la mayoría de entidades públicas.

Un menor grado de avance han tenido los niveles medianos y pequeños de los Gobiernos Seccionales; no obstante, cumplen importantes gestiones de asesoramiento y capacitación la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, el Consorcio de Consejos Provinciales CONCOPE y el Banco del Estado como organismo de financiación de proyectos provinciales y municipales.

a) Eliminación, transformación y nuevas entidades

Desde mediados de la década pasada se suprimieron varias instituciones cuyas funciones fueron asumidas por los organismos principales del respectivo sector. Se destacan los siguientes casos: Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que se transformó en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, con una Secretaría de naturaleza pública. Las actividades se transfirieron a la ONG, Fundación para la Ciencia y Tecnología. La

Planificación nacional fue sometida a una profunda transformación institucional cuando se eliminó el Consejo Nacional de Desarrollo para sustituirlo por la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República

En el sector educación se eliminaron tres entidades, una en cada una de las áreas de salud, industrias, en minería y trabajo, en microempresas dos entidades.

Frente a estas fusiones, han surgido creaciones por desmembración de actividades como es el caso del Servicio de Rentas Internas y la Corporación Aduanera Ecuatoriana. Se han conformado nuevas instituciones en áreas con insuficiente atención o de reciente necesidad: cabe mencionar al Consejo Nacional de Modernización, el Ministerio del Ambiente, CORPECUADOR para la reconstrucción de zonas afectadas por el Fenómeno El Niño, Superintendencia de Telecomunicaciones, la Defensoría del Pueblo y tres empresas locales de servicios de agua potable y alcantarillado en la costa ecuatoriana.

b) Grado de autonomía política y financiera de las instituciones

A esta fecha, tanto por aplicación de la Constitución Política de la República que asegura autonomía política y financiera de determinados organismos del Estado, cuanto por las respectivas leyes de creación de las instituciones, prevalece en alto grado de independencia en la organización y funcionamiento. Las mismas disposiciones específicas de administración financiera tienden a otorgar atribuciones propias para la percepción y disposición de recursos, aún en el caso de transferencias de fondos como el Presupuesto del Gobierno Central.

c) Funciones de regulación

La facultad de regulación y control la ejercen las instituciones rectoras de cada sector económico y social. Generalmente, asumen esta atribución el nivel superior integrado por cuerpos colegiados, en los que, de acuerdo con un mandato constitucional no puede participar el sector privado involucrado.

Existen superintendencias para la supervisión y control de áreas financieras, productivas y de servicios públicos como el de telecomunicaciones. En el proyecto de Ley de Seguridad Social está propuesta la creación de la Superintendencia de Seguros Privados. Complementan este bloque de entes reguladores específicos: la Contraloría General del Estado, la Procuraduría General del Estado y Ministerio Público; y, para vigilar la transparencia en el ejercicio público, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción en representación de la ciudadanía. El funcionamiento de estas instituciones es autónomo con designación de autoridades a cargo de la Legislatura.

d) Relaciones entre Gobierno Central, empresas públicas y entes de regulación

Las relaciones entre el Gobierno Central y las empresas públicas están determinadas por las leyes de creación de cada una de las empresas. Se concreta en la participación de representantes del Poder Ejecutivo en el directorio y en la aportación de parte o la totalidad del superavit operacional, según la disposición legal correspondiente.

De acuerdo con el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, expedido a raíz de la vigencia de la Ley de Modernización del Estado, están definidos los objetivos generales y naturaleza de servicio público de los organismos dependientes, así como la necesidad de respetar las competencias de otras administraciones y prestar la cooperación que recaben entre sí para el cumplimiento de sus fines.

Estas disposiciones implican que las instituciones se someten a sus propios regímenes y a los colectivos sin interferir, ni afectar a las autonomías establecidas legalmente.

e) Cambios en el régimen laboral de las instituciones

El régimen laboral en las instituciones no ha tenido mayores cambios porque continúa bajo la vigencia de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa para el personal que efectúa el trabajo intelectual y el Código del Trabajo para los servidores que participan directamente en la prestación servicios públicos y los que efectúan trabajos manuales; en este caso, las relaciones se concretan mediante contratos colectivos suscritos con los sindicatos de trabajadores de las instituciones. En agosto del año 2000, se introdujeron reformas al Código de Trabajo para limitar y prerrogativas, especialmente, en las empresas públicas.

En materia de remuneraciones, se pretende ejercer políticas salariales unificadas y dictar regulaciones de aplicación general. Para ello se creó el Consejo de Remuneraciones del Sector Público, CONAREM.

f) Descentralización de Funciones

Este aspecto ha concitado la atención de todo el país y constituye una aspiración que se vuelve impostergable en el ámbito estatal. En varias provincias, cuya población acumulada se acerca al 50% del país, ha habido pronunciamientos populares mediante consultas públicas a favor de la transferencia efectiva de atribuciones a las localidades. Está sustentado, además, en la Constitución Política de la República y la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social que se encuentra vigente desde 1999.

No obstante lo anotado, poco se ha avanzado en tal sentido. Se han presentado dificultades de carácter político, de definición del modelo de descentralización que se podría aplicar toda vez que se han dado debates sobre formas radicales como las autonomías y el federalismo. Otro obstáculo, de difícil superación, es el fiscal; la transferencia de funciones implica asignación de recursos, que al momento no existen en el Gobierno Central.

Se destacan en todo caso acciones espontáneas de municipios y un consejo provincial que han asumido funciones en el campo de la salud, de la seguridad pública y de la transportación urbana. Por disposición legal, se admite también la participación en el manejo aeroportuario sobre lo cual se ha concretado la gestión para la construcción de los aeropuertos internacionales de Quito y Guayaquil, a cargo de los municipio correspondientes.

Al expedirse la Ley de Juntas Parroquiales, se materializó un nuevo subnivel de gobiernos seccionales autónomos con jurisdicción en la unidad territorial menor del país, la parroquia rural.

Mayores logros se han producido en materia de desconcentración de funciones. Se puede observar casos concretos en todos los ministerios y organismos del Gobierno Central que han asignado atribuciones y responsabilidades a provincias y cantones según su competencia.

g) Mecanismos de coordinación

Es usual que la coparticipación o delegaciones para la ejecución de programas o proyectos puntuales se realice mediante convenios y acuerdos formales entre agencias del Gobierno Central y entidades seccionales o locales; sin embargo, cabe destacar el Convenio de Promoción de Transferencia de Competencias entre los ministerios de Agricultura y Ganadería, Ambiente, Obras Públicas y Comunicaciones, Turismo, CONAM y los Consejos Provinciales del Ecuador, con el fin de impulsar la descentralización progresiva de competencias, atribuciones y funciones a los organismos autónomos.

En lo concerniente a la vinculación de políticas monetaria y fiscal, está prevista en la definición de funciones del Banco Central y del Ministerio de Economía y Finanzas, el mismo que asumió la responsabilidad principal de las políticas macroeconómicas del país. En el nuevo régimen de dolarización, la autoridad monetaria, que es el Banco Central, tiene la misión de evaluar sistemáticamente potenciales choques externos e internos que puedan alterar los flujos de la economía nacional y monitorear la consistencia de la política económica del gobierno nacional. En definitiva, se sostiene una gestión combinada por parte de las dos instituciones responsables del programa económico que garantice la estabilidad económica del país.

h) Fortalecimiento del Sistema de Planificación

El rol de la planificación ha tomado una gran importancia que se manifiesta en diferentes niveles políticos, sociales e institucionales. En respuesta, el organismo rector de esta función, ubicado en la Presidencia de la República, ha emprendido acciones de recuperación de espacios a fin de que sea la programación ordenada de actividades la que oriente el desempeño del gobierno en sus diferentes bloques. De acuerdo con los mandatos constitucionales, se encuentra en estructuración el Sistema Nacional de Planificación con carácter descentralizado y participativo; está integrado por los subsistemas central y provincial de planificación, con intervención de todas las entidades que tienen responsabilidades en la formulación y ejecución de programas de gobierno y de las instituciones del régimen seccional autónomo organizadas en el ámbito provincial.

Se propone reforzar los mecanismos de coordinación de manera que los planes de gobierno tengan una sistemática y efectiva incorporación a los planes institucionales y al proceso presupuestario. Para el efecto, en cumplimiento de resoluciones legales, ha diseñado sistemas de vinculación entre una planificación estratégica de mediano y largo plazos, la planificación operativa para el corto plazo y la programación presupuestaria; todo ello, para aplicación en los sectores y entidades involucrados en la gestión del desarrollo nacional.

2. REFORMAS EN LAS FUNCIONES

a) Régimen de la dolarización

En el país, la reasignación de funciones del Estado tiene concordancia con los cambios de regímenes fundamentales adoptados. Así, el nuevo sistema monetario de la dolarización marca responsabilidades asumidas por las instituciones que participan directamente en la adopción de medidas que garanticen la vigencia del régimen.

Como se mencionó antes, el Banco Central debe ejecutar el régimen monetario de la República, lo que involucra administrar el sistema de pagos, invertir la reserva de libre disponibilidad y actuar como agente fiscal y financiero del Estado. Como dejó de ser prestamista de última instancia, está limitado para participar en operaciones de mercado abierto, eliminando toda posibilidad de conceder créditos de liquidez al sector financiero privado.

En el nuevo esquema de la dolarización, el sector fiscal constituye el principal eje de la política económica porque su contenido definirá el sostenimiento y la trayectoria del crecimiento de la economía en el mediano y largo plazo. En este contexto, el Ministerio de Economía y Finanzas ha asumido nuevas atribuciones que amplían su gestión en el campo de las definiciones macroeconómicas fiscales y de financiamiento público.

b) El Estado en la promoción del comercio exterior y negociaciones comerciales

Consecuente con los compromisos de globalización y apertura del comercio exterior, el Estado ecuatoriano ha tomado acciones para promover las exportaciones y las inversiones que permitan desarrollar los sectores productivos dentro de un esquema denominado Sistema Ecuatoriano de Promoción Externa. Para el efecto, se constituyó la Corporación para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones no Financieras, CORPEI, organismo de carácter mixto porque involucra en su directorio a los ministerios de Agricultura, Industrias, Turismo y Relaciones Exteriores y a las Cámaras de Agricultura y Ganadería y otras organizaciones de agricultores de la Sierra y la Costa. También se constituyó el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones, COMEXI, encargado de establecer lineamientos y directrices políticas para las actividades de exportación e inversiones productivas. En los dos casos se ha visto un desempeño notable en la capacitación y fomento de actividades de exportación.

Las negociaciones comerciales han estado lideradas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el mismo que ejerce la representación del país en organizaciones internacionales del comercio regional y mundial.

c) Gestión del Estado frente a los recursos naturales

En el área de protección y uso sustentable de los recursos naturales, la Constitución de la República ha dictado límites que precautelan la vida útil y beneficio intergeneracional del patrimonio natural del país. Estos preceptos se mantienen en la Ley de Protección Ambiental y existencia del Ministerio del Ambiente que ha asumido un papel global que coordina, regula y orienta las actividades, vinculadas con el área, de cualquier organismo público o privado.

III. PAPEL EMPRESARIAL DEL ESTADO

La participación del Estado en el ámbito empresarial obedece a principios y disposiciones superiores ratificadas con las normas constitucionales, inclusive en la Constitución Política vigente respecto de la responsabilidad del Estado sobre la provisión de servicios públicos, de agua potable y de riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad y otros de naturaleza similar. Añade que podrá prestarlos directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual.

De acuerdo con las mismas disposiciones, los servicios públicos prestados bajo control y regulación del Estado, deben responder a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad.

En tal sentido, si bien el derecho y responsabilidad para la prestación de servicios públicos son privativos del Estado, el marco legal admite cualquier forma de delegación. En todo caso corresponde al Estado la regulación, vigilancia y promoción de las iniciativas que participen directamente en la oferta de los servicios.

En cuanto a las condiciones de intervención privada, tanto la Constitución como las disposiciones complementarias garantizan tratamiento similar a capitales nacionales y extranjeros, la promoción de la libre competencia y la sanción de prácticas monopólicas.

Si bien se cuenta con un sistema legal que abre opciones a la transferencia de competencias y propiedad de las empresas, actualmente, en manos del Estado, el proceso ha sido parcial y, quizás, mínimo.

El mayor avance se observa en el área de telecomunicaciones, con la escisión de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, EMETEL, en dos empresas regionales: ANDINATEL S.A. y PACIFICTEL S.A. La propiedad accionaria corresponde al Fondo de Solidaridad, el mismo que, luego de un lapso de transición, en el cual las empresas puedan adquirir destrezas técnicas y solidez económica, las someterá a un proceso de privatización mediante la venta de acciones.

En el sector eléctrico, se introdujeron modificaciones en su Ley que condujeron a la sustitución y desdoblamiento de atribuciones del Instituto Ecuatoriano de Electrificación, INECEL, que tenía a su cargo tanto la actividad reguladora cuanto la participación directa y propiedad de acciones en unidades regionales de generación, transmisión y empresas de distribución de energía eléctrica. Así, se creó, en noviembre de 1997, el organismo regulador y de supervisión (Consejo Nacional de Electrificación, CONELEC) y los activos pasaron a propiedad del Fondo de Solidaridad, admitiendo la venta de un 51% al sector privado.

La apertura para la competencia privada se ha producido en algunas áreas como el servicio de correos y la comercialización de combustibles.

El sector petrolero ha encontrado serios obstáculos para la privatización de sus fases productivas; en el ambiente político, se ha defendido el carácter estratégico del sector para la integridad del territorio y el soporte económico que brinda al desarrollo y funcionamiento del Estado. Se han aplicado diferentes modalidades de contratación, mediante las cuales se ha dado apertura para la participación de la inversión y producción privada.

Mayores logros se aprecian en el sistema de concesiones de actividades y servicios públicos. En especial, en el sector vial, se han celebrado acuerdos de concesión para construcción y recuperación de inversiones (cobro de peajes) por parte del Ministerio de Obras Públicas y de Consejos Provinciales con empresas particulares. Continúa a cargo de empresas públicas de carácter local, la prestación de servicios de agua potable y saneamiento.

En todos los casos, la regulación para el funcionamiento de las empresas y oferta de bienes y servicios, parte de las leyes dictadas para el sector respectivo y la reglamentación que corresponde exclusivamente al Presidente de la República; la normativa particular, inclusive la fijación de precios y tarifas, está a cargo del nivel directivo de cada empresa.

Cabe, en esta parte, una explicación respecto de la creación de la existencia del Fondo del Solidaridad. Fue creado por ley, ratificado luego por la Constitución Política de la República como organismo autónomo destinado a combatir la pobreza y eliminar la indigencia. Para el efecto, cuenta con un capital que proviene de los recursos económicos generados por la transferencia del patrimonio de empresas y servicios públicos, razón por la cual le corresponde administrar definitiva, en unos casos, y temporalmente, en otros, los activos del Estado que se sometan a procesos de privatización.

IV. EL NUEVO PERFIL DEL ESTADO

En general, se ha difundido y van ganando espacio los criterios de que el Estado debe asumir las funciones principales de dirección, definición de políticas, regulación y control, y descargarse de actividades productivas o de ejecución de obras que pueden ser asumidas con mayor eficiencia por el sector privado. En este contexto, se han orientado reformas legales y administrativas en las diferentes oportunidades de transformación de las instituciones públicas.

1. INSTITUCIONES Y MECANISMOS

a) Mercado y Estado

A partir de la Constitución Política que promueve y fundamenta la estructura del país en la economía social de mercado, la orientación práctica en diferentes oportunidades de intervención, está definida dentro de este modelo.

La promoción de la competencia es uno de los objetivos fundamentales del Estado, sin embargo, solamente se han dado los primeros pasos para constituir un organismo que asuma la responsabilidad general en este campo. No se ha dictado aún un marco legal que brinde garantías e incentivos y que castigue la mala práctica en el mercado y los monopolios.

Si bien se han aplicado procesos de desregulación a favor del funcionamiento de la libre comercialización y asignación transparente de recursos, las fallas del mercado que se originan en su tamaño y que se explican por la falta de rendimientos crecientes a escala, además de externalidades que no faltan, justifican todavía la intervención del Estado para proteger a grupos poblacionales que están en incapacidad de defender sus intereses. Fue necesario la creación de organismos como la Defensoría del Pueblo y de Defensa del Consumidor para abrir espacios legales que frenen los abusos del poder económico.

b) Funciones Básicas de la Planificación

Dentro del Sistema Nacional de Planificación, regido por la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, ODEPLAN, participan los gobiernos seccionales autónomos y organizaciones sociales legalmente constituidas. De esta manera, se ha conformado un modelo que se fundamenta en metodologías de planificación participativa y manejo de sistemas de información.

El organismo rector ODEPLAN constituye la instancia técnica responsable de procesar, armonizar, conciliar, formular y actualizar permanentemente el conjunto de políticas públicas, el Plan de Desarrollo y planes de gobierno y someter a la aprobación del Presidente de la República.

De acuerdo con la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano, ODEPLAN ha definido procesos de planificación con participación de actores en todas las etapas, inclusive en lo relacionado con el seguimiento de la ejecución y la rendición de cuentas, lo que en definitiva apunta a establecer un sistema de contraloría social.

De esta manera, el papel del organismo rector de la planificación es, fundamentalmente, el de facilitador de los procesos descentralizados y de participación ciudadana; es decir, que las actividades de diagnóstico y prospección son abordadas por los propios actores que representen a instituciones y organizaciones civiles involucradas en la gestión del desarrollo.

El soporte técnico para el desarrollo del sistema de planificación se basa en la red informática que articula a todas las organizaciones públicas y privadas con responsabilidades en los procesos indicados.

2. INTERVENCIÓN PÚBLICA Y CONCERTACIÓN

En secciones anteriores, se ha mencionado las relaciones del Estado con el mercado y la necesidad de contar con su intervención en casos de fallas que afectan a la libre competencia y a los intereses de la población; pero, también se ha indicado que aún no se han concretado acciones de regulación como sería una Ley de Libre Competencia complementada con la Ley Antimonopolios. En consecuencia, queda un largo trecho de intervención estatal para asegurar la transparencia y efectividad de un verdadera economía social de mercado.

También se anotó la expedición de la Ley de Defensa del Consumidor, el funcionamiento del organismo encargado de velar por su aplicación. No obstante, esta creación es reciente y su campo de acción todavía es reducido.

La modalidad de intervención del Estado más importante, en los últimos años, se produjo en el sector financiero para salvar de la quiebra a parte de la banca privada y proteger a los ahorristas y depositantes. El costo estimado del saneamiento bancario estuvo inicialmente por los 2.7 millones de dólares, equivalente al 19.7% del PIB de 1999. Se han añadido cantidades a comienzos del año en curso para cubrir devolución de depósitos y 300 millones de dólares para capitalizar al banco mayor en manos del Estado. Conviene explicar que las cifras de gasto público analizadas en el capítulo I, no contienen estos valores porque, en parte, constituyeron créditos de liquidez concedidos por Banco Central del Ecuador; otra parte fue cubierta por el Fisco, mediante la emisión de bonos del Estado entregados a los acreedores y adquiridos algunos, de largo plazo, por el Banco Central.

Para la administración temporal de los bancos estatizados que debían continuar abiertos y la devolución de acreencias de particulares en bancos que fueron cerrados, así como la recuperación de sus créditos, se creó la Agencia de Garantía de Depósitos, AGD, que continua en funciones. Es resolución del Gobierno sanear totalmente a los bancos que se encuentran a cargo de la AGD para su posterior oferta a la inversión privada.

El proceso descentralizador se encuentra en fases de discusión, sobre todo respecto a resultados de consultas populares y a propuestas de modelos planteadas por el Consejo Nacional de Modernización, CONAM. Se creó en ese organismo la Comisión Nacional para la Descentralización, Autonomías y Circoscripciones Territoriales, con el fin de estudiar y proponer modelos integrales de gestión pública y programar concretos de descentralización administrativa y fiscal.

La política social del Estado parte de una acción coordinada que programa el Frente Social, integrado por cinco Ministerios: Bienestar Social, Educación, Salud, Trabajo y de Desarrollo Urbano y Vivienda. Parte del compromiso público de recuperación y mayor atención social para superar la pobreza. Entre los programas que desarrolla destacar: la transparencia directa focalizada del Bono Solidario a madres que carecen de recursos, a ancianos y discapacitados (en el primer caso el valor de este Bono es de 8 dólares por mes); el Plan Nacional de Ley Emergente de Empleo y Programa de Microcrédito.

La seguridad social en el país continúa como monopolio estatal, con una cobertura que ampara a apenas el 18% de la población y beneficios limitados, incompatibles con los costos de subsistencia de los pensionistas. Aunque una característica de este sistema, desde su existencia ha sido su autofinanciamiento, tiene dificultades para atender las prestaciones de seguridad por incumplimiento del 40% del valor de las pensiones que corresponde al Fisco. Se encuentra en trámite de aprobación una nueva Ley de Seguridad Social que permite la participación privada en la administración de los fondos del seguro de salud; así como la inversión financiera a mediano y largo plazo de las aportaciones para consolidar la disponibilidad futura y asegura un mejor nivel de pensiones de jubilación y montepío.

ANEXO 1

SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL

(Valores en miles de millones de sucres - precios corrientes)

Años	Gasto total	Crecimiento (porcentaje)	Relación PIB (porcentaje)	Per cápita
1990	2 569.4		31.3	250.3
1991	3 776.3	47.0	30.7	359.6
1992	6 203.5	64.3	32.0	577.6
1993	7 806.4	25.8	28.4	710.9
1994	9 877.5	26.5	27.1	880.3
1995	15 795.7	59.9	34.3	1 378.3
1996	21 134.5	33.8	34.8	1 806.7
1997	28 068.5	32.8	35.5	2 351.4
1998	33 813.0	20.5	31.5	2 777.2
1999	63 171.1	86.8	39.2	5 089.9

Fuente: Banco Central de Ecuador; Información Estadística Mensual.

Notas: 1. Incluye amortización de la deuda pública.

ANEXO 2

SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL

Años	Gasto total	Crecimiento (porcentaje)	Relación PIB (porcentaje)	Per cápita
1990	12 293.7	31.3		1 197.8
1991	12 142.4	-1.2	30.7	1 156.2
1992	12 924.0	6.4	32.0	1 203.2
1993	11 216.1	-13.2	28.4	1 021.4
1994	11 135.8	-0.7	27.1	992.4
1995	14 491.5	30.1	34.3	1 264.5
1996	15 585.9	7.6	34.8	1 332.4
1997	15 849.0	1.7	35.5	1 327.7
1998	14 030.3	-11.5	31.5	1 152.4
1999	17 212.8	22.7	39.2	1 386.9

Fuente: Banco Central del Ecuador; Información Estadística Mensual.

Notas: 1. Incluye amortización de la deuda pública.

2. Los valores se han deflactado con el índice de precios al consumidor de septiembre de 1994 a agosto de 1995=100.

ANEXO 3

INFORMACIÓN GENERAL UTILIZADA

Años	Tipo de cambio	Índice deflactor	PIB	Población
1990	775.5	20.9	10 569.0	10 264.0
1991	1 060.4	31.1	11 525.0	10 502.0
1992	1 576.9	48.0	12 430.0	10 741.0
1993	1 989.4	69.6	14 540.0	10 981.0
1994	2 192.7	88.7	16 880.0	11 221.0
1995	2 552.1	109.0	18 006.0	11 460.0
1996	3 176.5	135.6	19 175.0	11 698.0
1997	3 983.1	177.1	19 760.0	11 937.0
1998	5 402.9	241.0	19 710.0	12 175.0
1999	11 632.0	367.0	13 769.0	12 411.0
2000	24 875.5	719.2	13 649.0	12 646.0

Fuente: Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual.

Notas: 1. Tipo de cambio: sucres por dólar.

2. Índice deflactor: índice de precios al consumidor, septiembre de 1974 a agosto de 1995=100.

3. Valor del PIB en millones de dólares.

4. Población en miles de habitantes.

