



MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA

Inversión Pública: LOREYTF, Preasignaciones e Inversión Social

Papel de Trabajo M.E.I.L., Nro. 16

HEXAGON CONSULTORES,¹
Agosto 15, 2006

PRESENTACION:

Ponemos en su consideración el décimo sexto número del Memorando Económico de Investigación Legislativa, M.E.I.L. El propósito del M.E.I.L. es presentar un análisis técnico de la legislación económica existente o en debate en el país, como un aporte a la discusión de políticas públicas que generen efectos positivos sobre el bienestar de la población, especialmente de la más vulnerable.

Como parte de nuestra responsabilidad social corporativa, hemos financiado un 75% del costo de esta investigación, contando con el auspicio complementario de la Cooperación Suiza para el Desarrollo, y en el caso particular de este número, de la Fundación S2M (www.s2m.com.ec).

De este modo, M.E.I.L. se distribuye bajo este formato (documento completo), al igual que en un formato resumido (análisis ejecutivo) publicado a través de medios impresos y electrónicos.

Le invitamos a participar y opinar sobre el tema discutido en esta edición a través del foro virtual en www.hexagon.com.ec. Valoraremos mucho sus comentarios, opiniones y recomendaciones.

El proyecto M.E.I.L. espera compilar todos los temas investigados por nuestro equipo y los comentarios de nuestros lectores al cierre del primer año de opinión a través de un libro de "Análisis Empírico de la Legislación Ecuatoriana" a publicarse en el marco del Proyecto R.E.D. (Regulación, Economía y Distribución) que esperamos constituya una herramienta y un nuevo espacio para la discusión informada y técnica sobre los temas legislativos de mayor debate en Ecuador. Ratificamos entonces nuestra invitación y gratitud por su lectura, opinión y contribuciones.

HEXAGON CONSULTORES

1. Introducción

El objetivo de este número del Memorando Económico de Investigación Legislativa es pasar revista a los efectos del cambio normativo de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal –LOREYTF y realizar una evaluación económica del impacto real que dichas reformas han tenido sobre la cantidad de inversión pública en general y la inversión pública social en particular.

¹ Se agradece el aporte y el documento de base preparado por Diego Martínez Echeverría, M.Ec. (Fundación S2M de Entrenamiento y Formación Continua) como apoyo a la publicación del presente Memorando Económico de Investigación Legislativa de Hexagon Consultores.



MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA

2. La LOREYTF: su Versión Original

En el año 2002, el Ecuador, dentro de las acciones implementadas por el Ejecutivo para mantener la consistencia de su política fiscal en dolarización, aprobó la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal² -LOREYTF-.

El objetivo de esta Ley era el establecimiento de criterios técnicos mínimos para una implementación sostenible de las acciones de política fiscal y endeudamiento público.

Dentro del capítulo II se incluyeron “reglas macro-fiscales” y “reglas de endeudamiento” consistentes con una opción de política interesada en mantener el equilibrio fiscal en el mediano plazo, visto esto como condición necesaria para el crecimiento de la economía. Estas reglas se hicieron constar en los artículos 3 al 10 de la mencionada Ley (y permanecen en su Ley reformativa).

La Ley Orgánica, que entró en vigencia en junio de 2002, establecía como regla macro fiscal un límite de crecimiento del gasto primario no superior al 3.5% en términos reales; en este límite se incluía el financiamiento de los gastos de inversión. Del mismo modo, se contemplaba el mantenimiento del equilibrio fiscal y, como condición necesaria para ello, se apuntalaba la racionalización en la asignación de recursos entre gasto corriente y gastos de inversión.³

En cuanto a las fuentes de financiamiento de la inversión, principalmente las internacionales, la misma Ley estableció un marco para la gestión del endeudamiento público en consistencia con el sistema de dolarización vigente en el Ecuador. Así, el Ministerio de Economía y Finanzas debía aplicar una política permanente de manejo de la deuda pública, tendiente a que la relación entre el saldo de la deuda pública total y el PIB disminuya como mínimo en 16 puntos porcentuales durante el período gubernamental de 4 años contados a partir del 15 de enero del año 2003. Se definió que igual regla se aplicaría para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda PIB se encuentre y mantenga por debajo del 40% del PIB (valor equivalente a la media latinoamericana de dicho indicador).⁴

Finalmente, para garantizar la más rentable inversión económico-financiera de los recursos excedentarios provenientes de ciclos con precios altos del petróleo, se estableció un mecanismo anti-cíclico mediante la creación del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, FEIREP que mientras se mantuvo vigente permitía entre otras cosas, viabilizar una estrategia de recompra de deuda, con el objeto de robustecer, en el corto y mediano plazo, la capacidad de las autoridades para aplanamiento el ciclo económico.

² Ley No.72 publicada en el RO/589 de 4 de junio del 2002

³ Parte complementaria de estas acciones fue la aprobación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que racionalizaba el gasto en sueldos y salarios del sector público,

⁴ Se estableció que una vez alcanzado el 40% en la relación deuda/PIB, el nivel de endeudamiento público no podría superar este límite o porcentaje.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Con la reforma de la Ley que será analizada más adelante, se optó por derivar los ingresos extraordinarios del petróleo no hacia el fondo anti-cíclico, sino hacia el incremento pro-cíclico del gasto, perdiéndose la posibilidad de alivianar, durante el ciclo favorable, la carga financiera del Presupuesto General del Estado –PGE-, y promoviendo más bien, tendencias inerciales en el gasto que en tendencia no parece que estarán acordes con la tendencia de crecimiento económico (al menos de acuerdo a lo observado en el país durante los últimos dos decenios).

En concordancia con la introducción del FEIREP como herramienta de manejo de la recompra de deuda como mecanismo anticíclico, se establecieron dos mecanismos directos anticíclicos derivados (1) la “esterilización inflacionaria” de los ingresos petroleros al derivarlos hacia el fondo creado, y (2) la “esterilización presupuestaria” al dedicar un monto suficiente de los ingresos petroleros a cubrir gastos ocasionados por catástrofes y emergencias legalmente declaradas conforme al artículo 180 de la Constitución Política de la República.

Se puede concluir entonces que, en su diseño original, y en consistencia con los objetivos de política fiscal sostenible, los recursos del FEIREP se destinaban mayoritariamente a canales anticíclicos.

Una segunda conclusión es que el FEIREP, por haber sido concebido y funcionar como herramienta anti-cíclica, en medio de un ambiente político y social complejo (como el observado en el país en el último decenio) no tenía posibilidades de sobrevivir e institucionalizarse; su distribución, por ser financieramente técnica (70% recompra de la deuda pública externa e interna⁵, y 20% para estabilizar los ingresos petroleros y solo un restante 10% para inversiones en capital humano -educación y salud-) dejaba de ser económicamente política, lo cual, a la larga, le hizo sucumbir.

3. Los Resultados en la Inversión Pública tras la Aplicación de la LOREYTF Original [antes de las reformas (2002-2005)]

Las opciones de política que elijen las autoridades son tan lícitas como lo es la elección de dichas autoridades por parte de gobiernos que, a su vez, son electos (o aceptados, al menos) por el pueblo.

En el caso de Ecuador, la opción de política económica anti-cíclica tomada por el país (el Ejecutivo y el Congreso) al aprobar y ejecutar el FEIREP llevó a resultados favorables y desfavorables, como lo hace toda medida pública.

Analizar los efectos de la Ley original es una buena línea de base para analizar luego los efectos de la Ley reformativa (objetivo final de este documento).

⁵ El objetivo de la recompra de deuda fue generar condiciones adecuadas de financiamiento en el futuro por la liberación de recursos destinados al pago de la deuda en el presente



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Para comparar los resultados prácticos de las reformas a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal es necesario explorar, sobre todo, los efectos de dichas reformas sobre los montos (cantidad) y calidad (idealmente) de la inversión pública.

En este sentido, una crítica que hay que hacer a la aplicación “original” de la LOREYTF es que, habiendo nacido con un “piso político” suficiente, dicho “piso político” quedó incompleto en su construcción (al haberse creado solo en base a un “piso económico”: generar mecanismos anticíclicos para destinar recursos hacia la recuperación de la capacidad de endeudamiento y la capacidad de reacción frente a crisis).

Al no haber pasado de la política económica, y al no haber entrado jamás a la economía de la política, la reforma anti-cíclica del FEIREP, nunca se puso a sí misma, un real piso político, por ejemplo, a través de la discusión de fondo requerida en términos de economía de la política: poner candados no solo al crecimiento del gasto total, sino sobre todo al crecimiento del gasto corriente.

Esta falta de candados al gasto corriente llevó a que los aumentos del gasto corriente ocuparan todo el espacio de crecimiento (y más) del gasto primario (taponado por el la regla macro-fiscal de crecimiento del gasto primario total).

Estos crecimientos del gasto corriente desplazaron, en la práctica, al crecimiento del gasto de inversión, haciendo funcionar la Ley como un embudo contrario a la inversión, y creando un fenómeno de debilitamiento político de la misma que tarde o temprano terminaría con su reforma, creando el piso político para los grupos que presionaban a favor del aumento del gasto, ya no solo corriente (no defendible políticamente), sino también de inversión (altamente defendible en lo político).

En ausencia de reformas complementarias, el crecimiento del gasto primario se mantenía consistente con las metas macro del país, sí, pero a costa del gasto de inversión, lo cual a su vez iba en contra de dichas metas macro de país.

Más grave aún: por descuido de los hacedores de política económica y falta de interés de los hacedores de la política real del país, el gasto corriente no fue posible de frenar bajo la incólume regulación laboral del sector público (esta falla regulatoria será analizada en un número siguiente, pero su descuido como parte fundamental de la reforma de las finanzas públicas fue un gazapo no trivial de los hacedores de la Ley original).

Para los lectores no economistas e incluso para los profesionales economistas no expertos en finanzas públicas, quizá vale la pena mencionar tres puntos que explican, uno tras de otro, la contracción del gasto de inversión resultante de la LOREYTF:

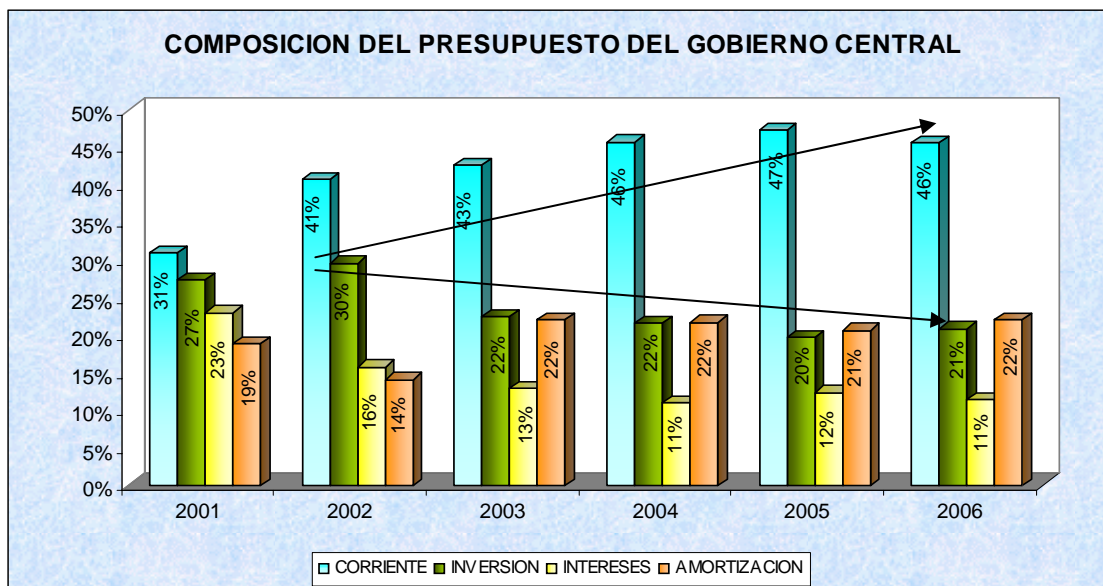
- En términos prácticos el mayor componente del gasto corriente para el caso ecuatoriano viene del gasto en sueldos y salarios (masa salarial), mismo

que tiene un comportamiento de crecimiento inercial atado al cumplimiento de normas legales que generan las reglas de formación y crecimiento anual de dichos sueldos y salarios.

- Estas últimas normas nunca fueron alteradas ni durante el proceso de discusión y aprobación de la LOREYTF, ni durante los dos primeros años de su aplicación, con lo cual, se perdió la oportunidad de frenar el gasto corriente y eliminar la erosión que este generaba al piso político de la reforma económica anti-cíclica.
- Al crearse, por otro lado, con la aprobación de la LOREYTF, un tapón para el gasto total (corriente y de inversión) se crearon vasos comunicantes al 100% entre el gasto corriente y el gasto de inversión que se activaban cada año, durante el proceso de diseño y aprobación del presupuesto, formándose un juego de suma cero: lo que aumentaba el gasto corriente tenía que ser perdido por el gasto de inversión...

Juntando estos tres elementos, se produce el fenómeno que se observa en el gráfico, hay un vaso comunicante completamente visible (para todos los sectores económicos, sociales y políticos) que genera una reducción visible de la inversión que contrasta con el aumento también visible de la masa salarial. El perdedor, la inversión, pierde tanto en términos relativos (como porcentaje del gasto total) como en términos reales (en dólares constantes):

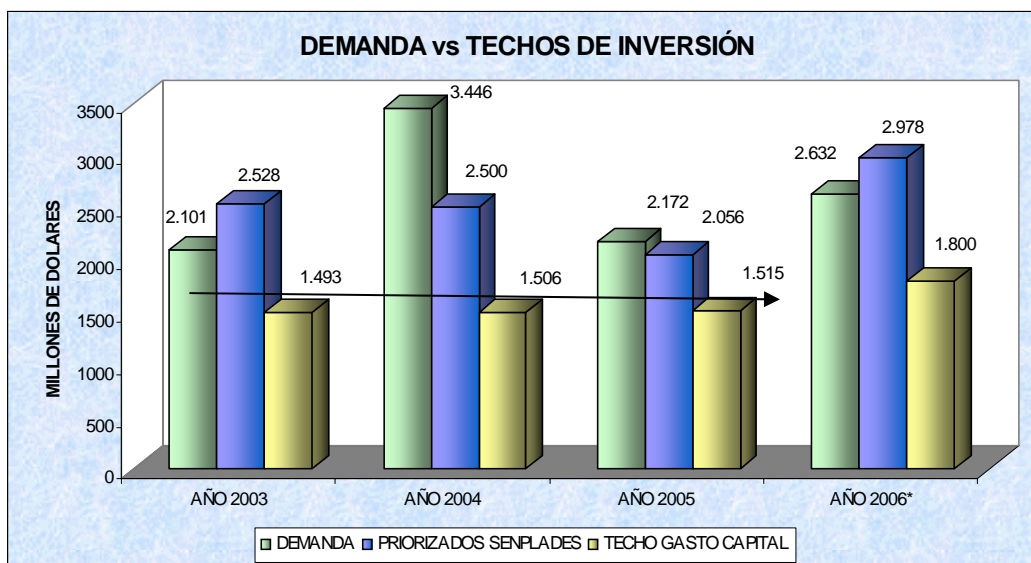
Gráfico No 1



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: MEF/Hexagon Consultores/S2M

Hay que decir, en todo caso, que en términos nominales (en dólares corrientes), el nivel de la inversión pública a partir del año 2003⁶ no se redujo (se mantuvo en niveles cercanos a los 1500 millones de dólares anuales); sin embargo, como se verá en el siguiente gráfico, dicho valor no fue nunca compatible con las necesidades de inversión, sobre todo social del país.

Gráfico No 2



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: MEF/Hexagon Consultores/S2M

Esta tendencia refleja el efecto social visible (al menos en lo político) derivado del cumplimiento estricto de la regla macro fiscal de control de gasto que se mantuvo hasta el año 2005.

Es triste constatar que por falta de frenos adicionales al gasto corriente, la inversión pública tuvo que mantenerse en niveles de 1500 millones de dólares anuales hasta el año 2005, todo esto mientras las demandas de proyectos de inversión pública en todos los sectores, identificadas en el MEF, no paraban de crecer, pasando solo en un año (2003 a 2004), de 2.100 millones hasta casi 3.500 millones.

Las brechas de inversión (presupuestada vs. demandada) fluctuaron, de este modo, entre 608 y 1940 millones de dólares (entre el año 2003 y el año 2004) lo cual creó un nivel alto de compresión política cada vez más difícil de manejar para las autoridades ortodoxas, preparando el camino para la entrada en escena de autoridades económicas con una visión de política económica más heterodoxa (más afín al gasto

⁶ Este es el primer año en que el ciclo presupuestario partió desde la formulación con la aplicación de la LOREYTF y las reglas macro fiscales.



MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA

pro-cíclico), menos técnica a largo plazo pero no por ello menos legítima en lo político (en la medida en que el pueblo los siga aceptando, de corto en corto plazo).

4. Calidad y Cantidad de la Inversión: entre la Ortodoxia y la Heterodoxia

Vale decir, a propósito de “Calidad vs. Cantidad de la Inversión Pública”, que el manejo ortodoxo de la política fiscal tuvo un efecto favorable poco discutido en el país: la brecha de demanda de inversión se sinceró con la real capacidad de formulación y ejecución de proyectos de inversión pública “de calidad”.

Un indicador de este aserto se da al ver que la brecha de inversión que inicialmente se multiplicó por 1.6 entre el 2003 y el 2004, posteriormente se redujo (del 2004 al 2005) nuevamente a los niveles cercanos del 2003, llegando de nuevo a niveles cercanos a 657 millones de dólares (ver gráfico anterior).⁷

Explicuemos este punto de vista en detalle: el análisis de cantidad de inversión normalmente encierra una trampa: no por mucho invertir se logra un alto impacto. La mayor parte de las veces, las normas y las autoridades económicas optan por ser, sobre todo, austeras y exigentes, de modo de realmente invertir, sobre todo, en aquello que tenga posibilidades reales de impactar: demandas de inversión pueden haber muchas, pero demandas de calidad e impacto, normalmente son como oro en polvo: existen pero son difíciles de encontrar y procesar.

En este sentido, el crecimiento económico basado en la **calidad** de la inversión es visto por la academia como una categoría superior de análisis a la “popular” profecía del crecimiento basado en la **cantidad** de inversión... Este nivel de análisis superior es algo que el país comenzó a encontrar bajo la visión “ortodoxa” pero que hoy parece perderse nuevamente bajo la “presión de la impresión” que produce en los electores el “gastar cuando se puede y cuanto se puede”...

⁷ A pesar de la contracción de la inversión pública antedicha, bajo el esquema de dolarización, la aplicación de una normativa fuerte para el mantenimiento del equilibrio fiscal es necesaria, pues crea señales y frenos efectivos al gasto de inversión de baja calidad. Durante los años 2003 a 2005, el MEF mantuvo una política de mejora de la calidad y rentabilidad social que neutralizó y frenó en términos de cantidad la inversión, pero la elevó en su impacto. Investigaciones realizadas por el MEF muestran que la calidad de la inversión aumentó considerablemente en dichos años (la tasa de retorno social de la inversión pública casi se duplicó en los dos años mencionados) con la introducción del Sistema Nacional de Inversión Pública. Con este sistema, cuya madurez se alcanzó en el año 2004, se introdujo por primera vez en el país una herramienta para mejorar la calidad que llevó a frenar el ciclo de demandas de baja calidad. Esto se puede observar en el gráfico, donde para el año 2005, la demanda de proyectos se redujo desde 3.446 a 2.112 millones de dólares, reduciéndose la brecha demanda vs. presupuesto (de inversión) a sus niveles del año 2003. Bajo este concepto, la “estabilidad” de la inversión pública en cantidad, y la mejora en calidad, así como el freno a las demandas de proyectos de baja calidad podría considerarse como un “bien público” provisto desde el Estado.



MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA

5. Inversión Pública y Calidad: Algunas Paradojas Sociales

En términos de calidad, es necesario decir que la LOREYTF original incorporó, contradictoriamente a lo que se podría pensar (a través del FEIREP) un mecanismo para presionar por el financiamiento de la inversión social, con fuentes adicionales a las petroleras que se comenzaron a destinar a la inversión del sector social (condición general de calidad: invertir, con fuentes sostenibles, en aquello que impacte sobre la pobreza a largo plazo, sobre todo en formación de capital humano).

Si bien la insuficiencia (en términos de cantidad) de tener solo un 10% del FEIREP destinado a educación y salud fue el caballo de batalla de los sectores políticos victoriosos hace un año (interesados en estrategias de cantidad del gasto), no es menos cierto, por otro lado, que el petróleo no es el único financiador del presupuesto público. En términos del FEIREP, el 10% parecía ser suficiente para presionar sobre la calidad y generar que otras fuentes fiscales (por ejemplo, las tributarias) apareciesen en escena, y fueran destinadas, principalmente a financiar lo social, creando más cantidad y más calidad a la vez. Paradoja interesante que no siempre se la menciona, pero que en este espacio si queremos destacar y resaltar.

El revelamiento de esta paradoja no ha tenido aún un tiempo de discusión y maduración en el debate intelectual que circunda la arena pública.

El espacio en los medios ha estado cubierto por el fallo evidente de la LOREYTF al inhibir la cantidad de inversión, y lo que es más, el debate público ni siquiera ha recogido que dicha inhibición se debió a la falta de tapón para el gasto corriente, pero lo que es más grave, tampoco se ha dicho que dicho tapón logró, contradictoriamente a lo que se piensa, incrementar sustantivamente la creatividad, la calidad de la inversión pública, y a la vez, aumentar la presión para que otras fuentes más sostenibles de financiamiento (tributario principalmente) comenzasen a surgir.

El triunfo heterodoxo, de este modo, y como siempre, opta por la solución fácil: el petróleo y quizá, en otra contradicción, acaba conspirando contra la real distribución de la renta (al bajar la presión sobre el taponamiento al gasto corriente que beneficia a los grupos que tienen empleo, en desmedro de aquellos en desempleo, y al eliminar la presión sobre el cobro del impuesto a la renta a los grupos que no lo pagan y que, con ello, no proveen una fuente redistributiva de financiamiento de la inversión).

6. El equilibrio de Economía Política Heterodoxo y la Reforma del FEIREP

Aunque los efectos reales sobre los montos de inversión pública social y la calidad de dicho gasto solo se sabrán en algunos años - cuando se pueda hacer investigación más con mayores datos -, por ahora basta con analizar los efectos de corto plazo (a un año de las reformas) y revisar las proyecciones que se pueden hacer, visto lo actuado.

Como se mencionó anteriormente, previo a las reformas, el FEIREP se utilizó, durante los años 2003 y 2004, como un fondo que, a largo plazo, abría posibilidades de



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

incremento del gasto social (al generar presión de corto plazo para cobrar tributos y al generar a mediano y largo plazo montos menores de servicio de deuda que debían darse por efecto de operaciones de recompra de deuda externa e interna).

La Ley creaba un equilibrio de economía política que era sostenible a largo plazo, al crear fuerzas centrípetas que atraían entre sí al Ministerio de Economía y Finanzas y a los Ministerios del Frente Social pues eran, de una u otra forma, socios entre el muy corto y el largo plazo (al ser beneficiarios mutuos de una presión por el fortalecimiento institucional y socios en la búsqueda de fuentes de financiamiento para el cúmulo de inversión rezagado).

El trabajo en equipo del frente económico y social se veía favorecido por reglas claras que definían los tipos y montos de proyectos que iban a ser financiados en los sucesivos ejercicios fiscales y, dado el marco legal vigente, se inducía al Ministerio de Economía y Finanzas a utilizar el financiamiento disponible de los recursos, no solo del petróleo, para la protección del gasto social⁸.

Así para los años 2003, 2004 y 2005 el gasto de los proyectos considerados sociales prioritarios,⁹ sin ser abundante ni suficiente, pudo ser financiado en parte con los recursos del FEIREP,¹⁰ pero otra parte con fuentes alternativas (de crédito y tributarios, principalmente).

Al cambiar el equipo económico, en Abril del año 2005, la estrategia y equilibrio de largo plazo fue cambiada por una estrategia que permitiese, a corto plazo, incrementar la cantidad de recursos para lo social, principalmente y casi exclusivamente, en base al petróleo. De este modo, se dieron reformas a la LOREYTF que se presentan a continuación:

7. Las reformas a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

A mediados del año 2005 se dio el cambio de la política fiscal: se replanteó los objetivos hacia la búsqueda de dinamismo económico por la vía de la reactivación de la demanda agregada (política fiscal expansiva).

⁸ El Ministerio de Economía y Finanzas tiene operaciones de financiamiento puro (operaciones programáticas) vigentes con el Banco Interamericano de Desarrollo (PBL Social) y el Banco Mundial (PHDRL) las cuales están atadas al cumplimiento de acciones en lo social en donde se incluye la protección del gasto social y el cumplimiento de acciones de reforma que buscan mejorar la eficiencia en la provisión de servicios como educación, salud, protección social.

⁹ La definición de programas prioritarios se incluyó como parte de las operaciones con BID y Banco Mundial e incluye entre otros los Programas de Inmunizaciones (PAI), los programas de alimentación y nutrición (PAE, PANN 2000 y Aliméntate Ecuador) y el Bono de Desarrollo Humano.

¹⁰ Los recursos del FEIREP se codificaron como recursos "preasignados" en la pro forma presupuestaria por lo que su identificación se realiza revisando la fuente 5 de la codificación.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

El Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia de la República propusieron un cambio en las reglas macro fiscales que había utilizado el país desde el año 2002 y el 14 de julio de 2005, el Congreso Nacional expidió la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, sustituyendo el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, FEIREP, por una cuenta especial denominada “Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal”, CEREPS.

Este cambio se lo realizó considerando que la anterior ley que creaba el FEIREP no respondía a la nueva definición de la política pública que buscaba en el corto plazo priorizar la atención de los sectores sociales.

La nueva ley reformatoria que creaba la denominada cuenta CEREPS destinó los recursos del excedente petrolero,¹¹ de la siguiente forma:

- 35% para líneas de crédito con intereses preferenciales, cancelación de la deuda que el Estado mantiene con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, recompra de deuda pública externa e interna a valores de mercado, ejecución de proyectos de infraestructura dirigidos a elevar la productividad y competitividad;
- 30% para proyectos de inversión social (15% para inversión en el sector educación y 15% para inversión en salud y saneamiento ambiental);
- 5% para investigación científica-tecnológica para el desarrollo;
- 5% para mejoramiento y mantenimiento de la red vial nacional;
- 5% para reparación ambiental y social por efecto de los impactos generados por las actividades hidrocarburíferas o mineras desarrolladas por el Estado; y,
- 20% para estabilizar los ingresos petroleros, para lo cual se crea el Fondo de Ahorro y Contingencias, FAC.

Paralelamente se realizó una reforma adicional para excluir de la regla macro fiscal inicial, los recursos destinados para inversión pública por lo que la nueva normativa estableció nuevas reglas macro fiscales que pretendían incrementar la inversión pública y se los puede resumir de la siguiente manera:

- i) Los asignaciones previstas para gastos corrientes en la Pro forma de cada año no se incrementarán anualmente en más del 3.5 por ciento en términos reales, determinados considerando el deflactor implícito del Producto Interno Bruto al año de ejecución del Presupuesto al que corresponda dicha pro forma, mismo que será publicado por el Banco Central del Ecuador y constará dentro de las directrices presupuestarias.

¹¹ Esta cuenta registra todos los ingresos que le correspondan al Estado ecuatoriano por su participación en el petróleo crudo de los contratos de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos; los originados por los rendimientos financieros del Fondo de Ahorro y Contingencia, lo generados por el superávit presupuestario; y, el 45% de los ingresos petroleros no previstos o superiores a los inicialmente contemplados en el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional (Art. 2, Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal)



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Los recursos destinados a la inversión pública, así como los asignados para cubrir el servicio de la deuda pública, no se encuentran incluidos en dicha limitación.

- ii) El crecimiento de los gastos de inversión pública por encima del 5 por ciento en términos reales, determinados considerando el deflactor implícito del Producto Interno Bruto, se destinará exclusivamente a infraestructura física, equipamiento e inversión financiera, destinados al incremento patrimonial del Estado. Prohíbese expresamente utilizar estos recursos en gasto corriente

A fin de implementar efectivamente la ley, el 24 de octubre del 2005 se publicó en el Registro Oficial 131 el decreto ejecutivo No. 611 por el cual se expidió el reglamento sustitutivo al Reglamento a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Con estas modificaciones, cuyos porcentajes se fijaron obedeciendo más a la iniciativa clientelar que a un análisis técnico de necesidades, calidad del gasto, y posibilidad de impacto, la Ley quedó reformada, cambiando definitivamente su objetivo anticíclico por una repartición pro-cíclica y básicamente política.

8. Los Efectos de la Reforma en la Inversión Social: ¿Preasignaciones?¹²

A partir del año 2005, con el relajamiento de las reglas, otro factor apareció en escena: el aumento en la cantidad de inversión no era posible, sobre todo por la persistencia de las preasignaciones presupuestarias de inversión.

Al analizar la evidencia post-reformas se observa que, así como no se topó en la legislación original el problema del gasto corriente (que sí fue topado en las reformas), en las reformas, por su lado, tampoco se topó el problema de las preasignaciones.

Es más, en cuanto a preasignaciones, no solo que las mismas nunca fueron topadas por la legislación modificatoria, sino que con dicha reforma, su número e impacto aumentó la debilidad de la inversión pública social.

Esto se dio porque la cantidad del gasto se dirigió no solo a sectores sociales, sino a otros a los cuales, sin una discusión técnica abierta, se les entregó preasignaciones del 5% o 10% o 20% del “pastel” de excedentes petroleros.

La discusión técnica de la justificación de dichos porcentajes de preasignación tendrá que ser analizada en su momento. Por ahora, en todo caso, es posible decir que los CEREPS, al contrario del FEIREP, introdujeron más rigideces (y más permanentes) a

¹² Parte de los criterios incluidos en este título fueron elaborados por el autor y la Economista Gabriela Nieves en el proceso de evaluación del uso de los recursos el CEREPS dentro de la Secretaría Técnica del Frente Social.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

la hora de asignar el presupuesto; no hay discusión en que los sectores a los que se les asignan recursos son prioritarios (en el país casi todo es prioritario), pero sí hay discusión en cuanto a que mantener una preasignación generalmente elimina la competencia por recursos y, no importa cuán prioritario sea un sector, el tener recursos garantizados, haga lo que haga, crea incentivos a “gastar todo” sin importar en qué y con cuánto impacto (amén de la captura política de los recursos preasignados que es un clásico en la literatura económica).

Por ahora, los inconvenientes de haber introducido rigideces en el corto plazo – aunque la mayoría de ellos serán observables solo a mediano y largo plazo- son ya evidentes. Un ejemplo de ello es que frente a emergencias como la del Tungurahua, habiendo suficientes recursos en el país, el Ministerio de Economía no pudo reaccionar a la velocidad que hubiera podido bajo las reglas del antiguo FEIREP. Las preasignaciones quitan agilidad y flexibilidad a las autoridades públicas e inhiben la capacidad de respuesta a emergencias, sobre todo.

Otro ejemplo más de largo plazo se da cuando las autoridades del nuevo gobierno no podrán invertir en sectores posiblemente más prioritarios (para dichas autoridades que para las autoridades salientes). Si se hubiera dejado mayor libertad de movimiento a los gobiernos electos cada cuatro años, entonces posiblemente lo mejor hubiera sido dejar libre la opción, por ejemplo, de ahorrar.

De hecho, sobre todo, con los CEREPs vigentes por ley y ad infinitum, siempre será tarde para ahorrar, mientras que siempre será tiempo para generar gasto de baja calidad. El gasto se habrá hecho y el ahorro (o el pago de la deuda y la reducción de intereses) no se habrá logrado: en el mediano y largo plazo, los beneficios por ahorros de pagos de intereses de la deuda ya no estarán para recuperar el tiempo y los recursos perdidos...

De la evaluación numérica que se presenta a continuación se desprenden los primeros resultados del incremento de la rigidez del presupuesto con la aprobación de los CEREPS.

Desde ya se puede constatar que la real capacidad de inversión social se ha visto, contradictoriamente a lo esperado, limitada por el nuevo marco legal (bloqueando el objetivo planteado, en el sentido de incrementar la inversión pública social).

Al año 2006, por ejemplo, se observa que, del monto total de recursos disponibles para inversión, entre el 42 y 43% constan preasignados en la cuenta del Tesoro Nacional y son parte de las preasignaciones destinadas al financiamiento de las actividades de inversión de los gobiernos seccionales (por la Ley de Distribución del 15% de los ingresos corrientes).

La preasignación del 15%, anterior a la de los CEREPS, es una muestra del camino de desmejora de la calidad de la inversión que se espera con esta última reforma. En términos de calidad, salvo lo hecho por municipios grandes, sobre todo con sus



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

recursos, hay casi una inexistencia (al nivel agregado y comparativo) de inversión social de calidad de los gobiernos seccionales.

Para mostrarlo basta solo con decir que, por ejemplo, el movimiento de educación popular Fe y Alegría tiene igual tamaño educativo que la educación provista autónomamente por todos los municipios juntos (y eso que Fe y Alegría está financiada principalmente por una rifa y la cooperación internacional, mientras que los Municipios tienen a su favor más del 40% del presupuesto nacional de inversión pública).

Un dato adicional proviene de investigaciones desarrolladas por el propio Ministerio de Economía y Finanzas en su seguimiento sobre la asignación de inversión para los gobiernos seccionales. Para el año 2004, aplicando la normativa vigente, se realizó un proceso de recopilación de información sobre la calidad de la inversión pública en gobiernos seccionales (desde la Subsecretaría de Programación de la Inversión Pública del MEF). Se logró establecer una muestra de 5295 proyectos por un monto de USD 242 millones que representaba aproximadamente el 30% de la preasignación.

En dicho ejercicio se observó que la media de los proyectos de inversión pública manejados por los gobiernos seccionales fue de USD 45.740 y la moda de USD 10.000; los proyectos eran, mayoritariamente, dedicados a obras pequeñas de infraestructura –casi literalmente “aceras y bordillos”- y solo ocasionalmente estaban dedicados a proyectos sociales.¹³

Descontando el hecho de la inversión “poco social” o de “poca calidad” de los Municipios con su preasignación del 15% (43% del presupuesto de inversión), quedaría entonces un 57% de recursos restantes para inversión pública social de calidad (que debe repartirse también con la inversión no social que el gobierno central no puede descuidar). Se debe mencionar que para este remanente, nuevamente se debe contar con la existencia de “preasignaciones” adicionales¹⁴.

Un tipo de “preasignación” que pocas veces es mencionado como tal es el endeudamiento pre-existente; esta preasignación, de menor impacto negativo, por ser fungible, afecta a los proyectos se encuentran financiados con endeudamiento interno y externo.

Para nuestro análisis del real impacto de las reformas hay que decir que, por el nivel y la rigidez del endeudamiento, los efectos de la reforma CEREPS no podrán verse, en cantidad de inversión social, sino una vez que concluya un ciclo de planificación crediticia (usualmente superior a los cinco años); en este sentido, se debe mencionar que el ciclo que se tendrá durante este y el siguiente gobierno corresponderá mayoritariamente a la programación de inversiones realizada durante los gobiernos

¹³ Ver MEF (2004)

¹⁴ Entre estas se encuentra el financiamiento para los organismos de desarrollo como la Ley especial para la Junta de Recursos Hidráulicos de Manabí, la Ley especial del PREDESUR entre otros.

anteriores (la mayor parte de los proyectos financiados con crédito no son sujetos de reprogramación).

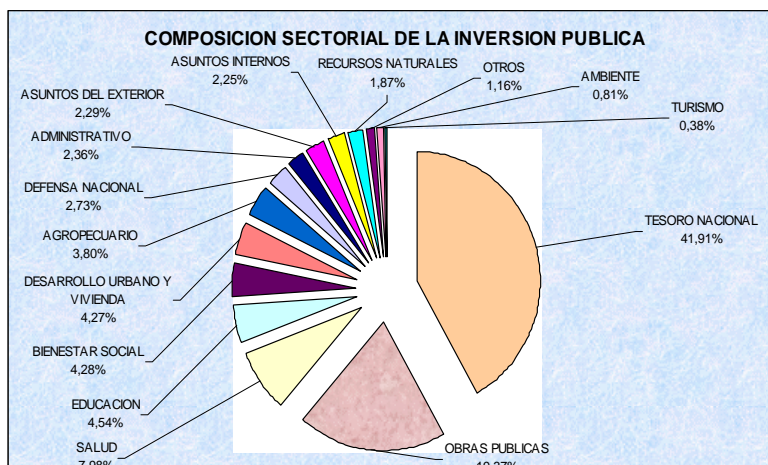
Los proyectos financiados con crédito, según información oficial del Ministerio de Economía y Finanzas a julio del 2006, representan el 17% del financiamiento disponible de inversión. De este modo, descontando la rigidez permanente municipal, y la rigidez transitoria del endeudamiento, el monto re-programable de inversión para lo social a partir del presupuesto del año en curso, parte apenas de cerca de un 40% de los recursos disponibles para inversión.

En estas circunstancias, y dada su propia reforma, que nunca topó las preasignaciones ni el endeudamiento, quedaba efectivamente para reasignar, un 40% del presupuesto de inversión, casi coincidente con el monto de inversión financiado con fuentes petroleras.

Al dividirse en muchos sectores la inversión financiada por excedentes petroleros, y preasignarla a través del CEREPS, el resultado, finalmente fue, contradictoriamente, una reducción de la inversión pública social: un interesante resultado que debe ser explicado, sobre todo, en cuanto a la tendencia de largo plazo, que parece no variará, dadas las reglas del juego que rigidizan el presupuesto.

De este modo, el presupuesto de inversión 2006, hecho no a imagen y semejanza de la visión de política de las nuevas autoridades “sociales” del país, sino a imagen y semejanza de los grupos de la “real política”, quedó compuesto no a favor de la inversión social, sino de la siguiente manera (nótese que tesoro nacional va básicamente hacia municipios en cuanto a inversión):

Gráfico No 3



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas 2006
Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas 2006



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Como se observa, en el “chequeo de realidad” final de la inversión pública 2006, el presupuesto nos muestra que, pese a las reformas, aquello que se está invirtiendo realmente en lo social equivale a montos de entre 4% y 8% del total de inversiones. De este modo, toda la maniobra CEREPS no sirvió para lo social y tuvo un impacto más bien negativo en la tendencia de financiamiento del gasto de inversión social.

Para dar un ejemplo, se observa que con todos los CEREPS y con todo el discurso pro-social esgrimido, en el cual “transporte y comunicaciones” no es una prioridad, y no tiene una preasignación, ocurre que la inversión en educación, salud, vivienda y bienestar social es equivalente, como suma, a la inversión nacional en obras pública, todo esto en el presupuesto 2006.

La explicación es clara a primera vista: las reformas llevaron a una fragmentación de la inversión pública y, por falta de trabajo en el frente de las preasignaciones, culminaron en un resultado en el que se observa una inversión social diluida y menoscabada frente a sectores ganadores, como los municipios (Tesoro Nacional) y el Ministerio de Obras Públicas.

Aunque lo anterior no está mal (siempre se puede esgrimir que la infraestructura y el desarrollo local son las prioridades reales del país), lo que se ofreció – la prioridad del gasto social - no se cumplió.

9. ¿Crearán los CEREPS Calidad Social en la Inversión a Largo Plazo?

Las reformas a la LOREYTF pusieron sobre el tapete la necesidad de priorizar, en el corto plazo, la atención a los grupos vulnerables a través del financiamiento de proyectos de inversión social. Como se ha visto, por falta de decisión para actuar en la calidad de la inversión y sobre todo, erosionar el fenómeno de la pre-asignación, el resultado de inversión ha sido el contrario: se ha dado un efecto “dilución” de la inversión pública social.

Más grave, sin embargo, parece ser otro descuido de la reforma planteada: para dar paso supuestamente a la calidad de la inversión social, se estableció que, en forma previa a que los proyectos sociales sean remitidos al Ministerio de Economía y Finanzas para su calificación de viabilidad, de acuerdo al nuevo marco legal vigente, los proyectos debían ser presentados a la Secretaría Técnica del Frente Social, para efectos de preselección en función de los lineamientos y parámetros establecidos en el Plan de Desarrollo Social elaborado por el Frente Social con la asistencia técnica de la Secretaría Técnica del Frente Social.

En principio, el planteamiento es lógico: aumentar la fuerza centrípeta entre el Frente Social y el Frente Económico que se había creado con la original LOREYTF y el FEIREP; sin embargo, como se verá más adelante, al contrario de lo deseado, por un nuevo error de entendimiento de la economía de la política, la política económica resultante del CEREPS creó más bien una fuerza centrífuga, que aleja los frentes sociales y económicos entre sí.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

La fuerza centrífuga creada quedó en evidencia, por ejemplo, al confrontarse metodologías, marcos normativos secundarios, y al medirse fortalezas y apoyos políticos institucionales entre sí.

El Frente Social salió de su carácter técnico (en su Secretaría Técnica) y pasó a ser una instancia más de influencia política: obligada a presionar a sus analistas para acelerar pasos, cumplir con las clientelas de los políticos de turno, creándose en resumen, un cuello de botella que no solo retrasó aún más el proceso de validación, sino que convirtió la normativa en un diluyente y una excusa perfecta para explicar el freno presupuestario a la inversión pública social (el culpable era, ahora, el propio frente social).

Con la mejor voluntad técnica, pero creando un fenómeno de “arena endógena en la máquina distribuidora de la inversión pública social”, durante el primer año de vigencia de las reformas, se ha dado un fenómeno inédito en la política económica y social mundial: con el objeto de cumplir con lo establecido en la reformas para el uso del CEREPS, la Secretaría Técnica del Frente Social y no el Ministerio de Economía y Finanzas, pasa a ser el culpable de cualquier pequeña o insuficiente asignación presupuestaria de inversión a los ministerios sociales.

Para dar vida a este novedoso esquema se propuso una regulación que debía permitir validar las acciones de la política social con criterios técnicos para la asignación del financiamiento disponible. Para esta definición, y dando un ropaje técnico a la decisión (muy conveniente para el MEF) se consideró la necesidad de que la STFS hiciese el análisis de prioridad a los grupos vulnerables a los que irían los recursos disponibles de financiamiento¹⁵ (tomando en cuenta la capacidad de los Ministerios de atender la ejecución de las obras hasta diciembre del año 2005)¹⁶.

En este contexto, las acciones planteadas buscaban la validación de los mecanismos de selección en consistencia con las decisiones de política bajo un esquema técnico que, de funcionar, se veía como muy eficiente a largo plazo (aunque, como se verá luego, estaba claro que era vulnerable por su propia rigidez técnica).

El sistema resultó poco eficaz a corto plazo, no solo porque construía pasos que burocratizaban de manera no trivial el proceso de financiamiento (un proceso burocrático nuevo entorpece la inversión social y con ello, genera ahorro fiscal para el MEF sin haber hecho esfuerzo de “recorte” alguno.

¹⁵ Dado el plazo en el que se realizaron las reformas al marco legal vigente (cuarto trimestre del año 2005) y la estructura que se propuso que permitía la utilización de los recursos no utilizados por el CEREPS para el pago de deuda a través del FAC, la definición de los criterios de selección debía considerar la capacidad de los ejecutores para la definición del proyecto y para la ejecución del mismo hasta finales del año 2005 (recursos devengados)

¹⁶ Límite establecido en el marco legal vigente.



MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA

De este modo, el MEF dio paso abiertamente a que la STFS se pudiese en peligro institucional (asumiendo los riesgos que otrora confrontara el MEF) haciendo lo siguiente:

- a) Discusión de los criterios de priorización y selección de proyectos con los equipos técnicos de la STFS (espacio técnico)
- b) Presentación de los criterios técnicos en el Consejo de Ministros del Frente Social (espacio político de definición)
- c) Validación del mecanismo de selección y priorización de proyectos en el Consejo de Ministros del Frente Social (espacio político de definición).
- d) Validación de los plazos y los requisitos para la presentación de proyectos en el Consejo de Ministros del Frente Social (espacio político de definición).
- e) Revisión y análisis de los proyectos presentados en la STFS (espacio técnico de selección).
- f) Evaluación y comentarios técnicos de la STFS (espacio técnico de selección)
- g) Priorización y selección de proyectos (espacio técnico de selección)
- h) Validación de los proyectos seleccionados en el Consejo de Ministros del Frente Social (espacio político de definición)

Durante el año 2005 y buena parte del año 2006, el gobierno se vio enredado en esta trama tecno-burocrática que impidió la real asignación de recursos hacia la inversión pública social y dio la excusa perfecta al MEF para no haber financiado el presupuesto social: el propio frente social está deliberando.

De hecho, dentro del esquema propuesto y una vez que los equipos técnicos de la STFS y las autoridades políticas del Frente Social revisaron las opciones factibles a ser aplicadas para la utilización de los recursos del CEREPS, el único resultado es la insuficiencia política de la inversión social y el éxito técnico visible es la propuesta desarrollada por la Secretaría Técnica del Frente Social y propuesta al Consejo de Ministros del Frente Social en el sentido de proceder, a futuro, en el largo plazo, en la utilización de los siguientes criterios:

- a) *Focalización geográfica*: utilización del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas elaborado por la Secretaría Técnica del Frente Social, con el fin de destinar los recursos hacia las parroquias más vulnerables¹⁷

¹⁷ Se priorizó la atención de la población ubicada en los Quintiles 1 y 2 de pobreza. Para esto se identificaron las parroquias que incluyen a la población de los quintiles 1 y 2 (hasta completar la población objetivo)



MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA

- b) *Objetivo de atención:* priorizar la atención de los programas que se enmarquen en el cumplimiento de las metas del milenio para educación, salud y reducción de la pobreza.
- c) *ODM:* utilización de los Objetivo del Milenio (ODM) como criterio de selección e incorporar en el diseño y planificación de los proyectos metas de mediano y largo plazo en ausencia de mecanismos de planificación no coyunturales. La utilización de los ODM introduce incentivos para la racionalización del uso de los recursos financieros en el mediano y largo plazo.
- d) *Tipo de intervención:* en consideración de los plazos para la utilización de los recursos CEREPS, se procede a priorizar las actividades de reconstrucción en infraestructura educativa y en la red primaria de salud. Este criterio busca la priorización de actividades factibles de ser realizadas y que pudieran ser ejecutadas en consistencia con el criterio de equidad (focalización geográfica) para la atención a grupos vulnerables de la población.
- e) *Ejecución (descentralización/desconcentración):*¹⁸ priorizar la atención de proyectos que incluyan la participación de gobiernos seccionales y que promuevan el fortalecimiento institucional de los mismos.

Los cuatro puntos técnicos (calidad) no han sido aplicados hasta la fecha, pero han quedado definidos; de hecho, la inversión no se ha dado ni siquiera en cantidad, peor aún en calidad, veamos por qué:

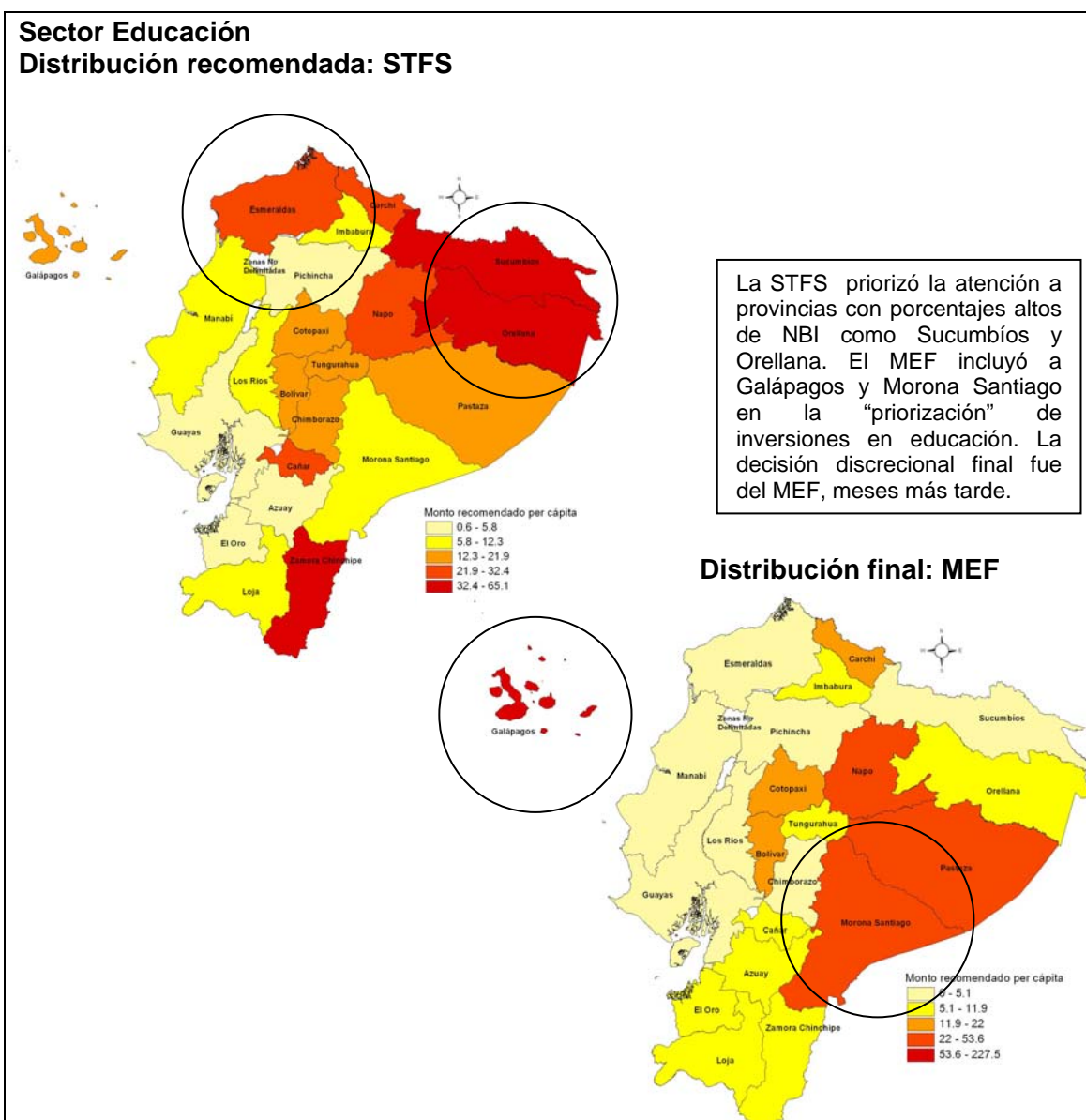
- Una vez revisados los posibles proyectos a ser presentados como parte del financiamiento disponible con los recursos de la cuenta del CEREPS, la Secretaria Técnica del Frente Social priorizó las intervenciones a realizarse utilizando para ello el indicador de necesidades básicas insatisfechas ponderado por la población a ser atendida.
- Este proceso de priorización se realizó sobre todo para las intervenciones en infraestructura que iban a realizar los Ministerios de Salud Pública, Educación y Cultura y Desarrollo Urbano y Vivienda. Una vez realizado el proceso y en base a la evidencia recogida, se reconoció, al cierre del proceso, la acción del Ministerio de Economía y Finanzas como el responsable final de la definición del uso de los recursos del CEREPS para el caso de los ministerios del frente social.
- El MEF, al ver el resultado de la serie de “camisas de fuerza” introducidos por la STFS, camisas que no estaban contempladas en el Reglamento de la Ley, y que de seguir ejecutándose posiblemente lo único que harían sería ralentizar la maquinaria de la inversión pública social durante el actual gobierno y, sin haber

¹⁸ Las actividades de desconcentración y descentralización permitirían mejoras en la gestión y financiamiento de los proyectos por la participación de los gobiernos locales y una mejora en la capacidad de la sociedad civil de realizar acciones efectivas de veeduría ciudadana.

mostrado efectividad, posiblemente iban a ser poco apoyadas por un gobierno nuevo, abandonó el mecanismo (que originalmente le convenía) y buscó acelerar la ejecución (en cantidad) de la inversión pública social.

De hecho, un indicador de esta tendencia lo da el hecho de que, para el año 2006, el MEF haya hecho “tabla rasa” de los criterios técnicos (de calidad) de la STFS y haya optado por una asignación (no en mayor cantidad, sino en mayor velocidad) que no solo que no aumenta el recursos social presupuestado, sino que además “desconoce” la metodología técnica del Frente Social.

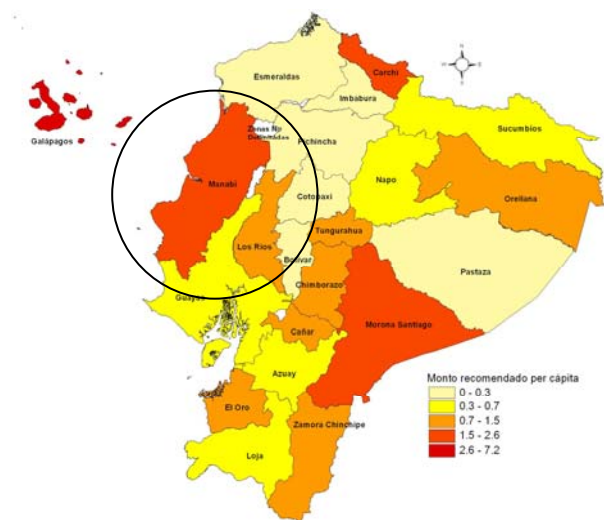
Para observar este resultado, vale la pena revisar los siguientes mapas:



Las diferencias de “selección” mencionadas se pueden apreciar en la distribución territorial final realizada por el MEF, no solo en educación. A continuación, en base al trabajo de evaluación realizado por la Secretaría Técnica del Frente Social con respecto a la asignación final de la inversión pública 2005-2006,¹⁹ se presentan los mapas de distribución territorial sobre las diferencias de focalización en otros sectores, entre el criterio de la STFS y la decisión del MEF.

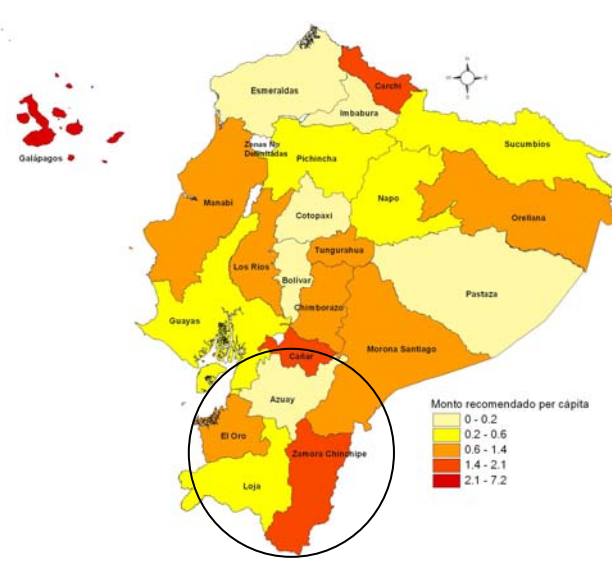
Sector salud

Distribución recomendada: STFS



En salud, la STFS había priorizado Manabí: La asignación final del MEF se focalizó en el Austro y la Amazonía Sur.

Distribución final: MEF



¹⁹ Informe interno presentado por la Coordinación de Banco Integrado de Proyectos en seguimiento al uso de los recursos del CEREPS del año 2005.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Esta diferencia en los criterios de selección entre la Secretaría Técnica del Frente Social y el Ministerio de Economía y Finanzas persisten para el caso de las obras del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. En los tres casos el criterio de focalización planteado por la Secretaría Técnica del Frente Social se observa que no converge con el criterio final del Ministerio de Economía y Finanzas (fuerzas centrífugas en lugar de fuerzas centrípetas).

10. Finalmente: la Ejecución 2006, como Cierre a la Evidencia

Finalmente, la evidencia del impacto real (social) de la reforma CEREPS debe medirse en términos de la relación de asignación real devengado/presupuestado, en base a la información financiera y de ejecución con la que cuenta el Ministerio de Economía y Finanzas.

Al revisar esta información se puede inferir que por la restricción de tiempo (introducida por la ralentización creada al crear un inefectivo paso burocrático más para la ejecución de los proyectos con financiamiento CEREPS), los fondos han tenido un nivel bajo de ejecución.

Según la información del MEF, cumplido un semestre (del 2005) y habiéndose cumplido más de la mitad del año 2006, las transferencias de recursos para los sectores de educación, salud y saneamiento ambiental se realizaron en su totalidad (cantidad primero, calidad después).

Ya no se pide, desde el MEF, evidencia de haber comprometido recursos para autorizar transferencias, y aún pese a esto, el nivel de ejecución o de devengo²⁰ en el presupuesto, habiéndose transferido todos los recursos, es de apenas el 10% en promedio para el caso del MIDUVI y de 47% (en infraestructura) para el caso del Ministerio de Salud Pública (habiendo transcurrido el 67% del año 2006).

Más aún, el MIDUVI y el MSP son los únicos ministerios que han informado sobre avances; el MEC y el MBS no han informado aún al MEF sobre su real ejecución:

²⁰ Este concepto implica la existencia de un contrato firmado y la realización a satisfacción del bien o servicio. En términos económicos el proceso de absorción (demanda) en la economía ya se realizó aunque el pago no se haya realizado.

SECTOR / INSTITUCION	ASIGNACIONES DECRETO EJ.	TRANSFERENCIA MEF	% DEVENGADO / CONTRATO- CONVENIO	OBSERVACIONES
SALUD / MSP	38,049,656.23	38,049,656.23		
PROGRAMAS	30,618,974.98	30,618,974.98		No han remitido información
INFRAESTRUCTURA	7,430,681.25	7,430,681.25	47%	Pendiente por devolución 303.567,82 según STN
EDUCACION	47,680,874.94	47,680,874.94		
MEC	25,186,319.85	25,186,319.85		No han remitido información
DINSE	22,494,555.09	22,494,555.09		Hay que verificar información de contratos
SANEAMIENTO AMBIENTAL / MIDUVI	17,863,827.80	17,863,827.80	10%	Es un valor promedio, existen Municipios que han ejecutado el 100% del convenio

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Subsecretaría de Programación de la Inversión Pública
Elaboración: Hexagon/S2M

Si bien estas cifras tienen un carácter preliminar pues el Ministerio de Economía y Finanzas se encuentra completando la información respectiva, no es trivial el observar situaciones más complejas, como la del Ministerio del Ambiente, en donde el MEF realizó la transferencia por un monto de USD 17 millones (CEREPS) pero el porcentaje de cumplimiento (informado) ha sido de apenas el 0.5% (aún cuando los recursos se encuentran en cuentas especiales en gobiernos seccionales).

11. Hacia el fortalecimiento de Sistema Nacional de Inversión Pública.

Tras esta breve revisión, y sabiendo que los datos obtenidos son todavía preliminares, queda la sensación de que la tendencia de ejecución, programación e inversión pública social no es la más adecuada debido a falencias en la legislación orgánica y reglamentaria.

El resultado final, increíblemente, parece ser que no solo que no aumenta la cantidad, sino que se reduce la calidad de la inversión social, pese a que las reformas vendidas socialmente al país y adoptadas políticamente por el Ecuador buscaban lo contrario.

Ciertamente, habrá que mantener la evaluación de las reformas y su evolución, pues aún es dable el complementarlas con reformas a las preasignaciones y al fortalecimiento de la relación entre el MEF y el frente social, como forma de incrementar la velocidad y calidad de la inversión social.

Del mismo modo, posiblemente las reformas tomadas van en una línea adecuada a largo plazo, al priorizar el gasto social; sin embargo, por errores de aplicación de la norma a corto plazo, o posiblemente por problemas logísticos normales en cualquier cambio o reforma en el muy corto plazo, lo que se puede ver es que se avanza en la línea contraria. Habría que esperar que las autoridades del nuevo gobierno tomen decisiones que vayan en la línea acordada, pero que complementen con reformas que, en la práctica, caminen hacia dicha dirección.

Independiente de la forma y objetivos de gestión de la política fiscal, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública es, en ese sentido, una opción que



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

permitiría racionalizar no únicamente la gestión de la política fiscal como tal si no la implementación de las acciones de política pública sectorial social. Crear un Sistema Nacional de Inversión Pública es entonces, hoy en día, mandatorio.

Parece necesario, entonces, un análisis frío y concienzudo de la realidad de la inversión pública. Una revisión de la posibilidad de impacto a largo plazo es fundamental para establecer tendencias reales, que efectivamente lleven hacia el objetivo y efectivo desarrollo humano del país.

A modo de conclusión, se puede decir que la ausencia de mecanismos institucionales de administración de la inversión pública ha hecho que los logros de impacto (esperados de las reformas para el uso de los excedentes del petróleo) sean bajos y que el gobierno actual queda en deuda en dicho sentido.

Quizá para el siguiente gobierno, si se consideran las diferencias en los criterios de focalización propuestos por el organismo técnico y el bajo nivel de ejecución de los proyectos que han sido identificados, y si se trabaja en las reales trabas técnico-financieras, se tenga más suerte en lograr efectivamente lo que se predica.

En este sentido, a manera de recomendación, vale la pena decir que no es solo necesario tener claro el objetivo de política de expansión del gasto y protección de grupos vulnerables que prioriza la atención en el corto plazo, sino que, si esa es la opción, hay que hacer todo lo posible para cumplirla, no solo parcialmente, sino totalmente, de otro modo, por la ausencia de mecanismos institucionales de planificación, programación y ejecución de la inversión pública, el objetivo de largo plazo será imposible, y el país estará en el peor de los escenarios: habiendo gastado más y habiendo impactado menos en crecimiento, abriendo una brecha de financiamiento y de insostenibilidad por ineficiencia cuya real dimensión solo será vista en el largo plazo, cuando ya sea tarde.

El único remedio es la planificación y la programación de la inversión pública para que sea no solo eficiente en teoría, sino efectiva en la práctica.

La actual debilidad del sistema nacional de inversión pública en el caso ecuatoriano hace entonces que manejar escenarios de mayor gasto (además incumplidos) ponga en riesgo no solo el objetivo de estabilidad por el cambio en la regla macro fiscal y la exclusión del concepto de inversión de los límites de crecimiento del gasto, sino la misma estabilidad de la poca racionalidad económica que le queda a la normativa (pronto vendrá el tiempo en el que las presiones políticas se desborden y ya no importe para nada la calidad del gasto y se proceda a una nueva reforma política que aumente completamente la cantidad de gasto y se elimine cualquier prioridad social en la práctica).



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Sin un sistema nacional de inversión pública puesta como una prioridad del nuevo gobierno, el redundar sobre el concepto de inversión puede introducir un incentivo negativo a “camuflar” gastos corrientes como parte de los gastos de inversión²¹.

En este sentido, y ya concluyendo, el mantenimiento de una política fiscal consistente con la dolarización, bajo la nueva normativa vigente requeriría de voluntad por parte de los gestores de la política fiscal y los actores políticos, para llegar a acuerdos duros sobre las preasignaciones y las metodologías y su respeto, todo esto como condiciones indispensables para el real fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, de modo que esta herramienta de política pública sea capaz de resolver eficientemente y eficazmente sobre la selección de las opciones socialmente más rentables a las cuales deban ir los escasos recursos de inversión del país.

Este fortalecimiento requeriría, ante la ausencia de mecanismos institucionales, de una nueva reforma normativa específica que incorpore los criterios técnicos de selección, actúe sobre las preasignaciones, y realmente fortalezca normativamente el cumplimiento de parte del MEF, de aquellos dictámenes técnicos del Frente Social, protegiendo al proceso de formación de la inversión pública de los procesos políticos y su temporalidad.

CONCLUSIONES

- i) Si bien la aplicación inicial de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal redujo la inversión pública en términos reales, ésta garantizaba, en las actuales condiciones institucionales del país, consistencia con el objetivo de equilibrio fiscal bajo el esquema de dolarización.
- ii) En este sentido las reformas a la Ley Orgánica del Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal permitieron incorporar recursos adicionales para la reactivación productiva y atención a grupos vulnerables. Sin embargo de lo anterior y a pesar de la incorporación de nuevos actores institucionales en el proceso de selección de los proyectos de inversión pública a ser financiados con recursos de la cuenta CEREPS, el proceso de selección final lo sigue realizando el Ministerio de Economía y Finanzas sin aplicar sistemáticamente criterios técnicos de selección lo que redundaba en efectos en la calidad y eficiencia de la inversión pública.
- iii) En este escenario, independientemente de los objetivos de política económica planteados por las nuevas autoridades, se requiere el fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública para racionalizar la gestión de la política fiscal y mejorar la gestión de la política sectorial.

²¹ A pesar de las reformas legales realizadas el concepto de inversión utilizado es el que se plantea en el Reglamento a la Ley Orgánica de Presupuesto en su artículo 28 y al que se añadió el concepto de “capital humano” en la promulgación de la LOREYTF y su reglamento.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Este fortalecimiento requiere entre otras cosas la promulgación de una normativa específica que proteja el proceso de selección de la inversión pública de los espacios políticos, principalmente aquellos ligados a los espacios de inversión pública pre-asignada.

- iv) El cambio en la regla macro fiscal que excluye del techo de crecimiento del gasto a los gastos de inversión, si bien parte de un criterio técnico válido para proteger la capacidad del estado de proveer inversión pública, puede introducir incentivos negativos para utilizar el concepto de inversión para gasto corriente. Tanto la Ley original, como la Ley reformada no logran frenar el gasto corriente. Una reforma complementaria de la LOREYTF que tope no solo las preasignaciones, sino la asignación de la masa salarial es necesaria para incrementar la inversión pública y sobre todo la inversión pública social.
- v) Si el país, y el nuevo gobierno, no emprenden en una reforma nueva de la LORYTF, el esquema de incentivos e instituciones que juega en el país puede poner en riesgo no solo el objetivo de estabilidad macroeconómica, sino el objetivo de estabilidad social y política. Este mismo argumento fortalece la necesidad y conclusión general de este documento: es hora de contar con normatividad específica que sustente un real sistema nacional de inversión pública.