



DOI: <http://dx.doi.org/10.23857/dc.v6i3.1369>

Ciencias económicas y empresariales

Artículo de investigación

Ejecución del gasto público en sectores estratégicos de la economía ecuatoriana

Execution of public spending in strategic sectors of the Ecuadorian economy

Execução de gastos públicos em setores estratégicos da economia equatoriana

Fernando Rodolfo Orellana-Intriago ^I

fernando.orellanai@ug.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-3266-9265>

Carlos Enrique Orellana-Intriago ^{II}

carlos.orellanai@ug.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0001-8631-2184>

Gary Orlando Arturo Vásquez-Ponce ^{III}

gary.vasquez@unesum.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-6850-5166>

***Recibido:** 05 de mayo de 2020 ***Aceptado:** 20 de julio de 2020 * **Publicado:** 30 de julio de 2020

- I. Especialista en Tributación, Magíster en Tributación y Finanzas, Diploma Superior en Tributación, Ingeniero Comercial, Universidad Estatal de Guayaquil, Guayaquil, Ecuador.
- II. Magíster en Finanzas y Proyectos Corporativos, Magíster en Epidemiología, Contador Público Autorizado, Universidad Estatal de Guayaquil, Guayaquil, Ecuador.
- III. Magíster en Contabilidad y Auditoría, Economista, Universidad Estatal de Guayaquil, Guayaquil, Ecuador.

Ejecución del gasto público en sectores estratégicos de la economía ecuatoriana

Resumen

El presente estudio tiene como finalidad el análisis de del gasto público en sectores estratégicos de la economía ecuatoriana. Se identifican los sectores estratégicos de la economía ecuatoriana, se describen los tipos de gastos públicos presentes en la economía ecuatoriana y se analiza la ejecución del gasto durante el período económico 2018. Es un estudio de tipo descriptivo, basado en la recopilación teórica a través de fuentes bibliográficas y estadísticas proporcionadas por el Banco Central de Ecuador y por el Ministerio de Economía y Finanzas. Los resultados muestran que, a pesar de las limitaciones de la Caja Fiscal, el Estado atendió las obligaciones, dando prioridad de atención a los sectores de salud, educación y bienestar social. Se concluye que Ecuador, se necesita un fortalecimiento del Sistema Nacional de Contratación Pública para que las erogaciones se realicen de una manera más responsable, ya que al fin y al cabo los gastos deben ser productivos para el Estado, y la productividad no puede medirse solo de forma cuantitativa, sino también a nivel de satisfacción de la población.

Palabras claves: Gasto público; ejecución; sectores estratégicos; economía ecuatoriana.

Abstract

The purpose of this study is to analyze public spending in strategic sectors of the Ecuadorian economy. The strategic sectors of the Ecuadorian economy are identified, the types of public expenditures present in the Ecuadorian economy are described and the execution of spending during the 2018 economic period is analyzed. It is a descriptive study, based on theoretical compilation through Bibliographic and statistical sources provided by the Central Bank of Ecuador and by the Ministry of Economy and Finance. The results show that, despite the limitations of the Fiscal Fund, the State met the obligations, giving priority of attention to the health, education and social welfare sectors. It is concluded that Ecuador, a strengthening of the National Public Procurement System is needed so that expenditures are made in a more responsible way, since in the end the expenses must be productive for the State, and productivity cannot be measured alone quantitatively, but also at the level of satisfaction of the population.

Keywords: Public spending; execution; strategic sectors; Ecuadorian economy.

Ejecución del gasto público en sectores estratégicos de la economía ecuatoriana

Resumo

O objetivo deste estudo é analisar os gastos públicos em setores estratégicos da economia ecuatoriana. São identificados os setores estratégicos da economia ecuatoriana, descritos os tipos de gastos públicos presentes na economia ecuatoriana e analisada a execução dos gastos durante o período econômico de 2018. Trata-se de um estudo descritivo, baseado na compilação teórica por meio de Fontes bibliográficas e estatísticas fornecidas pelo Banco Central do Equador e pelo Ministério da Economia e Finanças. Os resultados mostram que, apesar das limitações do Fundo Fiscal, o Estado cumpriu suas obrigações, priorizando a atenção aos setores de saúde, educação e assistência social. Conclui-se que no Equador é necessário um fortalecimento do Sistema Nacional de Compras Públicas para que os gastos sejam feitos de forma mais responsável, pois afinal os gastos devem ser produtivos para o Estado e a produtividade não se mede sozinho, quantitativamente, mas também ao nível de satisfação da população.

Palavras-chave: Gasto público; execução; setores estratégicos; Economia ecuatoriana.

Introducción

Ante crisis financieras y recesión económica mundial, los gobiernos han visto la importancia del poder de los fondos públicos, ya que los han usado para rescatar bancos insolventes, y para crear más actividad económica, con el fin de enfrentar la recesión. A pesar de esta gran ventaja, hoy día existe una reacción de exigencia hacia la reducción del gasto público y por ende sopesar un poco el déficit económico.

Incluso organizaciones internacionales, han empezado a tener el mismo pensar de gobiernos conservadores, tal es el caso del Fondo Monetario Internacional (FMI), que insiste en que no debería seguirse sufragando el gasto de los servicios públicos, y que especialmente los servicios de salud y pensiones de jubilación deberían depender del mercado.

Cuando el gasto público aumenta es de notar que se están realizando inversiones en los grandes sectores de la economía, sin embargo, la realidad es que muchas veces no se destinan los recursos a los sectores más prioritarios. De allí que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) defiende la tesis de que se puede hacer más, mejorar la provisión de servicios públicos y otras atribuciones de los gobiernos centrales, sin la necesidad de aumentar más el gasto. O lo que es lo mismo, con la

Ejecución del gasto público en sectores estratégicos de la economía ecuatoriana

misma cantidad de recursos se puede hacer más, favoreciendo a los sectores prioritarios de la economía de un país.

Es importante aclarar que, aunque un porcentaje alto de gastos públicos puede llegar a perjudicar la economía de una nación, la inversión en servicios públicos y prestaciones sociales es clave para el desarrollo social y económico. Por ejemplo, es de gran eficiencia en una economía usar los impuestos recaudados para financiar gastos públicos de infraestructura y servicios que apoyen las demás actividades económicas. Sin embargo, la gran realidad es que, en algunas economías, aunque se goce de ingresos públicos suficientes, las decisiones centrales hacen que los sectores estratégicos queden desatendidos. No se ejecuta el gasto público para áreas prioritarias, sino que se destina para otros propósitos.

A través de la presente investigación, se demuestra que el gasto público ha sido y sigue siendo la fuerza central del crecimiento y desarrollo económicos, y lejos de ser una carga para las economías, es indispensable para su buen funcionamiento; siempre y cuando, se emplee apuntando hacia el desarrollo humano; considerando sectores estratégicos de la economía, tales como: salud, educación, seguridad social, así como la infraestructura esencial que hace posibles otras actividades económicas.

Con base en lo anterior, la presente investigación analiza la ejecución del gasto público en sectores estratégicos de la economía ecuatoriana. En primer término, se identifican los sectores estratégicos de la economía ecuatoriana y se describen los tipos de gastos públicos presentes en la economía ecuatoriana; luego se explica el proceso de ejecución del gasto público en Ecuador, y por último se analiza la ejecución del gasto en el período económico 2018.

Metodológicamente hablando, la presente investigación es de tipo descriptiva, pues se describen y analizan las variables desde su estado natural, sin ningún tipo de manipulación; y es documental, ya que se toma información de fuentes bibliográficas y de estadísticas proporcionadas por el Banco Central de Ecuador y por el Ministerio de Economía y Finanzas, quienes suministran información acerca del comportamiento del gasto público en Ecuador.

Ejecución del gasto público en sectores estratégicos de la economía ecuatoriana

Desarrollo

Sectores estratégicos de la economía ecuatoriana

Según Gómez (2010), los diferentes sectores económicos del Ecuador, que son divisiones o ramas de la actividad económica, se distinguen en tres grandes sectores: primario está formado por las actividades relacionadas con la obtención de los recursos de la naturaleza, agrícola, ganadero, forestal y pesquero; el sector secundario es el conjunto de actividades que implican transformación de materias primas y alimentos a través de los más variados procesos productivos, reservas de petróleo, industria de la energía eléctrica e industria textil; el sector terciario se encarga de las actividades económicas que no producen bienes materiales de forma directa, sino servicios que se prestan para satisfacer las necesidades de la población.

Según González et al (2010), entre los sectores más destacados de la economía ecuatoriana, se encuentran:

- Agricultura, Ganadería, caza y silvicultura
- Acuicultura y pesca de camarón
- Pesca (excepto camarón)
- Petróleo y Minas, Refinación de Petróleo
- Manufactura (excepto refinación de petróleo)
- Suministro de electricidad y agua
- Construcción
- Comercio
- Alojamiento y servicios de comida
- Transporte
- Correo y Comunicaciones
- Actividades de servicios financieros
- Actividades profesionales, técnicas y administrativas
- Enseñanza y Servicios sociales y de salud
- Administración pública, defensa; planes de seguridad social obligatoria
- Servicio doméstico

Ejecución del gasto público en sectores estratégicos de la economía ecuatoriana

El gasto público: importancia y tipologías

Ahumada (1992) afirma que el gasto público es una erogación de carácter monetario elaborada por una autoridad competente, previa autorización legal, destinada para fines de desarrollo nacional que se estima como interés colectivo. En este orden de ideas, De La Guerra (2016) explica que la actividad en sí misma de erogar implica algo más que pagar deudas, sueldos y salarios o saldar compromisos contractuales. Implica la transformación de las rentas del Estado en servicios públicos, que satisfacen requerimientos propios del Estado y de la ciudadanía que, con sus aportes, coadyuva al cumplimiento de fines de interés general.

Por su parte, Hernández et al (2009) explican que el gasto público representa el costo de las actividades del sector público que comprenden la producción y el suministro de bienes y servicios y las transferencias de ingresos. Adicionalmente, Alcalino (2010) establece definiciones de gasto público por distintos criterios:

- Según las Finanzas Públicas: constituye gasto toda salida de fondos necesarios para el mantenimiento de servicios públicos.
- Según las Ciencias Económicas: gasto es todo egreso numerario no compensado por una incorporación equivalente de bienes al patrimonio del Estado.
- Según la Contabilidad Pública: gasto es toda erogación de fondos que el órgano directivo de la Hacienda Pública dispone con sujeción a: Normas de procedimiento y operatoria y De fijación cuantitativa y cualitativa.
- En otro orden de ideas, Hall (2010), da algunas razones de la importancia del gasto público en una economía, entre algunas de ellas se encuentran:
- El gasto público es un factor clave en el crecimiento y desarrollo económicos. Es imprescindible para financiar la infraestructura, incluyendo carreteras, energía eléctrica y agua. Provee, de manera más eficiente y efectiva que el mercado, los servicios de salud y educación necesarios para las economías contemporáneas.
- El gasto público ha sido usado en todo el mundo para proveer estímulo económico para contrarrestar la recesión, usando también la propiedad pública para rescatar los bancos. La crisis no fue causada por déficit gubernamentales, pero está siendo manejada a través del gasto público.

Ejecución del gasto público en sectores estratégicos de la economía ecuatoriana

- Casi la mitad de todos los puestos de trabajo en el mundo cuenta con el respaldo del gasto público; dos terceras partes de ellos en el sector privado a través de contratos y efectos multiplicadores. Por medio de cláusulas sobre 'sueldos justos' y programas que garantizan el empleo, puede extender el trabajo decente a mucha persona más allá del sector público mismo. La mayoría de los sectores de la economía están ahora relacionados con el gasto público a través de subvenciones, contratos y financiamiento de la inversión.
- Al redistribuir los fondos para quienes tienen bajos ingresos, se compensa la desigualdad de ingresos creada por el mercado, y se aumenta el poder adquisitivo. Los servicios públicos de salud, la vivienda y otros servicios protegen a las personas contra las enfermedades y permiten y desarrollan ciudades sin barrios bajos. Tres cuartas partes de los fondos a nivel mundial que se dirigen a contrarrestar el cambio climático provendrán del erario público.
- La privatización y las asociaciones público-privadas (PPP) son formas ilusorias de acumular dinero, que encubren el endeudamiento público con el fin de evadir los límites fiscales establecidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Unión Europea. Cuestan más que los préstamos que los gobiernos piden en forma directa. Los PPP se chupan el gasto público durante décadas, y reducen enormemente la flexibilidad de los presupuestos gubernamentales futuros.
- Los ataques del FMI y de la UE contra el gasto público dedicado a las pensiones de jubilación y servicios de salud buscan reducir el gasto que se dedica a la manera más eficiente de proveer estos beneficios. Sin embargo, la mejor alternativa es desarrollar sistemas tributarios más fuertes y más justos, y seguir aumentando el gasto público para enfrentar retos futuros, incluyendo el cambio climático.

Según Brito et al (2011), el gasto público puede agruparse en cuatro grandes categorías (Brito: 2011):

- a) Gastos de Consumo, que incluye las compras de bienes y servicios por parte del Estado; así como los sueldos y salarios de los empleados públicos;
- b) Gastos de Capital o Inversión (o Formación Bruta de Capital Fijo –FBKF-), incluye los gastos de capital, tales como la construcción de carreteras;

Ejecución del gasto público en sectores estratégicos de la economía ecuatoriana

- c) Transferencias al sector privado, que incluye las pensiones de retiro, seguro de desempleo y otros beneficios; y,
- d) Intereses sobre la deuda pública, que comprende el pago por la utilización de los valores de capital correspondientes a deuda del Estado, tanto interna como externa.

Por otra parte, Hernández et al (2009), existen dos criterios de clasificación del gasto: 1) según su impacto económico, y 2) según el propósito del gasto. El sector público proporciona dos tipos de bienes y servicios: los que pueden ser consumidos o usados directamente por la población en forma individual o colectiva (como el transporte público y los parques nacionales), y los que mejoran la productividad de los factores de producción (puertos industriales).

Los gastos de infraestructura, como las carreteras, son una combinación de ambos. Otros gastos públicos son transferencias a los hogares y empresas (subsidios principalmente). Ahora bien, dado que el gasto en bienes y servicios incluye los costos administrativos e indirectos de funcionamiento del gobierno, este tipo de gastos puede afectar la prestación eficiente, razón por la cual la productividad en el sector público puede ser medida mediante los programas de empleo público donde la remuneración de los empleados públicos es la principal influencia sobre la eficiencia del gasto público. Sin embargo, ello puede afectar la prestación eficiente de los servicios públicos. (Hernández: 2009)

En cambio, la inversión pública o gasto de capital debe complementar y respaldar las actividades determinadas por el mercado, en lugar de competir con ellas.

A continuación, se presentan otras distintas formas de clasificar el egreso (gasto) público previsto en el presupuesto (Alcalino: 2010):

Clasificación Institucional: a través de ella se ordenan los gastos públicos de las instituciones y/o dependencias a las cuales se asignan los créditos presupuestarios, en un período determinado, para el cumplimiento de sus objetivos.

Clasificación por Naturaleza de Gasto: permite identificar los bienes y servicios que se adquieren con las asignaciones previstas en el presupuesto y el destino de las transferencias, mediante un orden sistemático y homogéneo de éstos y de las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo.

Ejecución del gasto público en sectores estratégicos de la economía ecuatoriana

Clasificación Económica: ordena los gastos públicos de acuerdo con la estructura básica del sistema de cuentas nacionales para acoplar los resultados de las transacciones públicas con el sistema, además permite analizar los efectos de la actividad pública sobre la economía nacional.

Gastos corrientes: son los gastos de consumo y/o producción, la renta de la propiedad y las transacciones otorgadas a los otros componentes del sistema económico para financiar gastos de esas características.

Gastos de Capital: son los gastos destinados a la inversión real y las transferencias de capital que se efectúan con ese propósito a los exponentes del sistema económico.

Clasificación Sectorial: ésta presenta el gasto público desagregado en función de los sectores económicos y sociales, donde el mismo tiene su efecto. Persigue facilitar la coordinación entre los planes de desarrollo y el presupuesto gubernamental.

Clasificación por Programa: ésta presenta el gasto público desagregado en función de los sectores económicos y sociales, donde el mismo tiene su efecto. Persigue facilitar la coordinación entre los planes de desarrollo y el presupuesto gubernamental.

Clasificación Regional: permite ordenar el gasto según el destino regional que se le da. Refleja el sentido y alcance de las acciones que realiza el sector público, en el ámbito regional.

Clasificación del gasto público por finalidad y funciones: En esta clasificación, el gasto público está presentado según los diferentes servicios que las instituciones públicas le brindan a la comunidad y su naturaleza, para determinar el destino económico y social que se les da a los gastos por el estado en un periodo dado. Los gastos por finalidad se dividen en cuanto a su función en (Alcalino: 2010):

- Funcionamiento del estado
- Gasto público social
- Gasto público en servicios económicos

Proceso de ejecución del gasto público en Ecuador

Según el Ministerio de Economía y Finanzas, durante la etapa de ejecución del ciclo presupuestario, todas las entidades del Sector Público ponen en práctica lo establecido en su presupuesto, es decir, cumplen con todas las acciones destinadas a la utilización de los recursos humanos, materiales y

Ejecución del gasto público en sectores estratégicos de la economía ecuatoriana

financieros que les fueron asignados con el propósito de obtener bienes y servicios en la cantidad, calidad y tiempo previstos.

La Ejecución Presupuestaria posee ciertas características, a saber:

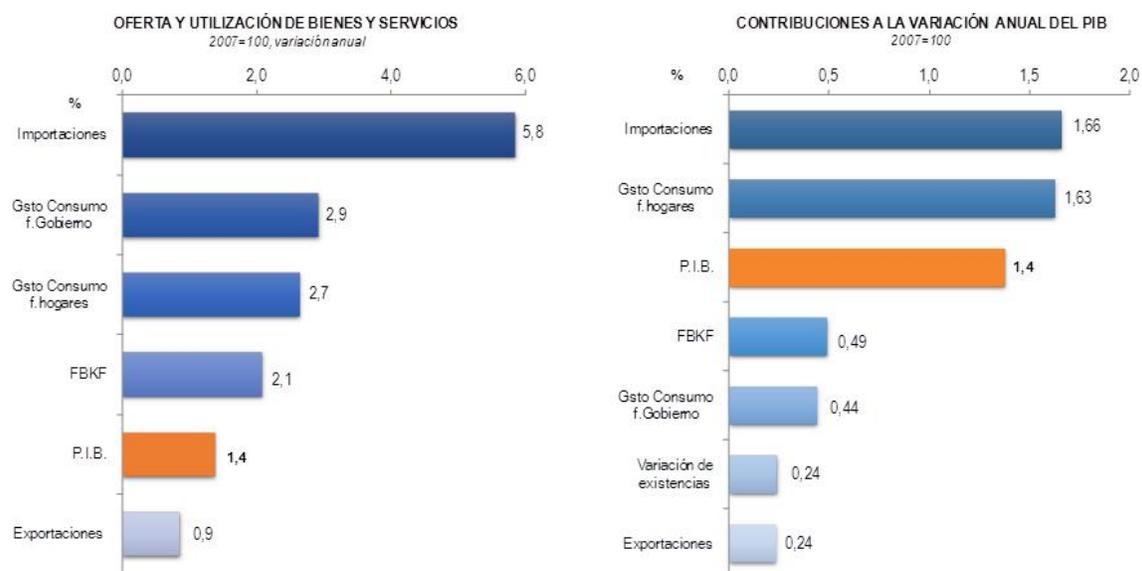
Compromiso: El compromiso de gasto es el acto administrativo a través del cual la autoridad competente decide su realización. En ese momento se hará una reserva parcial o total de la asignación presupuestaria. El compromiso se lo ve materializado en el momento en que se acuerda o contrata formalmente con un tercero, la realización de obras, provisión de bienes, prestación de servicios, transferencias o subvenciones.

Devengado: Es el reconocimiento de una obligación a un tercero, como consecuencia de la entrega de los bienes y servicios previamente contratados, sin que esto signifique un pago.

Pago: Es la liquidación mediante un desembolso de dinero o transferencia realizado al proveedor que brindó el bien o servicio adquirido. La transferencia la realiza el Ministerio de Finanzas, previa la solicitud de la institución que ha contratado al tercero.

Gasto público del Ecuador año 2018

El gasto público ecuatoriano está conformado por el gasto de consumo final del gobierno y por el gasto de consumo final de los hogares. A continuación, se presentan las cifras referidas a estos dos rubros para el año 2018.



Fuente: Banco Central del Ecuador (2018)

Ejecución del gasto público en sectores estratégicos de la economía ecuatoriana

Con respecto al gasto de consumo final del gobierno ejecutado para satisfacer de manera gratuita los servicios colectivos de la población, tales como: administración pública, defensa, seguridad interna y externa, etc., y los servicios individuales como salud y educación, se observa un incremento de 2,9% respecto al año anterior 2017. La razón de ello es principalmente por el aumento del 13,1% en la compra de bienes y servicios, sobre todo en el sector social, por un aumento en la atención a los jubilados, afiliados, retirados y dependientes del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

Por otro lado, el gasto de consumo final de los hogares muestra un crecimiento de 2,7% debido al incremento del 18% del crédito promedio concedido a los hogares, que pasó de USD 29.323 millones en 2017 a USD 34.646 millones. Por otra parte, las remesas recibidas durante el año 2018 alcanzaron USD 3.030,6 millones, siendo superiores en 6,7% a las de del año anterior que fueron de (USD 2.840,2 millones). También influyó un aumento del salario real en 3,2% y una disminución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de 0,22%.

Según el Informe de Rendición de Cuentas del año 2018, presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas, a pesar de las limitaciones de la Caja Fiscal, se atendió el 96% de las obligaciones, dando prioridad de atención a los sectores de salud, educación y bienestar social. El monto de transferencias y pagos ascendió en el año 2018 a USD 26.755,4, distribuidos de la siguiente manera: Sector educación: USD 3.588,1 millones; Sector salud: 2.665,1 millones; Sector bienestar social: 967,7 millones; Sector defensa. 1.490,7 millones; Sector asuntos internos: 1.730,2 millones; Tesoro Nacional: 13.490 - incluye pre asignaciones universidades públicas y privadas, GADS y servicio de la deuda por USD 7.124,6, laudos arbitrales y otros pasivos por USD 821,5 millones; además, con los recursos de la Caja Fiscal en el año 2018 se cancelaron cuentas o deuda flotante del año 2017 por USD 675 millones.

Lo anterior indica que Ecuador sí ha realizado una ejecución de gasto público mayor que en períodos económicos anteriores, sin embargo, es de hacer notar que, a pesar del beneficio a nivel petrolero, no se han tomado medidas para incrementar el ahorro. Durante la última década la economía se ha sumergido en un nivel de gasto insostenible, con consecuencias de endeudamiento agresivo.

Ejecución del gasto público en sectores estratégicos de la economía ecuatoriana

Conclusiones

El gasto público es aquel gasto realizado por todo ente de derecho público, destinado para el pago de bienes, servicios, remuneraciones, intereses, obras, o para transferencias sin retribución alguna. Su objeto es un ordenamiento sistemático y homogéneo de los bienes, servicios y transferencias que el sector público requiere para desarrollar su actividad. Además, un sector estratégico de la economía es aquel sector prioritario, donde lo primordial o más importante es la satisfacción oportuna y efectiva de las necesidades de una población.

Considerando eso, en Ecuador, se necesita un potenciamiento del Sistema Nacional de Contratación Pública para que las erogaciones se realicen de una manera responsable, ya que al fin y al cabo los gastos deben ser productivos para el Estado, y la productividad no puede medirse solo de forma cuantitativa, sino también a nivel de satisfacción de la población, de tal manera que se puedan alcanzar niveles de vida óptimos, y satisfacción de necesidades de manera sostenible y sustentable.

Se concluye que Ecuador sí ha realizado una ejecución de gasto público mayor que en períodos económicos anteriores, sin embargo, es de hacer notar que, a pesar del beneficio a nivel petrolero, no se han tomado medidas para incrementar el ahorro. Durante la última década la economía se ha sumergido en un nivel de gasto insostenible, con consecuencias de endeudamiento agresivo.

Referencias

1. Ahumada Guillermo (1992). Tratado de finanzas públicas, 4a. ed. (Buenos Aires: Plus Ultra, 1992), 69
2. Alcalino Santiago Emilio. (2010) Ejecución del Gasto Público y sus diferentes Etapas
3. Banco Central del Ecuador (2018)
4. Banco Interamericano de Desarrollo (2019)
5. Brito, Erika Et. al. Finanzas Públicas para Gobiernos Autónomos Descentralizados/ Erika Brito Et. al. 1ª. Ed. —Quito: Editorial IAEN, 2011.
6. De la Guerra Zúñiga Eddy (2016). Presupuesto, gasto público y compra pública responsable en Ecuador Revista de Derecho, No. 25, UASB-Ecuador/CEN. Quito, 2016
7. Gómez María Cristina Sectores de la economía ecuatoriana desde una perspectiva empresarial: aplicación de la Matriz Boston Consulting Group (BCG) Revista Publicando,

Ejecución del gasto público en sectores estratégicos de la economía ecuatoriana

- 3(8). 2016, 266-294. ISSN 1390-9304 266 Sectores de la economía ecuatoriana desde una perspectiva empresarial: aplicación de la Matriz Boston Consulting Group (BCG). Universidad de las Américas (UDLA).
8. González Acolt, Roberto; Díaz Flores, Manuel; Leal Medina, Felipe de Jesús Salvador Identificación de sectores estratégicos en la economía de Aguascalientes Investigación y Ciencia, vol. 18, núm. 49, mayo-agosto, 2010, pp. 40-47 Universidad Autónoma de Aguascalientes Aguascalientes, México
9. Hall David. (2010) Por qué es necesario el gasto público por, PSIRU, Universidad de Greenwich
10. Hernández Mota, José Luis (2009) La composición del gasto público y el crecimiento económico Análisis Económico, vol. XXIV, núm. 55, 2009, pp. 77-102 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México.

©2020 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).