

IMPACTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL ECUADOR DEL FENÓMENO HIDROCLIMÁTICO DE 2008

Teresa Lazo Vergara
Manuel Gómez de la Torre
Yadira Párraga Párraga
María Gómez Gómez
Rosa Carriel Méndez



**Investigación
Tecnología e Innovación**

Revista de divulgación de la Dirección de Investigaciones y Proyectos Académicos



IMPACTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL ECUADOR DEL FENÓMENO HIDROCLIMÁTICO DE 2008

HIDRO-CLIMATIC IMPACT OF 2008 IN THE PUBLIC FINANCES

Teresa Lazo¹, Manuel Gómez², Yadira Párraga³, María Gómez³, Rosa Carriel³

RESUMEN

En esta investigación se estudia el desempeño de la gestión fiscal frente a la damnificación en algunas zonas del Ecuador, por el azote del invierno en 2008. La gestión fiscal frente a un desastre natural es crucial por su implicación en el desarrollo y en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Se analizó la movilización de los recursos públicos para minimizar el deterioro de la calidad de vida de la población, así como la recuperación de la infraestructura económica y social. Además, se verificó la eficacia del gasto durante el evento (emergencia) y luego de él (reconstrucción), las fuentes de financiamiento y el impacto que tuvo la ejecución del gasto en la caja fiscal y en las finanzas públicas. Al efecto, se hace un reconocimiento del desastre con la localización espacial de los impactos socioeconómicos y la demanda de obras/gastos que generó el fenómeno. El carácter de la gestión fiscal frente al desastre y su pertinencia respecto del desarrollo sostenible es analizado mediante la revisión de los Registros Oficiales del año y el seguimiento de las transferencias fiscales en el portal de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, informes y páginas web de las entidades gubernamentales involucradas, lo que devela la eficacia en el uso de los recursos públicos y la estrategia de las finanzas públicas para emprender la reconstrucción con recursos propios y priorizando el desarrollo sostenible. Se concluye relevando la inclusión del enfoque de desarrollo sostenible en la gestión pública, el impulso dado a la institucionalización de la política de gestión integral del riesgo y al proceso de reinstitucionalización del Estado.

1 Universidad de Guayaquil, Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas (IIEP), Av. Delta y Av. Kennedy s/n. Telf.: 04 2293053. Docente de la Universidad de Guayaquil, Directora del IIEP. E-mail: telezo@fceugdecanato@yahoo.com; telazov@hotmail.com.

2 Asesor. Ingeniero Civil. MSc. Especialización en Ingeniería Costera y Desarrollo Portuario.

3 Becaria Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Guayaquil.

Palabras Clave: invierno 2008, transparencia fiscal, impacto socioeconómico, finanzas públicas, desarrollo sostenible.

SUMMARY

Fiscal management versus a disaster is crucial because of its implication between development and sustainability of public finances. This research studies the disaster that generated the fall 2008 transparently the mobility of public resources in order to minimize the deterioration of population' life quality, as well as, the recovery of social- economic infrastructure, verifying the expenditure efficient during the event (emergency) after the (reconstruction), finance resources and the impact that had the expenditure in the tax case and the public finances. A disaster appreciation of economic spacial location society and the demand of works/expenditure that was generated by the phenomenon has been done; the fiscal management character against disaster and its relevance of sustainable development is analyzed by the revision of Officials Registers of year and the monitoring of fiscal transfers in the Transfer portal of Economic and Finances Ministry, information and web-pages of government entities involved, unveiling the efficient in the use of public resources and the strategy of public finances to set out the reconstruction with owns resources and prioritizing the sustainable development. It concludes asserting the inclusion approach of sustainable development in the public management, urging the institutionalization of the integral risk management and the process of state re-institutionalization.

Key Words: Fall 2008, fiscal transparency, social and economic impact, public finances, sustainable development.

1. INTRODUCCIÓN

La regularidad cíclica en el país de un alto nivel pluviométrico que ocasiona severas inundaciones está vinculada a la recurrencia del fenómeno El Niño (FEN), que entre 1997 y 1998 generó afectaciones de gran magnitud en la sociedad, los sectores productivos y la infraestructura económica.

Pese a que en 1998 se creó la *Corporación Ejecutiva para la reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno "El Niño"* (CORPECUADOR), en el lapso trascurrido su debilidad institucional e imposibilidad para contar con los recursos previstos para las obras programadas así como la morosa⁴ ejecución de su Plan Maestro, han cuestionado a la reconstrucción como prioridad del Estado y reve-

4 El Plan Maestro que ejecuta desde el 2003, estableció el costo de la rehabilitación y reconstrucción en USD 1.670 millones del cual -hasta el 2007- se habían ejecutado USD 288 millones (17%).

lan la vulnerabilidad de las finanzas públicas sustentadas en el gasto de emergencia (durante el evento) repetitivo en cada nuevo evento de iguales características y peor aún mayores, afectando la sostenibilidad del gasto y la potencialidad del país para su crecimiento y desarrollo.

En este contexto de vulnerabilidades (física, institucional, fiscal) frente al riesgo y la ausencia de una política de gestión integral del riesgo, la presencia imprevista -en el 2008- del fenómeno hidroclimático generando desbordamiento de ríos e inundaciones, propició un desastre nacional que demandó del Estado la movilización de ingentes recursos para minimizar el deterioro de la calidad de vida de la población con incidencia en las finanzas públicas y el desarrollo.

Conocer en cuánto y cómo la gestión del gasto -durante el evento y luego de él- afectó a la caja fiscal y a las finanzas públicas es el objetivo de la investigación para lo cual se propone analizar la gestión pública frente al desastre; transparentar el uso de los recursos fiscales y sus fuentes en función de las prioridades que determinó el fenómeno hidroclimático; la emergencia (prevención, mitigación y rehabilitación) y las prioridades del desarrollo; la reconstrucción (prevención, construcción y mantenimiento), develar la eficacia en el uso de los recursos públicos y la estrategia de las finanzas públicas para emprender la reconstrucción priorizando el desarrollo humano.

2. PROCEDIMIENTO

A fin de establecer prioridades en el gasto para el desarrollo, se analizó la presencia del fenómeno y las características de los sistemas hidrográficos afectados, identificando las vulnerabilidades y magnitud de los daños causados. Los impactos socioeconómicos generados por las inundaciones, lluvias y otras amenazas vinculadas al fenómeno hidroclimático se ubicaron territorialmente (según sistemas hidrográficos y provincias) con la identificación y jerarquización de los sectores de afectación (asentamientos humanos, infraestructura económica social, sectores productivos) y el señalamiento de las medidas que su atención requiere; al efecto se contó con la asesoría del Ing. Civil Manuel Gómez de la Torre, MSc. Especialización en Ingeniería Costera y Desarrollo Portuario.

Mediante la revisión de los Decretos Ejecutivos y Acuerdos Ministeriales en las publicaciones diarias del Registro Oficial (año 2008), el seguimiento de las transferencias fiscales en el portal de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los informes de gestión y páginas web de las entidades gubernamentales involucradas, se analizó la gestión fiscal frente al desastre -en la emergencia y en la posemergencia- determinando las prioridades fiscales, el uso de los recursos y financiamiento del gasto.



En el presupuesto del Gobierno Central y en las operaciones del Sector Público No Financiero (SPNF) se analizó -a nivel macro- la incidencia del fenómeno invernal de 2008, describiendo la calidad del gasto y su eficacia frente a las prioridades fiscales y de desarrollo, así como la estrategia de financiamiento aplicada.

3. RESULTADOS

3.1. Caracterización del fenómeno hidroclimático

A inicios de 2008, la estación invernal -sin estar calificada como FEN- irrumpió con fuerza, con lluvias que se prolongaron hasta los primeros días de abril. Las mayores precipitaciones se registraron en febrero y marzo, especialmente en la cuenca del río Guayas donde superaron significativamente el promedio normal.

En tres meses de duración, se afectaron 18 cuencas y 13 sistemas hidrográficos. Las cuencas del Guayas, Taura, Cañar, Naranjal, Santa Rosa y Arenillas, que presentan intervención incontrolada en las cabeceras de los ríos; y, en su parte baja, cauces de muy baja capacidad de drenaje, se reafirmaron como áreas de afectación crónica (estuvieron en el área de influencia de tres FEN: 1972-73, 1982-83, 1997-98). Quince provincias fueron afectadas: Esmeraldas, Manabí, Guayas, Los Ríos, Santa Elena, El Oro, Azuay, Bolívar, Cañar, Cotopaxi, Chimborazo, Loja, Santo Domingo de los Tsáchilas, Tungurahua y Pichincha. De estas, Guayas y Los Ríos (cuenca baja del río Guayas) fueron más afectadas por concentrar mayor población, actividad económica y acervo de capital.

En cifras aproximadas, el invierno dejó 300.000 damnificados, 30% de la red vial principal destruida, 178.000 Has de cultivo inundadas, 2.800 cabezas de ganado ahogadas, 3.000 Has de camaroneras perdidas, más de 16.000 escuelas destruidas; en suma generó un déficit de desarrollo sostenible. Según el censo efectuado en la zona de desastre por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda - Centro de Operaciones de Emergencia (MIDUVI-COE) y el registro de agricultores afectados, efectuado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP), el monto de los daños causados se estimó en USD 1200 millones equivalentes al 2,3% del Producto Interno Bruto (PIB).

Los impactos socioeconómicos en el territorio afectado impusieron prioridades a la gestión estatal durante el evento. Por un lado, se emprendió la mitigación de los efectos de las inundaciones, el salvamento de vidas humanas y la rehabilitación de las obras destruidas (gasto de emergencia, inmediato, no formador de capital social, gasto no sostenible). Por otro, después del evento se empezó con la recuperación y previsión que implicaron gastos (en corto, mediano y largo plazo)

para la construcción y reconstrucción de la infraestructura perdida en condiciones de poder enfrentar un nuevo evento de igual o mayor magnitud (gasto formador de capital social, gasto sostenible).

3.2. La gestión fiscal frente al desastre

Con la declaratoria del estado de emergencia se encargó al Ministerio del Litoral la coordinación de planes de acción para su ejecución a través de los COEs (organizados a nivel nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial), Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública (MSP), MAGAP, MIDUVI, Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), Organismos Seccionales (Consejos Provinciales y Municipios), Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del río Guayas (CEDEGÉ)⁵, CORPECUADOR⁶, Cuerpo de Ingenieros del Ejército (CIDE), Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí (CRM)⁷, Instituto Nacional de Riego y Drenaje (INAR)⁸, el MEF para la canalización de los recursos del Presupuesto General del Estado (PGE) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) para la aprobación y jerarquización del gasto a ejecutar.

La atención al desastre (Ver Cuadro1) durante la emergencia representó a la caja fiscal un gasto imprevisto de USD 260,2 millones (31% del déficit global del SPNF y al 21% del monto del daño estimado) destinado a acciones básicas e imprescindibles (salvar vidas, proteger a la población y reducir el sufrimiento de las personas; restablecer la comunicación y la rehabilitación de obras destruidas), que sin embargo no reducen la vulnerabilidad de la población ni de la infraestructura frente a la ocurrencia de un nuevo desastre.

**Cuadro 1. Gasto fiscal en la emergencia
(en USD millones)**

Plan de respuesta humanitaria	95.2
Plan de ayuda a los damnificados	48.0
Intervención de organismos seccionales	116.7
Intervención del MTO	0.3
Total	260.2

5 Por Decreto 57 (sep. 23/09) fue absorbida por la Secretaría Nacional del Agua y se transforma en Subsecretaría de la Dirección Hidrográfica del Guayas.

6 Según su Estatuto se podía extinguir el 2008 sin haber cumplido con su objetivo de creación.

7 Hoy, Secretaría Nacional del Agua. Organismo de gestión de recursos hídricos por demarcación hidrográfica de Manabí.

8 Se crea en mayo 15/2008, adscrito al MAGAP para ejecutar el Plan Nacional de Riego y Drenaje.



En la posemergencia, la gestión estatal se orientó a la reconstrucción de la infraestructura destruida con énfasis en la infraestructura vial, sector que fue declarado en emergencia en todo el territorio nacional. La reconstrucción conllevó el fortalecimiento y redefinición de funciones y competencias en instituciones afines (ejecutoras de obras); y la incorporación del enfoque de riesgo y planificación para el desarrollo. Así, se priorizaron y financiaron estudios (que permitan viabilizar futuras obras para control de recursos hídricos), obras y proyectos macro con ejecución hasta el 2010 que fueron incluidos en el Plan de Inversiones del Gobierno Central. Además, se establecieron las condiciones físicas, sociales, económicas y ambientales que las obras deben satisfacer para garantizar su sostenibilidad.

La inversión comprometida en la reconstrucción vial, de obras hidráulicas y de protección contra las inundaciones fue de USD 1.560,2 millones; para la reconstrucción de la infraestructura educativa, USD 102 millones; y, para el fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento de las unidades de salud, USD 50 millones. El costo total de la reconstrucción emprendida fue de USD 1.701,2 millones. Solamente en vías y obras de control de inundaciones, la inversión ejecutada en el año sumó USD 686 millones (*Cuadro 2*).

Cuadro 2. Gasto fiscal en la posemergencia

Reconstrucción	USD millones	Plazo	Inversión ejecutada
MTOP	993.6	2010	506.7
CEDEGÉ	230.8	Ene/2010	76.3
CORPECUADOR	252.0	Mar/2010	90.4
INAR	73.5	2010	2.4
CRM	8.9	2008	8.9
CIDE	1.4	2008	1.4
Ministerio de Educación	102.0	2008	
MSP	50.0	2008	
Total	1,701.2		686.1

3.3. Fuentes de financiamiento

Con el enfoque de riesgo y del desarrollo humano sostenible en la emergencia y posemergencia, la gestión estatal propendió a asegurar recursos en forma oportuna e inmediata para evitar el sufrimiento de la población.

Desde la declaratoria de la emergencia se definió el financiamiento en atención a la magnitud del desastre y sus demandas. Primero, la reasignación de los recursos del PGE, luego exencionando de la reasignación presupuestaria los recursos correspondientes a salud y educación; en marzo, la utilización de los recursos del

Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC) del cual hasta el 3 de abril se transfirieron al PGE USD 164,8 millones y desde esa fecha, por las reformas efectuadas a los fondos petroleros, los gastos de emergencias fueron financiados por medio de los presupuestos de las diversas instituciones del Gobierno Central con los fondos que para la emergencia transfirió el MEF.

Según la reforma “todos los recursos petroleros afectados por la Ley Orgánica de creación del FEISEH (Fondo Especial de Inversión en los Sectores Eléctrico e Hidrocarburífero), LOREYTF (Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal) y todos los recursos públicos de origen petrolero deberán ingresar el presupuesto central como ingresos de capital y serán invertidos para fines de inversión,”⁹ transfiriéndose en el año USD 2.818,3 millones.

Por tanto, la estrategia de financiamiento no involucró el endeudamiento público ni interno ni externo. Se recurrió al ahorro público constituido por los fondos petroleros que se transfirieron a los presupuestos de las entidades ejecutoras del gasto de acuerdo a los cronogramas de obras a realizar, financiándose así la inversión ejecutada en el 2008. El resto de la inversión no ejecutada, al ser parte del Plan de Inversiones del Gobierno Central, pasó a los respectivos presupuestos de inversión de los años 2009 y 2010.

3.4. Impacto de la Emergencia Invierno 2008 en el Gasto del Gobierno Central

El presupuesto inicial del Gobierno Central por USD 10.357 millones tuvo un incremento del 44 %, cerrando el año con un presupuesto codificado¹⁰ de USD 14.948,9 millones, monto en el cual, el rubro de Ingresos no Permanentes (recursos de fuente petrolera) por USD 5.761,7 millones registró un crecimiento del 196 % respecto de los recursos no permanentes del año 2007. El gasto fiscal por USD 14.148,9 millones registró 41,3 % de crecimiento con respecto al año anterior.

El crecimiento del gasto fiscal reflejó las mayores demandas de recursos para atención de las afectaciones a la población y a la infraestructura económica y social. Excluyendo los recursos del Tesoro Nacional, los sectores productivo y social registraron en el período 2007-2008 (*Ver cuadro 3*) los mayores crecimientos (58,8 y 44,3 %), determinando que el gasto en el sector productivo (incluye comunicaciones y agricultura) por USD 1.045 millones representara el 13,7% del

9 Ley Orgánica de Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento. Reg. Oficial Suplemento 308, abril 3/2008

10 Presupuesto Inicial es el aprobado por la Asamblea y el Presupuesto Codificado es el Presupuesto Inicial más los incrementos y/o reducciones realizadas por el Ejecutivo

gasto total; y, que el gasto social por USD 3.891,5 millones, constituyera el 51 %.

Cuadro 3. Gobierno Central. Evolución de la ejecución presupuestaria por sectores (Base devengado en USD millones)

Sectores	2007	2008	TVA %	2007 (%)	2008 (%)
Productivo	658.1	1,045.1	58.3	12.3	13.7
Administrativo	476.7	511.8	7.3	8.9	6.7
Defensa	1,504.3	2,159.1	43.5	28.2	28.4
Sector Social	2,695.7	3,981.5	44.3	50.6	51.2
Gobierno Central	4,679.2	6,541.3	39.7	-	-
Total	10,014.0		41.2	100.0	100.0

El aumento de gasto en el sector social determinó el mejoramiento del indicador de *gasto social por habitante* que de USD 146 en el año 2007 pasó a USD 282 en el 2008; igualmente la relación *Gasto social/PIB* se elevó del 2,6 % promedio en el período 2003-2007 a 7,4 % en el 2008.

Del gasto en el sector social, *Educación* y *Salud* concentran el 70% (*Cuadro 4*). *Educación* con el 47 % del gasto social (USD 1.846,9 millones) representó también un gasto equivalente al 3,5 % del PIB, superando significativamente al 2,6% promedio registrado en el período 2003-2007.

Cuadro 4. Gasto del Gobierno Central en el Sector Social

	USD millones	%	% del PIB
Educación	1,846.9	47	3.5
Salud	880.1	23	1.7
Bienestar Social	661.4	17	1.3
Desarrollo Urbano y Vivienda	464.9	12	0.9
Trabajo	38.2	10	0
Total	3,891.5	100	7.4

Fuente: MEF Informe 2008. Enero 2009

Montos importantes del gasto social se destinaron a *Salud* (USD 880,1 millones) y a *Bienestar social* (USD 661.4 millones) que representaron el 23 y 17% respectivamente, contribuyendo a la recuperación del nivel de vida de las personas afectadas por el invierno.

Así, durante la emergencia se dio atención en salud a 164.254 personas (en albergues y domicilios) con entrega de medicinas y aplicación de vacunas. También se amplió la cobertura de los programas que administra el MIES: *Alimentate Ecuador* (262.000 personas), *Fondo de desarrollo infantil* (297.000 niños/as), *Organización de Rescate Infantil* (45.000 niños/as), *Bono de Desarrollo Humano* con 1'200.000

perceptores; se ampliaron los programas de entrega de uniformes, textos escolares y *Programa de Alimentación Escolar* que atendió a 1'300.000 niños/as.

También el desarrollo de la inversión pública a instancia de las emergencias declaradas implicó significativos crecimientos del gasto de inversión presupuestado (*Cuadro 5*). Para seis sectores declarados en emergencia: *Comunicación, Agropecuario, Bienestar Social, Desarrollo Urbano y Vivienda, Educación y Salud*, el gasto de inversión inicial por un monto de USD 1.599,5 millones se duplicó en el año, alcanzando un presupuesto codificado por USD 3.335,5 millones; y, aunque registró un nivel de ejecución del 53 %, el monto del gasto de inversión devengado por USD 1.781,6 millones (obligaciones contraídas por las entidades sin importar que no se hayan pagado) superó al gasto de inversión previsto al inicio del año.

Cuadro 5. Expansión y ejecución del Gasto de Inversión en sectores declarados en estado de emergencia (en USD millones)

Sectores	Presupuesto	Presupuesto	Total	Relaciones	
	Inicial	Codificado	Devengado	Cod/Ini	Dev/Cod
Comunicación	610,6	1.401,2	512,9	129	37
Agropecuario	106,5	473,8	136,8	345	29
Bienestar Social	92,6	156,1	127,0	69	81
Urbano y Vivienda	363,4	493,3	454,1	36	92
Educación	226,6	512,6	332,0	126	65
Salud	199,8	298,5	218,8	49	73
Total	1.599,5	3.335,5	1.781,6	108	53

Fuente: MEF, www.mef.gov.ec. Octubre 2009

Los mayores incrementos entre el presupuesto inicial y el codificado se dieron en los sectores productivos de Comunicación y Agropecuario (129 y 345 %), justificados por la demanda de reconstrucción de vías, proyectos de riego y drenaje. También, estos sectores registraron los niveles más bajos de ejecución presupuestaria (29 y 37 %) que conllevó la transferencia de la inversión no ejecutada a los presupuestos de inversión de los años 2009 y 2010.

En *Educación* el presupuesto inicial de inversión se incrementó a USD 512 millones (126%) con un nivel de ejecución importante (65%); destacó en el sector el proyecto de *Escuelas Amigables y Seguras* que se ejecuta con la asesoría de UNICEF (Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia) para construir escuelas en sitios seguros y con especificaciones técnicas que permitan soportar los riesgos y convertirse en albergues de manera inmediata. La primera fase del proyecto concluyó en noviembre/2009 con la construcción de 33 escuelas-albergues en la

costa. Además de la construcción de dos *Escuelas del Milenio* y la reparación y/o ampliación de 2.102 escuelas y colegios en todo el país.

En *Desarrollo Urbano y Vivienda*, aunque registró el menor crecimiento entre el presupuesto de inversión inicial y el codificado (36%), tuvo el más alto nivel de ejecución (92%), lo que justifica la entrega -en el año- de 60.000 soluciones de vivienda entre nuevas y de mejoramiento, así como la reubicación de 504 familias.

Vale destacar el desarrollo de la inversión en el sector *Salud*, cuyo presupuesto codificado por USD 218 millones, se ejecutó en el 73 %, beneficiando al fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento de las unidades de salud.

3.5 Incidencia de la emergencia Invierno 2008 en las operaciones y financiamiento del SPNF

En el cuadro 6 que presenta la dinámica y comportamiento de los ingresos y gastos del SPNF en el período 2007-2008, se puede observar que el Ingreso total (USD 20.614 millones) se incrementó en 53 %; los ingresos de fuente petrolera -ingresos de capital, no permanentes- por USD 8.732 millones registraron el mayor crecimiento (163%), reflejando el impacto de la reforma a los fondos petroleros; y, los ingresos no petroleros (permanentes), aunque de mayor magnitud, tan sólo se incrementaron en 20 %.

Cuadro 6. Operaciones del Sector Público No Financiero
(Base devengado en USD millones)

	2007	2008	% del PIB		Variación	%
			2007	2008		
Ingreso total	13,450.7	20,614.0	20.3	39.2	7,163.3	53
Petroleros*	3,318.0	8,732.0	7.2	16.6	5,414.0	163
No petroleros	9,557.6	11,443.6	20.8	21.8	1,936.0	20
Gasto total	12,554.0	21,459.9	27.4	40.8	8,705.9	71
G. Corriente	9,148.0	14,257.8	19.9	27.1	5,109.8	56
G. de Capital	3,406.0	7,202.1	7.4	13.7	3,976.0	111
FBK	3,173.3	7,136.8	6.9	13.5	3,963.5	124
Gov. Central	1,671.8	4,307.8	3.6	8.1	2,636.0	158
Gov. Seccionales	835.5	1,237.2	1.8	2.3	401.7	48
Resultado Global	970.1	-845.9	2.12	-1.61		
Resultado Primario	1,831.4	-119.1	4.0	-0.23		

*Incluye recursos de los fondos CEREPS-FEISEH hasta abril/08 y desde enero/08 fondos del CADID.

FUENTE: BCE. Boletín mensual # 1887, julio 2009

El Gasto total por USD 21.459,9 millones, registró un crecimiento del 71 %, correspondiendo al Gasto de Capital el mayor incremento (111 %), pasando de USD 3.406 millones en el 2007 a USD 7.202,1 millones el 2008; no obstante, su monto está cubierto por los ingresos de capital (petroleros).

Dentro de los Gastos de capital, el correspondiente a Formación Bruta de Capital (FBK) y específicamente la ejecutada por el Gobierno Central, registró el mayor crecimiento (158 %) pasando de USD 1.671,8 millones en el 2007 a USD 4.307,8 millones el 2008, significando ello un redoblado esfuerzo de capitalización (el Gobierno Central ejecutó el 60 % de la FBK) relacionado con la recuperación de la infraestructura económica social afectada por el invierno. El fortalecimiento significativo del acervo de capital posibilitó el reposicionamiento de la FBK en el PIB, que pasó de constituir el 6,9 % del PIB en el 2007 al 13,5 % en el 2008.

El impacto del mayor gasto que suscitó la emergencia, se observa también en la expansión del Gasto Corriente a USD 14.257,8 millones que con un incremento de 56 %, pasó a constituir el 27,1 % del PIB (19,9% en el 2007). Vale señalar que en la expansión del gasto corriente no pesan los intereses de la deuda pública, único componente del gasto que se redujo en el período.

El comportamiento y dinamismo de ingresos y egresos determinaron para el SPNF pasar de una posición superavitaria (USD 970,1 millones) a una deficitaria de USD -845,9 millones, equivalente a -1.6 % del PIB. También el Resultado Primario (ingresos menos gastos con la exclusión de los intereses) fue negativo significando el -0,23 % del PIB en oposición al 4 % registrado el 2007.

El mayor dinamismo del gasto corriente en relación al crecimiento de los ingresos corrientes no petroleros determinaron la posición deficitaria del SPNF. Resultado global negativo, manejable y sostenible en función de la repotenciación de la economía, recuperando y ampliando el acervo de capital.

La estrategia de financiamiento del déficit se presenta en el cuadro 7, en la que se observa que para el financiamiento no se recurrió al crédito público. Al contrario, en el año tanto la deuda externa como la interna disminuyeron (en ambos casos, las amortizaciones superaron a los desembolsos).

Para el financiamiento del déficit se recurrió al ahorro público, mediante la utilización de activos del país en el exterior (fondos petroleros) por USD 1.104,3 millones; e, internamente, con acumulación de depósitos en el sistema bancario por USD 794,1 millones y el aumento de la deuda flotante por USD 1.126,1 millones, que en rigor son atrasos de pagos, es decir, gastos devengados pero cuyo pago se transfirió al 2009.

**Cuadro 7. Financiamiento del Sector Público No Financiero
(en USD millones)**

	2007	2008
Resultado bajo la línea	970.1	845.0
Financiamiento externo neto	151.9	517.9
Variación deuda externa (a-b+c)	359.2	-586.4
a. Desembolsos	1,356.7	355.3
b. Amortizaciones	1,025.2	1,002.8
c. Atrasos	27.7	61.1
Variación activos (F. petroleros)	-207.3	1,104.3
Financiamiento interno	-1,122.8	328.0
Variación deuda interna (a-b)	-146.4	-4.1
a. Desembolsos	316.5	5.5
b. Amortizaciones	462.9	9.2
Variación depósitos del SPNF en BC*	-1,362.9	-520.8
Variación depósitos del SPNF en IFIS	33.6	-273.6
Var. Deuda flotante + discrepancias	317.7	1,126.1

*Incluye fondos petroleros

Fuente y Elaboración: BCE. Boletín mensual # 1887, julio 2008

4. DISCUSIÓN

Como quedó establecido, el inicio del proceso de reconstrucción con la rehabilitación y recuperación de la infraestructura socioeconómica afectada por el invierno, se sustentó en la reforma a los fondos petroleros, que posibilitó los recursos fiscales requeridos para el financiamiento de la inversión ejecutada en el año 2008 así como de la inversión comprometida para 2009 y 2010.

Al inicio del año, enfrentando el país el desastre y el reto de la reconstrucción, fue oportuna la decisión política de recuperar el uso público de los recursos petroleros, que era una propuesta que ya se debatía al interior del gobierno y tenía como antecedente la LOREYTF que dio mayor margen a la utilización interna de los recursos petroleros, disminuyendo la prioridad de su uso en el pago de la deuda externa.

Sin la reforma, el proceso de reconstrucción se habría postergado y supeditado a la consecución de recursos externos, como ocurrió con la reconstrucción iniciada luego del FEN 1997-98, que en el lapso transcurrido se concretó minimamente, agravando la vulnerabilidad del país frente al fenómeno hidrológico de 2008.

En 2008, la situación imperante en el mercado internacional de capitales habría limitado el financiamiento sólo a recursos con alta tasa de interés, además del

contrasentido -señalado por el gobierno- de tener que recurrir a crédito costoso, mientras el ahorro público se mantiene en el exterior, en fideicomisos que generan un mínimo rendimiento pero que garantizan a los acreedores el fiel cumplimiento de sus créditos.

El reconocimiento de los recursos petroleros como “no permanentes” y su direccionamiento al financiamiento de la inversión, resulta eficaz para alcanzar el objetivo de racionalizar su uso en función del desarrollo sostenible.

La eficiencia en el uso de los recursos petroleros, se expresó en el año en un impulso al crecimiento (pese a los efectos recesivos transferidos por la crisis internacional), así la economía creció en 6,5 % (2,5 % el 2007) y el sector de la construcción con mayor dinamismo creció en 17,8 %, crecimientos sustentados en la inversión pública volcada a la reconstrucción vial y a la vivienda. En el plano social, revirtió en un mejoramiento del nivel de vida de la población justificado por el incremento del gasto social y del PIB por habitante (este último pasó de USD 1.624 en el 2007 a USD 1.685 en el 2008).

En el largo plazo, el eficiente uso de los recursos petroleros deberá concretarse en una economía (no petrolera) repotenciada y competitiva en base al fortalecimiento y desarrollo de su infraestructura socioeconómica, generando ingresos permanentes que sustenten las finanzas públicas, la producción y el desarrollo.

5. CONCLUSIONES

- El invierno del 2008 constituyó un desastre nacional agravado por la inexistencia de políticas de prevención frente al riesgo, falta de mantenimiento de obras de protección contra inundaciones, uso inadecuado del suelo, etc.
- La gestión estatal frente al desastre que arrojó pérdidas estimadas en USD 1.200 millones y la ejecución inmediata de un plan de recuperación de la infraestructura económica y social por USD 1.700 millones, marca un cambio en la política gubernamental a tono con la Constitución.
- La minimización del sufrimiento de la población y la recuperación del déficit de desarrollo fueron prioridad en la gestión estatal en procura de alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*. Con este enfoque, la política fiscal dirigió los recursos petroleros al financiamiento de la recuperación del nivel de vida de la población y de la infraestructura afectada por el invierno.
- Afirmando la sostenibilidad de las finanzas públicas y del desarrollo en la reconstrucción, se incorporo el enfoque de riesgo en procura de la sostenibilidad de las obras frente a eventos de igual o mayor magnitud. Se validó la importancia



de invertir en estudios de obras que se pudieran emprender, determinación de normas de construcción, mantenimiento de obras, etc.

- Se fortaleció el rol del Estado en la inversión para el desarrollo con la participación de la SENPLADES en la priorización de las obras a ejecutar y su incorporación al plan de inversiones del Gobierno, sustentando así la ejecución de las obras, prevista hasta 2010.
- Se dio impulso al proceso de reestructuración del Estado, redefiniendo funciones y competencias en las entidades públicas involucradas en la reconstrucción en procura de lograr el cumplimiento eficiente de sus objetivos (INAR, SENAGUA, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo, CORPECUADOR, CEDEGÉ).

6 RECOMENDACIONES

- Continuar la ejecución de la inversión comprometida para 2009 y 2010.
- Crear una cultura de prevención de riesgos, fortalecer la institucionalización de la política de riesgos y el funcionamiento y operatividad de la Secretaría Nacional de Riesgo como parte integrante de la planificación para el desarrollo.
- Formulación e implementación de un Plan de Prevención de desastres que oriente el uso de los recursos (humanos, técnicos, institucionales) para su ejecución en forma sostenida. La prevención reduce las vulnerabilidades de la población y de la infraestructura; disminuye el sufrimiento de la población y los costos de reparar, rehabilitar y reconstruir; da sostenibilidad al gasto y a las finanzas públicas.
- Invertir en investigación para alcanzar un mayor conocimiento de los fenómenos naturales, de las amenazas asociadas y de las vulnerabilidades locales que sustenten la ejecución de obras, acorde con las condiciones puntuales del riesgo y el desarrollo sostenible del país.

7. BIBLIOGRAFÍA

- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. *Información Estadística Mensual N° 1.887*. Mayo 31 de 2009.
- CAF. *Las Lecciones de El Niño. Ecuador. Memorias de Fenómeno El Niño 1997-1998 Retos y Respuestas para la región andina, Vol. VI*. Ecuador, 2000.
- CORPECUADOR. *Plan Maestro de rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno El Niño*. CORPECUADOR, 2003.

- EL CIUDADANO. Año 2, 1ª quincena de enero 2009
- EXPRESO. Ediciones año 2008
- EL TELÉGRAFO Ediciones año 2008
- EL UNIVERSO Ediciones año 2008
- ILDIS. *Análisis de Coyuntura Económica 2008*. Julio 2009
- PORTALUPPI, Carolina. *¿Qué pasó en el invierno 2008 en Ecuador?* en *Memoria del taller: "Construyendo una agenda para la reducción del riesgo de desastres"*. Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Julio 2008.
- REGISTRO OFICIAL. DEL ECUADOR. Ediciones año 2008.
- YÉPEZ, Hugo. *Los desastres y la sostenibilidad del desarrollo. Algunas prioridades en la Investigación Científica y Tecnológica*. Revista Ciencia y Tecnología, Universidad de Guayaquil, Julio 2006.
- www.inar.gov.ec
- www.mipro.gov.ec
- www.agendasocial.2008
- www.miduvi.gov.ec
- www.bce.fin.ec
- www.inec.com.ec
- www.mtop.gov.ec/proyectos.phc
- www.stgestionriesgos.gov.ec
- www.bivapad.gov.ec

Abreviaturas

CEDEGÉ	Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas
CIDE	Cuerpo de Ingenieros del Ejército
COE	Centro de Operaciones de Emergencia
CORPECUADOR	Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno El Niño
CRM	Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí
FAC	Fondo de Ahorro y Contingencia
FBK	Formación Bruta de Capital
FEISEH	Fondo Especial de Inversión en los sectores Eléctrico e Hidrocarburífero
FEN	Fenómeno El Niño
INAR	Instituto Nacional de Riego y Drenaje
LOREYTF	Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MSP	Ministerio de Salud Pública

INVESTIGACIÓN TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
PIB	Producto Interno Bruto
PGE	Presupuesto General del Estado
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SPNF	Sector Público no Financiero
ZCIT	Zona de Convergencia Inter Tropical

