

# La problemática fiscal en Ecuador

Juan Luis Bour, Daniel Artana y Fernando Navajas<sup>1</sup>

Septiembre 2002

Trabajo realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo

---

<sup>1</sup> Agradecemos los valiosos comentarios de Carlos Elías a una versión anterior de este trabajo

## Introducción

El propósito de este trabajo es analizar la situación fiscal de Ecuador y las perspectivas. Durante los años 2000 y 2001 el resultado del Sector Público No Financiero (SPNF) se convirtió en superavitario promediando 1.2% del PIB que se compara favorablemente con un déficit de casi 2% del PIB para la década 1992-2001. Este resultado se obtiene por la mejora en los precios del petróleo que incrementan los ingresos del gobierno a 9.1% del PIB (1.3% más que lo observado en la década 92-01) y por el aumento en los ingresos no petroleros en más de 3 puntos del PIB en buena medida explicado por una mayor recaudación del IVA. Esto permitió duplicar el superávit primario en un contexto en el cual el gasto primario se contuvo en alrededor de 21% del PIB.

Esta mejora en la situación fiscal permitió reducir el peso de la deuda pública que había aumentado fuertemente como consecuencia del déficit cuasifiscal que produjo la absorción por parte del Estado de una parte de los costos de la crisis financiera que afectó al país a fines de los 90. Las estimaciones de los principales bancos de inversión para el año 2002 sugieren que el país mantendrá un superávit primario importante (en el entorno de 6% del PIB) y un superávit global cercano a 2% del PIB. Esto se lograría a pesar de un aumento cercano a un punto del PIB en el gasto primario y una caída en los ingresos petroleros a 7% del PIB, ya que se prevé que los ingresos no petroleros aumentarán algo más de 1% del PIB.

Ecuador luego del default declarado en la deuda pública y las consecuencias sobre el crédito y el nivel de actividad económica ha podido recuperar una tasa de crecimiento en el entorno del 4%, pero la inflación no ha podido ser abatida a pesar de la adopción del dólar como moneda de curso legal. Tampoco el país ha podido recuperar el crédito en los mercados de capitales y el riesgo país continúa en niveles muy elevados.

La situación actual despierta algunos interrogantes. La bonanza observada recientemente en los precios del petróleo puede ser transitoria y una eventual caída afectaría a la economía. Se acaba de aprobar una ley de responsabilidad fiscal que procura ahorrar una parte sustancial de los recursos que libere la construcción de un nuevo oleoducto para poder reducir los niveles de endeudamiento que lucen elevados, pero todavía se cuestionan algunos puntos a la misma. Por otra parte, todavía se mantienen numerosas rigideces que plantean algunas dificultades en el supuesto caso en que la economía necesite una mejora en el tipo de cambio real ante una posible merma en los ingresos de divisas del resto del mundo.

Con el objeto de evaluar la situación fiscal del país en un período más amplio, el trabajo se organiza de la siguiente manera. El primer capítulo dedicado a la situación fiscal se divide en cinco partes. En la sección 1 se analiza la evolución reciente de los resultados fiscales del SPNF. Luego se repasan las decisiones claves que permiten lograr tasas de crecimiento importantes, con un énfasis especial en los aspectos referidos a la política fiscal.

En el punto 3 se analiza el problema de la solvencia intertemporal del Estado y se realizan algunas reflexiones sobre el impacto de las catástrofes naturales y se estudia la problemática fiscal a la luz de las exigencias que plantea el análisis de las secciones anteriores y de la necesidad de enfrentar los costos financieros que surgen durante la transición de la reforma previsional.

En la sección 4 se discuten las consecuencias fiscales de la dolarización y los requisitos que ésta plantea sobre el resto de las políticas públicas, para asegurar que un esquema cambiario rígido

brinde los beneficios que se esperan de él, y se proteja a la economía de los costos que pueden ocasionarse si otras políticas del Estado no guardan la consistencia adecuada con la regla cambiaria.

Finalmente, en la sección 5 se analizan las instituciones fiscales de Ecuador y se las compara con otras de la región, se estudia la ley de responsabilidad, estabilización y transparencia fiscal que se aprobara en mayo 2002 y se sugieren algunas mejoras a la misma..

En el capítulo II se puntualizan algunos problemas que persisten en el sistema previsional a pesar de la reforma introducida en Noviembre de 2001, enfatizando aquellos que puedan generar pasivos fiscales ocultos.

Dada la importancia histórica de las empresas del Estado en la generación de déficits en el capítulo III se revisan los principales datos agregados de la evolución financiera del sector y se realizan algunas mediciones comparativas para evaluar la eficiencia en los sectores de telecomunicaciones y electricidad.

## **Capítulo I. La problemática fiscal de Ecuador**

### **1. La evolución del resultado del SPNF**

El cuadro No. 1 muestra la evolución del resultado del SPNF. Es evidente que se ha logrado una mejora apreciable comparando con las cifras observadas en años anteriores. En los años 2000 y 2001 Ecuador logró mejorar los ingresos no petroleros, mantener estable el gasto primario como porcentaje del PIB, lograr un importante superávit primario y un resultado global positivo que, junto con el crecimiento del PIB, facilitó una reducción de la deuda pública en alrededor de 25 puntos del PIB entre los años 2000 y 2002.<sup>2</sup>

Sin embargo surgen algunos interrogantes. Analizar la evolución de las cuentas del SPNF en porcentajes del PIB muestra una visión parcial de la evolución de las finanzas públicas.<sup>3</sup> Por un lado, no incluye el efecto de las operaciones cuasifiscales en las que se ve involucrado el Banco Central, que por ejemplo fueron relevantes en el país luego de las pérdidas que éste debió absorber

---

<sup>2</sup> Las cifras de los cuadros de este capítulo hasta el año 2001 se basan en información publicada por el Banco Central de Ecuador (BCE). El Fondo Monetario Internacional (IMF) tiene estimaciones que muestran alguna discrepancia en las cifras de gasto primario e ingresos luego de 1997. Estas diferencias no modifican los comentarios del texto y se optó por trabajar con la información del BCE ya que ello permite mostrar series más largas. En el apéndice a este capítulo se muestran dos gráficos que ilustran la diferencia entre las series del IMF y del BCE.

<sup>3</sup> Debe señalarse que no son de mayor utilidad las comparaciones entre países de presión tributaria o de gasto público medido como porcentaje del PIB. Entre otras razones, porque un país puede preferir un mayor tamaño del Estado que otro; o puede decidir que el Estado participe mediante regulaciones a la actividad privada, en lugar de impuestos. En particular, son poco relevantes las comparaciones entre países de muy diferente nivel de desarrollo, porque el gasto público y la presión tributaria tienden a aumentar con el PIB per cápita.

como consecuencia de la intervención de entidades financieras.<sup>4</sup> Por otro, y más relevante para los fines de este trabajo, se omiten otras consideraciones de importancia que deben tenerse en cuenta en el diseño de la política fiscal.

Ecuador es una economía abierta que ha adoptado al dólar americano como moneda. Mientras la medición del gasto público en porcentajes del PIB aproxima el peso del Estado en la economía y la presión tributaria el esfuerzo privado por financiarlo, también debe revisarse la evolución del gasto público en dólares. El cuadro No. 2 muestra un crecimiento importante, tanto en el gasto del SPNF como en la recaudación o los ingresos corrientes cuando se deflactan las cifras en sucres por el tipo de cambio promedio de cada ejercicio, que ha continuado luego de la dolarización.

---

<sup>4</sup> La serie de deuda pública de Ecuador muestra un salto importante en el año 1994 (se multiplica por diez medida en millones de dólares). A partir de allí, si se compara la evolución hasta el año 2001 se puede observar que los déficits fiscales acumulados representaron casi 17% del PIB (medidos en dólares alrededor de 3.000 millones) mientras que la deuda pública aumentó en algo más de 14% del PIB (casi 2600 millones de dólares). Sin embargo, en el año 2000 y como consecuencia de la restructuración de la deuda, se observa una caída en la deuda no explicada por el superávit fiscal del año de alrededor de 20% del PIB (2.500 millones de dólares de ese momento). Puede concluirse entonces que, medido “por debajo de la línea” el déficit fiscal y cuasifiscal de Ecuador fue en el período 1994-2001 aproximadamente 20% del PIB mayor al registrado en las ejecuciones presupuestarias del SPNF.

Cuadro 1: Resultado del SPNF (%PBI)

	Años											Promedio	
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002(e)	1992-2001	2000-2001
INGRESOS TOTALES	25.79	24.93	24.35	25.51	24.35	23.75	20.25	25.34	30.19	27.35	28.18	25.18	28.77
Petroleros	9.62	8.66	7.18	7.37	8.24	6.40	4.59	7.56	10.68	7.49	7.06	7.78	9.08
Por exportaciones	7.89	5.71	3.87	3.79	4.91	3.15	1.25	5.38	9.41	5.50		5.09	7.46
Por venta de derivados	1.73	2.95	3.30	3.58	3.32	3.25	3.34	2.19	1.27	1.98		2.69	1.63
No Petroleros	13.10	13.60	13.99	15.07	13.63	15.79	15.57	16.83	18.41	19.28	20.57	15.53	18.84
IVA	3.10	3.25	3.38	3.44	3.31	3.93	4.18	4.26	6.54	7.99		4.34	7.26
ICE	0.68	0.90	0.68	0.45	0.51	0.75	0.63	0.50	0.55	0.76		0.64	0.65
A la renta	1.44	1.34	1.51	1.91	1.79	2.02	1.78	1.04	2.30	3.15		1.83	2.73
A la circulación de capitales	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.35	1.23	0.04		0.36	0.64
Arancelarios	1.47	1.55	1.70	1.65	1.28	2.12	2.98	2.24	1.59	1.97		1.85	1.78
Otros	9.69	8.57	8.44	8.53	7.14	7.13	7.03	6.54	6.48	7.41		7.70	6.95
Superávit operacional de empresas públicas no financieras	3.07	2.67	3.18	3.07	2.48	1.56	0.09	0.95	1.10	0.59	0.55	1.88	0.84
GASTOS TOTALES (1)	26.94	25.04	23.76	26.65	27.31	26.30	25.88	30.03	28.45	26.65	26.44	26.70	27.55
Gastos corrientes	19.63	18.24	17.28	20.06	19.73	20.01	20.07	22.82	22.64	19.73		20.02	21.18
Intereses	4.83	4.57	4.00	4.36	4.35	5.01	4.96	8.53	7.70	5.47		5.38	6.58
Externos	4.31	4.03	3.54	3.71	3.45	3.79	3.77	6.04	6.24	4.32	4.39	4.32	5.28
Internos	0.52	0.54	0.46	0.65	0.90	1.23	1.20	2.49	1.46	1.15		1.06	1.30
Sueldos	7.21	7.33	7.38	7.91	7.75	7.77	8.50	7.14	5.57	6.26		7.28	5.92
Compra de bienes y servicios	2.91	2.97	2.22	1.69	2.79	3.02	2.86	2.86	3.00	3.24		2.76	3.12
Otros	4.67	3.37	3.67	6.10	4.85	4.20	3.74	4.28	6.37	4.76		4.60	5.57
Gastos de capital	7.32	6.80	6.48	6.59	7.58	6.30	5.81	7.21	5.81	6.92		6.68	6.37
Formación bruta de capital fijo	7.02	6.35	5.90	5.53	6.62	6.28	5.75	7.08	5.72	6.09		6.23	5.91
Gobierno central	0.68	0.87	2.20	2.12	2.61	2.41	3.03	3.50	3.11	2.35		2.29	2.73
Empresas públicas no financieras	3.11	3.00	2.65	2.16	2.84	2.45	1.00	1.77	0.61	0.79		2.04	0.70
Gobiernos seccionales	0.89	0.79	0.74	0.88	0.81	0.95	1.31	1.61	1.80	2.70		1.25	2.25
Otros	2.34	1.69	0.32	0.38	0.36	0.46	0.41	0.20	0.21	0.25		0.66	0.23
Otros de capital	0.30	0.45	0.58	1.06	0.96	0.02	0.06	0.13	0.09	0.83		0.45	0.46
RESULTADO GLOBAL	-1.15	-0.11	0.60	-1.13	-2.96	-2.55	-5.62	-4.68	1.73	0.70		-1.52	1.22
Reducción de personal	0.00	0.54	0.80	0.25	0.15	0.00	0.42	0.18	0.07	0.06		0.25	0.06
Costo fortalecimiento sistema financiero	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.03	0.00	0.00		0.10	0.00
RESULTADO GLOBAL + REDUCCION + FORTALECIMIENTO	-1.15	-0.65	-0.20	-1.39	-3.11	-2.55	-6.05	-5.89	1.66	0.65	1.74	-1.87	1.15
Gasto primario	22.11	20.47	19.75	22.29	22.96	21.29	20.91	21.50	20.75	21.17	22.05	21.32	20.96
Resultado primario	3.68	3.92	3.80	2.97	1.24	2.46	-1.08	2.64	9.36	6.12	6.13	3.51	7.74
Ahorro público	6.16	6.15	6.27	5.20	4.46	3.75	-0.24	1.31	7.47	7.57		4.81	7.52
Resultado sin petróleo (sin sup.EP)	-10.77	-9.30	-7.38	-8.76	-11.35	-8.95	-10.64	-13.45	-9.02	-6.84	-5.32	-9.65	-7.93
TOTAL PIB en USD	12311	13799	16636	18027	19118	19844	19882	13871	13669	18000			

(1) Los registros de gastos corresponden a valores devengados.

(2) Corresponde al tipo de cambio promedio simple de venta del Mercado de Intervención

FUENTE :Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas, Entidades del Sector Público y Banco Central del Ecuador.

**Cuadro 2: Resultado del SPNF (Base devengado)**

Millones de USD

	Años											Promedio	
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002(e)	1992-2001	2000-2001
INGRESOS TOTALES	3175	3441	4052	4599	4656	4714	4027	3515	4126	4923	5890	4123	4524
Petroleros	1184	1195	1194	1329	1575	1270	913	1049	1460	1347	1475	1252	1404
Por exportaciones	971	788	645	683	939	626	250	746	1287	990		792	1139
Por venta de derivados	213	407	550	646	635	644	663	303	173	357		459	265
No Petroleros	1612	1877	2328	2717	2607	3134	3096	2334	2516	3470	4300	2569	2993
IVA	382	449	562	621	633	779	831	591	893	1438		718	1166
ICE	84	124	113	82	97	148	124	69	75	137		105	106
A la renta	178	185	252	344	342	401	354	144	314	567		308	441
A la circulación de capitales								326	169	8		168	88
Arancelarios	181	214	284	298	244	420	592	310	217	354		311	285
Otros	789	784	894	961	875	900	892	646	636	859		823	747
Superávit operacional de empresas públicas no financieras	378	369	529	553	475	310	18	132	150	106	115	302	128
GASTOS TOTALES (1)	3317	3455	3952	4804	5221	5220	5145	4165	3889	4796	5527	4396	4343
Gastos corrientes	2416	2517	2875	3616	3773	3970	3990	3165	3095	3551		3297	3323
Intereses	595	630	666	786	831	995	987	1183	1052	985	918	871	1019
Externos	531	556	589	669	659	751	749	837	853	777		697	815
Internos	64	74	77	117	173	243	238	346	199	208		174	203
Sueldos	888	1012	1228	1426	1482	1542	1691	991	761	1127		1215	944
Compra de bienes y servicios	359	409	370	305	533	600	569	397	410	583		453	496
Otros	575	466	611	1099	927	833	744	594	871	856		758	864
Gastos de capital	901	938	1077	1188	1449	1250	1155	1000	795	1245		1100	1020
Formación bruta de capital fijo	864	876	981	998	1265	1246	1143	982	782	1096		1023	939
Gobierno central	84	120	366	381	498	478	602	485	425	424		386	424
Empresas públicas no financieras	382	414	440	389	544	486	199	245	83	142		333	113
Gobiernos seccionales	109	109	122	159	154	190	260	224	246	486		206	366
Otros	289	234	53	69	69	91	82	27	29	44		99	37
Otros de capital	37	62	96	190	184	4	12	18	12	149		76	81
RESULTADO GLOBAL	-142	-15	100	-205	-566	-506	-1118	-650	237	127		-274	182
Reducción de personal		75	134	45	30		84	24	10	10		51	10
Costo fortalecimiento sistema financiero privado								143				143	
RESULTADO GLOBAL + REDUCCION + FORTALECIMIENTO	-142	-89	-34	-250	-595	-506	-1202	-818	227	117	363	-329	172
Gasto primario	2722	2825	3286	4018	4390	4225	4158	2982	2837	3811	4609	3525	3324
Resultado primario	453	541	632	536	236	489	-215	366	1280	1101	1281	542	1190
Ahorro público	759	849	1043	938	854	744	-47	182	1022	1362		770	1192
Resultado sin petróleo (sin sup.EP)	-1326	-1284	-1228	-1579	-2170	-1776	-2115	-1866	-1233	-1231	-1112		
Tipo de cambio 1US\$ = S/ (2)	1577	1989	2193	2552	3177	3983	5403	11632	24876	25000			

(1) Los registros de gastos corresponden a valores devengados.

(2) Corresponde al tipo de cambio promedio simple de venta del Mercado de Intervención

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



Si bien puede verse que en el año 2001 todavía el gasto primario era algo inferior al registrado en el promedio 1992-01, durante el año 2002 se estaría dando un importante salto en el gasto medido en dólares (alrededor del 20%) lo que lo ubicaría en el nivel más alto de los 11 años que muestra el cuadro No. 2.

En una economía en la cual crece el producto nominal medido en dólares se puede generar la base tributaria potencial suficiente para financiar la expansión del gasto. El problema es que no todos los sectores de la economía tienen la posibilidad de aumentar sus ingresos en dólares. Por ejemplo, los ingresos de las actividades transables con el resto del mundo siguen la evolución de los precios internacionales.

Entonces, una expansión importante del gasto público en dólares presiona a las actividades transables si los precios internacionales no evolucionan favorablemente. Por un lado, si se financia con impuestos que recaen sobre estos sectores el impacto es directo.<sup>5</sup> Por otro, la actividad del Estado demanda insumos no transables (trabajo) y la mayor demanda del gobierno o los mayores precios (salarios) que paga, influyen en el mercado de estos factores. En economías pequeñas en el contexto internacional, ese mayor costo de los factores no puede ser trasladado a los compradores externos, y, por lo tanto, afecta la rentabilidad de las actividades transables.<sup>6</sup> Aún cuando la oferta de bienes transables esté relativamente inmune a la suba de costos de insumos no transables (por la presencia de actividades con oferta inelástica y que tiene márgenes elevados a los precios internacionales vigentes), el exceso de demanda de bienes transables eleva el precio de los mismos y puede hacer insostenible al PIB medido en dólares, en particular ante una eventual caída en el precio de las exportaciones. En suma, la medición en dólares de las operaciones fiscales evita un problema de la comparación en porcentajes del PIB, ya que esta última variable, por ser endógena, no refleja el posible desequilibrio inducido por la política fiscal, que puede agravar la “enfermedad holandesa” que produce una fuerte entrada de capitales (por mejora en los precios del petróleo o entrada de capitales financieros) que tiende a deprimir el tipo de cambio real. En lugar de actuar anticíclicamente, la expansión del gasto en no transables puede potenciar el atraso cambiario que genera la abundancia de dólares.

Analizando los datos trimestrales se observa que la fuerte depreciación del sucre del segundo semestre de 1999 produjo una caída importante en el nivel del gasto público primario medido en dólares, pero esa reducción se revierte en el año 2000. Las tasas de crecimiento del gasto de los tres primeros trimestres del 2000 en dólares corrientes comparadas con el período precedente fueron de 29%, 17% y 43%, cuando habitualmente hay un incremento “estacional” sólo en el tercero de cada año y de un porcentaje inferior (en el entorno del 25%).

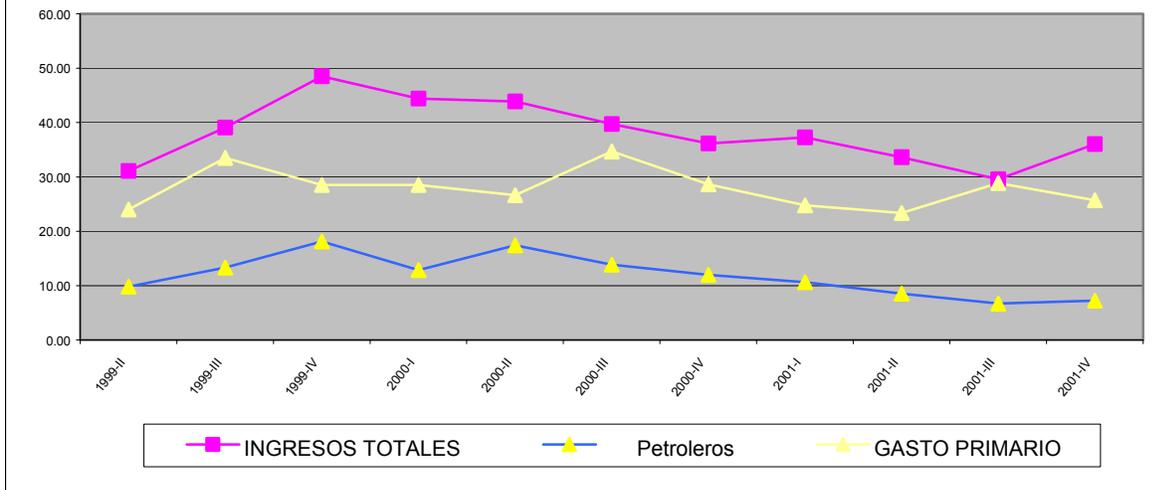
Los gráficos 1 y 2 muestran la evolución de los ingresos totales y petroleros del SPNF y del Gasto Primario. Se puede ver que en Suces constantes (deflactados por el Índice de Precios al Consumidor) la evolución del gasto primario luce más prudente que en dólares corrientes. Al aumentar el PIB medido en dólares y la recaudación la política de gasto público primario fue expansiva en dólares, posiblemente presionando sobre los no transables, aún cuando luce más prudente si se la analiza en suces constantes o como porcentaje del PIB.

---

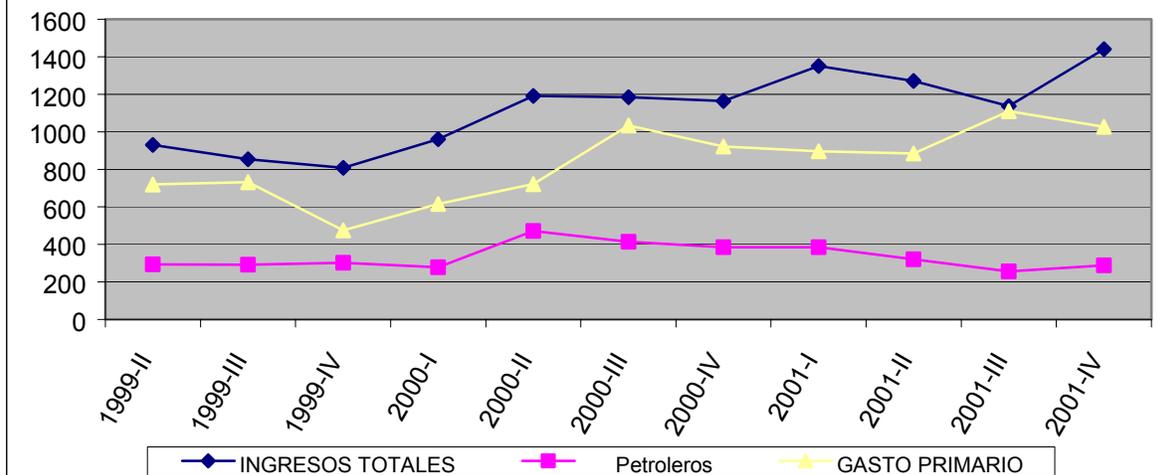
<sup>5</sup> Sin embargo, en la medida en que la actividad estatal se financie con impuestos al consumo se modera este problema.

<sup>6</sup> En el largo plazo los precios de algún insumo o factor no transable deben ceder para hacer viable a las actividades transables, pero durante la transición el ajuste es traumático.

**Gráfico 1: Ingresos y Gasto Primario en Suces Constantes  
( A Precios del IV Trimestre del 2001)**



**Gráfico 2: Ingresos y gasto primario en USD corrientes**



## **2. La política fiscal y el crecimiento económico**

La literatura reciente sobre crecimiento económico muestra que el desarrollo depende de la acumulación de trabajo y capital y de las ganancias de productividad que ambos puedan lograr (la llamada Total Factor Productivity).

Para lograr una alta tasa de inversión, una asignación eficiente y ganancias de productividad importantes se requiere de un manejo prudente de la política macroeconómica, de una economía abierta al comercio internacional con marcos regulatorios que brinden los incentivos adecuados para las decisiones privadas, y de seguridad jurídica (incluyendo dentro de este concepto el respeto del gobierno a los contratos).

La experiencia de Ecuador en materia de crecimiento económico fue decepcionante en las décadas del 80 y del 90, según surge de un estudio de fuentes del crecimiento realizado por el Fondo Monetario Internacional.<sup>7</sup> El crecimiento en el PIB per cápita que había sido muy bueno en los 70 alcanzando un promedio anual de 5.4%, se reduce a valores negativos del orden de 0.5% por año en las dos décadas siguientes convirtiéndose en uno de los peores resultados en la región. En parte esto se explicaría por el descubrimiento de nuevos campos petroleros en los 70 en forma coincidente con altos precios del petróleo en el mercado internacional. Analizado en términos de fuentes del crecimiento el trabajo del FMI muestra que para el período 1975-93 el aumento en el PIB per cápita de 3.6% al año se explica por la contribución de nuevas adiciones de capital mientras que el trabajo contribuye con 0.9% al año cifra que se ve totalmente compensada por una caída en la productividad (TFP) de 0.9% al año.

Sólo recientemente Ecuador ha podido recuperar un crecimiento positivo en su PIB per cápita pero partiendo de niveles muy bajos y ayudado por la bonanza en el precio internacional del petróleo. Es muy importante que las urgencias del corto y mediano plazo no traben los avances en las reformas estructurales que todavía falta completar en el país. Avanzar con las privatizaciones con marcos regulatorios adecuados, profundizar la apertura de la economía, mejorar la eficacia del gasto social son elementos clave para ayudar a lograr tasas de crecimiento importantes, que, a su vez, sean acompañadas de una mayor equidad.

En lo que respecta a la política fiscal, los requisitos más importantes que deben cumplirse para contribuir a lograr los objetivos de largo plazo del país son los siguientes:

El ahorro público. El aumento sostenible de la tasa de inversión de la economía requiere aumentar el ahorro nacional. La alternativa de financiar montos crecientes de nuevas inversiones únicamente con fondos externos genera una vulnerabilidad a cambios repentinos en esos flujos.

El ahorro nacional lo realizan el sector privado y el sector público.<sup>8</sup> Según datos del FMI el ahorro nacional promedió 16.6% del PIB en la década del 80 y se mantuvo en ese nivel durante la década siguiente, mientras que la inversión promedió 21.6% del PIB en los 80 y cayó dos puntos del PIB en los 90, en buena medida explicado por una reducción en el ahorro externo que pasó de 5% del

---

<sup>7</sup> Ver IMF (2000).

<sup>8</sup> El ahorro público se define como la diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes.

PIB a 3.4% en el mismo período. Según la misma fuente el ahorro público fue nulo en los 80 y sólo alcanzó 1.5% del PIB en los 90.

En los años 2000 y 2001 se observa una mejora importante en el ahorro público que crece a algo más de 8% del PIB. En el primero de esos años ese esfuerzo coincidió con un importante desahorro externo, pero en el 2001 la inversión aumentó notablemente alcanzando a 25% del PIB financiada por casi 4% del PIB de entrada de capitales del exterior, 8% por ahorro público y 13% por ahorro privado.

Esa mejora en el ahorro público fue mayor que la ganancia observada en los ingresos petroleros del gobierno. En otras palabras, el comportamiento del fisco en el bienio 2000-01 fue mejor que el observado en la década precedente al ahorrar la totalidad del incremento observado en los ingresos petroleros que acrecen al estado con relación a la media de los últimos diez años y otro monto similar adicional.

Por otra parte, las decisiones de política pública pueden influir el monto de ahorro privado, por ejemplo, a través de la política impositiva o del régimen de pensiones. Así, una estructura impositiva que descansa en impuestos al consumo no afecta negativamente las decisiones de ahorro e inversión, efecto que debe computarse cuando se opta por gravar fuertemente la renta de las personas o la inversión de las empresas.<sup>9</sup> Asimismo, un sistema de pensiones de capitalización ayuda a aumentar el ahorro nacional según surge de los análisis empíricos de los países que han realizado reformas de este tipo.<sup>10</sup>

Es importante definir el objetivo a alcanzar en materia de ahorro público consistente con las metas de crecimiento del país. Nuevamente, podría darse el caso en que una mayor tasa de ahorro del Estado fuera totalmente compensada por una reducción en el ahorro privado, pero la evidencia empírica nuevamente muestra que esa sustitución es parcial.<sup>11</sup> De allí la importancia de mantener una tasa de ahorro público consistente con las metas de crecimiento del país. Los autores no conocen para el caso de Ecuador ejercicios de sostenibilidad de la cuenta corriente del balance de pagos que permitan inferir cuál nivel de ahorro externo es sostenible en el tiempo. Carrasquilla y Galindo (2001) sugieren que el déficit externo podría estabilizarse en alrededor de 3.5% del PIB con un crecimiento real cercano al 5% al año si se mantiene controlado el gasto público en moneda constante. Las proyecciones del IMF son más conservadoras con un nivel de déficit externo de sólo 0.5% del PIB en el período 2003-2015 y un fuerte esfuerzo de ahorro público que supera a los

---

<sup>9</sup> Esto no significa que no sea justificable gravar la renta por razones de equidad. El punto que se hace en el texto se refiere a la participación relativa de los impuestos al consumo y al ingreso en el total de ingresos tributarios de un país en vías de desarrollo.

<sup>10</sup> La sustitución de un régimen previsional de reparto por uno de capitalización no asegura per se un aumento del ahorro. Los particulares pueden “deshacer” el ahorro obligatorio que les impone el sistema de capitalización reduciendo otras formas de ahorro. La evidencia empírica (por ejemplo, Samwick (1999)) sugiere que esta sustitución es parcial, con lo cual el reemplazo de un régimen de reparto por uno de capitalización debería aumentar el ahorro nacional. Para un resumen de la literatura ver López Murphy R. y otros (1999).

<sup>11</sup> El caso de sustitución total es un ejemplo de la equivalencia ricardiana. La gente percibe que el estado es más solvente y que, por lo tanto, reducirá impuestos en el futuro y ello la impulsa a aumentar su consumo hoy. La evidencia empírica (ver por ejemplo, Loayza, Schmidt-Hebbel y Servén (2000)) muestra coeficientes de sustitución entre ahorro público y privado que, habitualmente, fluctúan entre 0.3 y 0.7. Ver López Murphy y otros op cit para un resumen de la literatura.

12% del PIB. Las cifras de ahorro externo previstas por Carrasquilla y Galindo posiblemente puedan sostenerse en el largo plazo si se observan los déficits en que han incurrido otros países emergentes en el pasado, aunque ello es dudoso en los próximos años en vistas de la crisis de confianza que se abate sobre buena parte de la región desde mediados del 2002.

En ese contexto, un nivel de ahorro público del orden de 8% del PIB como el alcanzado en 2000/2001 parece suficiente para generar un ahorro nacional total del orden de 20 a 21% del PIB y financiar un coeficiente de inversión que se establezca en alrededor de 24% del PIB. Pero en los próximos años, el esfuerzo de ahorro público deberá ser mayor, probablemente en el entorno de los niveles sugeridos por el IMF.

La política fiscal anticíclica. La estabilidad macroeconómica no comprende únicamente alcanzar una baja tasa de inflación, objetivo que es importante y que el país asegurara a partir de la dolarización. También es importante que, ante la presencia de shocks externos significativos, el gobierno pueda ayudar a evitar fluctuaciones muy violentas en el nivel de actividad.

Las economías pequeñas y abiertas están expuestas a enfrentar escenarios muy cambiantes en las variables externas claves. Por ejemplo, pueden observarse fluctuaciones muy marcadas en los precios de exportación, devaluaciones en los socios comerciales, menor disponibilidad de capitales para los países emergentes, cambios en la tasa de interés internacional, etc..

El cuadro No. 3 compara el impacto de un cambio en un dólar en el precio del barril de petróleo sobre las exportaciones y los ingresos fiscales en un grupo seleccionado de países petroleros. Puede observarse que en el caso de Ecuador existe una mayor dependencia que en los casos de México o Colombia y algo menor que en el caso de Venezuela. Esto destaca la importancia de contar con fondos de estabilización fiscales que permitan amortiguar el efecto de las oscilaciones en el precio del petróleo sobre la economía y la situación fiscal de Ecuador.

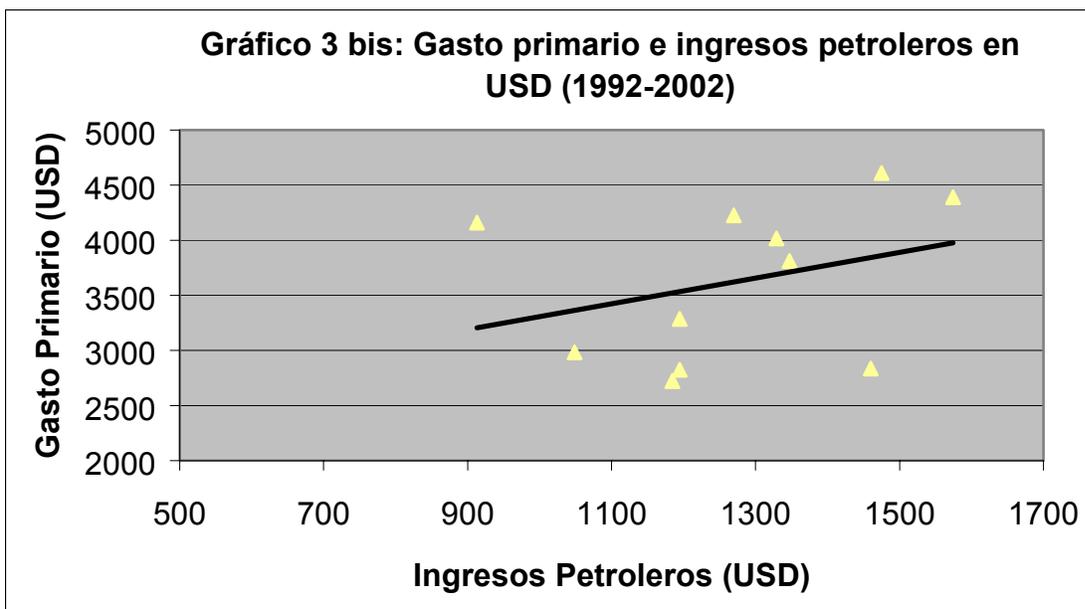
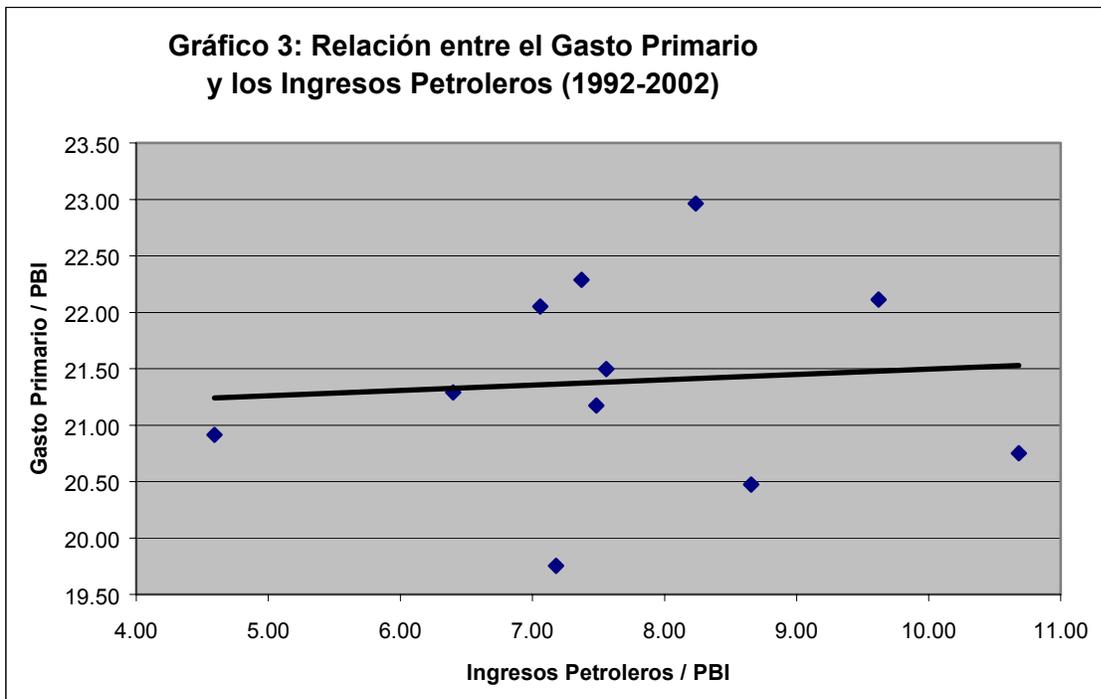
Cuadro No. 3 Impacto de una modificación en el precio del petróleo de USD 1 por bbl  
(en % del PIB de cada país)

País	Impacto sobre las exportaciones	Impacto sobre los ingresos del gobierno
Ecuador	0.6	0.4
Venezuela	0.9	0.4
México	0.1	0.1
Colombia	0.2	0.2
Nigeria	1.9	0.7
Rusia	0.6	0.3

Fuente: P. Leme. Goldman Sachs (2001)

La política fiscal anticíclica es una herramienta que permite moderar el impacto de estos shocks sobre la economía doméstica. La regla a seguir pasa por tener una posición fiscal más holgada que la que sugiere la solvencia fiscal de largo plazo cuando se recibe un shock externo muy favorable, para poder utilizar ese margen cuando se observa un contexto internacional adverso. La política fiscal de Ecuador no parece haber seguido este comportamiento durante la década del 90. Una forma de ilustrar este punto es comparar el comportamiento del gasto público primario con los ingresos petroleros del gobierno. Se observa en el gráfico 3 una asociación positiva entre ambos cuando una política anticíclica debería haber llevado a una falta de relación entre ambas variables (en momentos de auge de los ingresos del petróleo el gasto primario no debió aumentarse y

viceversa cuando el precio del petróleo fue bajo). Esa asociación es todavía más marcada si se analizan las cifras en dólares corrientes.



Reducir las distorsiones en la economía. Finalmente, la política pública puede ayudar al crecimiento, al menos en el corto plazo, eliminando distorsiones que dan señales negativas para las decisiones privadas de ahorro, consumo e inversión. Un sistema tributario bien diseñado y una política de gasto público que brinde los incentivos correctos ayudan a alcanzar este objetivo.

### **3. La solvencia intertemporal del Estado**

Los shocks reales que habitualmente afectan a las economías latinoamericanas aumentan la entrada de capitales del resto del mundo en los momentos favorables (por ejemplo, cuando existen buenos términos de intercambio o hay abundancia de capitales para los países emergentes), y se observa el fenómeno opuesto cuando se deprimen los precios de los productos principales de exportación o aumenta el de un insumo importado clave de la economía. Si estos cambios duran pocos meses el sector privado no debería tener demasiadas dificultades para absorber el impacto; en cambio, cuando son más duraderos se plantea una presión hacia la revaluación del tipo de cambio real en los momentos de auge, y hacia la devaluación del mismo en el caso opuesto.

El papel de la política pública no debería ser el de otorgar “seguros ex-post” a la actividad privada ya que ello puede desalentar la amortiguación del ciclo por parte de las propias empresas que, seguramente, conocen mejor que el gobierno las condiciones particulares de su mercado. Pero si debe esperarse del gobierno que no agrave el problema. Un ejemplo en este sentido es una expansión desmedida del gasto público corriente. Ello es así porque el gasto del Estado es normalmente intensivo en el uso de bienes y factores no transables y su expansión contribuye a presionar al alza el precio de dichos bienes y factores deteriorando todavía más el tipo de cambio real en los momentos de auge. La política de gasto público corriente de Ecuador no parece haber seguido un patrón muy prudente en el año 2002 como se mencionara anteriormente. (Ver Cuadro No. 2).

Además, es necesario que el déficit fiscal y la deuda pública muestren un patrón acorde con la solvencia intertemporal. Definir cuál es el nivel de déficit compatible con la solvencia de largo plazo no es fácil porque debe evaluarse cuál es el nivel de deuda pública que puede mantenerse estable como proporción del tamaño de la economía.

El Cuadro No. 4 muestra que el tamaño de la deuda de Ecuador es relativamente alto comparado con otros países emergentes, tanto como porcentaje del tamaño de la economía como en proporción a los ingresos tributarios (en el caso de Ecuador consideramos todos los ingresos, incluyendo los petroleros) La sostenibilidad de la deuda debe mirarse teniendo en cuenta la capacidad de repago del gobierno, y ésta debe analizarse no sólo mirando el tamaño de la economía, sino también el de los ingresos del Estado.

Otra forma de analizar el problema es revisar si la situación fiscal es consistente con los ingresos que genera la actividad petrolera. Para ello, es necesario estimar cuáles son los ingresos que el Estado puede obtener sin disminuir la riqueza del país. Una forma de aproximar ese flujo de ingresos es la siguiente.<sup>12</sup> Ecuador podría vender la totalidad de sus reservas de petróleo e invertir

---

<sup>12</sup> Chalk (1998) desarrolla un modelo más completo para determinar el comportamiento fiscal sustentable en una economía rica en recursos naturales no renovables. Para ello mide el déficit no petrolero sustentable computando que el gobierno puede aumentar las transferencias al sector privado en los momentos de auge y que ello puede generar un efecto “ratchet” difícil de corregir (aunque si el sector privado ahorra una parte

el producido de esa venta en activos seguros que le proporcionen una rentabilidad real. Para estimar ese número se han considerado las reservas de petróleo comercialmente explotables con que cuenta el país (aproximadamente 7.200 millones de barriles según un informe del BID)<sup>13</sup>. El valor de mercado de las reservas sin explotar es en Estados Unidos aproximadamente un tercio de su precio en boca de pozo. Suponiendo que en Ecuador dicho valor sería algo inferior (se supuso un cuarto) por el mayor costo del capital se obtiene que a los precios actuales del crudo ecuatoriano del orden de US\$ 19 por barril el país podría obtener una suma anual de alrededor de 5% del PIB si se invierten esos fondos en títulos del gobierno americano indexables (ver el cuadro No 5 para casos alternativos con menores precios del petróleo y cambios en la tasa de interés real).<sup>14</sup> Ese monto sería el máximo déficit no petrolero que el SPNF de Ecuador podría mantener sin consumirse el stock de riqueza petrolera del país. Al comparar ese valor con los resultados obtenidos en el año 2001 y el previsto para el 2002 se puede concluir que la situación fiscal de Ecuador necesita alguna corrección adicional. El déficit no petrolero en 2001 fue de 6.8% del PIB y se estima que será alrededor de 5.3% del PIB en el año 2002. Si bien estas cifras se comparan favorablemente con los valores promedio de la década 1992-2001 (cerca del 10% del PIB) todavía demuestran que el país estaría consumiendo algo por encima del sendero que le permite mantener su acervo petrolero constante.<sup>15</sup> Debe señalarse que el nivel actual de precios del petróleo (medido por el West Texas Intermediate) se ubica virtualmente en el promedio histórico de las últimas tres décadas. El gráfico No. 4 no sugiere una tendencia clara desde los 80, luego de la reducción que siguió al gran aumento de los 70. Es difícil pensar que el precio internacional del crudo le dará mayor espacio a Ecuador para aumentar sustancialmente el déficit fiscal no petrolero sostenible en el tiempo.

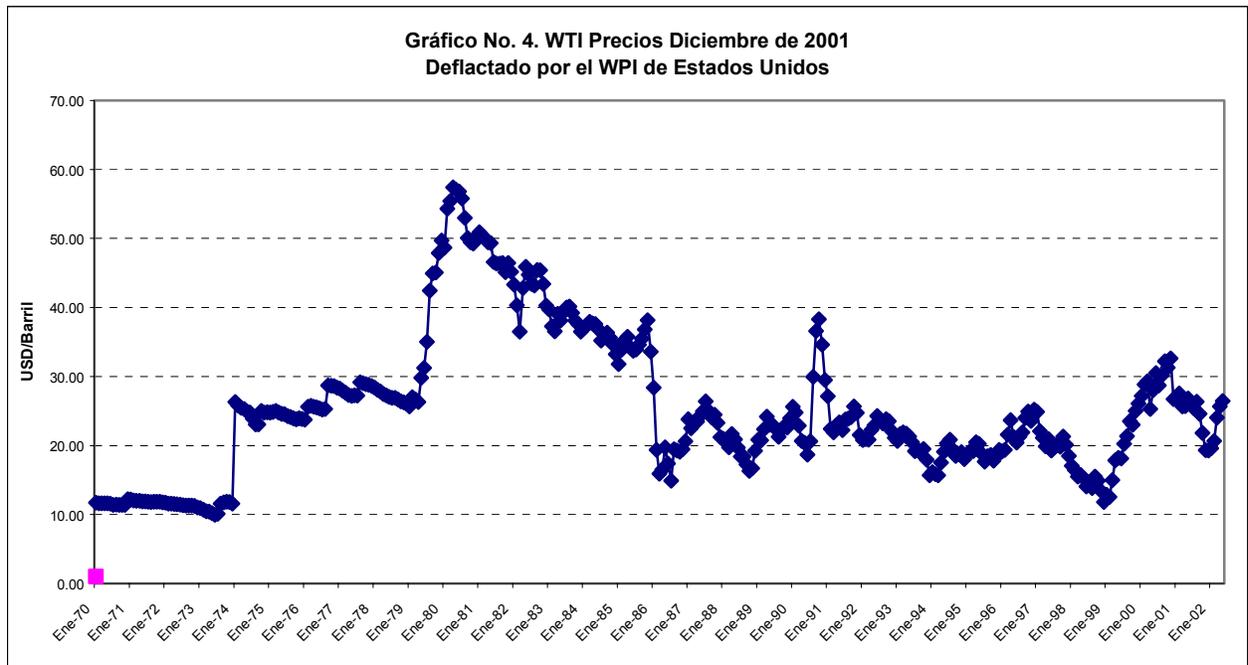
---

de esa transferencia se modera el problema) y, además, contempla el crecimiento poblacional porque éste implica que un stock de reservas dado se deberá repartir entre mayores cápititas. Si la propensión a consumir las transferencias fuese uno la expresión (11) del trabajo de Chalk es similar a los cálculos del texto, excepto por el crecimiento poblacional y en este sentido nuestro cálculo podría ser considerado más “blando” que el de Chalk. Sin embargo, debe tenerse presente que algunos especialistas como Morris Adelman (1987) han cuestionado la supuesta agotabilidad de los recursos petroleros. La ventaja del cómputo del texto es que parte de precios de mercado por las reservas y ese valor incorpora la información de los agentes de mercado sobre evolución futura de los precios y la agotabilidad del recurso. El único problema es que ese valor es descontado por tasas privadas y no sociales como correspondería en un cómputo de economía del bienestar.

<sup>13</sup> Ver BID (2002)

<sup>14</sup> Los bonos TIPS del gobierno de Estados Unidos rinden aproximadamente 3% real al año.

<sup>15</sup> Es evidente que se podría argumentar que dadas las necesidades de desarrollo del país es conveniente invertir una parte de la riqueza natural del país en otras actividades (infraestructura por ejemplo). Lo único que se quiere destacar en el texto es que ello está ocurriendo aunque a un ritmo más pausado que en los años previos. También es posible argumentar que nuevos descubrimientos permitirían engrosar las reservas, pero, en la medida en que esas reservas se encuentran en los mismos yacimientos ya conocidos (lo cual es habitual en la actividad petrolera) ello se vería reflejado en el precio de mercado de la venta de reservas computado en el texto. Además, debe tenerse presente que el resultado del SPNF excluye el déficit cuasifiscal y que existen otras demandas sobre el presupuesto futuro que hay que contemplar (como un mayor gasto en seguridad social).



No existe una regla clara que permita definir cuál es el nivel de deuda pública sostenible en el largo plazo. Esa aproximación es necesaria para poder estimar el nivel de superávit primario consistente con la estabilidad de esa variable. En el caso de Ecuador aparecen también otros interrogantes que surgen de la alta exposición a los organismos multilaterales que le permiten al país pagar tasas de interés inferiores a las de mercado. En la medida en que esa deuda deba ser reemplazada por colocaciones en los mercados de capitales el efecto sobre el costo de intereses debe ser computado adecuadamente.

Como introducción al problema de sostenibilidad de la deuda pública se puede contemplar la regla que la comunidad europea se fijó en el acuerdo de Maastricht. Allí se fijó un tope a la deuda como porcentaje del PIB de 60%, uno al déficit fiscal de 3% y uno al spread de la tasa de interés de los bonos del Estado de 150 puntos básicos en moneda local por encima del costo que paga el país con tasa de interés más baja de la unión.

Si se aceptan como adecuados estos límites para los países europeos es evidente que en el caso de las economías latinoamericanas se deben alcanzar metas más estrictas. Los mercados de capitales domésticos no están bien desarrollados y la necesidad de acceder a los mercados internacionales plantea un riesgo de “rollover” del capital que no enfrenta ningún país de Europa.<sup>16</sup> Además, la tasa de interés es más alta aún en contextos de alta disciplina macroeconómica seguramente por la mayor tradición europea en el respeto de los contratos y los derechos de propiedad. Una regla muy aproximada sugiere que la deuda pública en épocas normales debería ser inferior al 30% del PIB para mantener alguna capacidad de expandirla en los momentos de recesión.

<sup>16</sup> La inestabilidad observada en los depósitos del sistema financiero en algunos países de la región sugiere que el problema también puede estar presente aún cuando el gobierno acceda a financiamiento local a través del sistema financiero.

Cuadro No. 4:  
Deuda, Ingresos tributarios y PIB en países emergentes

	Deuda/PIB	Deuda/Ing. Tribut.
Jamaica	133%	530%
Argentina (2002)	120%	873%
Filipinas	109%	849%
Indonesia	103%	696%
Ecuador (2001)	87%	315%
Israel	94%	244%
Bulgaria	82%	213%
Sudáfrica	75%	304%
Brasil	75%	251%
Turquía	65%	211%
Argentina (2001)	64%	305%
Tailandia	60%	425%
Hungría	54%	144%
Rusia	54%	318%
India	51%	861%
Colombia	45%	340%
Chile	42%	203%
Taiwan	42%	288%
Peru	40%	326%
Malasia	36%	251%
Polonia	35%	177%
Venezuela	34%	387%
Argentina (1992)	33%	155%
Corea	29%	161%
China	28%	244%
Mexico	28%	262%
República Checa	20%	78%
Hong Kong	0%	0%

Fuente: Elaboración propia en base datos de Goldman Sachs. EMEA

Cuadro No. 5  
Máximo déficit no petrolero que permite mantener la renta petrolera.  
% del PIB

Tasa de interés real	Precio del Petróleo Ecuatoriano US\$/bbl		
	19	16	13
2%	3.34	2.81	2.28
3%	5.00	4.21	3.42
4%	6.67	5.62	4.57

Nota: Ver texto para forma de cálculo.

El cuadro No. 6 muestra la composición de la deuda pública externa e interna de Ecuador. A finales del año 2001 la deuda se había reducido a 87% del PIB. El 74% del total era deuda externa y el 26% restante interna (pero emitida en dólares). El cuadro también muestra la tasa de interés promedio esperada para el año 2002. Se puede observar que la deuda contraída con los organismos multilaterales y la deuda bilateral tenía un interés del orden del 6% al año, mientras que para la deuda interna se acerca a niveles del orden del 10% anual. En el caso de los bonos globales, principal título de mercado de Ecuador luego de la restructuración de deuda, el rendimiento va creciendo con el tiempo hasta alcanzar tasas del 10 a 12% según la opción elegida. Debe mencionarse además que Ecuador no accede a los mercados voluntarios de deuda y que en el mercado secundario la misma no se ha comercializado recientemente con rendimientos inferiores al 15 ó 16% anual.

<b>Cuadro No. 6. Ecuador. Deuda Pública</b>	<b>Stock a 12/2001</b>		<b>Interés</b>
	<b>% del PIB</b>	<b>% la Deuda</b>	<b>Prom. 2002</b>
<b>Deuda Externa</b>	<b>64.50%</b>	<b>74.39%</b>	<b>6.41%</b>
<b>Multilaterales</b>	<b>23.94%</b>	<b>27.61%</b>	<b>6.30%</b>
<b>BID</b>	<b>12.05%</b>	<b>13.90%</b>	<b>5.12%</b>
<b>IMF</b>	<b>1.73%</b>	<b>2.00%</b>	<b>4.00%</b>
<b>Banco Mundial</b>	<b>5.44%</b>	<b>6.27%</b>	<b>7.10%</b>
<b>CAF</b>	<b>3.76%</b>	<b>4.34%</b>	<b>10.47%</b>
<b>Otros</b>	<b>0.97%</b>	<b>1.12%</b>	<b>4.46%</b>
<b>Bilaterales</b>	<b>15.49%</b>	<b>17.87%</b>	<b>5.38%</b>
<b>Préstamos comerciales bancarios</b>	<b>1.57%</b>	<b>1.81%</b>	<b>5.59%</b>
<b>Bonos Euro y Brady</b>	<b>0.78%</b>	<b>0.90%</b>	<b>6.15%</b>
<b>Bonos Globales</b>	<b>22.04%</b>	<b>25.42%</b>	<b>7.26%</b>
<b>Proveedores</b>	<b>0.68%</b>	<b>0.78%</b>	<b>8.22%</b>
<b>Deuda Interna</b>	<b>22.20%</b>	<b>25.61%</b>	<b>9.59%</b>
<b>TOTAL DEUDA PUBLICA</b>	<b>86.70%</b>	<b>100.00%</b>	<b>7.22%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Carrasquilla y Galindo (2001)

En los ejercicios de sostenibilidad de deuda pública es habitual tratar de estimar el superávit primario que permite mantener constante el cociente de la deuda al PIB. Pero en el caso de Ecuador que tiene una gran exposición a deuda con los organismos multilaterales y a deuda concesional en general contraída a tasas inferiores a las de mercado, que además no accede a los mercados voluntarios de deuda y cuyo nivel de endeudamiento luce elevado para un país emergente bajo una regla cambiaria ultrarígida, es de esperar que la deuda total deba reducirse y además que la deuda contraída a tasas preferenciales disminuya gradualmente en el tiempo su participación en el total. En este contexto en el “steady state” se requiere un mayor superávit primario si la deuda con organismos multilaterales y la concesional se reemplaza por otra emitida en el mercado y lo propio ocurre durante la transición si el objetivo es reducir el tamaño absoluto de la deuda.

En un trabajo reciente Edwards (2002) desarrolló un modelo para medir el superávit primario necesario en economías con alto endeudamiento a tasas preferenciales y de mercado. El superávit primario es corregido para incluir el efecto de diversas alternativas acerca del comportamiento de los organismos multilaterales y bilaterales. En el caso más optimista en el cual la deuda pública de

un país altamente endeudado se mantiene constante como una fracción del PIB se obtiene la ecuación tradicional siguiente:<sup>17</sup>

$$(1) \text{ ps} = [d/(1+g+p^*)] [rc \text{ dc} + r \text{ dd} - (g+p^*)]$$

donde,

ps es el superávit primario expresado como porcentaje del PIB

d es la deuda total medida como porcentaje del PIB

g es la tasa de crecimiento real

p\* es la inflación internacional

rc es la tasa de interés pagada sobre la deuda concesional y con organismos multilaterales

dc es la deuda concesional y multilateral expresada como porcentaje de la deuda pública total. Para simplificar se incluye a la deuda con organismos multilaterales y la bilateral equivalentes a 39.4% del PIB a finales del año 2001.

r es la tasa de interés de mercado

dd es la deuda a tasas de mercado expresada como porcentaje de la deuda pública total. Incluye la deuda interna y el resto de la externa no contemplada en dc, y equivalía a 47.3% del PIB a finales del año 2001.

Obviamente  $dc + dd = 1$

El superávit primario requerido aumenta cuanto mayor es la diferencia entre la tasa de interés promedio ponderada que el gobierno paga sobre la deuda pública y el crecimiento del PIB nominal.

Si supone que en un caso como el de Ecuador dc se reducirá a lo largo del tiempo el requisito de superávit primario aumenta. Si se supone que dc se mantiene constante en dólares nominales en el estado estacionario el crecimiento de la economía la convierte en nula. Entonces la ecuación (1) se convierte en:

$$(2) \text{ ps} = [d/(1+g+p^*)] [r \text{ dd} - (g+p^*)]$$

El cuadro No. 7 incluye simulaciones del superávit primario del estado estacionario ante distintos escenarios. Se pueden obtener las siguientes conclusiones:

- Si la exposición de los organismos multilaterales y bilaterales y la deuda concesional en Ecuador se mantiene como porcentaje del PIB del país el superávit primario requerido oscila entre 1.4% y 5.8% del PIB, monto sensiblemente inferior al que surge del caso en que en el largo plazo el país sólo tiene deuda emitida en los mercados de capitales doméstico e internacional (superávit primario entre 3.6 y 9.5% del PIB). La diferencia entre ambos casos hipotéticos crece con la tasa de interés.
- Cada 150 bbp de mayor crecimiento real potencial de la economía permiten reducir el superávit primario requerido en alrededor de 1.3% del PIB. El mismo resultado se obtendría si la tasa de inflación internacional aumentara en esa magnitud.

---

<sup>17</sup> Edwards deriva ecuaciones para el steady state y para la dinámica entre estados estacionarios. A las ecuaciones de Edwards se le restaron los ingresos del impuesto inflacionario dado que no los percibe el gobierno de Ecuador luego de la dolarización.

- Dos puntos de aumento en la tasa de interés de mercado exigen una mejora en el superávit primario de aproximadamente un punto del PIB en el caso en el cual se mantiene la exposición de los organismos multilaterales y bilaterales y la deuda concesional como porcentaje del tamaño de la economía ecuatoriana; pero esa exigencia casi si se duplica si en el estado estacionario Ecuador emite sólo deuda interna y externa en los mercados de capitales.
- Debe recordarse que a esas cifras de superávit primario hay que adicionarle alrededor de 0.2 a 0.3% del PIB como autoseguro fiscal para hacer frente a catástrofes naturales y una parte importante del déficit financiero que produzca la reforma previsional.<sup>18</sup>

Cuadro No. 7. Superávit Primario Requerido (% del PIB)

(r ) Tasa de interés de mercado	(g) Crecimiento real del PIB		
	5.0%	3.5%	2.0%
	Caso 1: dc es constante. La deuda en el estado estacionario es 86.7% del PIB		
12%	1.4%	2.7%	4.0%
14%	2.3%	3.6%	4.8%
16%	3.2%	4.5%	5.8%
	Case 2: dc se mantiene constante en USD nominales. En el estado estacionario dc es cero y dd es 86.7% del PIB.		
12%	3.6%	4.9%	6.2%
14%	5.2%	6.5%	7.9%
16%	6.9%	8.2%	9.5%

Supuestos: dc es 39.4%, dd es 47.3 %, p\* es 2.5%, rc es 6.0%.

Las tasas de interés utilizadas en el cálculo precedente son algo elevadas pero son inferiores a las que surgen de computar el riesgo país de los bonos ecuatorianos hoy. Existe la posibilidad de generar un círculo virtuoso que permita lograr un mayor crecimiento real y acceder a financiamiento más barato pero ello requiere profundizar las reformas estructurales y eliminar la percepción de “debt overhang” que todavía transmiten las cifras de la deuda pública de Ecuador. Ello requiere un mayor superávit primario hoy que reduzca la deuda para poder reducir las exigencias de mediano plazo.

El cuadro No. 8 muestra los requisitos de superávit primario bajo el supuesto de que tanto dc como dd se mantienen constantes en dólares nominales. Ello permite en una economía con un producto bruto creciente en dólares (por el crecimiento real y la inflación internacional) que el peso de la deuda pública se reduzca como porcentaje del tamaño de la economía.<sup>19</sup> Es evidente que ello es más exigente en los primeros años, pero permite reducir la deuda total a niveles del orden del 25%

<sup>18</sup> Como se verá en la sección siguiente los pasivos ocultos del régimen previsional de reparto y las necesidades financieras que plantea la reforma previsional son moderados en el caso de Ecuador.

<sup>19</sup> Los supuestos de la tabla corresponden al caso de 3.5% de crecimiento real y tasa de interés de 14% al año que en el cuadro No. 7 planteaban una exigencia de superávit primario de 6.5% del PIB si sólo dc se mantenía constante en dólares nominales.

del PIB en 20 años y reducir notablemente el superávit primario requerido en el estado estacionario (1% del PIB). Además, ese esfuerzo fiscal seguramente será recompensado por menores tasas de interés en el mercado lo que aceleraría el proceso de convergencia.<sup>20</sup>

Cuadro No. 8. Simulaciones del superávit primario y la deuda pública (% del PIB)

Año	Superávit primario	Deuda preferencial (dc)	Deuda Comercial (dd)	Deuda Pública Total
2003	9.0%	37.2%	44.6%	81.8%
2004	8.5%	35.1%	42.1%	77.2%
2008	6.7%	27.8%	33.3%	61.1%
2013	5.0%	20.8%	24.9%	45.7%
2018	3.7%	15.5%	18.6%	34.1%
2023	2.8%	11.6%	13.9%	25.5%
Steady State	1.0%	11.6%	13.9%	25.5%

Supuestos:  $g$  es 3.5% y  $p^*$  es 2.5%,  $rc$  es 6.0%,  $r$  es 14%. Tanto la  $dc$  como  $dd$  se mantienen constantes en dólares nominales en todos los años.

#### **4. El impacto de la dolarización sobre las decisiones de política pública.**

La dolarización es una decisión de política cambiaria que plantea algunas exigencias para la política pública, más allá de la pérdida para el país que surge por la transferencia al Tesoro de Estados Unidos de los recursos del señoreaje.<sup>21</sup> Contra esta pérdida habría que computar los beneficios que la dolarización puede generar a través de la reducción del riesgo país.<sup>22</sup> Es importante mencionar que la ganancia para el país surge de la reducción en el riesgo y no de la que pueda producirse en la tasa de interés en sucres. Esta última es compensada por los ingresos “extras” que dejan de percibir los depositantes en sucres.

Adicionalmente, debe mencionarse que la dolarización atenúa el riesgo de crisis financiera porque se elimina una de sus causas posibles, que es la variabilidad en las tasas de interés en moneda doméstica. Subsisten, sin embargo, otros factores que pueden desencadenar una crisis financiera: la propia variabilidad de las tasas de interés en dólares o de shocks externos que pueden reducir el

<sup>20</sup> A estas proyecciones de superávit primario hay que sumar tanto el seguro anticatástrofe y una parte importante del déficit financiero de la reforma previsional.

<sup>21</sup> Si bien es cierto que la base sobre la cual el gobierno gana el señoreaje puede aumentar como consecuencia del crecimiento (la elasticidad ingreso de la demanda de circulante es positiva), ello puede verse compensado por el proceso de sustitución del circulante por otras formas de pago (tarjetas de crédito por ejemplo).

<sup>22</sup> La evidencia en otros países muestra una elevada correlación entre riesgo país y riesgo de devaluación, pero esto no necesariamente implica causalidad del segundo al primero si no se considera la presencia de “terceros factores” (deuda pública, déficit fiscal, shocks externos) que afectan a ambos riesgos (veáse IMF (1999) para una discusión general sobre dolarización). Para la Argentina, Ahumada y Garegnani (2002) encuentran que la fuerte correlación entre riesgo país y riesgo cambiario no implica causalidad del segundo al primero en las series temporales; más bien la insolvencia fiscal parece influir en el largo plazo sobre el riesgo país y, por esta vía, sobre el riesgo cambiario.

valor de los activos de las entidades financieras, sin que ello reduzca el valor de los depósitos, principal pasivo de los intermediarios.

Respecto de las políticas que deben adoptarse en un contexto de dolarización se destacan las siguientes: un régimen laboral flexible, una regulación financiera adecuada y una política fiscal anticíclica.

Esto es lógico porque una regla cambiaria rígida exige introducir la flexibilidad en alguna otra variable de la economía para moderar el riesgo de una recesión profunda si se recibe un shock externo desfavorable que requiera de un aumento en el tipo de cambio real. De allí la importancia de contar con una legislación laboral flexible, incluido el salario mínimo, que, por ejemplo, permita que una parte de la remuneración sea variable a efectos de limitar el ajuste por la vía de las cantidades y acelerar los tiempos de corrección, y de la política fiscal anticíclica que utiliza los “colchones” realizados en los momentos buenos del ciclo económico para financiar aumentos transitorios de gasto o reducciones de impuestos cuando el contexto internacional afecta negativamente la competitividad de la economía.

La regulación financiera adecuada se justifica porque la dolarización limita el accionar del Banco Central como prestamista de última instancia. Requisitos de liquidez adecuados y/o la contratación de seguros con entidades del exterior son alternativas para dotar al sistema financiero de la liquidez necesaria para hacer frente a un contexto económico adverso, complementadas por normas internacionales de calificación de los deudores y eventualmente mayores exigencias de capitales mínimos a las entidades financieras. La pérdida del prestamista de última instancia debe ser compensada con un sistema financiero más líquido, y que por lo tanto, requerirá un mayor spread de intermediación. Este es el costo del “seguro” que se adopta para atender eventuales casos de crisis de confianza.

Finalmente, la asociación monetaria con los Estados Unidos debe ser consistente con los acuerdos comerciales que firme el país. Si el porcentaje de comercio de países con monedas que fluctúan con el dólar es importante, se requiere acentuar las medidas anteriores ante el riesgo de devaluación en un socio comercial. Ecuador tiene entre 30% y 40% de su comercio con Estados Unidos y 20% con Europa y es exportador de commodities.<sup>23</sup> En este sentido tiene alguna exposición a fuertes devaluaciones de socios comerciales pero no parece que exista aquí un riesgo de desestabilización macroeconómica como el que enfrentó la Argentina luego de la devaluación de Brasil. Sí tiene alguna exposición a las fluctuaciones en los precios de las commodities pero obviamente la más importante es el petróleo que se ha tratado de proteger con el fondo de estabilización fiscal que se analiza más adelante.

El riesgo de cambios en las paridades de las monedas también debe analizarse en otra dimensión. Las remesas alcanzan hoy a aproximadamente el 20% de las exportaciones. La experiencia de otros países sugiere que las remesas son relativamente estables, pero dado que una parte de los ecuatorianos en el exterior reside en Europa hay algún riesgo potencial que un dólar fuerte genere una reducción. No contamos con información que nos permita determinar si este es un problema importante.

---

<sup>23</sup> La extensión del acceso preferencial al mercado de Estados Unidos que se aprobara en Agosto del 2002 seguramente aumentará la participación de este país en el total del comercio de los países andinos.

La regulación laboral de Ecuador parece ser relativamente rígida. Las normas protegen a los que ya tienen empleo en lugar de promover la creación de nuevos empleos y se protege relativamente a los desempleados.<sup>24</sup> Si bien es cierto que la informalidad es una característica del mercado laboral de Ecuador, es un error concluir que eso sustituye la flexibilidad que provee una buena regulación laboral. Por un lado, los trabajadores informales contribuyen menos al PIB del país ya que la contribución de cada agente económico se debe calcular considerando la productividad marginal bruta de impuestos y ésta es claramente inferior para los trabajadores informales;<sup>25</sup> y además, la falta de leyes flexibles aumenta innecesariamente los riesgos de las empresas. No existe un buen sustituto a una moderna regulación laboral que brinde la protección deseada a los trabajadores y oportunidades de conseguir empleo a los desempleados sin que ello resulte en transferencias de rentas para los sindicatos u otros grupos de presión.

Respecto de la política fiscal anticíclica corresponde realizar algunas consideraciones adicionales a las planteadas en la sección 2 de este trabajo. En primer lugar, debe mencionarse que es conveniente: a) extender los plazos de vencimiento de la deuda pública para evitar ataques especulativos fundados en las dificultades para renovar las amortizaciones que vencen en momentos de restricción del crédito a países emergentes, y b) contar con un mercado secundario de alta liquidez para letras del Tesoro, de modo tal de facilitar su uso como colateral entre entidades financieras, moderar las fluctuaciones en la tasa de interés y facilitar el manejo de caja del Tesoro. Además, debe recordarse que una política de gasto público procíclica puede generar un atraso cambiario significativo porque el gasto estatal es intensivo en no transables. La prudencia en el gasto debe extremarse en los momentos de fuertes entradas de capitales producidas, por ejemplo, por un salto en el precio del petróleo, porque esa abundancia de dólares ya produce una tendencia natural a aumentar los precios de los insumos no transables (la conocida “Dutch disease”).

Asimismo, es importante que el gasto público tenga alguna flexibilidad nominal a la baja. En momentos en los cuales un shock externo desfavorable requiere una depreciación del tipo de cambio real importante, la rigidez que introdujo la dolarización puede compensarse con flexibilidad nominal en los precios privados, pero para que ello se materialice más fácilmente es necesario que el principal demandante de insumos y factores no transables (que en cualquier economía moderna es el Estado) pueda reducir su nivel de gasto. Los mecanismos de indexación (parcial o total) de pensiones y salarios maximizan la rigidez y sesgan el ajuste que se concentra en otras dimensiones (cantidades y otros precios relativos). Un inconveniente similar producen las asignaciones presupuestarias que aseguran ingresos a determinadas agencias públicas.

Un párrafo adicional merece la recurrencia en Ecuador de catástrofes naturales. Lo observado en el año 1997 lamentablemente, no es un fenómeno atípico. Las implicancias para la política fiscal de mediano plazo de este problema son obvias: el país debe mantener una posición fiscal algo mejor que otros que no enfrentan este tipo de catástrofes, porque cada tanto debe enfrentar un esfuerzo adicional significativo. En otras palabras debe generar algún ahorro por año (reflejado en un menor volumen de deuda) para hacer frente al costo puntual de las reconstrucciones. Se ha estimado que la catástrofe de 1997 produjo una pérdida de 13% del PIB y que los volúmenes de exportaciones no tradicionales cayeron 4% como consecuencia de los problemas en las cosechas

---

<sup>24</sup> Ver IMF (2000) op cit.

<sup>25</sup> Este es un ejemplo del costo de eficiencia en la asignación de recursos que produce la evasión.

agrícolas.<sup>26</sup> Para aproximar el impacto fiscal de esta catástrofe se debe computar la tasa marginal de impuestos sobre la pérdida del PIB. Ello arroja un valor del orden de 2.5% del PIB. Este valor es aproximadamente igual al aumento en el déficit no petrolero de las cuentas del Estado observado entre 1996 y 1998 (del orden de 2% del PIB). En la medida en que la recurrencia de catástrofes de este tipo se presenten cada una década se requiere una mejora en la posición fiscal de largo plazo de aproximadamente 0.2 a 0.3% del PIB en cada año para autogenerar los recursos que faltarán en los momentos de crisis.

## **5. Las Instituciones fiscales en Ecuador: Los problemas de los 90s y la reciente búsqueda de soluciones**

Instituciones fiscales comparadas y el caso de Ecuador. En los últimos 15 años, el análisis de los determinantes del desempeño fiscal ha puesto atención preponderante sobre el esquema político e institucional que determina a la política fiscal. Trabajos tanto analíticos como empíricos, así como evaluaciones de políticas en muchos países, han establecido una relación estrecha entre las instituciones y los resultados fiscales.

Una de las principales contribuciones del análisis ha sido la caracterización de los problemas de incentivos que existen en esquemas institucionales débiles, donde decisiones descentralizadas sin reglas o procedimientos adecuados generan incentivos para el sobregasto y el déficit. Este es el denominado enfoque del problema de la propiedad común, un término prestado de la literatura sobre externalidades competitivas que afectan a los recursos naturales. En este ambiente, los agentes económicos perciben el beneficio pleno de sus acciones mientras que la propiedad común diluye el costo entre todos los participantes, dando lugar a una extracción excesiva. Esta asimetría, cuando es trasladada al ámbito de la política fiscal, implica que la ausencia de reglas restrictivas o de coordinación de procedimientos, crea un sesgo hacia el gasto por decisiones descentralizadas que no internalizan los costos, llevando a resultados fiscales ineficientes. De este modo, el enfoque tiene implicancias generales sobre la caracterización de la naturaleza de las instituciones y resultados fiscales: existe una necesidad de arreglos institucionales o de procedimientos tales que restrinjan, corrijan o eliminen esos incentivos. En este sentido, reglas fiscales explícitas o procedimientos presupuestarios que llevan a que los participantes del proceso presupuestario internalicen los costos de los déficit fiscales van a dar lugar a resultados fiscales más eficientes.

Varias dimensiones del análisis han sido introducidas para caracterizar la naturaleza de las instituciones fiscales. Entre las más relevantes están los conceptos de fragmentación, centralización y transparencia. La fragmentación ocurre cuando existen muchos actores en el proceso presupuestario y cuando el proceso de toma de decisiones diluye el poder entre esos participantes. La centralización del proceso presupuestario involucra provisiones institucionales que son conducentes para o equivalentes a internalizar parcial o totalmente los costos de las decisiones. La transparencia significa procedimientos presupuestarios que proveen información clara sobre todos los aspectos de la política fiscal.

Estas dimensiones están obviamente interrelacionadas entre ellas y sirven para caracterizar inicialmente a la política fiscal. En un extremo un proceso de decisiones de la política fiscal que es

---

<sup>26</sup> Estimaciones de la CEPAL citadas en IMF (2000).

demasiado fragmentado y no sujeto a restricciones va a conducir a un sesgo hacia déficit. En este caso un movimiento hacia la centralización aparece como una corrección del problema que puede ser lograda de diferentes formas. En primer lugar, limitando el número de actores en el proceso de elaboración presupuestaria. Segundo, centralizando la autoridad en una parte ‘responsable’ o ‘empresario fiscal’. Tercero, implementando reglas de toma de decisiones y/o procedimientos presupuestarios cooperativos entre los participantes relevantes en la política fiscal y en la determinación del presupuesto. Mientras que el primer y segundo puntos son obvios, el tercero acepta la necesidad de descentralizar el gasto pero restringe las decisiones a través de reglas o procedimientos. En este último aspecto, tanto reglas como procedimientos son dentro de esta terminología entendidas como un movimiento hacia la centralización, a pesar de que son diferentes en tanto involucran metas o restricciones explícitas en el primer caso, que pueden ser preferibles cuando se introducen aspectos de transparencia y control.

Precisamente la transparencia es un aspecto crítico cuando se considera la centralización de la política fiscal. En un ambiente fragmentado, la transparencia es menos importante: los procedimientos presupuestarios pueden ser plenamente transparentes y todavía mostrar un serio sesgo hacia el déficit, en tanto el problema está con los incentivos más que con la información. Esto puede ser calificado por el hecho que procedimientos no transparentes aumentan los problemas de incentivos en ambientes muy fragmentados. No obstante el punto general es que la demanda por transparencia es más alta bajo centralización de decisiones. Además, debe tenerse presente que la transparencia significa más que la distribución y disponibilidad de información al públicos y evaluadores de la política fiscal. Los presupuestos que incluyen numerosas cuentas especiales o que fallan en consolidar todas las actividades fiscales o del sector público en una sola medición no son transparentes per se. Así, dentro de las evaluaciones de transparencia ha sido común incluir el ámbito de los pasivos escondidos, la autonomía de endeudamiento de otras agencias públicas y la incapacidad del gobierno central de evitar cargar con la responsabilidad de deudas originadas en otras partes del sector público o privado.

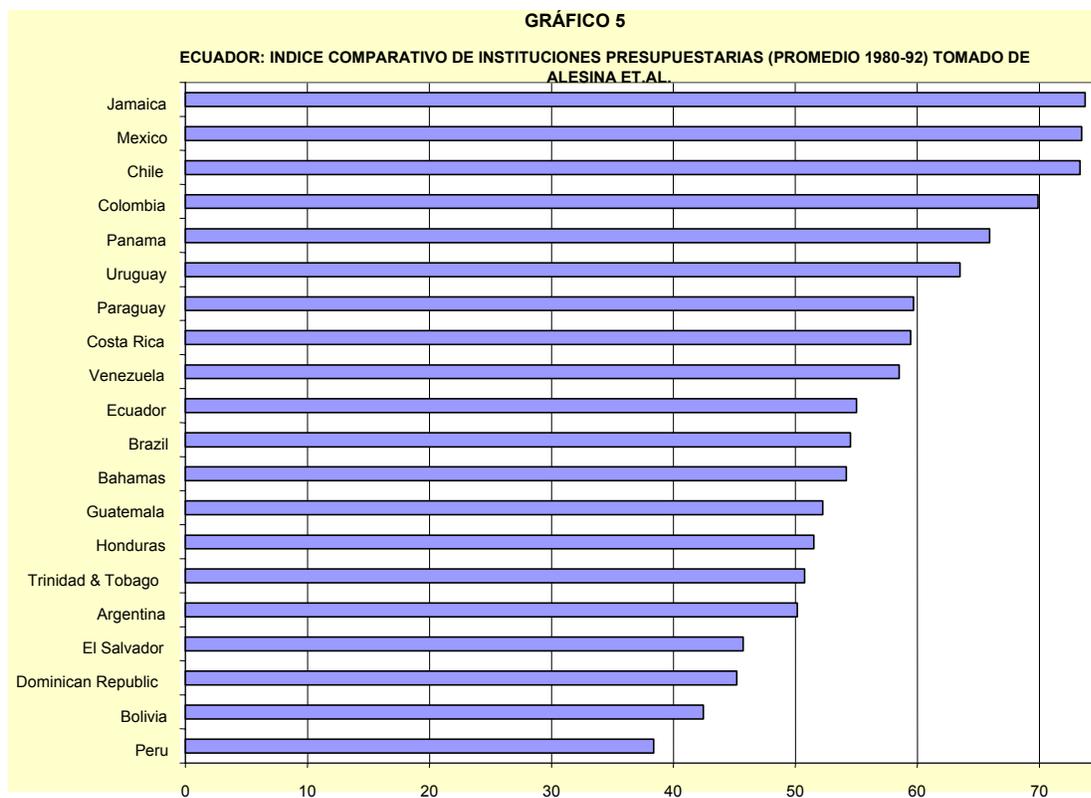
Varios estudios empíricos y estudios de casos han focalizado sobre estos temas en la práctica. Estos estudios pueden separarse entre evaluaciones entre países –con datos de corte transversal- de los resultados fiscales que son explicados por variables seleccionadas para aproximar la calidad de las instituciones fiscales, y estudios de caso que se focalizan en temas más específicos y con mayor detalle en países individuales.

Estudios iniciales de la relación entre instituciones y resultados fiscales trataron de desarrollar medidas resumen de las instituciones fiscales para explicar el desempeño fiscal medido a través del déficit y la acumulación de deuda. Para la Unión Europea, von Hagen (1991, 1992) y von Hagen y Harden (1995) encontraron un impacto significativo sobre el déficit y el ratio de deuda de un índice comprensivo de instituciones presupuestarias. Esta metodología fue extendida para Latinoamérica en estudios llevados a cabo en el ámbito del departamento de investigaciones del BID. Alesina y otros (1999) desarrollaron un índice de instituciones presupuestarias en 20 países de la región para el período 1980-92 y relacionaron el mismo con los déficits o superávits primarios.<sup>27</sup> Utilizando datos más recientes, Stein et.al (1997) evaluaron la interacción entre los

---

<sup>27</sup> El índice se construyó a partir de información obtenida de un cuestionario respondido por autoridades presupuestarias que contenía 10 preguntas (ver el **Cuadro 9**). Las respuestas fueron ordenadas desde 0 a 10 de acuerdo con una separación entre procedimientos presupuestarios considerados como fragmentados o colegiados y procedimientos considerados jerárquicos o centralizados. Las primeras tres preguntas se

sistemas electorales, las instituciones presupuestarias (actualizando el índice anterior para el período 1990-95) y los resultados fiscales, extendiendo los resultados al incluir la relación entre deuda y PIB como medida de desempeño (además del superávit o déficit primario) así como el grado de proclividad de la política fiscal y el tamaño del gobierno. Ambos estudios refuerzan la idea de que las instituciones son determinantes del desempeño fiscal, aún cuando la metodología tiene algunos problemas respecto del grado de sustituibilidad de los componentes del índice, la limitación para captar bien ciertas especificidades de los países y (en el caso de Alesina et.al., 1999) el uso del superávit primario como indicador de desempeño en economías en donde la frecuente aparición de pasivos fiscales hace que la dinámica de la deuda incorpore ‘sorpresas’ y no se corresponda bien con las medidas de superavit o déficit.



relacionan con las restricciones sobre el déficit. La pregunta 4 se relaciona con el grado en que las instituciones son jerárquicas o colegiadas durante la etapa de preparación del presupuesto. Las preguntas 5 y 6 reflejan el poder relativo del gobierno y del congreso durante las discusiones del presupuesto. La pregunta 7 se relaciona con modificaciones al presupuesto y quien comanda la iniciativa o la supervisión. La pregunta 8 observa si el gobierno puede cortar gastos una vez que el presupuesto ha sido aprobado (aquí la interpretación es que los dos extremos de “sí a discreción” y “no” muestran instituciones presupuestarias débiles mientras que reglas que hacen depender la decisión del desempeño fiscal son mejores). Las dos preguntas finales se relacionan con la transparencia, en particular si el control del gobierno central sobre el presupuesto puede ser minado o debilitado por el comportamiento de otras agencias públicas, en particular en relación a las garantías (explícitas o implícitas) sobre deudas y a los límites al endeudamiento.

El **Gráfico 5** y el **Cuadro 9** muestran el desempeño absoluto y relativo al resto de la región de Ecuador tomados del trabajo de Alesina et.al (1999) tal que sirve como una diagnosis inicial de cual han sido históricamente los problemas de Ecuador en la materia, dar una idea de los problemas institucionales de los noventa y sugerir un punto de partida que ha buscado ser modificado más recientemente.

**CUADRO 9**

**ECUADOR: DIAGNOSIS DE INSTITUCIONES FISCALES EN LOS AÑOS 90 A PARTIR DE UN CUESTIONARIO (Alesina et.al., 1999)**

	Pregunta (síntesis)	Rango de Puntaje	Puntaje de Ecuador	Desempeño relativo de Ecuador
1	Qué límites constitucionales existen sobre el déficit fiscal?	(0-5)	5.00	1
2	Existe un requerimiento legal para la aprobación de un programa macroeconómico previo a la presentación del presupuesto en el Congreso? Cuan importante es este requerimiento en la práctica?	(0-10)	5.00	9
3	Qué clase de límites existe al endeudamiento del gobierno?	(0-10)	0.00	18
4	Es la autoridad del Ministro de Finanzas mayor que la de otros ministros en los temas presupuestarios?	(0-10)	10.00	1
5	Restricciones al contenido de las modificaciones al presupuesto por el Congreso: El Congreso sólo puede hacer modificaciones...	(0-10)	7.50	1
6	Qué ocurre si el Congreso rechaza el presupuesto o no lo aprueba en los tiempos fijados constitucionalmente?	(2-10)	10.00	1
7	Puede el presupuesto ser modificado después de la aprobación del Congreso?	(0-10)	5.00	13
8	Esta el gobierno legalmente investido para cortar el gasto luego de que el presupuesto ha sido aprobado?	(0-10)	10.00	1
9	Asume típicamente el gobierno central deuda originalmente emitida por otras agencias públicas? En que circunstancias?	(0-6.66)	0.00	17
10	Pueden estas agencias endeudarse de modo autónomo?	(0-10)	2.50	15
<b>Total</b>		<b>(2-91.66)</b>	<b>55.00</b>	<b>10</b>

Del gráfico y el cuadro anteriores surgen algunos aspectos importantes para el diagnóstico de los problemas históricos de las instituciones fiscales en Ecuador. En primer lugar, Ecuador ha tenido en los ochenta y parte de los noventa un nivel de calidad intermedio de instituciones fiscales dentro de la región, alejada de los países con instituciones más robustas (como Jamaica, Chile y México) pero distante también de los casos más débiles. Este nivel del índice y posicionamiento relativo en el ranking se mantiene en la extensión del mismo que hacen Stein et.al (1998) para el período 1990-95.

En segundo lugar, un examen del Cuadro 9 muestra que este nivel promedio de la calidad de las instituciones fiscales resulta de un relativo buen desempeño en muchas dimensiones del índice y un muy mal desempeño en cuatro dimensiones. En particular, Ecuador se ha ubicado históricamente muy mal y entre los peores países de la región en las preguntas 3, 9 y 10 del cuestionario, que miran aspectos relacionados con el control de la deuda pública. En el caso de la pregunta 9 por ejemplo se evidenciaba el hecho de que el gobierno central terminaba asumiendo deuda de otras agencias, aún cuando no existieran garantías explícitas.

El problema que históricamente ha tenido Ecuador con las instituciones fiscales se deriva fundamentalmente de la ausencia de mecanismos que operen efectivamente para el control fiscal en el gobierno central y en otras agencias y niveles de gobierno que se traduce en restricciones de presupuesto “blandas” que generan endeudamiento que luego es pasado al gobierno central debido a que este no ha tenido restricciones efectivas al endeudamiento. Este diagnóstico se verifica en los datos aportados en el estudio de Stein et.al. (1998) donde se observa que Ecuador poseía (para la primera mitad de los 90) un nivel de deuda pública como porcentaje de los recursos fiscales más elevado que el que resultaba (a partir de una línea de regresión simple) de su nivel promedio de instituciones fiscales. Adicionalmente la información sobre la dispersión política en Ecuador (con indicadores tales como el número de partidos y el porcentaje de asientos en el Congreso del partido gobernante) mostraba la influencia desde las instituciones políticas.

La información anterior sirve para entender también la dirección de los esfuerzos recientes de Ecuador para encauzar una institucionalidad fiscal más robusta y la focalización sobre los esquemas de responsabilidad fiscal con mecanismos explícitos de control del endeudamiento y destinados a reducir la deuda. El esfuerzo en este sentido ha sido puesto en la promulgación de la ley de transparencia fiscal que da lugar a reglas explícitas para el control del gasto y del endeudamiento, para la conformación de fondos de estabilización fiscal y para la asignación del superávit primario a la reducción de la deuda pública como metas también explícitas.

El camino elegido para la puesta en marcha de reglas fiscales explícitas tiene su fundamento en el análisis y evaluación práctica de instituciones fiscales. Mientras que las implicancias generales del enfoque de la propiedad común son claras en la caracterización general, queda abierta la pregunta sobre si para mejorar el desempeño fiscal deben preferirse reglas que restrinjan explícitamente los resultados fiscales o procedimientos presupuestarios (que reasignan autoridad y facilitan la coordinación). La preferencia por reglas fiscales explícitas (estatuarias o constitucionales) tales como presupuestos equilibrados, restricciones al endeudamiento y límites al crecimiento del gasto, está basada en el diagnóstico que problemas de diseño constitucional o de elevados costos de transacción en la política hacen que sea difícil diseñar y mejorar los procedimientos presupuestarios y la política fiscal.

Sin embargo, estudios recientes (como por ejemplo, Kennedy y Roberts, 2001) han argumentado que las reglas fiscales no son una condición necesaria para la obtención de buenos resultados fiscales dado que estos han sido obtenidos en contextos sin esas reglas explícitas. Ellos usan evidencia de varios países desarrollados para mirar el desempeño obtenido bajo reglas fiscales y el caso de Canadá, como ejemplo de consolidación fiscal sin reglas explícitas al nivel Federal (que es donde se han producidos los mayores progresos). De acuerdo a su evaluación la verdadera prueba de las reglas fiscales (esto es, las recesiones) no ha tenido lugar en muchos casos (tales como los EEUU, donde esas reglas existen a nivel de estados) o ha dado lugar a reversiones (por ejemplo en Japón). Estos autores no dicen que las reglas no sean útiles sino más bien que la visión de que las mismas son necesarias y suficientes para implementar resultados fiscales no está probado en todos los contextos.

Estos estudios sin embargo no pueden usarse como argumentos en contra de las reglas y menos en contexto en donde la demanda por una consolidación fiscal es fuerte como en los países en desarrollo. La pregunta relevante, más que reglas explícitas que restringen resultados versus diseño de procedimientos fiscales, es buscar una complementariedad entre ambos y observar si la

introducción de reglas ayuda a mejorar los resultados fiscales. La respuesta en el caso de Ecuador es afirmativa y por lo tanto el actual proceso de búsqueda de consolidación fiscal parece apropiado.

Más bien la evidencia muestra la necesidad de que las reglas fiscales en el caso del Ecuador sean efectivas e implementables y que se cuide y se restrinja de manera particular la aparición de pasivos contingentes en forma de endeudamiento público. Una parte de esas contingencias pueden ser resueltas utilizando fondos fiscales contingentes pero en otros casos se trata de límites estrictos a la generación de pasivos fiscales en áreas distintas del gobierno central como son la seguridad social y las empresas públicas.

Los tres tipos de reglas fiscales.<sup>28</sup> Las restricciones a la política fiscal procuran asegurar a los agentes económicos que el gobierno no llevará adelante políticas inconsistentes, ya que muchas veces puede existir la tentación de hacerlo (un ejemplo son los ciclos electorales). También son necesarias en los casos de integración económica entre países para evitar que los desbordes fiscales en uno generen problemas en los socios comerciales, sobretodo si ambos comparten la misma moneda como ocurre en el área del Euro.

Existen tres tipos de reglas fiscales: a) restricciones a la deuda y los déficits públicos; b) límites a la expansión de gasto estatal; y c) aquéllas que procuran mejorar la transparencia en la información y el acceso del público a la misma. Aún cuando es común que se combinen dos o todas ellas en casos particulares, las reglas a) se identifican con el tratado de Maastricht, las b) con los Estados Unidos, y las c) con Nueva Zelandia y Australia.<sup>29</sup>

Los topes al déficit público han sido criticados porque pueden resultar en procíclicos. Por ello el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo de 1997 estableció que además de los techos de 60% a la deuda bruta y 3% al déficit fiscal, los países miembros de la Unión Europea tenían que lograr el equilibrio fiscal (o superávit) a lo largo del ciclo, pero mantuvo los topes del acuerdo inicial inalterados. El problema de utilizar únicamente una regla basada en el equilibrio a lo largo del ciclo es que la misma es más fácilmente manipulable dado que hay que estimar el producto bruto potencial.

La regla de expansión del gasto habitualmente requiere que si se exceden algunas partidas se deben recortar otras. En los momentos de receso en que habitualmente aumentan los pagos por transferencias ello lleva a reducciones en el resto de las partidas presupuestarias que pueden terminar por debajo de lo requerido por las necesidades de gasto de largo plazo. Pero las reglas de gasto tienen la gran ventaja de ser auditables más fácilmente, son claras para las unidades presupuestarias y dependen exclusivamente de actos propios del gobierno (en cambio, el déficit también depende de la evolución de la actividad económica).

Las normas que procuran mejorar la transparencia establecen guías para la política fiscal, con objetivos claros para las unidades presupuestarias, enfatizando la consistencia de largo plazo.

---

<sup>28</sup> Para más detalles ver IMF (2001) Capítulo 3 y las referencias allí citadas.

<sup>29</sup> En el caso de Nueva Zelandia el Acta de Responsabilidad Fiscal de 1994 pone más énfasis en transparencia que en metas numéricas. Sin embargo, el gobierno definió metas de prudencia fiscal en materia de deuda pública desde los niveles de 30% del PIB (1996/97) hasta menos del 20% en el 2002. Nueva Zelandia tenía una deuda pública de alrededor de 50% del PIB a comienzos de los 90.

Además, prevén un mayor acceso del público a la información fiscal por medio de reportes claros que muchas veces son auditados por empresas privadas.

En la práctica los países han tendido a combinar más de una y a agregar otros conceptos como la regla dorada que rige en Inglaterra y Alemania que impide endeudarse para financiar gasto corriente. En el caso de Brasil, se han agregado límites al porcentaje de gasto en personal de los tres niveles de gobierno y se ponen trabas importantes para evitar que el gasto aumente en los años electorales. Los topes de deuda, en general, no se han fijado a partir de estudios de sostenibilidad muy sofisticados sino en casos de deuda considerada alta.

La ley de responsabilidad de Ecuador. Recientemente, Ecuador ha aprobado la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal. Esta norma introduce varios cambios positivos en diferentes instituciones fiscales.

- Mejora los aspectos presupuestarios al introducir la figura del Plan plurianual que el presidente de la República deberá presentar al comienzo de su gestión y que los organismos del Estado deberán tener en cuenta en sus decisiones de gasto e inversión.
- Introduce la figura de las directrices presupuestarias que elaborará cada año el Ministerio de Economía y Finanzas y que serán de cumplimiento obligatorio para todas las instituciones que integran el Presupuesto General del Estado, empresas públicas e instituciones financieras públicas.
- Mejora la transparencia del presupuesto al obligar a incluir información sobre pasivos contingentes y riesgos fiscales que puedan afectar los recursos públicos y limitar la deuda flotante al cierre del año al 5% de los ingresos de cada organismo del período enero-noviembre de cada ejercicio.
- Controla mejor el resultado fiscal al facultar al Ministerio de Economía y Finanzas a recortar los gastos si los ingresos corrientes no petroleros de un trimestre fueron inferiores a los presupuestados. Si esa situación se da durante los primeros tres trimestres del año el Ministerio podrá compensar el faltante con los recursos del fideicomiso que crea la propia ley.
- Establece reglas macrofiscales en varias dimensiones. Por un lado, se limita el crecimiento del gasto público a 3.5% real por año. Por otro, se establece que el déficit fiscal no petrolero debe reducirse en 0.3% del PIB por año hasta llegar a cero. Además, se fija un techo a la deuda pública de 40% del PIB que luego de alcanzado no puede ser superado y se crea un fondo de estabilización fiscal que se integra con el 20% de los ingresos petroleros hasta alcanzar 2.5% del PIB. El 80% restante en la versión enviada por el Poder ejecutivo se destinaba a reducir la deuda, pero en la finalmente aprobada por el Congreso se redujo al 70% dejando que el 10% restante se pueda erogar en gasto en educación y salud.

La versión aprobada por el Congreso ha despertado algunas críticas.<sup>30</sup> Se habría flexibilizado la meta fiscal al permitir que el rescate de deuda que se debe hacer con el 70% de los ingresos petroleros se destine a saldar deudas del Instituto de Seguridad Social, se habría establecido que el incremento de los ingresos petroleros y no la totalidad de la facturación del nuevo oleoducto en

---

<sup>30</sup> Para un resumen de las críticas, ver Credit Suisse First Boston (2002)

construcción se destine al fondo de estabilización (esto lo reduciría de aproximadamente USD 400 millones a USD 150 millones), y se autorizaría el uso de los recursos del fondo de estabilización para hacer frente no sólo a contingencias originadas en la reducción de ingresos petroleros sino a emergencias de gasto público.

Estos cambios relajarían la disciplina fiscal que pretendía incluir el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo y sería conveniente su reformulación. De todas maneras, cabe realizar algunos comentarios adicionales a la nueva institucionalidad fiscal que se ha introducido en Ecuador.

**Credibilidad de la norma.** En muchos países de la región se plantea la duda de cuán creíbles son las restricciones para acotar efectivamente la tendencia a excesos fiscales que ha caracterizado a varios países. En este sentido la ley ecuatoriana tiene algunos elementos positivos, pero también despierta algunas dudas. Dentro de los primeros se destaca la incorporación al presupuesto de los aportes al fondo de estabilización. Ello tiende a reducir la visibilidad de los superávits presupuestarios y los protege del oportunismo político. Dentro de las segundas, las penalidades que prevé la ley establecen alguna discrecionalidad en las que efectivamente se aplicarán a los funcionarios que no la cumplan. En este sentido, hubiera sido preferible que se establecieran más claramente los criterios que se deben seguir para graduar las penas (por ejemplo, en función del grado de incumplimiento o la reincidencia). También sería importante prever en los acuerdos con organismos multilaterales de crédito qué límites no pueden sobrepasarse para mantener los desembolsos de los mismos. De esta manera, al condicionar el financiamiento futuro al cumplimiento de la Ley se aumentan las oportunidades para que el Ministerio de Economía y Finanzas pueda aplicarla con rigor.<sup>31</sup>

**El monto del fondo de estabilización.** La ley prevé crear un fondo de estabilización de los ingresos petroleros equivalente a 2.5% del PIB. La simple lectura de las cifras del Cuadro No. 1 muestra que ese monto no es suficiente para lidiar con un shock severo. Los ingresos petroleros del gobierno de Ecuador se redujeron de 8.24% del PIB en el año 1996 a 6.40% en 1997 y a 4.59% en 1998. Aún cuando se hubiera contado con el ahorro del fondo de estabilización se puede observar que los 2.5% del PIB se hubieran agotado prácticamente al cabo del primer año del problema. Parecería entonces que el fondo se ha diseñado mirando los apartamientos en relación al promedio de ingresos petroleros, cuando debería poder hacer frente a una caída potencialmente mayor, ya que en los momentos de auge el proceso de acumulación se agota luego de alcanzada la cifra objetivo. Este comentario sería menos importante si Ecuador tuviera fácil acceso a los mercados de capitales. Pero ello difícilmente ocurra hasta que se observe una reducción importante en la deuda pública. Si se alcanzara esa facilidad los eventuales faltantes del fondo podrían ser provistos con mayor deuda.

**La meta de deuda pública.** La meta de deuda pública de mediano plazo fijada en 40% del PIB parece algo elevada por las razones apuntadas en las secciones precedentes; hubiera sido preferible que el máximo se fijara en alrededor de 30% del PIB. Es importante tener en cuenta que si el techo se fija en 40% la deuda en momentos normales debe ser inferior a ese valor para que pueda aumentar en los momentos de receso y así poder mantener los niveles de gasto público en sus

---

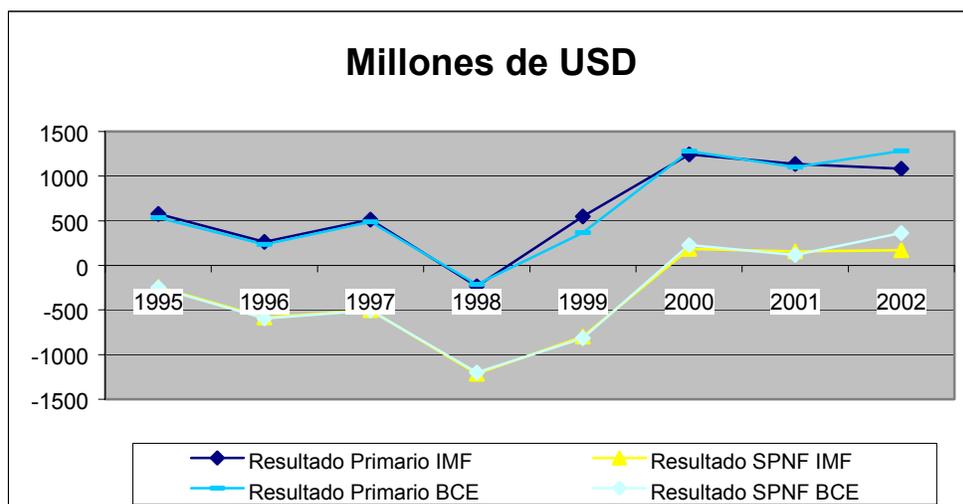
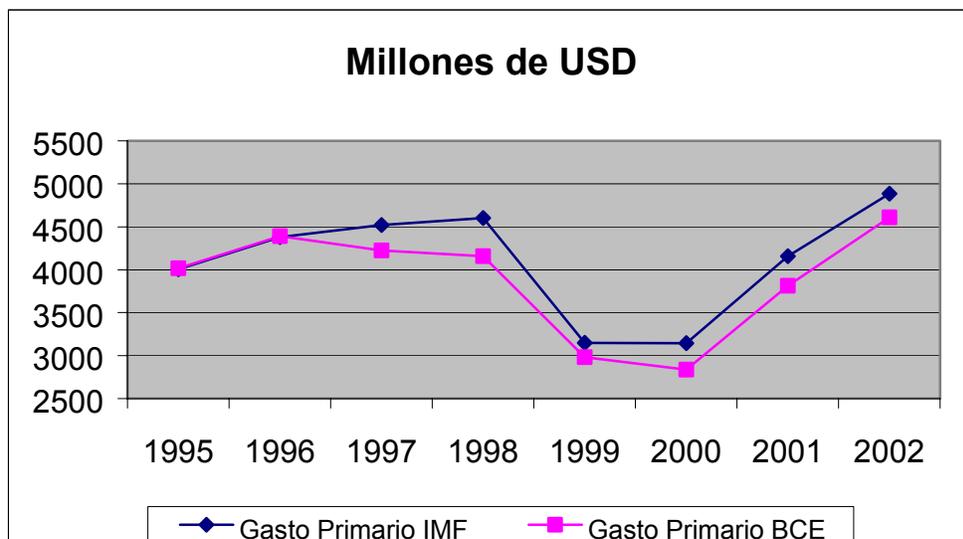
<sup>31</sup> Esta sugerencia es un ejemplo de las medidas que se utilizan para aumentar la credibilidad de las normas legales en países que tienen algunas dificultades para asegurar los derechos de propiedad y en los cuales el poder judicial no posee una alta reputación. Hasta que se observe la mejora en la calidad de las instituciones domésticas se trata de introducir incentivos especiales que eviten el incumplimiento de las restricciones que introduce la ley fiscal.

valores de largo plazo. En los años de la crisis financiera la deuda pública creció alrededor de 40% del PIB, pero en años más normales los aumentos más importantes fueron del orden de 5% del PIB. Parecería que una meta prudente a obtener en momentos “normales” del ciclo económico es un nivel de deuda que se ubique, por lo menos, entre 8 y 10% del PIB por debajo del techo. En las simulaciones realizadas anteriormente se apuntó a un nivel de deuda de largo plazo del orden de 25% del PIB, que daría garantías de que el techo de 40% no será sobrepasado.

En este sentido, la ley pone un gran énfasis en el techo de 40% pero no obliga a buscar un valor más bajo para años “normales”.

**El ritmo de crecimiento del gasto público.** La meta de 3.5% de crecimiento del gasto público primario no es suficientemente restrictiva. El nivel de gasto público en dólares del año 2002 parece algo excesivo. Para reducir su peso sobre las actividades transables operan en el mediano plazo dos mecanismos: la inflación internacional relevante para el comercio de Ecuador y el crecimiento en la productividad (TFP). Ambos mecanismos operan muy lentamente, sobretodo si se analiza el comportamiento de la TFP hasta comienzos de los 90 (cifras negativas según IMF 2000). Es cierto que la ley no dice que el gasto debe crecer 3.5% real por año, sino que ése es el máximo permitido, pero hubiese sido prudente limitar el gasto a un incremento real inferior al menos por dos o tres años, hasta que se consolidaran los logros fiscales que Ecuador ha concretado en los últimos dos ejercicios. Aunque la redacción parece correcta, sería prudente también aclarar que una expansión inferior a la máxima permitida no habilita para aumentos superiores en años siguientes, para evitar la posibilidad de un salto abrupto en el gasto. Además, también debe hacerse alguna salvedad para evitar una proyección muy “optimista” de los precios combinados que resulte en un aumento del gasto superior al previsto en la norma. Ello requiere de algún control realizado por organismos fuera del gobierno.

**Apéndice al Capítulo I. Diferencias en las series fiscales del BCE y del IMF**



## **Referencias al capítulo I**

Adelman, M. (1987). “Riesgo y competencia en la adjudicación de derechos de petróleo y gas”. En Guadagni, A. (Editor). La Nueva Frontera Petrolera. ¿Riesgo Político o Riesgo Empresario?. Ediciones Energeia. Buenos Aires.

Alesina A., R. Hausmann, R. Hommes and E. Stein (1999), “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”, Working Paper No. , Research Department, IADB. Banco Interamericano de Desarrollo. “Ecuador SEP. March 31, 2002.”. mimeo.

Ahumada, H. y Garegnani, M.L. (2002); “Testing the Exogeneity of Argentina Devaluation and Default Risks in Retrospect” (mimeo). University Torcuato Di Tella, July.

Carrasquilla, A. y Galindo, A. (2001) “Ecuador: Macroeconomics and Debt Sustainability”. (mimeo) November. Trabajo preparado para el BID.

Chalk, N. (1998) “Fiscal Sustainability with Non-Renewable Resources”. Fiscal Affairs Department WP/98/26. A Working Paper of the International Monetary Fund (March).

Credit Suisse First Boston. Emerging Markets Economics Daily. Latin America. May 23, 2002.

Edwards, S. (2002) “Debt Relief and Fiscal Sustainability”. NBER Working Paper No. 8939. May.

Goldman Sachs. EMEA. Economics Analyst. Varios issues.

International Monetary Fund (1999). Economic Forum. Dollarization: Fad or Future for Latin America. June. Washington DC:

International Monetary Fund (2000). “Ecuador. Selected Issues and Statistical Annex”. IMF Staff Country Report No. 00/125. October.

International Monetary Fund (2001). World Economic Outlook. May. Fiscal Policy and Macroeconomic Stability. Washington DC:

Kennedy S. and J. Robbins (2001), “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, Working Paper 2001-16, Department of Finance, Canada.

Leme, P. (2001) “Focus: Issues and Outlook for 2002. Emerging Markets in the Global Picture. EMEA. Economics Analyst. Central & Eastern Europe , Middle East & Africa. Issues No. 01/24. Goldman Sachs 14/12/2001.

Loayza, H., Schmidt-Hebbel y Servén, L. (2000); “What Drives Private Saving Across the World?”. Review of Economics and Statistics, May.

López Murphy, R., Navajas, F., Urbiztondo, S. y Moskovits, C. (1999). “Consumption, pension reform and saving in Argentina” en Reinhart, C. (Ed.) Accounting for Saving. Financial liberalization, capital flows and growth in Latin America and Europe. IDB. Washington DC.

Samwick, A. (1999); "Is Pension Reform Conducive to Higher Saving?" (mimeo). Dartmouth College, November.

Stein E., E. Talvi and A. Grisanti (1998), "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience", Working Paper 367, RES, Inter-American Development Bank.

von Hagen J., (1991), "A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Constraints", *Journal of Public Economics*, 44, 199-210.

von Hagen J., (1992), "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", Economic Paper 96, Commission of the European Communities, DG for Economic and Financial Affairs.

Von Hagen and I. Harden (1995), "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline", *European Economic Review*, 39, pp.771-79.

## Capítulo II. Pasivos eventuales en el régimen de previsión

*Déficit actuarial y de caja en sistemas previsionales.* La principal deficiencia de los sistemas de previsión maduros organizados bajo la forma de reparto, es la insostenibilidad financiera que se deriva tanto de factores demográficos como de diseño. El aumento de la esperanza de vida junto con la reducción de las tasas de natalidad disminuye la proporción de activos que financian las pensiones de una población pasiva que crece en términos absolutos y relativos. El ajuste de los parámetros del sistema (años de aporte, edades, tasas contributivas, etc.) si bien corrige el desequilibrio en el corto plazo, aumenta los incentivos que ya existen para tratar de eludir el incremento implícito en tales ajustes en la tasa contributiva. El ajuste de los parámetros mantiene el equilibrio de caja, a costa de que puede no resolver o aún incrementar en el largo plazo –por el negativo impacto sobre los incentivos de una caída en la tasa de retorno de los aportes- el déficit actuarial.

La reforma que transforma un sistema de reparto en uno de capitalización o mixto, si bien procura mejorar la correspondencia en el largo plazo entre contribuciones y beneficios, y por dicha vía reduce potenciales desequilibrios fiscales y de financiamiento futuro, resigna ingresos en el presente, o una parte de los mayores ingresos asociados al crecimiento económico y la estabilización, a efectos de que los mismos se deriven desde el sistema público al pilar de capitalización. La reforma es un movimiento hacia la reducción del déficit actuarial, pero al costo de introducir un mayor déficit de caja en el corto y mediano plazo (a menos que se eleven drásticamente las tasas contributivas, o que sólo los nuevos trabajadores ingresen al nuevo sistema –con lo que se minimiza la pérdida de ingresos fiscales-).

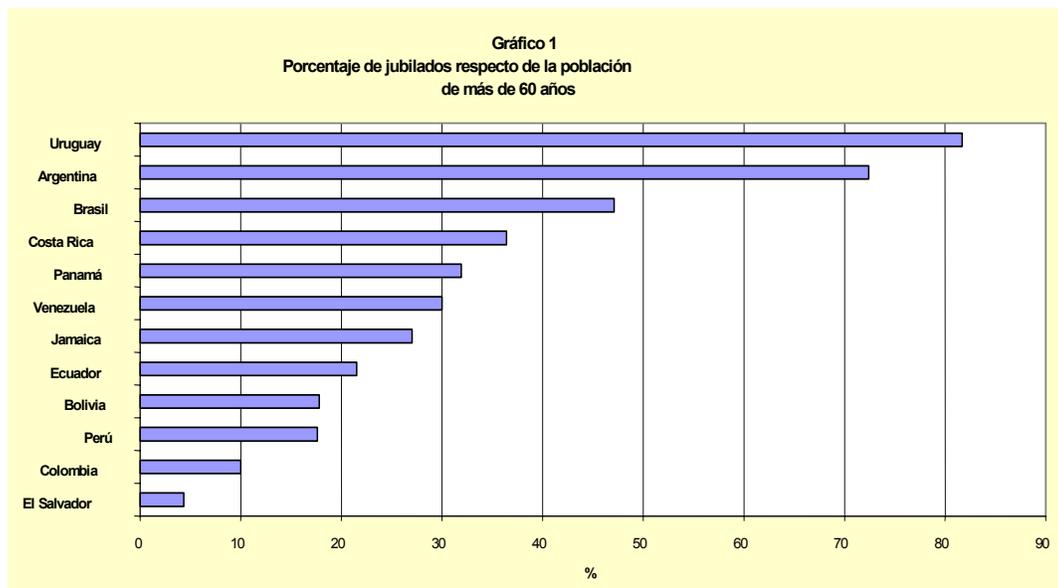
Frente a la alternativa de reformas del primer tipo –limitadas a cambios paramétricos- o del segundo tipo –que introducen cuentas de capitalización individual- surge la cuestión acerca de si estas últimas resuelven el problema del déficit actuarial, o sólo limitan su crecimiento por algún tiempo. Técnicamente el reemplazo por un sistema de capitalización puro implica una perfecta correspondencia entre contribuciones (capitalizadas) y beneficios, y en este caso el déficit actuarial desaparece en el sistema de previsión. Un sistema mixto, en cambio, puede mantener en forma transitoria o permanente un pilar público de reparto. Este sistema público encierra en general un alto riesgo de desfinanciamiento, en la medida que no se prevean mecanismos que limiten su expansión.

Tres de las cuestiones que pueden afectar el equilibrio del sistema público son, en primer lugar, la relación entre sistemas contributivos y no contributivos (prestaciones a población que no ha contribuido, o que no alcanza el período mínimo de cotización, o población al margen del sistema de previsión), en particular la fijación de mínimos en las pensiones no contributivas próximos a los mínimos determinados en el sistema contributivo. La segunda cuestión es la persistencia o el crecimiento de la economía informal; al no estar cubierta, esta población presiona por una expansión de las pensiones no contributivas. La tercera cuestión, vinculada en parte con las anteriores, es la existencia de subsidios cruzados entre programas de la seguridad social, en particular cuando el sistema de pensiones es administrado conjuntamente con programas de transferencias por diversos eventos como prestaciones por desempleo, transferencias familiares o programas básicos de salud para población activa y/o pasiva. Estos programas en general presentan un diseño que reduce la correspondencia entre aportes y beneficios, por lo que aún cuando existan “tramos” del sistema con rasgos de cuentas de capitalización, la tasa de retorno

para el individuo de aportar (o no) es la resultante del retorno conjunto sobre el total del sistema (no sólo sobre una porción que eventualmente capitaliza).

El paso por lo tanto de un sistema público de reparto en pensiones a un régimen mixto puede no garantizar que se introduzcan los incentivos adecuados que garanticen el equilibrio financiero en el largo plazo. El objetivo de este acápite es evaluar los riesgos que encierra la reforma reciente del sistema de pensiones en Ecuador en términos de su equilibrio de mediano y largo plazo.

*Ecuador antes de la reforma.* La proporción de población en el sistema de pensiones en Ecuador es relativamente baja, en parte por el alto grado de informalidad laboral. Los jubilados representan poco más del 20% de la población de más de 60 años (de hecho la edad de jubilación era hasta el año pasado de 55 años, pero se eleva a 60 años desde el año 2005), por lo que la incidencia fiscal de un eventual desequilibrio del sistema es –lo demás constante- menor en el corto plazo que la que resultaría de un sistema de amplia cobertura. De hecho el desequilibrio alcanzó un máximo en términos del PIB en la segunda mitad de los '90, con niveles en torno de 0.3% del PIB (bien por debajo de las experiencias de muchos países de la región). El desbalance era sin embargo mayor al informado, ya que 40% de las pensiones se abonaban con recursos del Tesoro. Parte del desequilibrio, por otra parte, puede con el tiempo aparecer fuera del sistema previsional, en la forma de una expansión de los sistemas no contributivos cuando se intenta forzar un aumento de la población cubierta por algún beneficio.

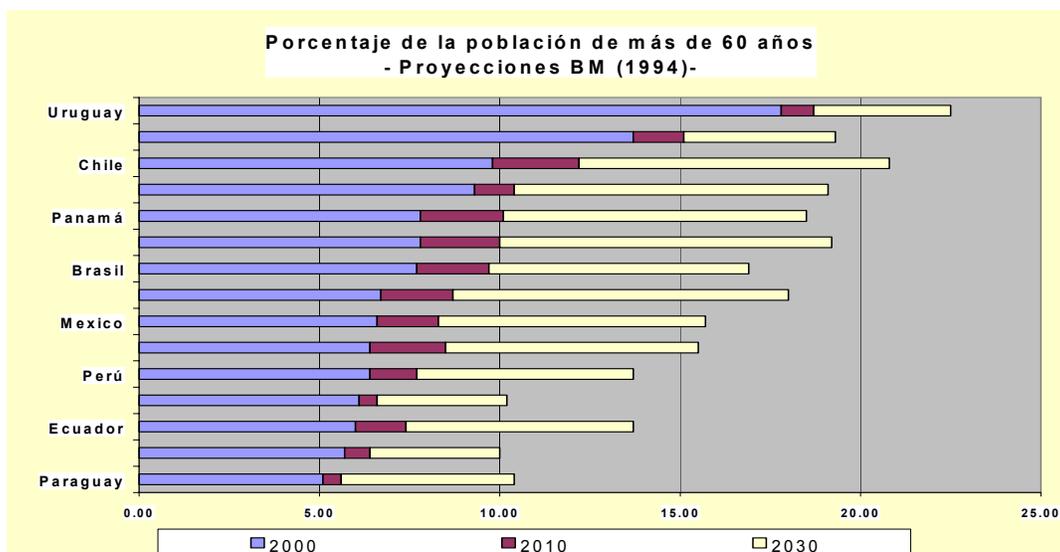


*Fuente: Banco Mundial (1994).*

Más allá de la limitada dimensión del déficit en el corto plazo, los indicadores disponibles muestran el creciente compromiso financiero del sistema de previsión público en Ecuador en la última década, que se proyectaba para el corriente siglo. A pesar de su condición demográfica inicial, con una baja proporción de población mayor de 60 años (es la sexta más baja entre 34 países de América Latina y el Caribe), el crecimiento relativo de la población adulta en la primera

mitad del siglo (hasta 2050) se estima algo mayor que el promedio de toda la región<sup>32</sup> lo que implica también proyectar un mayor aumento en la tasa demográfica de dependencia.

La tasa *económica* de dependencia a su vez (es decir, la proporción de contribuyentes respecto del total de pensionados) se ubicaba a mediados de los '90 en niveles bajos dada la demografía (en torno de 5 a 1), un nivel similar al de países con una estructura de edades relativamente mucho más madura como Chile, bien por debajo de países con tasas demográficas de dependencia similares (Méjico, Colombia, Guatemala).



Fuente: Banco Mundial (1994).

Los parámetros del sistema favorecían este desarrollo, y el gradual deterioro financiero, tal como se detalla a continuación.

*Edades de retiro.* El régimen permitía un retiro muy temprano del mercado laboral, en particular entre los más tempranos en países de América, con 55 años para hombres y mujeres<sup>33</sup>.

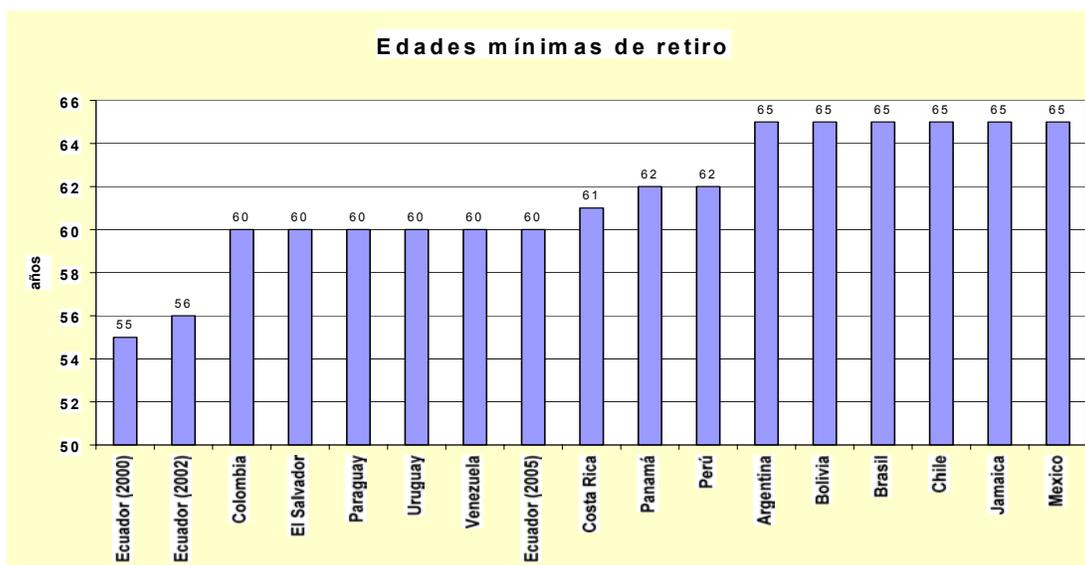
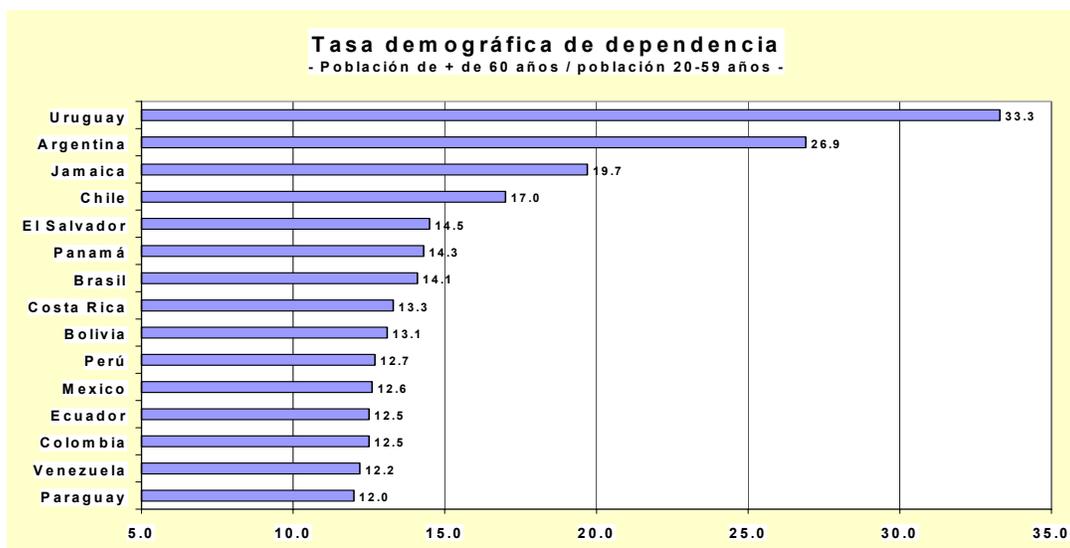
*Tasas de reemplazo.* Para quien hubiere cotizado por 30 años la tasa llegaba al 75% de la remuneración promedio de los mejores cinco años de afiliación, lo que computado sobre todo el período de aportes equivale a una tasa de reemplazo superior al 90%. Para 35 años de aportes la tasa legal se elevaba a 81.25%, y llegaba a 100% para 40 años de cotizaciones. Debe observarse que a partir de 35 años de cotización no existía límite (mínimo) de edad para la jubilación pública. Las elevadas tasas de reemplazo, junto con el retiro a edad temprana, requerían para el equilibrio del sistema muy altos períodos de cotización y altas tasas contributivas.

*Períodos de cotización.* Se establecían 30 años de aportes para acceder al beneficio a la edad mínima, un nivel alto en la experiencia comparada de Latino América. Sin embargo, a través de una tabla de equivalencia entre edad y años de aportes, ese requerimiento se reducía

<sup>32</sup> Las estimaciones en Banco Mundial (1994) indicaban que la razón de población de 60 años y más respecto del total tendría un crecimiento de 273% para Ecuador respecto de 205% para el promedio ponderado de toda la región (op. cit., pp.401ss.).

<sup>33</sup> Lora, E. y Pagés, C. (2000).

sustancialmente en años subsiguientes. En particular entre los 60 y 65 años existía un salto en los requisitos, que bajaban de 25 años a 15 años de aportes. En términos relativos con el resto de países de la región, Ecuador se encontraba pues en una situación intermedia. Requería por una parte un período mayor de cotización a los 60 años respecto de los países de la región que permitían el retiro a esa edad (25 años frente a 21.1 años), pero establecía un período menor para la población más vieja (15 años de cotización a los 65 años, frente a 20.5 años en promedio para el conjunto de países que establecían el retiro a partir de dicha edad).



Fuente: Banco Mundial (1994), Lora y Pagés (2000)

*Cotizaciones al seguro social.* La suma de aportes personales y del empleador era de 8.39% de la remuneración, incluyendo diversas porciones de la remuneración que quedaban exentas. Con la excepción de países de América Central y el Caribe, y de Venezuela, se trataba hacia fines de los '90 de la menor tasa contributiva en la región. El Estado cubría por ley hasta el

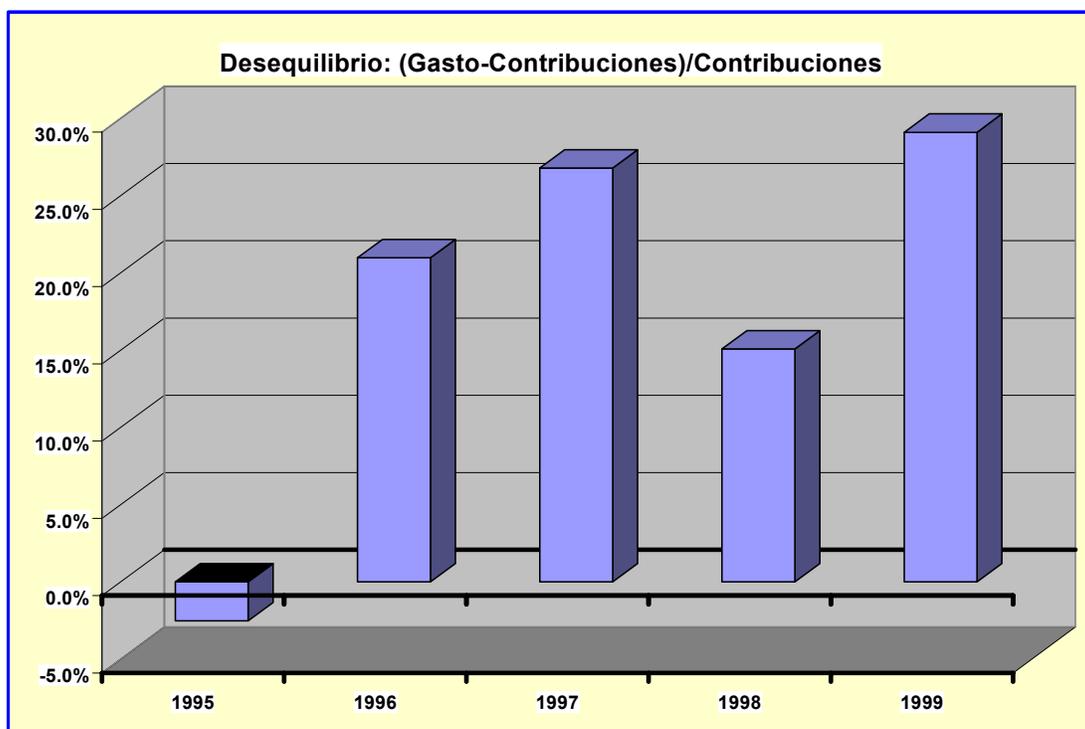
40% del déficit. Dadas las tasas de reemplazo, las edades de retiro y la baja proporción de cotizantes, se hubiera requerido en el mediano plazo elevar sustancialmente las cotizaciones y/o el aporte estatal para mantener el pago de beneficios.

*Rendimientos.* Una dimensión que afecta los incentivos de los agentes a participar y cumplir (o no) con el sistema, es el del rendimiento de los aportes realizados. En este aspecto, el rendimiento del sistema era inferior a la variación del PIB por habitante, y en promedio era también negativo. Iglesias y Palacios (2000) reportan que Ecuador mostraba que el rendimiento real neto de la variación del PIB per cápita, era negativo (-8% anual) y entre los más bajos de un grupo de países analizados, superando en la región sólo los casos extremos de Perú y Venezuela. La evolución demográfica sumada a los desequilibrios del sistema y al rendimiento real negativo, llevaron a que las reservas del sistema se debilitaran. Hacia 1998 el sistema invertía apenas el 5% de los ingresos totales (esa cifra era del orden del 50% en la década previa).

*Administración del sistema.* El IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social) estaba organizado como ente administrador de un sistema que, sobre la base de contribuciones personales y empresarias, y fondos del Tesoro, proveía objetivos múltiples: pensiones por vejez, invalidez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo y desempleo. Las debilidades administrativas se reflejaban en parte en altos costos administrativos, a pesar de la simplicidad que encierran los regímenes de reparto. Hacia comienzos de la década de 1990 se estimaba que los costos administrativos representaban 16.3% del gasto total en pensiones, nivel seis veces superior al registrado por el reparto en la Argentina y cuatro veces el costo relativo en Colombia en el mismo momento. En años subsiguientes creció el deterioro: el pago de sueldos y salarios representaba en 1999 el 27.2% de las contribuciones totales, mientras que –en sentido opuesto– las transferencias al sector privado representaban sólo 74.1% de las contribuciones al sistema.

La combinación de un diseño inapropiado, junto con debilidades administrativas y la propia transición demográfica, dieron lugar a un bajo nivel de cobertura (cotizantes y beneficiarios), un elevado nivel de evasión y un creciente desequilibrio financiero. Desde el punto de vista de los incentivos, era de esperar un alto nivel de evasión por al menos cinco razones: a) el valor presente del beneficio era siempre inferior al valor capitalizado de los aportes, b) era posible mantenerse fuera del sistema durante un período prolongado de tiempo, y luego reingresar de modo tal de maximizar el rendimiento de los aportes, c) siempre se podía obtener algún beneficio previsional con un mínimo de años de aporte, d) los controles administrativos eran débiles, e) existían fuertes inequidades entre distintos grupos de asalariados (requisitos más débiles para obtener los beneficios).

Entre 1995 y 1999 el sistema de seguro social agudizó su deterioro, ya que mientras los recursos del instituto oficial (IESS) crecieron 124.8% sus gastos totales lo hicieron en 167%. En cada uno de los años de la segunda mitad de los '90 la brecha entre gastos e ingresos se expandió, pasando de negativa en 1995 a positiva desde 1996 en adelante. En 1999 el desequilibrio global del sistema fue de 513 billones de sucres. Medidos en dólares corrientes, los ingresos alcanzaron máximo y mínimo en 1995 y 1999, respectivamente. Si bien los ingresos se recuperaron en los dos años siguientes, el diseño del sistema permitía proyectar un eventual retorno del desequilibrio, lo que impulsó la reforma de fines del año 2001.



*Fuente: FMI (2000).*

*La reforma del 2001.* La reforma de la seguridad social (RO 465 de Noviembre del 2001) no alteró el carácter del IESS en tanto administrador de un sistema general de seguridad social que incluye los mismos eventos por vejez, invalidez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo y desempleo. Se introdujo sin embargo una reforma al régimen de vejez, incluyéndose la creación de entidades administradoras de fondos de pensión por régimen de capitalización, las llamadas ACAP (Agencias Colocadoras del Ahorro Previsional), que pueden ser privadas o públicas (por mandato legal el IESS debe constituir una ACAP).

La reforma dio lugar a cambios en el financiamiento, con una pérdida de recursos fiscales que financiaban el régimen de reparto, en parte compensada por cambios en los principales parámetros del sistema. El nuevo sistema no está exento de generar –más allá de las condiciones iniciales– nuevos desequilibrios presupuestarios, que podrían derivar en un incremento de la deuda implícita y explícita de la seguridad social. Ello es producto tanto de cuestiones de diseño –a pesar de las reformas que mejoraron la solvencia de largo plazo–, como de la elevada proporción de trabajadores informales en Ecuador que compromete el financiamiento de algunos subsistemas de la seguridad social.

En el corto plazo sin embargo la estabilización de la economía favorece un aumento de los recursos tanto por efecto Tanzi sobre los ingresos como por la revaluación del tipo de cambio real. Las contribuciones totales a la seguridad social crecieron desde USD 228M en el año 2000 a USD 455M en el año 2001, un aumento de 99% frente a 52% de incremento en el resto de los recursos no petroleros del sector público. La tendencia a un mayor incremento relativo se mantiene en el primer trimestre del 2002. Obsérvese que la remuneración promedio medida en dólares corrientes en el sector privado creció desde menos de 80 dólares mensuales en 1999 hasta 121.3 dólares promedio en el año 2001, un incremento de poco más de 50% que eleva la base de aportes tanto al pilar público (aunque sólo por una porción del aumento) como al sistema de capitalización. En el

semestre enero-junio de 2002 el salario medio en dólares del sector privado se elevó nuevamente 15.4% hasta 140 dólares, según datos del BCE<sup>34</sup>.

En lo que sigue se evalúan los parámetros y características del sistema público que pueden incidir sobre el equilibrio financiero intertemporal, y se formulan algunas recomendaciones.

*Características generales.* El nuevo régimen es de carácter mixto, y resulta obligatorio para todos los menores de 40 años y los que se incorporen al sistema de seguro social obligatorio (SSO). Es optativo para los que tienen entre 40 y 50 años, y excluye a los mayores de 50 años. Se trata de un esquema con un primer pilar público de reparto (jubilación por solidaridad intergeneracional), un segundo pilar por ahorro individual obligatorio, y un tercer pilar de ahorro voluntario. El pilar público otorga una prestación del 50% de la remuneración promedio ajustada de los últimos 10 años, para los mayores de 60 años (hay un cronograma de ajuste de las edades de retiro hasta el año 2006) con 30 años de aportes registrados.

*El pilar público.* El nuevo sistema incluye un pilar público permanente, que si bien tiene carácter de reparto, mantiene un vínculo entre contribuciones y beneficios (es decir, no provee una prestación uniforme, o relacionada únicamente con el período de cotización). Este sistema es, desde el punto de vista de la información necesaria para su administración, más costoso que un sistema que provee un ingreso mínimo sólo sobre la base de aportes registrados (que superen un mínimo). Dado que existe un máximo –en general bastante bajo– para el beneficio por solidaridad intergeneracional, un sistema que sólo requiera determinar el número de imposiciones realizadas es desde el punto de vista informativo menos vulnerable al fraude, y contiene la información suficiente para establecer si corresponde o no el beneficio (aportó o no aportó, es decir 1/0), en la medida que el beneficio público sea uniforme. *Al determinar un beneficio público proporcional calculando la pensión sobre un subperíodo de aportes, el sistema mantiene incentivos a subdeclarar los ingresos.*

*Edades de retiro.* La edad de retiro es un parámetro que puede mantenerse indefinido en sistemas de capitalización. En estos casos en efecto es posible reemplazar la determinación del parámetro etéreo por el de una pensión mínima que el beneficiario debe comprar a la edad que elige retirarse. Para determinar dicha pensión, desde luego, cabe tener en cuenta su edad, fondo acumulado, eventual pensión de supervivencia, etc., elementos con los que la entidad aseguradora privada define el flujo de beneficios. Un umbral de edad demasiado bajo en un sistema de capitalización no genera riesgo fiscal (desfinanciamiento del sistema) a menos que el Estado actúe como proveedor de última instancia de una pensión mínima. Para un sistema público de reparto en cambio, la edad de retiro constituye un parámetro central, junto con el período de cotización y la tasa de reemplazo.

La edad mínima de retiro de 60 años vigente en forma general a partir del año 2005 coloca a Ecuador en el límite inferior de las edades vigentes en la mitad de los países de la región (con la excepción de Haití y Venezuela, la mitad de los países fijaron la edad de retiro a los 60 años, y la otra mitad por sobre esa edad). Sin embargo la ley contiene una cláusula de revisión automática cada 5 años, por la que se obliga a modificar la edad mínima de retiro con el objeto de que la

---

<sup>34</sup> Boletín de Estadística Mensual, Banco Central de Ecuador.

duración media del retiro “alcance” los 15 años<sup>35</sup>. *El test del sistema en materia de ajuste endógeno de parámetros se presentará pues en el año 2006 cuando se realice la primera revisión, la que deberá definir por un lado el concepto preciso de “duración media del retiro” (¿se refiere al beneficiario directo, o incluye de alguna forma a los beneficiarios supérstites?). En segundo lugar, debería introducir –en base al criterio de la ley- una diferencia por género (sexo) en las edades de jubilación, elevando relativamente la edad de las mujeres.*

*Periodos de cotización.* Se elevó el período de cotización mínimo para tener derecho a la jubilación sin límite de edad desde 420 (35 años) a 480 cotizaciones (40 años), lo que establece una base razonable (en particular para hombres) para mantener el equilibrio del sistema. *En este sentido, el equilibrio del sistema a lo largo del tiempo sugiere que la misma cláusula 189 que establece el recálculo de la edad mínima de retiro debería aplicarse al número mínimo de cotizaciones para acceder al retiro sin límite de edad (las 480 cotizaciones antes citadas).*

El período mínimo se mantuvo en 360 imposiciones (30 años), con una escala que permite elevar la tasa de reemplazo por dos conceptos: a) una mejora del 0.5% anual por cada 12 imposiciones adicionales al mínimo, hasta un tope de 2.5%; b) una mejora de 3% por cada año en que se difiere la edad de retiro, sin límite. De allí que a los 65 años, con 35 años de cotización, se obtiene una tasa de reemplazo de 67.5% (50 + 2.5 + 15), que compara con la tasa del 81.25% que otorgaba al régimen anterior a quien registrara 35 años de cotización, pero sin límite de edad.

Es necesario observar que el sistema permite la cotización de afiliados sin límite de edad. Algo menos del 6% de los afiliados superan, en efecto, la edad (mínima) de jubilación de 60 años, según datos del IESS (ver cuadro 1). Ello facilita conductas oportunistas que no parecen estar bajo control, como el alta de pensiones por invalidez o por eventos vinculados a riesgos del trabajo para activos mayores de 70 años<sup>36</sup>. *En materia de riesgos del trabajo, debería establecerse una reforma del régimen general que ajuste las primas al riesgo creciente con la edad, las condiciones psicofísicas y laborales (diferencias sectoriales y por establecimiento), reduciendo el subsidio cruzado no sólo entre empresas sino entre trabajadores jóvenes y los más viejos que “optimizan” las ventajas que ofrece el sistema. En el mismo sentido, las pensiones por invalidez deberían ser revisadas para que la prima de seguro capte los cambios en la probabilidad del evento (invalidez parcial o total) a lo largo del ciclo de vida. Estas reformas deberían dar lugar a sistemas de seguro que se financien plenamente por mecanismos de capitalización, separando los eventos y compensaciones por invalidez y riesgos laborales, del régimen de pensiones.*

*Años efectivos de cotización.* Algo menos del 50% de los afiliados activos parece cotizar en forma regular. De los cuadros 2 y 3 adjuntos se infiere que cada 5 años de incremento en edades, los años efectivos de cotización promedio crecen 2.4 años tanto para varones como para mujeres (las estimaciones del IESS, en este aspecto, indican que se ha procedido con escasa información).

---

<sup>35</sup> No está claro que dicha norma establezca un piso o un techo a la duración media de la pensión (y por lo tanto a la edad mínima de retiro).

<sup>36</sup> IESS (2001), págs. 20 ss.

<b>Cuadro 1</b>		
<b>Afiliados Activos Cotizantes en el año 2000</b>		
<b>Distribución por sexo y grupos de edad - Total País</b>		
<b>Grupos de edad</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>
14-19	11,518	12,881
20-24	66,863	96,018
25-29	85,614	129,178
30-34	77,895	120,194
35-39	74,480	106,500
40-44	64,755	89,048
45-49	51,241	69,136
50-54	33,576	48,016
55-59	21,353	31,078
60-64	13,969	19,692
65-69	8,512	10,769
70-74	4,628	4,822
75-79	2,461	2,247
80-84	1,125	871
85-89	508	338
90-94	173	113
>95	680	888
<b>Total</b>	<b>519,351</b>	<b>741,789</b>
<b>Total General</b>	<b>1,261,140</b>	
Fuente: en base a IESS, Noviembre 2001		

Cuadro 2  
Mujeres Afiliadas Activas Cotizantes en el año 2000, total País

<b>Grupos de edad</b>	<b>Número afiliados</b>	<b>Años de Aportes promedio</b>	<b>Incremento en años de aporte</b>
14-19	11,485	2.1	-
20-24	66,853	4.6	2.5
25-29	85,596	7.1	2.5
30-34	77,886	9.6	2.5
35-39	74,465	11.8	2.2
40-44	64,753	14.4	2.6
45-49	51,238	16.5	2.1
50-54	33,576	19.0	2.5
55-59	21,351	21.5	2.5
60-64	13,969	23.4	1.9
65-69	8,510	25.5	2.1
<b>Total y promedios</b>	<b>509,682</b>	<b>11.7</b>	<b>2.4</b>

Fuente: en base a IESS, Noviembre 2001

Tanto mujeres como hombres en edades próximas a la de jubilación muestran que se encuentran bastante lejos del requisito legal mínimo, ya que el promedio de años de aporte es de 21.5 años para ambos. Debe observarse sin embargo que la información adjunta elaborada por el IESS podría tener un alto grado de provisoriedad, lo que indica que la certificación de años de servicios por el sistema público sería también conjetural.

Cuadro 3  
Hombres Afiliados Activos Cotizantes en el año 2000, total País

Grupos de edad	Número afiliados	Años de Aportes promedio	Incremento en años de aporte
14-19	12,827	2.1	-
20-24	96,002	4.6	2.5
25-29	129,153	7.1	2.5
30-34	120,173	9.6	2.5
35-39	106,481	11.8	2.2
40-44	89,036	14.4	2.6
45-49	69,123	16.5	2.1
50-54	48,011	19.0	2.5
55-59	31,076	21.5	2.5
60-64	19,691	23.4	1.9
65-69	10,765	25.5	2.1
<b>Total y promedios</b>	<b>732,338</b>	<b>16.7</b>	<b>2.4</b>

Fuente: en base a IESS. Noviembre 2001

*Régimen de contribuciones.* La reforma elevó las tasas de contribución al régimen de seguro social. El nuevo nivel se fijó para trabajadores bajo el “régimen anterior” en el sector privado en: a) un aporte personal de 5% sobre salario base, b) una contribución patronal del 7% sobre salario de aporte, más aportes para fondo de reserva. Con los aportes para todos los fines del seguro social, un asalariado del sector privado contribuye con 9.35 puntos personales más 11.15 puntos patronales, más aportes para fondo de reserva. El Estado continúa financiando el 40% de las pensiones que paga el IESS. En el largo plazo la reducción del sistema público (al desaparecer jubilados del viejo sistema) implica un menor peso del 40% de aporte del Estado sobre el gasto en pensiones<sup>37</sup>. Dado que los aportes al sistema público de los afiliados al viejo sistema son mayores que los de los afiliados al nuevo sistema, y que en unas dos décadas cae a cero la proporción de aportantes al viejo sistema, existe un período similar en el que los ingresos al pilar público van declinando, luego del ajuste inicial. La caída es probablemente más intensa –lo demás constante– entre el cuarto y décimo años, período en el que se jubila la mayor parte de los que quedaron en el régimen anterior (y por lo tanto se mantienen altas las erogaciones).

Los aportes de los afiliados al nuevo régimen incluyen: a) 5% de aporte personal y 3.5% patronal para pensiones, b) 8.33% patronal para fondo de reserva, c) 0.35% personal y otro tanto patronal como impuesto para financiar el seguro social de los campesinos, d) 4% personal y 6% patronal para salud, y e) 0.8% patronal para financiar el IESS. El total de aportes personales y patronales suma 28.33% del salario, de los cuales 8.5% van a pensiones directamente y otro 8.33% son fondos de reserva. Estas tasas se aplican sobre los salarios de aporte, es decir que en el caso de aportes personales hasta unos 165 dólares (1.5 millones de sucres de enero de 1999, ajustados periódicamente según lo estipula el art. 184 de la ley de seguro social) van al pilar público, mientras que por salarios superiores se destinan a las ACAP (sólo una parte si ya estaban percibiendo salarios por sobre 1.5 millones de sucres). En el caso de aportes patronales van al pilar público por la remuneración correspondiente a los primeros 5 millones de sucres (hoy unos 500

<sup>37</sup> En la medida que los ajustes de beneficios mantengan el equilibrio actuarial, lo que supone no sólo que se ajusten los salarios de aporte, sino –dados los cambios en la relación de aportantes a beneficiarios– también en las tasas contributivas.

dólares). Los salarios que aportaban efectivamente los afiliados al IESS a lo largo del año 2000 se presentan en el cuadro 4. Tomando el valor medio del intervalo de la escala de salarios (excepto en los extremos), se obtiene que la media de salarios de aporte era de aproximadamente 159 dólares mensuales. Estos datos indican que los salarios de aporte eran bastante más elevados que los salarios medios reportados por el BCE para el sector privado en el mismo período (sesgo de selección de trabajadores formales de altos ingresos relativos, aportantes al IESS). Dada la evolución en 2001/2 de los ingresos, puede estimarse que algo más de un tercio de los afiliados aportantes tienen ingresos superiores al salario máximo, y por lo tanto destinan ese excedente a las cuentas de capitalización. El límite es sin embargo no operativo para los aportes de los empleadores, ya que pocos asalariados declaran ingresos superiores al umbral de 500 USD.

Cuadro 4  
Escala de salarios de aportación, en el año 2000  
Total País - valores en dólares

Escala de salarios por mes	Número de afiliados	Número de afiliadas	Salarios medios
Menos de 75 dólares	17,668	44,676	50
76-100 dólares	77,739	74,250	87.5
101-125 dólares	395,763	120,184	112.5
126-150 dólares	26,502	57,890	137.5
151-175 dólares	24,735	59,778	162.5
176-200 dólares	37,986	34,608	187.5
201-225 dólares	27,385	24,540	212.5
226-250 dólares	24,735	21,394	237.5
251-375 dólares	41,520	32,720	312.5
376 o más dólares	58,304	39,642	400
<b>Total</b>	<b>732,337</b>	<b>509,682</b>	<b>159.2</b>

Fuente: en base a IESS, Noviembre 2001

Cabe preguntarse si la tasa de reemplazo que ofrece el nuevo sistema público es consistente con los parámetros que se han adoptado. Un nuevo trabajador que ingresa con una remuneración media constante genera con su aporte de ley durante 30 años, para una sobrevivida de 15 años (tal como sugiere definir el equilibrio financiero la ley en su artículo 189), con una tasa de interés real de 4%, una tasa de reemplazo, TR, (sin sobrevivientes) del orden del 53.2%, computada sobre la remuneración promedio de todo el período de aportes. Sin embargo este resultado es altamente sensible a los parámetros seleccionados. Una tasa real de interés menor reduce fuertemente la tasa de reemplazo (tasas del 3% anual generan TRs inferiores al 40%).

Manteniendo una optimista hipótesis de capitalización al 4% real, si el perfil de ingresos es creciente a lo largo de la vida activa del individuo (2% real anual), la TR agregada cae a 50.3% sobre el promedio de los 30 años. Pero si el haber se calcula sobre los últimos 10 años, la TR que puede obtenerse del fondo capitalizado es de sólo 41.7%. Si además se admite la pensión a sobrevivientes (la sobrevivida aumenta de 15 a 22 años), la TR cae al 38% calculada sobre todo el período de aportes (30 años), o a sólo 31% calculada sobre los últimos 10 años de aportes. Tasas de interés real más bajas reducirían el fondo capitalizado, y la TR correspondiente.

En suma, el sistema no parece contar con los recursos necesarios para asegurar la TR del 50% establecida por la nueva legislación. El desequilibrio podría ser menor al indicado si las tasas de

interés real fueran muy elevadas, o si la sobrevivida promedio fuera menor<sup>38</sup>. Esta diferencia entre la tasa de reemplazo del sistema y la de equilibrio se mantiene a lo largo del tiempo si se ajustan por el mismo coeficiente el salario de aporte y todas las pensiones.

*Estos resultados sugieren que el equilibrio actuarial de largo plazo del sistema (es decir, cuando desaparece el efecto de los jubilados por el viejo sistema, y sólo queda la prestación pública para los que se jubilan en el nuevo sistema) podría requerir un incremento del umbral de aporte personal (más allá de lo que corresponda por indexación, pero “desenganchando” tal ajuste de las pensiones), de la tasa de aporte, o de otros parámetros. También sugiere la necesidad de rever las proyecciones actuariales realizadas por el IESS, que se mencionan más adelante.*

*Salario imponible.* Como queda dicho, los trabajadores cotizan al pilar público por su ingreso hasta 165 dólares mensuales (1.5 millones de sucres), mientras que el tope de remuneraciones para los empleadores no es operativo, pues se estableció en 500 dólares. En el corto plazo, la recuperación de los salarios en dólares favorece un crecimiento de los ingresos del pilar público. En efecto, la remuneración media en dólares corrientes creció 120% entre 1999 y 2002, si se compara el promedio del primer semestre del corriente año (140 dólares) con el mismo período de 1999 (menos de 66 dólares). El incremento explica un fuerte aumento de las contribuciones patronales y de los aportes personales. *Es probable que esta mejora se atenúe pronunciadamente a partir del 2003, dado el descenso previsto en las tasas de inflación y el aumento de los salarios por sobre el mínimo que cotizan los trabajadores.* Si bien una parte de dicho aumento cotiza al pilar público, ello no ocurre en el caso de nuevos trabajadores.

En suma el aumento de los salarios de cotización, que se refuerza con la progresiva incorporación de otras componentes no salariales al ingreso de cotización, ha generado un efecto positivo de corto plazo sobre los recursos netos del sistema. Esta mejora también se traslada al largo plazo en las cuentas de balance actuarial realizadas por IESS en noviembre de 2001, disminuyendo el déficit actuarial del sistema (bajo la hipótesis de que no se deterioran las condiciones presentes).

*Base de cálculo.* Se modificó desde los mejores 5 años de afiliación a los últimos diez años (o el promedio de los mejores 20 años). El cambio mejora la correspondencia entre contribuciones y beneficios, aún cuando existe una asociación positiva y alta entre los últimos años y los de mejor remuneración. En el muy largo plazo (es decir cuando desaparecen los beneficiarios del viejo sistema), el régimen mejora en consistencia ya que los aportes son en parte capitalizados y en parte contribuyen al pilar público que compra la pensión “solidaria”. Durante la transición persisten sin embargo los incentivos a subdeclarar  $n-10$  años, blanqueando la remuneración del último período.

No existen razones administrativas como para que la base de cálculo –en términos del número de años sobre los cuales se realiza el cómputo- no crezca a medida que se consolida el nuevo régimen de seguro social. *Dado que la mayor parte de los afiliados pasará a integrar el nuevo sistema al cabo de una década, es posible –en línea con el mecanismo de ajuste endógeno estipulado en el artículo 189 de la ley- elevar la base de cálculo a partir de un determinado momento (año 2005), al ritmo de (por ejemplo) un año adicional para la base de cálculo cada 12 meses.* Ello permitiría que hacia el año 2015 la base se compute sobre unos 20 años, y a partir del 2025 se aproxime al período completo de cotización. La utilización de un criterio de ajuste endógeno es consistente con

---

<sup>38</sup> Sin embargo las tablas del CELADE para el año 2000 indican que la sobrevivida a los 60 años es de 19 años para hombres y de 22 años para mujeres.

el criterio de equilibrio financiero que estipula la ley, y constituye una alternativa a la introducción de parámetros exógenos (por ejemplo, determinar una prestación uniforme para el pilar público, independiente del monto y/o número de cotizaciones).

*Movilidad de las pensiones.* Según el artículo 208 (artículos 236 y 237 para los afiliados en transición), las pensiones se ajustarán conforme la evolución de la reserva técnica del fondo de pensiones. La pensión máxima se establece en 82.5% del salario de aporte. A fines del 2000 la pensión mínima y máxima era de 17 y 62 dólares, respectivamente.

Toda modificación del salario mínimo de aporte impone modificar también la pensión mínima; se establece que a partir de 2002 la compensación por incremento del costo de vida se aplicará 100% sobre el salario o sueldo de aporte, y por lo tanto también implica ajustar la pensión mínima por el 100% de la variación en el coste de vida. En la medida que el ajuste proceda exclusivamente sobre las pensiones mínimas, ello permite una gradual convergencia al equilibrio actuarial de largo plazo del sistema, aún cuando también implica achatar la estructura de pensiones y reducir los incentivos al aporte.

*Edad avanzada.* Se establece a partir de los 70 años de edad con 15 años de aportes, o desde los 65 años con 20 años de aportes y 6 meses consecutivos de cesantía. Dadas las tablas poblaciones de mortalidad relevantes para Ecuador, los parámetros de esta prestación han sido fijados en niveles que garantizan el superávit del sistema en la presente década. Estos parámetros deberían revisarse probablemente con un intervalo similar al establecido en el artículo 189, a partir de la segunda revisión (año 2010).

*Valor presente de las contribuciones y beneficios a la seguridad social.* Las cargas laborales son -al menos en parte- primas de seguro que el trabajador, en forma voluntaria o compulsiva, está obligado a suscribir para cubrir diversos eventos (enfermedades, accidentes, etc.). En parte constituyen también *ahorro forzoso* del trabajador para su etapa pasiva. Algunas cargas implican transferencias de ingresos entre asalariados, negativas para algunos (los solteros o solos, en el caso de asignaciones familiares), y positivas para otros. El valor presente de los pagos que los trabajadores realizan puede por lo tanto diferir significativamente entre individuos, tanto por sus propias características (preferencia temporal o tasa de descuento) como por las características del sistema.

En el sistema de seguro social no es posible realizar el aporte para una porción del seguro (que genere derecho a pensión, pero no a seguro de cesantía, por ejemplo) y no para otra. El seguro es una canasta (*bundle*), lo mismo que el beneficio previsional. En general los trabajadores solteros y solos sin hijos tienden a subsidiar -en cualquier sistema que se financia con aportes sobre los salarios- a los que reciben algún subsidio por transferencias familiares, o por supervivencia (por la porción de reparto del sistema). También se verifican subsidios desde los trabajadores más calificados a los menos calificados, a partir de la introducción de topes en las prestaciones. En términos sectoriales aparece un notorio subsidio cruzado en el régimen de riesgos del trabajo, ya que el aporte uniforme del medio por ciento sobre las remuneraciones no sólo probablemente determina un déficit del sistema, sino que subsidia desde las actividades de comercio y servicios a las actividades de alta siniestralidad en la industria y en la construcción. A modo ilustrativo se pueden comparar los diferenciales de tasas entre ramas de actividad actualmente existentes en la Argentina (ver cuadro adjunto), que muestran diferencias

relativamente estables a lo largo del tiempo (es decir, cuando las primas se ajustan por la experiencia pasada).

Cuando se computa el valor presente de todos los aportes y contribuciones a la seguridad social y se compara con el valor descontado de los eventuales beneficios, las *no linealidades* determinan en general un beneficio muy débil o aún negativo de aportar para ciertos grupos de la población. En particular es probable que dicho ejercicio determine en el caso de Ecuador un valor de beneficio descontado por aportes muy bajo en el caso de la población soltera y sola de edad e ingresos medios (entre 60 y 200 dólares mensuales), ya ocupada al momento del cambio de régimen.

**Argentina: primas de seguro por sector en riesgos del trabajo**  
Cuota pactada como % de la masa salarial, según Sector Económico

Sector económico	Dec-96	Dec-97	Dec-98	Dec-99	Dec-00	Dec-01
Agricultura	3.80	3.78	4.02	4.43	4.51	6.56
Comercio	1.20	1.17	1.26	1.37	1.39	2.01
Construcción	4.68	4.81	4.87	5.10	5.28	6.75
Electricidad	0.90	0.94	1.02	1.08	1.00	1.34
Manufactura	1.92	1.86	1.95	2.04	2.03	2.63
Minería	1.67	1.51	1.54	1.64	1.52	1.68
No clasificada	1.01	0.79	0.88	2.06	1.26	2.37
Servicios	0.50	0.48	0.55	0.65	0.64	0.90
Servicios Sociales	0.80	0.74	0.69	0.69	0.69	0.91
Transporte	1.55	1.50	1.58	1.69	1.70	2.29
<b>Total general</b>	1.49	1.41	1.40	1.45	1.39	1.80

Fuente: en base a SRT

En el subsistema de previsión, el hecho que el beneficio también sea una canasta implica que el retorno de aportar para el individuo depende de la suma de los retornos por aportar a ambos pilares, el público y el de capitalización individual. Como ya se señaló, esa tasa será mayor para unos y menor para otros. Sin embargo, para todos aquellos individuos que observen que pueden obtener del sistema una tasa de reemplazo que supere la tasa por capitalización de sus aportes (tal como sugieren los cálculos más arriba realizados), habrá incentivos a aportar en tanto crean que el Estado se hará cargo del eventual déficit del sistema. *En otros términos, el incentivo a aportar estará positivamente asociado con el déficit; el déficit actuarial es, en tal caso, la contraparte de un beneficio actuarial para los individuos (o al menos para algunos).* Esto es precisamente lo que garantiza el nuevo sistema (igual que el anterior) con el aporte del 40% del Estado para financiar las pensiones.

*Prestaciones no contributivas.* El artículo 209 establece una prestación no contributiva para quienes acrediten ingresos por debajo de un mínimo, que se fija aproximadamente en el 50% del salario mínimo de aporte<sup>39</sup>. Ello implica percibir una prestación equivalente a la que se obtiene luego de 30 años de haber aportado uniformemente dicho salario. La principal diferencia con el régimen general estriba en que el beneficio no contributivo se obtiene sin aportes desde los 70 años (o antes, en caso de incapacidad total). Obsérvese sin embargo que la tasa de reemplazo para

<sup>39</sup> En rigor, el 50% de la diferencia entre ese salario y el ingreso que declara el individuo.

los jubilados por edad avanzada (desde 70 años) es del 45%, para una contribución mínima de 15 años (180 imposiciones). *El régimen establece pues un claro incentivo a evadir los aportes al seguro social, ya que la tasa de reemplazo no difiere significativamente entre aquellos que no llegan a completar el período mínimo de aportes (30 años), pues en tal caso es prácticamente indiferente aportar 15 años o no aportar: el beneficio es similar. Esta pensión no contributiva, por otra parte, se financia del presupuesto general.*

*Informalidad laboral y beneficios no contributivos.* El mercado laboral de Ecuador es relativamente inflexible, de acuerdo con diversas evaluaciones<sup>40</sup>. Parte de la rigidez se compensa con un alto nivel de informalidad, que también se expresa en una baja cobertura del sistema de pensiones. Ello implica por un lado un riesgo por la vía del sistema no contributivo: un rápido aumento de la cobertura de la población pasiva podría encararse por la vía de incrementar la proporción de tales pensiones no contributivas (que rigen para la población de más de 70 años y con incapacidad total). Ello tendría un impacto directo sobre el presupuesto público ya que dichas pensiones se financian de recursos de rentas generales.

Durante el ciclo económico, shocks negativos implican que parte de los trabajadores formales pasan a desempeñarse en el sector informal. Por el contrario durante la fase de expansión económica disminuye la proporción de informales, aún cuando hay algunos indicios de histéresis en el mercado laboral (los picos de informalidad se mantienen más elevados tras sucesivos episodios). Por otro lado los salarios informales caen durante la recesión con mayor fuerza que los salarios formales, en parte por factores que hacen a las instituciones laborales, y en parte por cambios en la composición de los grupos (en la recesión permanecen ocupados los más calificados, e ingresan los menos calificados al mercado informal).

En la medida que la proporción de informales se mantenga relativamente estable, a pesar del crecimiento de la economía, existe el riesgo de generar pasivos para el fisco a través del régimen no contributivo. Sobre una población de 12.5 millones de personas, 8.6% son mayores de 60 años y 77.5% de los mayores de 60 años no se encuentra afiliado al IESS<sup>41</sup>. Ello implica que unos 830 mil ancianos no están cubiertos por el seguro social, y es probable que una muy alta proporción sean eventuales receptores del subsidio. Hacia 1999 el 30% de los mayores de 65 años recibía el “bono de solidaridad”, que otorga 7 dólares al mes (un gasto del orden de 16 millones de dólares al año). El gasto en transferencias para subsidiar a la población no cubierta puede expandirse por esta vía o por el mecanismo de las pensiones contributivas: el costo fiscal de duplicar esta cobertura sería del orden de 0.1% del PIB, a los actuales niveles de prestación, sólo en términos de pensiones. Un intento de cubrir a dos tercios de la población mayor de 60 años no afiliada al IESS derivaría en un incremento del costo fiscal en pensiones del orden de 0.3% del PBI. A estas cifras debe sumarse el costo marginal de las otras componentes del seguro (particularmente salud). Este es pues el factor más importante de expansión en el corto plazo. A lo largo del tiempo –es decir, dada la población- la evolución del gasto en pensiones no contributivas sigue la variación en la tasa de inflación (que ajusta el salario mínimo de aporte de las pensiones contributivas).

*Balance actuarial del sistema.* De acuerdo con el IESS (*op. cit.*, 2001, pág.72), el déficit financiero actuarial del sistema de vejez, invalidez, viudez, orfandad y riesgos del trabajo, era a

---

<sup>40</sup> IMF (2000), Baquero Latorre (2001). Ver también MacIsaac y Rama (1997).

<sup>41</sup> SIISE en base a INEC (2000).

diciembre del 2000 (antes de la reforma) de 2128 millones de dólares, más el aporte del 40% del Estado. Eso sumaba 5489 millones de USD, es decir 30.5% del PBI del año 2001.

Con la reforma, se incrementaron los recursos del sistema por diversas vías y disminuyeron los pagos del sistema de seguro social en magnitud tal que redujo el desequilibrio actuarial total (incluyendo el que surge del aporte del 40% del Estado) a unos 2700 millones de dólares<sup>42</sup>, es decir la mitad del déficit anterior, y alrededor del 15% del PBI del año 2001 (los cálculos del IESS se realizaron, sin embargo, en base a datos del año anterior). Debe señalarse sin embargo que el mayor desequilibrio no proviene en forma directa del régimen de pensiones por vejez, que abarcan a un reducido porcentaje de la población.

*Síntesis.* El sistema de pensiones cubre a una baja proporción de la población mayor de Ecuador. Casi 78% de los mayores de 60 años no se encuentra afiliada al IESS. Las pensiones por vejez suman algo menos de 124 mil (cuadro 5). El gasto anual derivado de las mismas era, en el año 2000 de unos 54 millones de dólares (0.4% del PBI de ese año). A pesar de las reformas del año 2001, el sistema general de seguro de vejez, viudez, invalidez, etc., arrastra un déficit actuarial estimado por el IESS que –si bien es menor al que resultaba de la “vieja” ley 41- suma todavía unos 2700 millones de dólares.

Cuadro 5  
**Distribución de las pensiones de vejez promedio, por sexo**  
**Total País a diciembre de 2000**

Pensión promedio	Jubilados hombres	Jubiladas Mujeres	Gasto Anual (miles USD)
\$17	20	-	4.1
\$18	-	10	2.2
\$23	183	3,570	1,035.8
\$28	4,938	8,663	4,569.9
\$33	21,560	9,957	12,480.7
\$37	-	10,733	4,765.5
\$38	33,357	-	15,210.8
\$42	19,412	4,451	12,027.0
\$47	3,584	2,792	3,596.1
\$52	59	389	279.6
\$58	16	26	29.2
\$62	14	20	25.3
<b>Totales</b>	<b>83,143</b>	<b>40,611</b>	<b>54,026.1</b>

Fuente: en base a IESS, Noviembre 2001

La mayor parte del déficit sin embargo no proviene en forma directa del régimen de pensiones por vejez, sino indirectamente por el resto de los subsistemas de la seguridad social. En efecto, téngase presente que el aporte estatal de 40% sobre pensiones de vejez representaba en el año 2000 unos 22 millones de dólares (0.11% del PBI del 2002). Ello sugiere que la reforma del sistema de seguro social debería abarcar en forma conjunta todos los subsistemas del mismo, en particular los de invalidez y riesgos del trabajo, y aumentar la correspondencia general entre contribuciones y beneficios. Además, los recursos que se destinan al régimen de capitalización individual son relativamente pequeños, y por dicha razón la pérdida fiscal de la reforma es también pequeña. Es

<sup>42</sup> Cálculos en base al IESS, páginas 94 a 97, considerando las tasas efectivas de aporte.

decir que en lo hechos, mientras el grueso de los fondos vayan al sistema público, el régimen de pensiones mantiene el carácter general de un sistema de reparto con un complemento de capitalización<sup>43</sup> en el margen para los salarios más altos.

En suma, los principales comentarios que pueden formularse sobre el impacto fiscal de las reformas en el sistema de previsión, son los siguientes.

### *I. Perduran problemas de diseño que alientan la evasión.*

- a) La base de cálculo de las prestaciones es un subperíodo del total de cotización, lo que alienta a subdeclarar las n-k cotizaciones previas a los últimos 10 años (n:420, k:120), o a “seleccionar” períodos para subdeclarar.*
- b) El sistema permite incorporar sin límite de edad activos cuya probabilidad de sufrir eventos que los invaliden total o parcialmente y generen deudas adicionales (a familiares) son muy elevadas. En general la legislación internacional comparada establece claros límites a la probabilidad de admitir tales eventos, o bien obliga a cubrirlos en forma privada (se ajustan las primas de seguro).*
- c) El régimen de seguro social incluye importantes subsidios cruzados. Existen subsidios entre sectores (accidentes del trabajo), según las características familiares (solos, casados; con o sin hijos), por edad, etc. En general tales transferencias van desde los grupos de menor a mayor riesgo, y en términos individuales alientan a evadir a los jóvenes solteros sin hijos, y a estar dentro del sistema a los más viejos casados con hijos. Es decir alienta la exclusión de los que menos cuestan al sistema y la inclusión de los más costosos (en términos de salud, transferencias diversas y probabilidad de obtener una pensión). En materia de riesgos del trabajo, debería establecerse una reforma del régimen general que ajuste las primas al riesgo creciente con la edad, las condiciones psicofísicas y laborales, reduciendo el subsidio cruzado entre trabajadores jóvenes y los más viejos que “optimizan” las ventajas que ofrece el sistema. En el mismo sentido, las pensiones por invalidez deberían ser revisadas para que la prima de seguro capte los cambios en la probabilidad del evento (invalidez parcial o total) a lo largo del ciclo de vida. Estas reformas deberían dar lugar a sistemas de seguro que se financien plenamente por mecanismos de capitalización, separando los eventos y compensaciones por invalidez y riesgos laborales, del régimen de pensiones.*
- d) El régimen no contributivo tiene prestaciones similares o mayores que las que recibiría alguien que realizó la contribución mínima al sistema por 15 años (régimen por edad avanzada).*
- e) El régimen de capitalización genera una baja tasa de reemplazo porque los aportes son reducidos. En el mediano plazo los ajustes que permitan aumentar la TR pueden afectar el equilibrio del pilar público (por ejemplo, una reducción del umbral de aporte al pilar de capitalización, un aumento de las cotizaciones que compite con el pilar público, o un incremento compensatorio en las pensiones no contributivas –frente a un bajo ahorro por capitalización-).*

### *II. Parámetros que afectan el equilibrio financiero de largo plazo del pilar público.*

---

<sup>43</sup> Para la mayoría de la población es probable que los aportes (brutos) al sistema de capitalización no supere el 3% de sus ingresos.

- a) *Los aportes son insuficientes para la tasa de reemplazo, la base de cálculo, las edades de retiro y/o la sobrevivida previstos. Algunos de estos parámetros requieren ser ajustados para el equilibrio actuarial de largo plazo.*
- b) *Las edades de retiro no han contemplado diferencias de género. El desequilibrio financiero es mayor entre mujeres que hombres.*
- c) *Los cálculos del balance actuarial del IESS deben actualizarse tomando como base los cambios operados en 2001/2 en las remuneraciones y pensiones, así como las tasas efectivas retenidas. En forma adicional debería evaluarse la sensibilidad del déficit a eventuales ajustes en los parámetros del pilar público y del pilar privado. Asimismo, una caída en la tasa de formalidad, aumentos en la cobertura y/o en el nivel real de las prestaciones por invalidez, edad avanzada, riesgos laborales, etc., pueden incrementar la diferencia entre prestaciones  $P(t)$  y contribuciones  $C(t)$ , es decir en  $D(t)=P-C$ . Aún con variaciones equiproporcionales en  $P$  y en  $C$ , el déficit nominal en dólares crecerá a tasa constante, aún cuando puede aumentar o caer en términos del producto de la economía.*

### *III. Equilibrio fiscal en el corto y mediano plazo.*

- a) *Con cada nuevo jubilado, en el margen la pérdida de aporte al viejo sistema es mayor que el aporte promedio (por tasas diferenciales). Por este cambio en la composición de los aportantes, el sistema tiene recursos declinantes mientras que los beneficios marginales se mantienen estables por los primeros años para recién comenzar a declinar con fuerza al promediar la segunda década (dependiendo del porcentaje de los menores de 50 años que hayan optado por el nuevo régimen).*
- b) *El aumento de salarios en dólares por la estabilización elevó el salario imponible, aunque menos que proporcionalmente (dado el límite sobre aportes individuales). Es probable que el incremento del salario imponible sea más débil en la segunda mitad del 2002 y año 2003, completando este efecto fiscal positivo de única vez. Una deflación de precios podría actuar simétricamente en el futuro, aún cuando el efecto sería limitado por los mismos límites señalados. Sin embargo en un contexto de deflación puede incrementarse el premio a la informalidad, lo que podría comprometer aportes futuros.*

*IV. Administración deficiente del sistema. Los costos administrativos del sistema de seguro social en Ecuador han sido históricamente muy elevados en la experiencia comparada. La multiplicidad de objetivos de la Agencia de Administración, los subsidios cruzados entre programas, la propia determinación del presupuesto del ente, sugieren la conveniencia de una amplia reforma de la Agencia y de sus programas, que debería ser evaluada simultáneamente con la reforma de la previsión.*

Estos temas son particularmente relevantes en Ecuador por varias razones: a) la informalidad de la población activa es elevada y habría crecido en la última década; b) la informalidad se traslada en el tiempo a la población pasiva; en la actualidad más de 75% de la población de más de 60 años no está afiliada al IESS, por lo que constituye un objetivo de los sistemas no contributivos (pensiones, bono solidario, etc.); c) en el largo plazo los beneficios de ser informal son superiores a los costos para una importante porción de la población, por lo que la brecha entre población cubierta y no cubierta podría mantenerse muy elevada, generando presión sobre el presupuesto de programas sociales en el equivalente de más de 0.3% del PBI (pensiones, salud, etc.), aún a los niveles actuales de prestación; d) existen subsidios cruzados ocultos entre los subsistemas de seguro social que mantienen el déficit del sistema aún después de la reforma, y no existen razones para esperar

que –de mantenerse tales subsidios- el desequilibrio disminuya en el futuro; e) el balance (déficit) actuarial del sistema podría resultar altamente conjetural en vista de que persisten incentivos al fraude, así como porque todo incremento real en el monto de las prestaciones –todas las demás proporciones constantes- implica automáticamente un incremento real en la deuda del gobierno (por la contribución del 40%); f) la reforma de pensiones introdujo un pilar de capitalización en el margen que da lugar a una baja tasa de reemplazo, de modo que los ajustes futuros (que procuren una mejora en dicha tasa) pueden alterar en forma significativa en forma directa o indirecta el equilibrio del pilar público.

## **Referencias bibliográficas**

Banco Mundial. “Envejecimiento sin crisis”. Octubre 1994.

Baquero Latorre, Marco; “Respuesta de los salarios formales e informales durante desaceleraciones económicas”. Nota Técnica 66, Banco Central de Ecuador. Diciembre 2001.

Holzman, Robert y Palacios, Robert; “Individual accounts as social insurance: a World Bank perspective”. SP Discussion paper No. 0114. June 2001.

IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). Seguro de Cesantía: Estudio Actuarial. Notas Técnicas. Logaritmo, Noviembre 2001.

Iglesias, Augusto y Palacios, R.; “Managing public pension reserves: evidence from the international experience”. En Holzmann, R y Stiglitz, J., New Ideas About Social Security, World Bank. 2001.

IMF. “Ecuador: Selected issues and statistical annex”. IMF Staff Country Report No. 00/125. Octubre 2000.

Lora, Eduardo y Pagés, Carmen; “Hacia un envejecimiento responsable: las reformas de los sistemas pensionales en América Latina”. BID, Working Paper 433. Octubre 2000.

MacIsaac, Donna y Rama, Martin; “Do labor market regulations affect labor earnings in Ecuador?” WB Policy Research Working Paper 1717. January 1997.

### **Capítulo III. Las empresas públicas y la performance fiscal en Ecuador: algunos indicadores**

Las empresas públicas han impactado de modo decisivo en el equilibrio fiscal de Ecuador durante la década del los 90. El sector petrolero se destaca en Ecuador debido a la importancia de la actividad, constituyendo una fuente central de ingresos fiscales (fundamentalmente a través de las exportaciones de petróleo) aportando entre el casi el 5% y cerca del 11% del PIB dependiendo del ciclo de los precios del petróleo. Más allá de esta importante generación de recursos tributarios, las operaciones del sector de empresas públicas durante los 90 se conformaba esencialmente por tres grandes sectores (petróleo abarcado por Petroecuador; Electricidad por INECEL y Telecomunicaciones por EMETEL) seguidos por una lista extensa de empresas en diversos sectores a nivel nacional y local. Este esquema ha iniciado un proceso de modificación en los años recientes, más precisamente desde hace dos años, con la puesta en marcha de planes de privatización en los sectores de electricidad y telecomunicaciones, los que todavía se hallan en la fase de preparación y ejecución.

En esta sección se presentan algunos indicadores que permiten realizar observaciones sobre las fuentes de generación de déficits en el sector consolidado de empresas públicas. Para ello se revisan algunos datos agregados con el objeto de examinar ratios sobre el resultado de las operaciones del sector y aproximar algunos indicadores comparativos que denoten problemas de eficiencia en sectores particulares. Tanto los datos agregados como las mediciones más desagregadas permiten identificar problemas en el sector eléctrico. Es por ello que el proceso de privatización parece resultar muy importante para resolver el desequilibrio fiscal originado en las empresas públicas.

#### **1. Déficit y ratios de desempeño agregado**

En el agregado y a lo largo de los años 90 el balance de las empresas públicas ha resultado deficitario en la medida que el superávit operativo del sector no ha cubierto los gastos de intereses y de capital. Así, el déficit en la segunda mitad de los noventa ha oscilado entre el 0.1% y el 1.3% del PIB, explicando una porción variable del déficit global del sector público (el que ha oscilado a su vez en función del precio del petróleo). Más recientemente entre 1999 y 2000 esta brecha se ha cerrado, en gran medida debido a una contracción en los gastos de capital; pero luego a partir de 2001 se observa una normalización de estos gastos que abre interrogantes sobre la potencial contribución a déficit que realiza el sector.

El **Cuadro 1** muestra la evolución en los 90 del consolidado de empresas públicas (según información del Banco Central de Ecuador). Con excepción de los años 1992 y 2000 (en este último caso gracias a un mínimo histórico en los gastos de capital) las empresas públicas no financieras de Ecuador han registrado déficits totales que han trepado hasta los 260 millones de dólares (1.3% del PIB aproximadamente) en 1997. En el año 2001 se retorna al déficit cuando los gastos de capital vuelven a subir. A partir del Cuadro 1 pueden estimarse un conjunto de indicadores para el agregado de las empresas con el objetos de realizar algunas observaciones sobre su desempeño. Esto se realiza en el **Cuadro 2** en donde se calculan un conjunto de ratios sobre relaciones entre egresos, ingresos y resultados.

## Cuadro 1 OPERACIONES DE EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS -base devengado- (1)

Millones de dólares

	Años									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Ingresos Operacionales</b>	<b>1161.6</b>	<b>1013.5</b>	<b>1539.4</b>	<b>1644.5</b>	<b>1692.1</b>	<b>1628.4</b>	<b>973.9</b>	<b>618.1</b>	<b>639.4</b>	<b>745.6</b>
<b>Egresos Operacionales</b>	<b>783.4</b>	<b>644.5</b>	<b>1010.3</b>	<b>1091.7</b>	<b>1217.6</b>	<b>1318.6</b>	<b>955.7</b>	<b>485.7</b>	<b>489.6</b>	<b>639.6</b>
Sueldos	128.0	147.2	168.5	178.6	190.1	216.6	165.7	90.4	69.4	100.4
Aportes al IESS	15.4	14.5	14.5	24.3	22.6	24.2	17.4	9.8	8.8	8.7
Compra de bienes y servicios	640.0	482.8	827.3	888.8	1004.9	1077.8	772.6	385.6	411.5	530.5
<b>Deficit (-) o Superavit (+) Operacional</b>	<b>378.2</b>	<b>369.0</b>	<b>529.1</b>	<b>552.9</b>	<b>474.5</b>	<b>309.8</b>	<b>18.2</b>	<b>132.4</b>	<b>149.7</b>	<b>105.9</b>
<b>Ingresos no Operacionales</b>	<b>154.8</b>	<b>94.3</b>	<b>107.0</b>	<b>144.8</b>	<b>132.8</b>	<b>239.0</b>	<b>170.4</b>	<b>46.0</b>	<b>57.4</b>	<b>46.6</b>
Participación petróleo	3.7	2.5	1.6	1.8	1.1	0.7	0.2	0.0	0.0	0.0
Transferencias del sector público	75.2	68.3	23.9	63.8	61.0	142.4	102.7	2.9	2.1	3.9
Otros	75.9	23.5	81.5	79.3	70.7	95.8	67.5	43.1	55.3	42.7
<b>Egresos no Operacionales</b>	<b>144.8</b>	<b>100.5</b>	<b>203.4</b>	<b>320.7</b>	<b>235.3</b>	<b>323.3</b>	<b>202.0</b>	<b>108.0</b>	<b>81.1</b>	<b>109.1</b>
<i>Intereses:</i>	92.4	77.8	77.4	93.8	49.4	44.1	34.2	34.6	31.2	38.1
Externos	92.4	77.8	77.4	93.8	44.9	37.5	29.8	29.5	29.2	37.2
Internos	0.0	0.0	0.0	0.0	4.5	6.5	4.3	5.1	1.9	0.9
Transferencias al sector público	11.9	6.8	74.2	131.0	92.5	39.1	40.1	38.2	9.3	4.8
Otros	40.5	15.9	51.7	96.0	93.4	240.1	127.8	35.2	40.6	66.2
<b>Egresos de Capital</b>	<b>382.3</b>	<b>414.0</b>	<b>440.1</b>	<b>388.7</b>	<b>543.7</b>	<b>486.3</b>	<b>199.2</b>	<b>245.4</b>	<b>82.9</b>	<b>142.4</b>
<b>Déficit (-) o Superávit (+)</b>	<b>5.8</b>	<b>-51.1</b>	<b>-7.3</b>	<b>-11.7</b>	<b>-171.8</b>	<b>-260.8</b>	<b>-212.7</b>	<b>-175.0</b>	<b>43.2</b>	<b>-99.0</b>
Tipo de cambio 1US\$ = S/ (2)	1576.9	1989.4	2192.7	2552.1	3176.5	3983.1	5402.9	11632.0	24875.5	25000.0

(1) Los registros de gastos corresponden a valores devengados.

(2) Corresponde al tipo de cambio promedio simple de venta del Mercado de Intervención

FUENTE : Ministerio de Economía y Finanzas, y Entidades del Sector Público.

**Cuadro 2 Indicadores de Empresas Públicas de Ecuador**

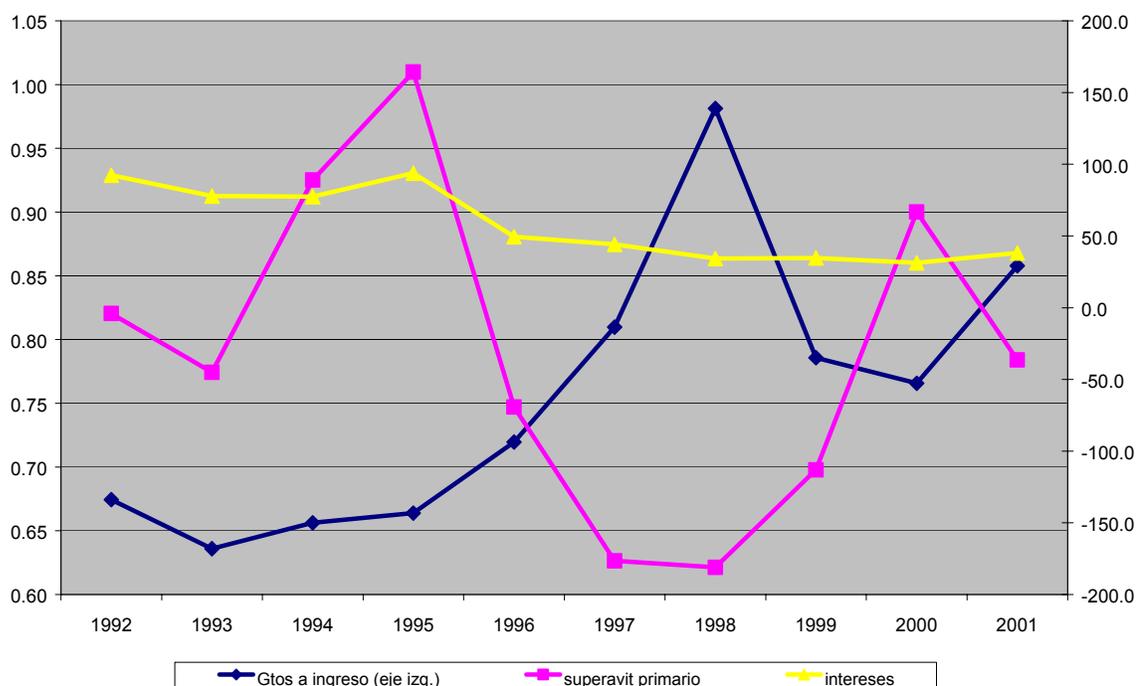
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Egresos operativos / Ingresos Operativos	0.67	0.64	0.66	0.66	0.72	0.81	0.98	0.79	0.77	0.86
Sueldos / Ingresos Operativos	0.11	0.15	0.11	0.11	0.11	0.13	0.17	0.15	0.11	0.13
Compra Bs. Y Ss. / Ingresos Operativos	0.55	0.48	0.54	0.54	0.59	0.66	0.79	0.62	0.64	0.71
Intereses / Ingresos Operativos	0.08	0.08	0.05	0.06	0.03	0.03	0.04	0.06	0.05	0.05
Intereses / superavit Operativo	0.24	0.21	0.15	0.17	0.10	0.14	1.88	0.26	0.21	0.36
Gastos capital / Ingresos Operativos	0.33	0.41	0.29	0.24	0.32	0.30	0.20	0.40	0.13	0.19
Gastos capital / Superavit Operativo	1.01	1.12	0.83	0.70	1.15	1.57	10.95	1.85	0.55	1.34
Gasto operativo / Gasto total	0.62	0.57	0.66	0.69	0.67	0.71	0.80	0.63	0.81	0.78
Gasto intereses + gasto Capital / Gasto total	0.38	0.43	0.34	0.31	0.33	0.29	0.20	0.37	0.19	0.22

Fuente: Cuadro 1

Los indicadores del Cuadro 2 muestran un importante deterioro en el desempeño de las empresas públicas en 1998 y una corrección ulterior, pero aparecen varias observaciones interesantes que se pueden mencionar:

- La reducción en el superávit operativo a lo largo de la década que alcanza el mínimo en 1998 se corresponde con una tendencia al incremento en el ratio de egresos a ingresos operativos, que se corrige parcialmente en 1999 y 2000, pero que vuelve a subir en 2001 (**Figura 1**). Los gastos operativos constituyen un 85% de los ingresos operativos dejando

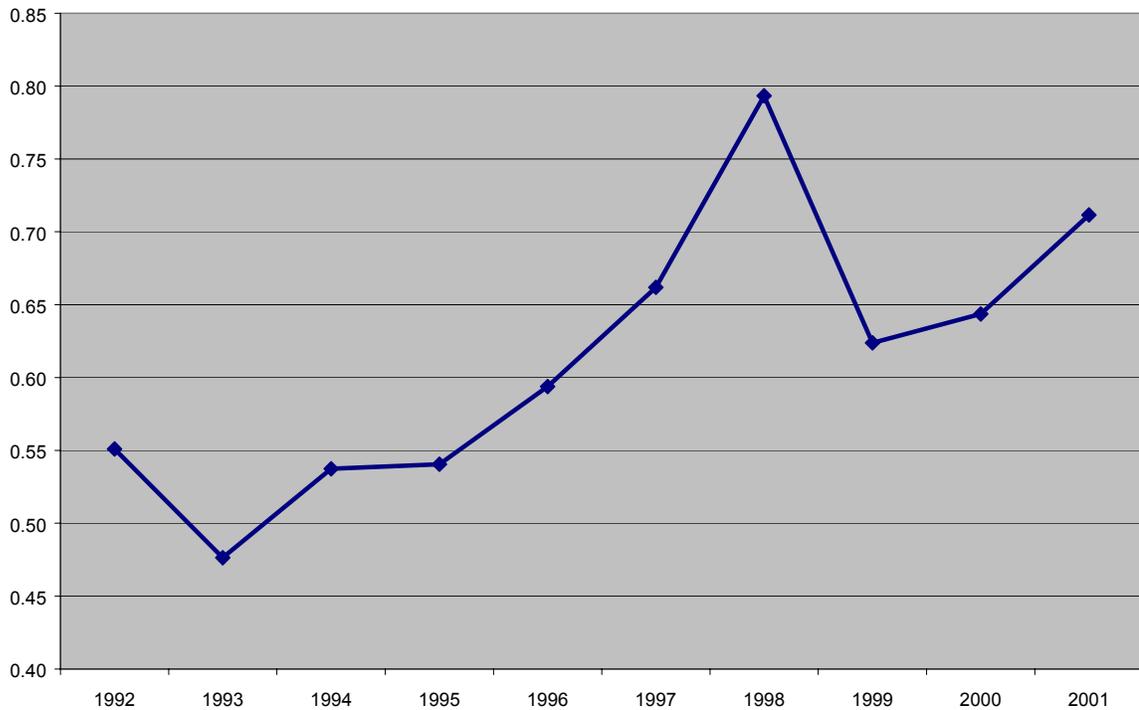
**Figura 1**  
Ecuador: Relación de Gastos a Ingresos Operativos, Superavit primario e Intereses pagados de las Empresas Públicas



poco margen para cubrir los gastos de intereses y de capital.

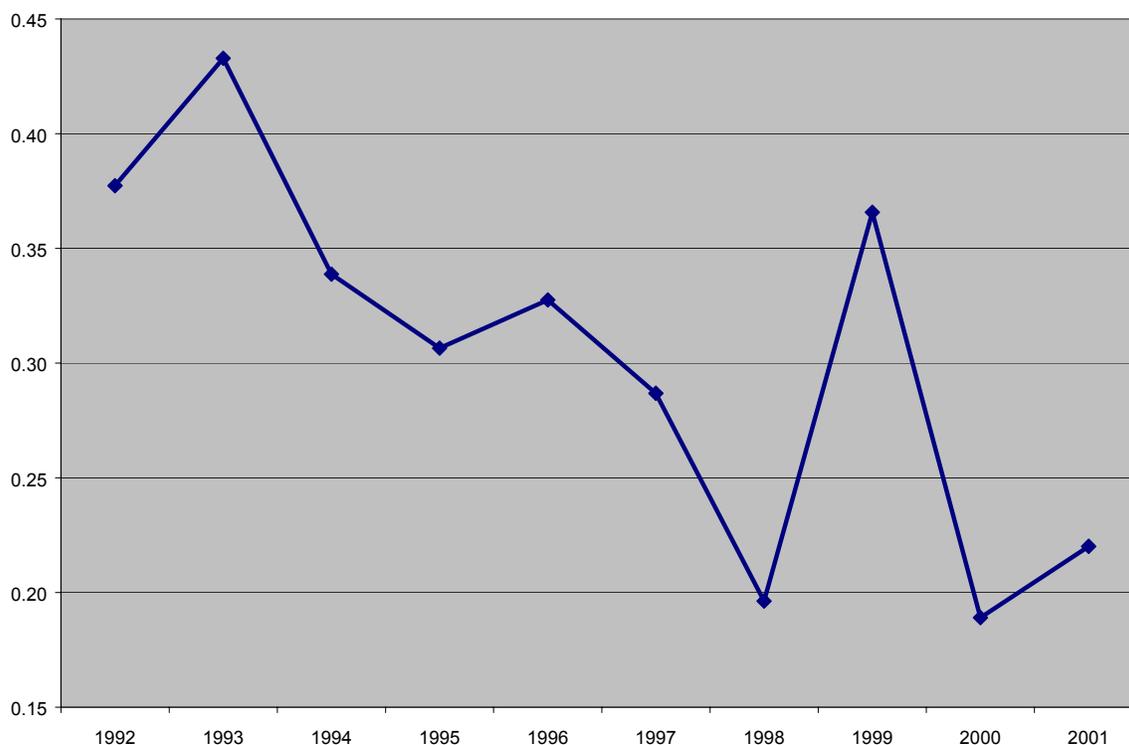
- Este resultado está particularmente influenciado por la dinámica de los gastos en bienes y servicios más que por la evolución de los gastos en remuneraciones. Sin perjuicio de que pueda existir alguna evidencia de sobreempleo en algún sector en particular (más abajo se brinda evidencia al respecto en el sector de distribución de energía eléctrica) los gastos en remuneraciones han oscilado entre el 11% y el 17% (este último en 1998) de los ingresos operativos, ubicándose en 13% en 2001 (y en el primer trimestre de 2002). Más bien la tendencia creciente del ratio de gastos en bienes y servicios a ingresos operativos ha sido muy marcada como se observa en la **Figura 2**.

**Figura 2**  
**Ecuador: Ratio de Gastos en Bienes y Servicios a Ingresos Operativos de las Empresas Públicas**



- La evidencia apunta al mismo tiempo a que los resultados de 1999 y 2000 se obtienen merced a una contracción de los gastos no operativos y en particular los de capital. Este ajuste se revierte en 2001 reapareciendo con ello la tendencia al déficit. La evidencia de varios ratios estimados en el Cuadro 2 apunta en este sentido. El ratio de gastos de capital a ingresos operativos que oscila entre 0.2 y 0.4 a lo largo de la década de los 90, se ubica en apenas 0.13 en 2000, retornando al límite inferior (0.20) en 2001. El ratio de gastos de capital a superávit operativo, que se ubica por encima de la unidad para la mayoría de los años, alcanza un mínimo de 0.55 en 2000 y sube a 1.34 en 2001. Por último el ratio de gastos en intereses y capital a gastos totales alcanza también un mínimo en 2000 y se recupera en 2001 pero todavía significativamente por debajo del valor promedio observado en los 90. (Figura 3).

**Figura 3**  
**Ecuador: Ratio de Gastos en Interes y Capital a Gasto Total en las Empresas Públicas**



## 2. Contribución sectorial al desempeño agregado

La evidencia anterior vale para el agregado de las empresas pero no permite detectar en que sector se encuentran los problemas más serios. Lamentablemente restricciones informativas no permiten abrir la información anterior por empresas o sector. Sin embargo, para una parte de la década de los 90 puede obtenerse información publicada por el IMF (2000) para tres empresas o grupos de empresas importantes (Petroecuador, INECEL y EMETEL) de modo de hacer la misma compatible con la información de los Cuadros 1 y 2 y poder realizar observaciones más desagregadas.

El **Cuadro 3** reitera el formato del Cuadro 1 para las operaciones de las tres empresas o grupos de empresas mencionadas en el promedio del trienio 1995-97. Estas tres empresas cubren el 71% de los ingresos de las empresas públicas por lo que su importancia es mayor para la determinación del desempeño del sector. Como puede observarse en el Cuadro 3, Petroecuador e INECEL registraron déficits totales importantes en relación al déficit del total de las empresas, mientras que EMETEL registró un superávit. En el caso de INECEL, el déficit es muy significativo, indicando que en términos relativos (y en relación a su tamaño) es el sector eléctrico el que ha sido fuente de presiones importantes al déficit.

**Cuadro 3 Ecuador: Operaciones de tres empresas públicas seleccionadas**  
(promedio 1995-97) (en millones de dólares)

	PETROECUADOR	INECEL	EMETEL	TOTAL EMPRESAS
Ingresos Operativos	739	186	256	1655
Gastos Operativos	575	163	87	1209
Salarios	121	19	41	195
Contribuciones a la Seguridad Social	7	3	5	24
Bienes y Servicios	497	142	40	991
Superávit o Déficit (-) Operativo	164	23	169	446
Ingresos No Operativos	21	71	47	172
Acciones en Ingresos Petrolíferos	---	1	---	1
Transferencias del Gobierno	2	67		89
Otros	19	3	47	82
Gastos No Operativos	102	72	89	293
Pago de Intereses	21	72	8	62
Transferencias al Sector Público	54	---	---	88
Otros	27	60	80	143
Gasto de Capital	153	106	116	473
Superávit o Déficit (-) Global	(69)	(83)	11	(148)

Fuente: FMI (2000) y Cuadro 1

El **Cuadro 4** reproduce los indicadores del Cuadro 2 a partir de la información del Cuadro 3 para las tres empresas seleccionadas y para el agregado de las empresas públicas.

**Cuadro 4 Ecuador: Indices de tres empresas públicas seleccionadas**  
(Promedio 1995-97)

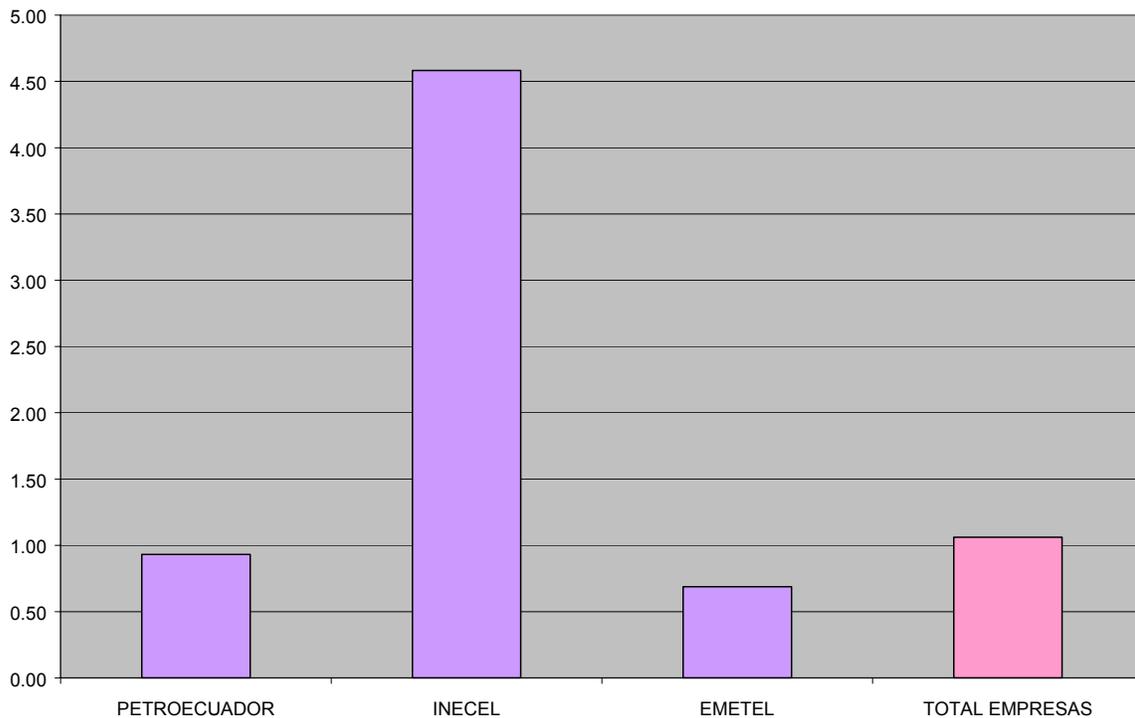
	PETROECUADOR	INECEL	EMETEL	TOTAL EMPRESAS
Egresos operativos / Ingresos Operativos	0.78	0.88	0.34	0.73
Sueldos / Ingresos Operativos	0.16	0.10	0.16	0.12
Compra Bs. Y Ss. / Ingresos Operativos	0.67	0.76	0.16	0.60
Intereses / Ingresos Operativos	0.03	0.38	0.03	0.04
Intereses / superavit Operativo	0.12	3.10	0.05	0.14
Gastos capital / Ingresos Operativos	0.21	0.57	0.45	0.29
Gastos capital / Superavit Operativo	0.93	4.58	0.69	1.06
Gasto operativo / Gasto total	0.77	0.48	0.41	0.69
Gasto intereses + gasto Capital / Gasto total	0.23	0.52	0.59	0.31

Fuente: Cuadro 3

Las observaciones realizadas antes sobre las relaciones entre ingresos y gastos operativos, gastos en bienes y servicios y gastos de capital, muestran un cuadro que confirma que los problemas más

importantes se ubican en el sector eléctrico en comparación con lo observado en petróleo y telecomunicaciones. Los egresos operativos como porcentaje de los ingresos operativos son significativamente mayores en INECEL que en Petroecuador y en el total de las empresas públicas, mientras que EMETEL muestra un ratio muy holgado. Lo mismo ocurre con el ratio de gastos en bienes y servicios a ingresos operativos, que se observa significativamente mayor en INECEL. Finalmente y teniendo en cuenta que el período aludido registra un gasto de capital e intereses superior al observado en los últimos tres años, también en este caso INECEL aparece con ratios de gastos de capital que son significativamente superiores. En síntesis, aún con la escasa disponibilidad de información se detecta que una parte significativa de los problemas en las empresas públicas se localiza en el sector eléctrico, siendo los datos de Petroecuador más parecidos al promedio de las empresas y ubicándose los del sector de telecomunicaciones en una situación más favorable en términos relativos.

**Figura 4**  
**Ecuador: Relación de Gastos de Capital a Superavit Operativo en empresas públicas seleccionadas. (Promedio 1995-97)**



### 3. Indicadores de desempeño y eficiencia comparativos

Si bien los indicadores anteriores resaltan un conjunto de puntos importantes e identifican al sector eléctrico como el más problemático en el desempeño histórico, no dan cuenta de los determinantes del desempeño y la eficiencia en las empresas. Nuevamente, problemas de limitaciones a la información disponible, no permiten calificar el desempeño y su origen en problemas de ingresos o de costos. Además, la información de la subsección anterior sirve para ilustrar los problemas de los 90 más que para diagnosticar la situación actual. Debe tenerse presente que tanto EMETEL

como INECEL han sido o van a ser reemplazadas, en el primer caso, por las empresas Andinatel y Pacifictel y, en el segundo caso, por los grupos (A y B) de empresas a ser privatizadas, si bien en el caso de las empresas de distribución la diferencia es sólo nominal dado que no ha habido cambios organizativos (es decir los grupos son a los fines de la privatización y no ha existido reorganización previa).<sup>44</sup>

Una evaluación más desagregada de la eficiencia en las empresas públicas de Ecuador escapa a los objetivos y posibilidades de este estudio. Sin embargo, existe información de los balances para el 2001 de las empresas de telecomunicaciones y del sector de distribución eléctrica que pueden ser utilizados para medir el desempeño comparativo de estas empresas con otras de la región, de modo de establecer un “benchmarking” que dé cuenta del nivel de desempeño y eficiencia de las mismas.

El **Cuadro 5** resume un conjunto de indicadores para las empresas Andinatel y Pacifictel en comparación con empresas de telecomunicaciones de la Argentina y Chile. En estos casos se pudo contar con información para desagregar el negocio de telefonía fija del de telefonía celular, mientras que ello no fue posible para Andinatel y Pacifictel. Información de los ítems de los balances de las empresas ecuatorianas indica que las mismas son más comparables con los segmentos de telefonía fija de las otras compañías.

La comparación brinda un amplio rango de valores sobre el que se puede realizar un análisis de “varianzas” para detectar si los indicadores de las empresas ecuatorianas revelan ineficiencias u otros apartamientos respecto de las empresas usadas en la comparación. Los resultados del Cuadro 5 no permiten encontrar, dada la información disponible y salvando las distancias y diferencias con las compañías usadas para el benchmark, indicios de ineficiencias en las operaciones de Andinatel y Pacifictel. Los ingresos por línea (en uso) se aproximan más a los del segmento de telefonía fija de la empresa chilena así como los gastos en remuneraciones por línea. También los gastos operativos por línea resultan aceptables para las empresas ecuatorianas. Finalmente, los índices de endeudamiento y rentabilidad son más favorables en Andinatel que en Pacifictel, pero aún en este caso parecen aceptables.

El **Cuadro 6** repite un ejercicio similar con el sector de distribución de energía eléctrica, clasificando a las 19 empresas objeto del proceso de privatización en los Grupos A y B contemplados en dicho proceso. Luego de realizar una agregación de los balances de estos grupos se estiman un conjunto de indicadores de desempeño y se comparan con empresas de distribución eléctrica de la Argentina. Para ello se seleccionaron las dos empresas mayores (Edesur y Edenor) así como una empresa más pequeña que opera en la Provincia de Buenos Aires (Edelap). Los grupos A y B de Ecuador se ubican en un rango intermedio entre las empresas grandes y pequeña de la Argentina.

---

<sup>44</sup> El sector eléctrico ecuatoriano está formado por 20 empresas de distribución (de las cuales 19 son públicas), 10 de generación (6 públicas) y una de transmisión (pública). Las empresas públicas de distribución fueron agrupadas para la privatización en el Grupo A (formado inicialmente por 10 distribuidoras ubicadas geográficamente en el interior del país y entre las cuales se destaca la empresa de Quito) y en el Grupo B (formado inicialmente por 7 distribuidoras). En las comparaciones hechas más abajo se integra al total de las distribuidoras en los dos grupos para tener una visión completa del sector de distribución. Esto corresponde con la información de balances obtenida.

A diferencia de lo encontrado en telecomunicaciones y en sintonía con los resultados de la subsección anterior sobre el desempeño en los 90, los indicadores dan cuenta de problemas de eficiencia en el sector de distribución eléctrica que se traducen en un desempeño financiero muy desfavorable. Los ingresos operativos por usuario son menores en el caso de las empresas ecuatorianas (indicando que sus clientes son de menor porte que los argentinos) pero el precio medio de venta no se compara desfavorablemente con el caso argentino, lo que evidencia que el proceso de nivelación de ingresos brutos en curso en 2001 dejaba a las empresas con precios que se están alineando con los de otros mercados.<sup>45</sup>

Por su parte, un indicador clásico físico de eficiencia, como las pérdidas de distribución, muestra una situación muy desfavorable para las empresas del grupo B, mientras que en el Grupo A se aproxima a los valores de la empresa pequeña argentina.

A su vez los indicadores de empleados por cliente o por ventas muestran cierta evidencia de sobreempleo en las empresas ecuatorianas. El ratio de empleo por energía vendida es más del doble que para la empresa pequeña argentina y varias veces mayor que en las empresas grandes. No es posible saber cómo impacta esto sobre los gastos en remuneraciones debido a que los datos de balance disponibles no permiten distinguir dichos gastos.<sup>46</sup>

Finalmente los índices de endeudamiento y de rentabilidad dan una imagen muy desfavorable para las empresas ecuatorianas. Ambas tienen una importante rentabilidad negativa tanto medida en relación al patrimonio como en relación a las ventas. En el caso de las empresas del Grupo A esto ocurre aún cuando el endeudamiento no es tan pronunciado, mientras que en las empresas del Grupo B el abultado endeudamiento genera índices muy desfavorables.

---

<sup>45</sup> Estos valores no indican nada respecto del margen de distribución que es el precio de distribución relevante, si bien estos pueden ser calculados en tanto se cuente con información sobre el gasto en compra de energía (que no está disponible en los datos de balance obtenidos).

<sup>46</sup> Los datos de los Cuadros 3 y 4, para INECEL y para los años 1995-97, indicarían que los gastos en remuneraciones no habrían sido excesivos. Sin embargo, debe tenerse presente que INECEL es una corporación integrada con otras empresas distintas de las de distribución, por lo que esta información no es relevante a la comparación anterior.

### Cuadro 5 Indicadores Comparativos de las Empresas de Telecomunicaciones de Ecuador vs. Argentina y Chile

(año 2001)

	Telefónica AR	Telefónica AR	Telecom AR	Telecom AR	Telefonica Chile		Andinatel	PacificTel
	Fija	Celular	Telefonía Fija	Celular	Fija	Celular		
Lineas en servicio (miles)	4521.4	1756.5	3891.8	2135.8	2723.31	1570.1	533.6	557.4
Ingresos Operativos/Línea (en US\$)	609.3	358.8	567.3	373.6	389.2	178.5	377.8	253.4
Empleados/1000 Líneas (1)	2.1		2.8		1.2			
Gastos en Remuneraciones/Líneas (US\$/línea)	74.8	31.7	110.0	37.9	46.8	12.7	50.8	47.8
Gastos Materiales+Insumos/Líneas (US\$/línea) (2)	11.7	7.8	36.0	8.0	2.8		7.6	4.7
Gastos Operativos/Líneas (en US\$)	457.2	357.7	497.2	273.4	306.6	190.7	208.7	298.0
Gastos en Remuneraciones/Gastos Totales	15.4%	8.6%	21.3%	11.9%	15.2%	6.0%	19.9%	15.5%
GastosM+I/Gastos Totales (2)	2.4%	2.1%	7.0%	2.5%	0.9%		3.0%	1.5%
GastosBS/Gastos Totales	78.6%	88.1%	75.1%	74.2%	86.5%	80.2%	26.3%	69.0%
Gastos Operativos/Totales	93.9%	96.7%	96.5%	86.1%	99.8%	91.1%	82.0%	96.8%
Indice de Endeudamiento (Pasivo/PN) (1)	95.3%	259.2%	179.1%		122.8%	237.5%	19.6%	53.9%
Indice de Rentabilidad (Utilidad Neta/PN) (1)	7.9%	-26.5%	0.6%		2.6%	-20.9%	7.2%	1.5%

Fuente: Balances de las empresas consideradas

(1) Los datos de Empleados, Endeudamiento y Rentabilidad de Telecom Corresponden a la Compañía (no hay discriminación entre telefonía fija y celular)

(2) Telefónica de Argentina-Celular: La información corresponde a Mantenimiento y Reparaciones.

**Cuadro 6 Indicadores Comparativos de las Empresas Distribuidoras de Electricidad de Ecuador vs. Argentina (año 2001)**

	<b>Edenor</b>	<b>Edesur</b>	<b>Edelap</b>	<b>Grupo A</b>	<b>Grupo B</b>
Clientes (miles)	2275.1	2108.5	282.8	1370.0	672.5
Ventas (GWh)	13633.0	12596.0	1109.0	3558.0	2027.0
Ingresos Operativos/Usuarios (en US\$)	397.4	420.9	338.1	208.5	237.2
Precio Medio de Venta (en US\$/MWh)	66.3	70.5	86.2	74.7*	73.6*
Precio Medio de Compra (en US\$/MWh) #	32.7	29.4	33.2		
Pérdidas de Distribución	10.0%	10.3%	15.3%	16.4%	28.0%
Empleados/1000 Clientes	1.13	1.13	1.87	2.78	3.41
Empleados/Ventas (GWh)	0.19	0.19	0.5	1.07	1.11
Gastos en Remuneraciones/Usuarios (US\$/Usuario)		43.1			
Gastos Operativos/Usuarios (en US\$/Usuario)		342.3		238.5	335.0
Gastos en Remuneraciones/Gastos Totales		12.3%			
GastosBS/Gastos Totales		37.1%			
Gastos Operativos/Totales		98.2%		94.4%	79.2%
Indice de Endeudamiento (Pasivo/PN)		51.4%		28.0%	130.5%
Indice de Rentabilidad (Utilidad Neta/Ventas)		11.1%		-19.6%	-73.3%
Indice de Rentabilidad (Utilidad Neta/PN)		9.9%		-11.3%	-56.2%

Fuente: Balances de las empresas mencionadas. Para Ecuador suma de balances de las empresas del Grupo A y del Grupo B del proceso de privatización

# El Precio Medio de Compra de Edenor y Edelap corresponde al año 2000.

\*Estimando como ingresos operativos del 2001/ventas 2000 más 5%



