

Francisco Alonso Requelme Paladines*

Ing. En Administración Pública en Universidad Nacional de Loja

E-mail: rfrancisco892528@gmail.com

* Autor para correspondencia

GASTO PÚBLICO Y LA DICOTOMÍA DE LAS REGLAS FISCALES EN ECUADOR A PARTIR DEL DÓLAR

PUBLIC EXPENDITURE AND THE DICOTOMY OF THE FISCAL RULES IN ECUADOR FROM THE DOLLAR

► RESUMEN

El gasto público como herramienta primordial de un Gobierno en busca de satisfacer necesidades sociales es el aditamento necesario para generar valor público, mismo que confluye en aspectos de gobernanza y gobernabilidad para conseguir los objetivos óptimos en una sociedad. En tal virtud, la disciplina fiscal ha sido enunciada durante mucho tiempo en varias de las economías emergentes y en desarrollo, tales reglas, en lugar de ser neutrales o de compensar los efectos negativos del ciclo económico, han dado lugar a un aumento ciertamente desmedido del gasto en función de los ingresos, por lo que su diseño e implementación deben responder aspectos estructurales y al entorno de un país, lo que conlleva a decir que tener reglas fiscales no es la panacea universal, sino que depende de las particularidades de cada país.

Palabras claves: Gasto Público, Reglas Fiscales, Gobernabilidad Fiscal, Sostenibilidad Fiscal, Transparencia Fiscal.

► ABSTRACT

Public spending as a primary tool of a government seeking to meet social needs is the necessary addition to generate public value, which comes together in aspects of governance and governability to achieve optimal objectives in a society. As such, fiscal discipline has long been enunciated in a number of emerging and developing economies, such rules, instead of being neutral or offsetting the negative effects of the economic cycle, have led to a Expenditure on income, so that its design and implementation must respond to structural aspects and the environment of a country, which means to have tax rules is not the universal panacea, but depends on the particularities of the country.

Keywords: Public Spending, Tax rules, Fiscal Governability, Fiscal Sustainability, Fiscal transparency.

Francisco Alonso Requelme Paladines

Ing. En Administración Pública en Universidad Nacional de Loja, II año de Mgs. En Gobierno y Gerencia Pública en Universidad de Chile del mismo país
Cursando Diploma de Gestión de Personas y Habilidades Directivas Universidad de Chile. Servidor Público del Servicio de Rentas Internas Zona 7

RECIBIDO: Enero 10, 2017 | APROBADO: Febrero 19, 2017

INTRODUCCIÓN

Ecuador ha tenido transiciones inestables en cuanto a situaciones políticas y económicas se refiere. A finales de los 90 ocurre algo muy trágico en el avatar Ecuatoriano, se da una crisis económica, financiera, política y social de magnas proporciones. A esto sumado la crisis internacional Asiática y Rusa del 97 y 98 respectivamente conlleva a que el país envuelto en un ambiente de plena desconfianza en las autoridades e instituciones, incluido la insostenibilidad económica se tome la decisión de cambiar de moneda nacional –sucre- al dólar estado unidense, teniendo repercusiones en la configuración de un nuevo estado sin soberanía monetaria.

A partir de la adopción del dólar, se reconfigura la importancia y prioridad del Estado en la política fiscal y concretamente en el diseño de reglas fiscales que respondan a las necesidades coyunturales, con el afán de corregir en el mediano y largo plazo las inestabilidades de carácter económico del país. Es decir, que las reglas fiscales en su buena práctica se traducen en una oportunidad de solventar compromisos o para el resguardo en el caso de apremios o para implementar políticas anti-cíclicas como por ejemplo el petróleo cuando su precio se desplome, como es el caso de Ecuador por ser un exportador de bienes primarios, evitando así un endeudamiento excesivo. Cabe señalar que en este contexto tener reglas fiscales no necesariamente garantiza un orden fiscal. Como lo describe (Drazen, 2002), los gobiernos que encuentran que pueden construir una reputación para la disciplina fiscal no necesitan confiar en reglas, más bien las reglas, en lugar de sustituir la reputación, pueden ayudar a un gobierno a construir su reputación.

La complejidad en los últimos años por diseñar o implementar reglas fiscales, demanda de ingentes recursos y desafíos que implican tener claro el panorama al cual se quiere llegar, es decir una planificación a mediano y largo plazo con políticas públicas sostenibles y sustentables pensadas en las presentes y futuras generaciones. Las reglas fiscales son más complejas, en el sentido que tratan de aunar los objetivos de sostenibilidad de las finanzas públicas y de estabilidad macroeconómica con una mayor flexibilidad ante shocks de diferente naturaleza, incorporando mecanismos de corrección automática de las desviaciones respecto de la regla (Merino García, 2006).

El rol de la Gobernabilidad Fiscal es trascendental, que para el presente trabajo corresponde a la capacidad insti-

tucional de la autoridad para conducir al cumplimiento de la política definida en coherencia con metas macroeconómicas, lo cual supone una adecuada armonización de las funciones institucionales, económicas y gerenciales del presupuesto (Valdivia, 2001).

En el mismo contexto de la institucionalidad, cabe la premisa de citar a (Nohlen, 2003) el cual advierte la importancia relativa de las instituciones políticas, en el que indica que aunque parezca una obviedad, precisamente en el discurso sobre reformas institucionales es imperioso no olvidar que las instituciones, en sus efectos, son dependientes del contexto, es decir de la configuración de otras variables con las cuales constituyen el conjunto en el que operan las variables observadas.

Así mismo, el rol de la participación ciudadana y control social en lo que respecta a reglas fiscales es trascendental, ya que brinda la legitimidad y espacio necesario para que la gestión tenga la credibilidad necesaria para desempeñar el mandato establecido. Es decir, la transparencia es punto neurálgico a considerar como herramienta que otorga poder a la sociedad civil para exigir rendición de cuentas respecto de las decisiones que tome el Gobierno.

METODOLOGÍA

Este artículo se basa en un análisis cualitativo-descriptivo del contexto del gasto público y el rol de las reglas fiscales para el caso Ecuatoriano, por lo que la recolección de literatura de economía política son importantes para poder desarrollar los criterios en este ensayo, así mismo se utiliza datos estadísticos y económicos para la realización de gráficos que permiten visualizar y describir de mejor manera la temática a abordar.

Señalar, que no se trata de realizar fórmulas econométricas ya que no forman parte del presente análisis. Todos los resultados aquí obtenidos son prácticos, medibles y verificables en toda su dimensión, por lo que se constituye en un relato contextual del Gasto Público y su relación con las reglas fiscales en Ecuador a partir del año 2000.

DESARROLLO

Hipótesis de Wagner al Gasto Público

La amplia gama de teorías respecto de la evolución de gasto público hace que su análisis distorsione la praxis a desarrollar así como las variables con las que se diseñan pueden ser numerosas y hasta complejicen la realidad. Sin embargo la creciente investigación no solo

en países europeos occidentales sino en el contexto de la región, han hecho que se utilice la curiosa Ley de Wagner para describir el porqué es importante el gasto público como participación de la actividad productiva de un país o cual serían los factores que inciden para que el gasto público aumente. Varios autores que han acogido esta ley como Richard Musgrave o Alan Peacock indican de la difusa interpretación que puede darse de dicha ley, pero la evidencia de los escritos de Wagner dan certeza del asidero conceptual y práctico que se puede utilizar. Esta ley se da a conocer por los escritos en el libro de “Classics in the Theory of Public Finance” de 1958 en el que expresamente escribe: “La ley de la creciente expansión de las actividades del Sector Público, y particularmente del Estado, se convierte, para la ley económica fiscal, en la ley de la expansión creciente de los requerimientos fiscales. Los requerimientos del Estado crecen, y a menudo incluso más, los de las autoridades locales, cuando la administración está descentralizada y el gobierno local bien organizado. Esta ley es el resultado de observaciones empíricas en países en progreso, al menos en la civilización europea occidental; su explica-

ción, justificación y causa es la presión para el progreso social y el cambio resultante en las esferas relativas de la economía privada y pública, especialmente la economía pública compulsiva” (Musgrave & Peacock, 1958). Bajo el escrito de Wagner se formula que mientras mayor es el gasto público mayor sería la cobertura de bienestar social, e incluso este aumento es más rápido que la producción de un país; en esta esfera giran entornos políticos por presiones partidistas y económicas por la dinámica de la comercialización (shocks externos).

Bajo este concepto de Wagner y como se ha evidenciado y expuesto, la experiencia Ecuatoriana tiene multicausalidades y problemas que han formado parte del ajetreo en tratar de estabilizar las demandas sociales y que los gobiernos justamente otorguen el valor público a dichas necesidades. Inestabilidades políticas a partir del acomodo del dólar en nuestra economía, han trastocado la funcionalidad del Estado por encontrar los arreglos institucionales necesarios para que el conjunto de la estructura estatal funcione de la mejor manera.

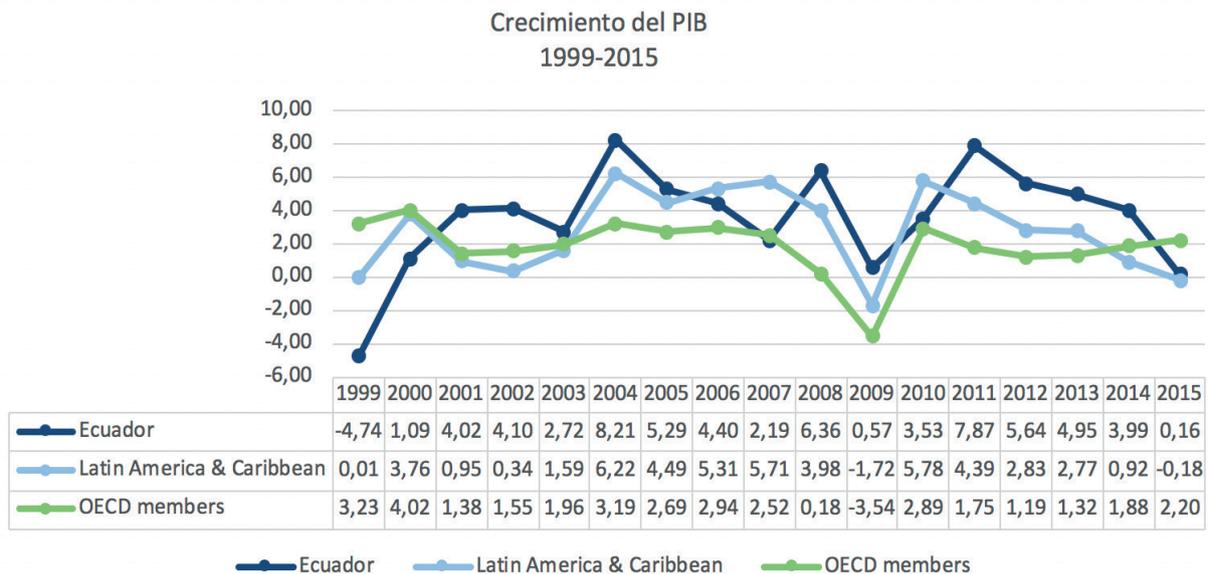


Figura 1, Variación del PIB
 Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos por el Banco Mundial.

Como es de notar en el gráfico N°1, la economía Ecuatoriana respecto de los ciclos económicos presenta características irregulares similares a los de contexto del promedio de los países de la OCDE y Latino América & Caribe, sin embargo con una característica especial que es la nueva moneda a partir del año 2000 –el dólar-. Es importante acotar que el promedio medible para varios

países es susceptible a valores altos, razón por la cual y en los agregados económicos Ecuador pareciera en el ciclo económico superior a los países de la OCDE, pero para ello hay que tener en cuenta la capacidad de recuperación y producción de estos países que es muy distinta a la nuestra, es decir el conjunto de su estructura, ya que no alcanzamos aún esos niveles de resiliencia

económica, basta con darse cuenta que a partir de la crisis internacional del 2008 los países de la OCDE a diferencia de nuestra región muestran una etapa de recuperación importante; todo esto tiene que ver con la teoría de convergencia económica, sin embargo para el contexto es muy sustancial comparar el estándar al que se debe llegar.

Ahora bien, todo lo indicado hasta aquí son ligeras descripciones, puesto que las variables económicas en un país son más numerosas, no es más que un contexto real respecto de los ingresos que puede o pretende alcanzar un país, aún más en una economía como la nuestra que no cuenta con una especialización y diversificación desarrollada.

Los puntos críticos según la variación de los shocks internacionales e internos para los datos analizados son marcados en los años 1999 con un PIB de -4.7%, que da inicio a finales de la década la transición de moneda, caracterizada principalmente por la crisis financiera devastadora que dio lugar a la corrida bancaria. Así mismo en el año 2009, se da un desaceleración económica de 0.57% del PIB caracterizada principalmente por efectos de la crisis financiera del 2008 con el colapso de la burbuja inmobiliaria en EEUU, y la del año 2016 con una caída

del -1.7% del PIB¹, debido principalmente al hecatombe natural del terremoto del 16 de Abril del mismo año, la baja del precio del petróleo y la apreciación del dólar.

Por el lado de los auges económicos, destacar el año 2004 que para ese entonces la economía Ecuatoriana represento un crecimiento de un 8.2% del PIB, esto se debió a los problemas diplomáticos internacionales como la guerra en Irak, efectos naturales como huracanes en instalaciones péticas, el crecimiento de economías emergentes hizo que aumente la demanda del petróleo por ende su precio. Los años 2008 y 2011 con un crecimiento exponencial de 6.3 y 7.8 respectivamente, dado por el incremento del precio del petróleo que llegó hasta \$117.36 a junio del 2008 (BCE, 2010), también se le puede atribuir a la significativa inversión pública y privada que dio lugar a una dinamización en la economía local.

Esto conlleva a determinar que nuestra economía es muy permeable a shocks internacionales, por ende dependientes del contexto mundial al comportamiento económico y restringido por no tener competencias plenas de política monetaria. Retomando la Ley de Wagner, en que su premisa es el aumento expansivo de gasto público en función de demandas sociales, a continuación el histórico de la deuda pública y el gasto público Ecuatoriano, del que realizaré las respectivas acotaciones del contexto.

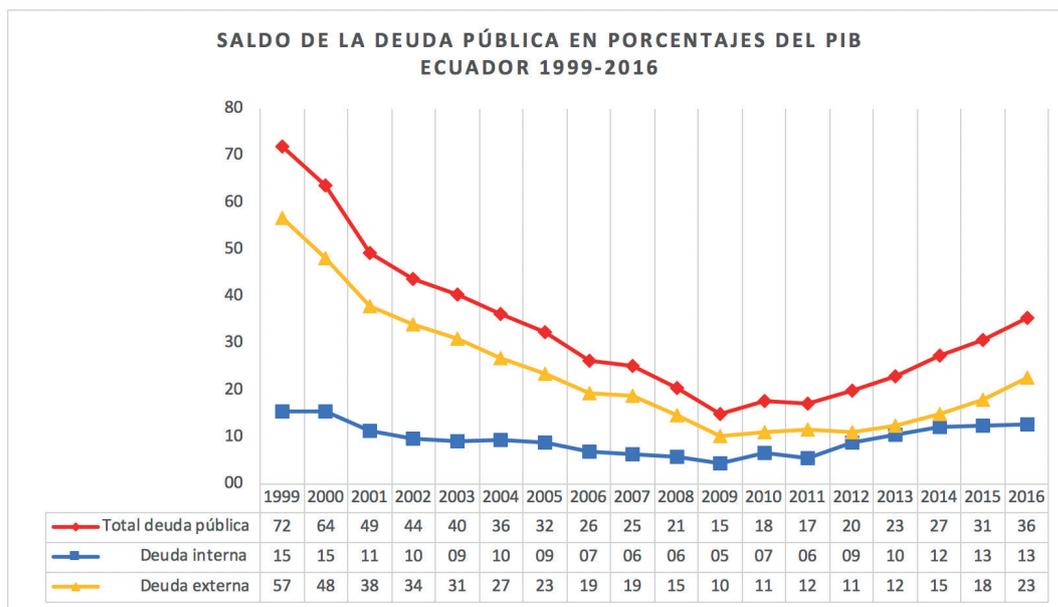


Figura 2, Deuda Pública EC
Fuente:Elaboración propia a partir de CEPALSTATS

¹ Cuentas Nacionales Banco Central del Ecuador

Los compromisos soberanos en Ecuador, han tenido una línea disfuncional y ciertamente capturada al acontecer interno político y económico, manifestándose un descontento social. En el periodo de quiebre de 1999 a 2000, en el que se plantea la moneda del dólar, la deuda pública Ecuatoriana llegó al 72% del PIB (Gráfico 2), esto quiere decir que los ingresos que se tenía para aquel tiempo, prácticamente servían a la deuda internacional, quedándose así relegadas las políticas públicas que generen satisfacción social.

Ciertamente hay una estabilización en las transiciones de Presidentes a partir del 2001, en el que la deuda pública tiende a bajar en medida que la situación económica trata de acomodarse a una economía nueva e incierta. Para el año 2009, luego de haber tenido un auge importante petrolero que significó importantes ingresos y la re-negociación de la deuda externa, la deuda pública llegó a representar el 15% del PIB, la más baja en 16 años. Posteriormente la crisis internacional inmobiliaria golpea la economía Ecuatoriana en el que la competitividad de sus productos pierde valoración internacional, y conse-

cientemente a pesar de tener un crecimiento económico de 7.87% en el PIB de 2011, dicotómicamente hay un incremento considerado y gradual de la deuda pública, pasando del 15% en 2009 a situarse alrededor del 36% del PIB en 2016.

Valiera hacerse la pregunta, ¿En función de que situaciones se justifica la expansión del Gasto Público?. La respuesta no solo es un modelo económico, ni aun menos tratar de justificar la hipótesis de Wagner, pero está claro que hasta el momento la discrecionalidad del gasto público es muy alto.

Por otro lado, la dificultad de una economía dolarizada y en el que no se cuenta con política monetaria, es difícil tener un predictibilidad económica estructural en función los ciclos económicos, puesto que el margen de maniobra para la economía Ecuatoriana, prácticamente se basa en política fiscal. Por lo tanto, para Ecuador es de relevante importancia tener una política fiscal óptima e inteligente, que tenga en cuenta el contexto y cultura a nivel social, político y económico.

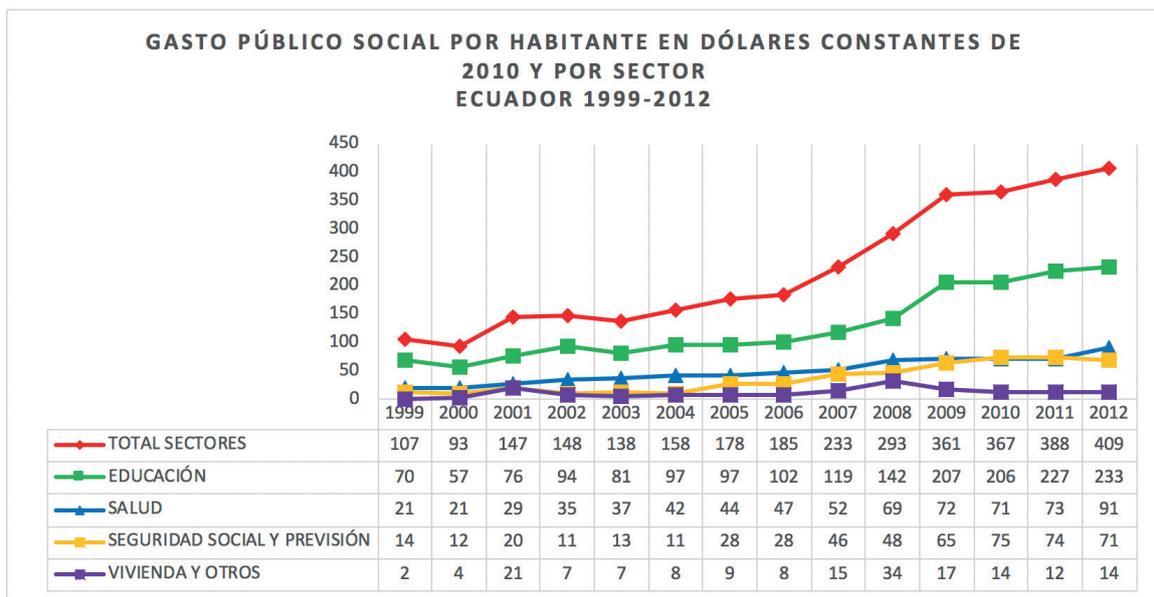


Figura 3, Gasto Público Social por habitante
 Fuente:Elaboración propia a partir de CEPALSTATS

El gasto público per-cápita social presenta incrementos importantes, pero no suficientes. Del año 1999 al 2012 pasó de \$107 a \$409 dólares según cifras de CEPAL, es decir en 13 años, el gasto público social por habitante ha aumentado en \$302 dólares, a razón de \$23.2 dólares por año. Realmente este ingreso es muy inferior al óptimo social.

Indicar que el incremento de gasto público que mayor rubro registra es el de educación que pasó de \$70 en 1999 a hasta \$233 en 2012. Si dentro de esto consideramos el gasto individual por mes, estaríamos hablando de \$19.41 dólares que el Gobierno destina a educación por habitante.

No es menor el tema referente a política fiscal, respecto de los ingresos y el manejo de los mismos en función de las demandas sociales. Ya se mencionó a priori, dificultades subyacentes a esta política, pero a la vez los gastos en inversión justificados en retornos futuros aún no se hacen presentes. Como se ha observado la deuda pública Ecuatoriana tiende a la alza y la estabilización de la economía aún es un tema pendiente, sin embargo los desafíos son puestos como oportunidades de rever

los aspectos frágiles institucionales y económicos que deben mejorarse, como por ejemplo el diseño o mejoramiento de reglas fiscales que brinden una disciplina fiscal respecto de los recursos asignados y obtenidos.

A partir de las Figuras 2 y 4, respectivamente, podemos darnos cuenta que indistintamente del ciclo contractivo o expansivo de la economía Ecuatoriana aumenta el gasto público social pero también aumenta la deuda pública, es decir la estabilidad respecto del gasto es procíclica. En otras palabras, en eventos recesivos económicos, el gasto aumenta exponencialmente, no tiende a financiarse con recursos propios generados, sino que tiene la necesidad de contraer compromisos de deuda para financiar lo planificado.

De lo ya indicado y analizado en líneas que precedieron, no cabe más que contrastar con el Gráfico 5 el aspecto procíclico del gasto público en Ecuador. Pero también vale resaltar los esfuerzos aunque aún no óptimos en cuanto a educación, son ciertamente alentadores puesto que en datos hasta el 2016 se llega a situar en 16% del gasto

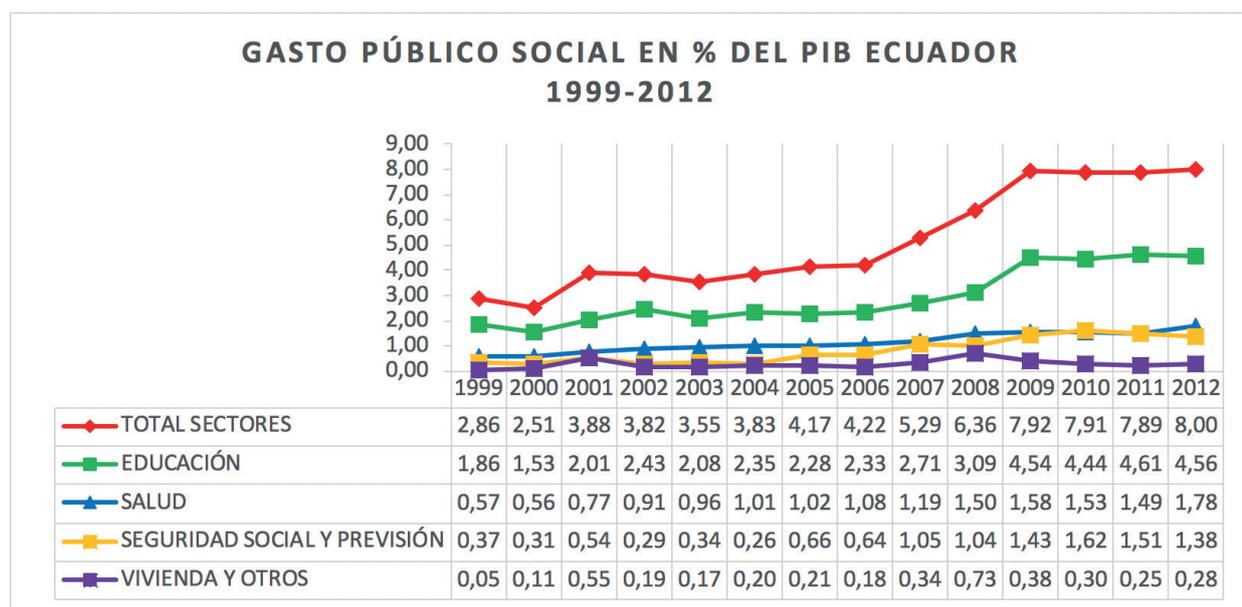


Figura 4. Gasto Público Social en porcentaje del PIB
Fuente:Elaboración propia a partir de CEPALSTATS

público Total. Pero esto significa también que por cada habitante que se invierte en educación, salud y demás componentes, los comportamientos de las autoridades económicas a endeudarse son altos y los retornos aún no dan los resultados esperados hasta el momento.

El promedio de países en la OCDE respecto del Gasto Social para el año 2016 es un 21,4% de su PIB, sumamente alto y comparables solo con México y Chile con 7,3 y 12% respectivamente (OECD, 2016), esto da una brecha muy distante de nuestra realidad con países emergentes, pero la cuestión es el cómo se lo hace y que características se tiene como país para solventar la inversión social; este apartado lo abordaré en líneas posteriores desde la perspectiva de la disciplina en el rol de reglas fiscales.

EL PROBLEMA DE LA DISCIPLINA FISCAL

Reglas Fiscales

Para iniciar este tema, el lector debe tener claro que son reglas fiscales y cuál es su característica. La adherencia del uso de las reglas fiscales ha sido muy intensa en los últimos años, según el Fondo Monetario Internacional,

el número de países con reglas fiscales se incrementó de menos de 10 a inicios de los 1990 a más de 80 en 2012². Para (Alesina & Perotti, 1999), las reglas fiscales son el conjunto de normas y regulaciones con las que se elabora, aprueba e implementa el presupuesto.

Se considera que las reglas fiscales pueden resultar más eficiente en aquellos casos en los que las autoridades fiscales carecen de reputación en cuanto a disciplina fiscal, cuando el gobierno pueda actuar de forma incoherente planteándose un problema de inconsistencia temporal³, cuando los responsables de la política fiscal puedan estar influidos por grupos de presión o, por último, cuando puedan alterar sus decisiones fiscales por motivos electoralistas. En estas situaciones, el que los gobiernos estén sometidos a una regla fiscal influye en las expectativas de los agentes económicos, de forma que éstos puedan predecir de manera más acertada la evolución de la política económica gubernamental y adoptar, en consecuencia, sus propias decisiones de ahorro, inversión o empleo, redundando en un mayor crecimiento económico, mayor empleo y estabilidad económica (García Serrador, 2004).

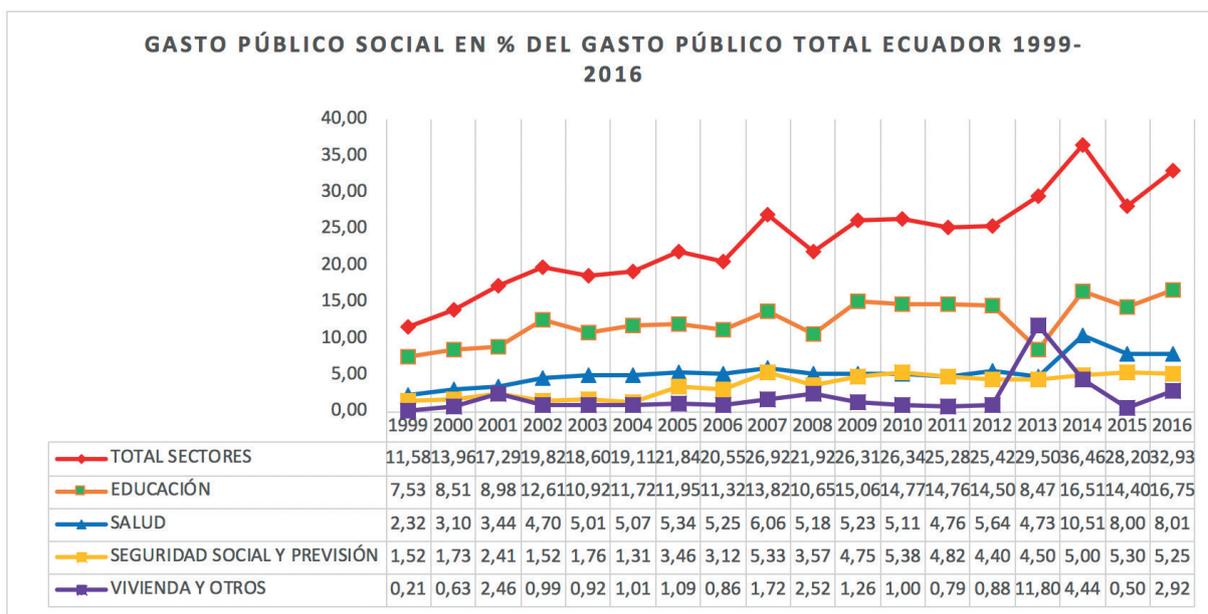


Figura 5. Gasto Público Social en porcentaje del Gasto Público Total

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTATS y Proforma PGE Ministerio de Finanzas EC.

² Base de datos de reglas fiscales FMI, disponible en: <http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>

³ El problema de la inconsistencia temporal se produce cuando en algún momento del tiempo el decisor político anuncia los programas que considera óptimos de política económica y, si fuera posible, le gustaría ceñirse al compromiso que adquiere con dichos programas; sin embargo, una vez que los agentes económicos se comportan de una determinada manera dependiendo del mencionado anuncio, aquel tiene un incentivo para instrumentar una política diferente a la considerada primeramente (Fernández Díaz, Rodríguez Sáiz, Parejo Gamir, Galindo, & Calvo, 2000).

Las reglas fiscales tienen como objetivo fortalecer la sostenibilidad fiscal en el largo plazo, corrigiendo sesgos asociados a la formulación de la política fiscal. De igual manera ayudan a mejorar la transparencia e institucionalidad de la política fiscal al promover mayor disciplina. Asimismo, generan mayor predictibilidad de las cuentas fiscales, por lo que es recibido positivamente por los mercados de deuda (Secretaría Técnica del Consejo Fiscal, 2016).

Bajo este argumento las autoridades se ven en la obligación de cumplir las reglas indistintamente del periodo de gobierno, ya que con tales reglas fiscales se consigue consolidar la transparencia y ordenar institucionalmente los procedimientos presupuestarios, incrementando así la responsabilidad fiscal en las instituciones y activar de manera conjunta la participación y control social respecto de la sostenibilidad de la deuda pública a largo plazo.

En muchas ocasiones la mayoría de los problemas que surgen con las reglas fiscales se deben a que la elección de la regla fiscal no deja de ser un proceso político orientado con un criterio fiscal. Es decir, a la hora de determinar las reglas que se van aplicar, se presenta el problema de que no existe un óptimo fiscal indiscutible, o lo que es lo mismo, las reglas que se utilizan en la realidad hacen referencia a variables relativas al déficit, deuda o gasto, cuyos efectos sobre el bienestar no son fácilmente evaluables. Por lo tanto, en muchas ocasiones no está claro ni el indicador fiscal que es más apropiado para representar a la política fiscal ni las restricciones específicas que habría que imponer al mismo para conseguir alcanzar una situación óptima (García Serrador, 2004). Indicar que el hecho de tener reglas fiscales no garantiza una estabilidad de las finanzas públicas, de hecho pueden ser no necesarias o incluso tener reglas fiscales puede tener el inconveniente de excesos burocráticos o capturas de la élite a nivel del gobierno que limitan la eficiencia de las mismas.

La responsabilidad fiscal en una sociedad puede ser guiada por la cultura del país, o los rasgos idiosincrásicos dados en un Estado, puesto que las características de conducta y participación a niveles sociales e institucionales son distintos en cada lugar.

Otro problema que puede presentar las reglas fiscales es el “riesgo moral” básicamente definido por las decisiones que pudiese llegar a tomar un individuo sin tomar en cuenta las consecuencias negativas de un tercero a partir de tener información privilegiada respecto de los riesgos. Esto puede traducirse en la decisión de una autoridad

respecto de la sociedad, que no necesariamente puede reflejarse en las preferencias colectivas sino de un grupo concentrado de poder en niveles superiores de gobierno.

En el Siguiendo Cuadro se presenta un resumen de los tipos de reglas fiscales, fortalezas y debilidades según el Fondo Monetario Internacional.

Cuadro 1: Pros y Contras de distintas reglas fiscales

TIPO DE REGLA	PROS	CONTRAS
Regla sobre deuda	<ul style="list-style-type: none"> • Apunta en forma directa a la sostenibilidad de la deuda. • Fácil de comunicar y monitorear. 	<ul style="list-style-type: none"> • No constituye una guía operacional en el corto plazo. • No constituye una herramienta de estabilización (puede ser procíclica). • La regla puede ser alcanzada con medidas temporarias (operaciones "debajo de la línea). • La regla puede ser afectada por operaciones realizadas por fuera
Regla sobre el resultado fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamiento operativo de aplicación simple. • Estrecha vinculación con la sostenibilidad de la deuda. • Fácil de comunicar y monitorear. 	<ul style="list-style-type: none"> • No constituye una herramienta de estabilización (puede ser procíclica). • El presupuesto puede ser afectado por eventos ajenos al control del gobierno (recesión económica)
Regla de resultado estructural	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamiento operativo de aplicación relativamente simple. • Estrecha vinculación con la sostenibilidad de la deuda. • Función de estabilización económica (manejo de shocks). • Contempla efectos de varios factores exógenos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La estabilización del ciclo es compleja, sobre todo en países que atraviesan reformas estructurales. • Necesidad de predefinir factores de incidencia para reducir la discrecionalidad. • Su complejidad dificulta el monitoreo y la comunicación.
Reglas sobre gastos	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamiento operativo de aplicación simple. • Permite aplicar medidas de estabilización. • Controla el tamaño del gobierno. • Relativamente fácil de comunicar y monitorear 	<ul style="list-style-type: none"> • No se vincula en forma directa a la sostenibilidad de la deuda (no genera limitaciones en el uso de los ingresos). • Puede generar reasignaciones de gastos hacia las áreas no cubiertas por la regla.
Reglas sobre ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Controla el tamaño del gobierno. • Puede mejorar la política y administración tributaria. • Puede prevenir el uso procíclico de recursos extraordinarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • No vinculada a la sostenibilidad de la deuda dado que no pone límites a los gastos (excepto restricciones al uso de recursos extraordinarios). • No es una herramienta de estabilización (puede ser procíclica).

Fuente: FMI

Cuadro 2. Fechas de implementación de reglas fiscales Ecuador

País	Regla sobre gastos	Regla sobre ingresos	Regla sobre el resultado	Regla sobre deuda
Ecuador	2010	-	2003	2003

Fuente: FMI

Claramente se han identificado aspectos fundamentales de las reglas fiscales. Para Ecuador, un país poco diversificado y con una economía inestable, además de incluir aspectos idiosincrásicos sociales muy diversos. Las reglas fiscales han funcionado de manera discrecional respecto de las reformas y el gasto público ya evidenciado en gráficos anteriores. Por otro lado, la regla de política que se esté utilizando debe ser sencilla y flexible y debe garantizar el crecimiento económico sin distorsionar la relación entre las empresas e individuos y, sobre todo,

que no permita relajar la disciplina fiscal (Schaechter, Kinda, Budina, & Weber, 2012), esto para el caso Ecuatoriano queda en el avatar académico puesto que las relaciones con los agentes económicos aún no son de plena confianza sino de expectativas en la nueva gestión.

CONCLUSIONES

Los desafíos son cuantiosos pero posibles, en este sentido, instituciones fiscales sólidas y buenas prácticas de gobierno resultan fundamentales para la administración y la consecución de objetivos macro, pensados intergeneracionalmente.

Ecuador debe diversificar su producción como prioridad de una matriz productiva real y acoplada a las demandas internacionales, tratándose de posicionar y diferenciar en términos comparativos y competitivos en sus productos.

Los gobiernos indistintamente de su año de gestión, deben evitar el comportamiento de políticas discrecionales no óptimas que solo benefician la potencial vitrina política de reelección en sus autoridades.

Las normas deben ser el resultado de un mayor acercamiento social, en el que convergen intereses colectivos, aumentando la transparencia y eliminando las asimetrías de información. Las herramientas y los actores que intervienen son indispensables para el marco de un buen diseño de reglas fiscales, deben dotarse de suficiente legitimidad, imparcialidad y capacidad para desarrollar los objetivos planteados.

Herramientas como la transparencia y rendición de cuentas se basan en una asociación democrática y activa participación social en busca de información oportuna en que los procedimientos sean abiertos y comprensibles que formen parte del diseño institucional. Se requiere de importantes recursos colaborativos y cohesión social, pero así mismo se reconoce los límites necesarios, es decir, cuestiones válidas en torno a la seguridad y privacidad, pero el hilo conductor de esto es que se realicen las acciones de manera honesta y que las necesidades sociales se tomen en serio, así como deben haber mecanismos de equilibrio entre la rendición de cuentas y la capacidad de gobernar.

Las reglas fiscales como tal, deben estar claras para la autoridad, mismas que deben responder a la maximización del interés o bienestar general de la sociedad. Sin embargo, la historia económica muestra que esta

apreciación no siempre se da, al menos en países en vías de desarrollo, ya que por la idiosincrasia política, la autoridad se ve envuelta en decisiones discrecionales que le den mayor rédito político, mermando así el mandato de bienestar general en la sociedad y por lo tanto puede llegarse a dar las incoherencias e indisciplina fiscal en el accionar de los Gobiernos.

El compromiso político y el consenso social respecto de las reglas fiscales son esenciales para su éxito. La oportunidad de que funcionen dichas reglas en un ámbito poco favorable es muy irrisorio, y puede darse casos que en contiendas electorales pasen por desapercibidas. O por el contrario, en momentos de euforia política y momentos coyunturales electores en que el candidato o sectores políticos ofertan una canasta de bienes y servicios al ciudadano, actúan sin responsabilidad respecto de la información fiscal con la cuentan para el cumplimiento de esa canasta.

Y por último y citando al Banco de España (2013), la aceptación política y social de una regla fiscal también será mayor si está incluida dentro de leyes de responsabilidad fiscal. Esto conlleva a que los costes políticos de incumplir con estas reglas sean muy alto, ya que dependerá de la supervisión de un organismo independiente y ajeno a la conducta política; por ende, reduce los riesgos de manipulación por motivos de interés político.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alesina, A., & Perotti, R. (1999). Budget deficit and budget institutions. *The University of Chicago*, Pág. 13-26.
- Banco de España. (2013). *Reglas Fiscales en América Latina*. Barcelona: Boletín Económico.
- BCE, B. (2010). *La Economía Ecuatoriana luego de 10 años de dolarización*. Quito: Dirección General de Estudios.
- Cukierman, A., & Meltzer, A. (1986). *A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government, and the Benefits of a Constitution*. Economic Inquiry.
- Drazen, A. (2002). *Fiscal Rules From A Political Economy Perspective*. Oaxaca, México: FMI-Banco Mundial.
- Fernández Díaz, A., Rodríguez Sáiz, L., Parejo Gamir, J., Galindo, M., & Calvo, A. (2000). *Política Monetaria: su eficacia y enfoques alternativos*. Madrid: AC.
- Fondo Monetario Internacional
- García Serrador, A. (2004). Teoría General sobre Reglas Fiscales. *Quaderns de Política Económica*.
- Merino García, P. A. (2006). Reglas Fiscales y Mecanis-

mos de Estabilidad. *Repsol*.

Musgrave, R., & Peacock, A. (1958). *Classics in the Theory of Public Finance*. New York: Martin's Press Inc.

Nohlen, D. (2003). *Gobernabilidad democrática y reformas institucionales en América Latina*. Universidad de Heidelberg.

OECD. (2016). Social Expenditure Update . OECD.

Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., & Weber, A. (2012). *Fiscal Rules in response to the crisis: Toward the "next-generation" rules. A new dataset*. Washington: International Monetary Fund.

Secretaría Técnica del Consejo Fiscal. (2016). *Reglas Fiscales en Perú*. Lima: Consejo Fiscal.

Tinbergen, J. (1952-1957). *On the theory of economic policy - Economic policy: principles and design*. Amsterdam: North-Holland Publishing.

Valdivia, G. (2001). Presupuesto Plurianuales no son suficientes: Experiencia Chilena. *Seminario Nacional de Presupuesto Público*.