
gestión pública

Gobernabilidad fiscal
en Ecuador

María Dolores Almeida

Verónica Gallardo

Andrés Tomaselli

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social – ILPES

Santiago de Chile, abril de 2006

gtz

Este documento fue preparado por María Dolores Almeida, Verónica Gallardo y Andrés Tomaselli, consultores del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en el marco de las actividades del programa “Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales”, ejecutado por CEPAL en conjunto con la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ). Ricardo Martner, Jefe del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, colaboró en la edición del documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8827

ISSN electrónico 1680-8835

ISBN: 92-1-322905-4

LC/L.2529-P

LC/IP/L.272

N° de venta: S.06.II.G.56

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

| | |
|--|----|
| Resumen | 5 |
| Introducción | 7 |
| 1. El contexto institucional de las reformas presupuestarias | 9 |
| 1.1 Condiciones generales de gobernabilidad fiscal..... | 9 |
| 1.2 Contenido de los programas de ajuste | 12 |
| 1.3 Relaciones con otros organismos del Ejecutivo, con el Legislativo y con los entes subnacionales | 16 |
| 2. La formulación presupuestaria | 19 |
| 2.1 Asuntos de procedimiento, principales actores, y debilidades institucionales..... | 19 |
| 2.2 Principales innovaciones y resultados | 23 |
| 2.3 Desafíos pendientes | 30 |
| 3. La ejecución presupuestaria | 33 |
| 3.1 Asuntos de procedimiento, principales actores y debilidades institucionales..... | 33 |
| 3.2 Evolución reciente de las finanzas públicas (SPNF) | 36 |
| 3.3 Evaluación de la rigidez del presupuesto del Gobierno Central | 42 |
| 4. Evaluación de la gestión pública | 47 |
| 4.1 Iniciativas recientes de control de gestión | 47 |
| 4.2 Lecciones y aprendizajes de la aplicación de indicadores de desempeño | 49 |
| 5. Iniciativas recientes en materia de transparencia y participación | 53 |
| 6. Conclusiones y recomendaciones | 57 |

| | |
|--|----|
| Bibliografía | 61 |
| Serie gestión pública: números publicados | 63 |

Índice de cuadros

| | | |
|----------|---|----|
| Cuadro 1 | Fuentes y usos del FEIREP | 28 |
| Cuadro 2 | Gastos del Gobierno Central, 2004 | 44 |

Índice de figuras

| | | |
|----------|--|----|
| Figura 1 | Presupuesto del sector público | 20 |
| Figura 2 | Proceso de programación y formulación del presupuesto general del Estado | 21 |
| Figura 3 | Proceso de ejecución presupuestaria | 34 |

Índice de gráficos

| | | |
|------------|--|----|
| Gráfico 1 | Deuda pública..... | 25 |
| Gráfico 2 | Límite al stock de endeudamiento (pasivo total/ingreso total)..... | 26 |
| Gráfico 3 | Límite al servicio de la deuda (servicio/ingresos totales) | 26 |
| Gráfico 4 | Resultado SPNF, crecimiento del PIB y precio petróleo | 37 |
| Gráfico 5 | Composición ingresos SPNF..... | 37 |
| Gráfico 6 | Carga tributaria..... | 38 |
| Gráfico 7 | SPNF (tasas de variación) | 39 |
| Gráfico 8 | Gasto del SPNF | 40 |
| Gráfico 9 | Resultado SPNF | 41 |
| Gráfico 10 | Preasignaciones en los ingresos | 43 |

Resumen

En el Ecuador, un país dolarizado y con una grave crisis de gobernabilidad, se torna imprescindible replantear la importancia de la política fiscal y en particular de su principal instrumento el presupuesto, como elementos claves para la consolidación de la democracia y la gobernabilidad. De manera que el Estado pueda aumentar la capacidad de procesar los conflictos y presiones, no solo en el ámbito político sino también en el económico y social, a través de prácticas democráticas y mecanismos institucionales.

La falta de gobernabilidad y de sostenibilidad fiscal son producto de una sociedad fragmentada, que actúa frente a particulares intereses políticos, sociales y económicos, que no ha podido resolver sus disensos ni articular una visión de país de largo plazo que apunte al crecimiento económico y al bienestar colectivo.

El presente documento contiene esencialmente apreciaciones de los autores sobre las fortalezas y debilidades de las distintas fases del proceso presupuestario, con una breve descripción de leyes y procedimientos. Concentrándose en el análisis de los problemas remanentes del proceso presupuestario nacional, como son la relación con el legislativo, la desvinculación con la planificación, la rigidez del gasto, la discrecionalidad en las asignaciones, entre otros; y en las innovaciones que se han realizado en temas de reglas macro fiscales, de evaluación de la gestión y en temas de transparencia.

Introducción

En el Ecuador, un país dolarizado y con una grave crisis de gobernabilidad, se torna imprescindible replantear la importancia de la política fiscal y en particular de su principal instrumento el presupuesto, como elementos claves para la consolidación de la democracia y la gobernabilidad. De manera que el Estado pueda aumentar la capacidad de procesar los conflictos y presiones, no solo en el ámbito político sino también en el económico y social, a través de prácticas democráticas y mecanismos institucionales.

La falta de gobernabilidad y de sostenibilidad fiscal son producto de una sociedad fragmentada, que actúa frente a particulares intereses políticos, sociales y económicos, que no ha podido resolver sus disensos ni articular una visión de país de largo plazo que apunte al crecimiento económico y al bienestar colectivo.

El país ha funcionado en base a un modelo “spend and tax”, en el cual los incrementos en los ingresos han servido para financiar gastos inflexibles, volviendo ilusoria la vinculación entre la planificación de mediano plazo y la presupuestación, donde los mecanismos sostenibles de financiamiento, como son la generación de ingresos tributarios y/o el control del gasto han sido relegados y se ha optado principalmente por la deuda pública.

El presupuesto es el instrumento indispensable para la implementación de una reforma del Estado orientada a aumentar la capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad, así como también la calidad de los servicios que presta, tanto desde el punto de vista de la gestión como de los resultados.

El presente trabajo contiene esencialmente apreciaciones de los autores sobre las fortalezas y debilidades de las distintas fases de las políticas y del proceso presupuestario, con una breve descripción de leyes y procedimientos.

En el primer capítulo, se tratará sobre el contexto institucional de las reformas presupuestarias, describiendo las condiciones generales de gobernabilidad fiscal del país, el contenido de los programas de ajuste que se han aplicado en el país desde la década de los 80's y las relaciones entre los principales actores del proceso presupuestario, tanto del Ejecutivo como del Legislativo y entre niveles de gobierno.

En el segundo capítulo, se abordará la formulación presupuestaria analizando las fortalezas y debilidades del funcionamiento de esta fase, los actores principales que intervienen, las principales innovaciones que se han implementado como fue la promulgación de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF), en la que se establecen entre otros temas: reglas de control del gasto primario, límites al endeudamiento nacional y subnacional y un fondo de estabilización petrolera; y finalmente, los desafíos pendientes en temas como son los presupuestos plurianuales, diálogo político de las inflexibilidades presupuestaria y el tratamiento de los pasivos contingentes.

En el tercer capítulo, se analizará el proceso de ejecución presupuestaria, describiendo las fortalezas y debilidades de los procedimientos, los actores principales, la evolución reciente de las finanzas públicas del Sector Público no Financiero, las rigideces del Presupuesto del Gobierno Central y subsidios.

En el cuarto capítulo, se estudiará el proceso de evaluación presupuestaria, examinando las iniciativas recientes de control de la gestión pública, las lecciones y aprendizajes de la aplicación de indicadores de desempeño y el análisis de presupuestos sensibles al género.

Finalmente, en el quinto capítulo se describirán las iniciativas recientes en materia rendición de cuentas, transparencia fiscal y participación ciudadana en el proceso presupuestario, como son la expedición de la LOREYTF, la Ley de Acceso a la Información, Sistemas de Transparencia Fiscal, y las iniciativas de la sociedad civil organizada, como son el Observatorio de Política Fiscal y el Contrato Social por la Educación.

1. El contexto institucional de las reformas presupuestarias

1.1 Condiciones generales de gobernabilidad fiscal

Los problemas de gobernabilidad pueden ser vistos como un déficit en la capacidad de los gobiernos e instituciones democráticas para procesar conflictos/disensos, y esta falta de eficacia deriva en un debilitamiento de su legitimidad.¹ La gobernabilidad fiscal corresponde a la capacidad institucional de la autoridad para conducir al cumplimiento de la política definida en coherencia con metas macroeconómicas, lo cual supone una adecuada armonización de las funciones institucionales, económicas y gerenciales del presupuesto.²

El Ecuador sufre de una serie de obstáculos en su capacidad de gobernarse que han impedido que progrese satisfactoriamente en los campos económicos y sociales y que construya una sólida institucionalidad. Varios son los elementos que influyen en la gobernabilidad fiscal del país, entre los que se pueden destacar el sistema político y la gestión pública.

Según la Constitución Política de la República, el sistema político ecuatoriano tiene una estructura administrativa de carácter unitario, su gobierno es republicano, presidencial y de administración

¹ CORDES, La Ruta de la Gobernabilidad, Informe final del Proyecto "CORDES-Gobernabilidad", pág. 7, Feb. 1999, Quito.

² Valdivia Gonzalo, Presupuestos plurianuales no son suficientes: Experiencia Chilena, IV SEMINARIO NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO, 7 y 8 de Septiembre de 2001, Paraguay.

descentralizada.³ Si bien este tipo de estructura implica una coordinación más fácil dentro del ejecutivo, también requiere de una fuerte relación entre el ejecutivo y el legislativo, así como con los gobiernos subnacionales;⁴ tornando más compleja la toma de decisiones y posibilitando que las responsabilidades se diluyan.

El presidente, vicepresidente, alcaldes, prefectos y diputados nacionales son electos cada 4 años.⁵ En el país existe un alto grado de fraccionamiento político, con 13 partidos y 22 movimientos políticos,⁶ y una fuerte pugna de poderes. Un sistema de partidos como el ecuatoriano ha facilitado la expansión de la corrupción y el clientelismo, el populismo y la demagogia, obstáculos que han encontrado los gobiernos para lograr apoyo y cooperación en la elaboración de políticas públicas.

Existe una preeminencia de autoridades elegidas de partidos o movimientos políticos populistas, que han realizado una serie de ofertas en sus campañas que no han podido ser concretadas, mermando la credibilidad de la sociedad y la confianza en las instituciones. Al interior del Congreso, los diputados forman “mayorías móviles” que se arman y desarman de acuerdo a temas coyunturales, lo que ha complicado aún más el manejo de la política fiscal y económica, por el interés de corto plazo de los políticos que afecta a la concreción de políticas y programas de mediano o largo plazo.

Esta visión de corto plazo ha conducido a que no exista una clara definición del rol y de las políticas de Estado, centrándose en políticas de gobierno. Dificultando aún más la adopción de políticas públicas que permitan afrontar las reformas estatales necesarias y ha ahondado los problemas en relación con la gobernabilidad y las capacidades institucionales de los organismos que integran la administración pública nacional.

Por otra parte, la falta de capacidad institucional de la gestión pública se vincula con la desactualización de los modelos de administración implementados hasta el momento, los cuales han generado altos niveles de burocratización en las funciones que desarrollan. En la administración pública existe una fuerte debilidad institucional, una alta inestabilidad y rotación de los responsables del manejo económico y una falta de credibilidad por la incapacidad de alcanzar acuerdos con la sociedad y los sectores políticos.

Es así, que cuando las medidas económicas provocan reacciones sociales, la renuncia de las autoridades económicas es la única salida de los gobiernos para disminuir la tensión social. Desde el retorno a la democracia en 1979 hasta la fecha, el Ecuador ha tenido 11 Presidentes y 33 Ministros de Economía y Finanzas, con una duración menor a 10 meses en promedio. Esta tendencia se ha agravado en los últimos 9 años, donde la elevada inestabilidad política y económica ha llevado al país a tener 16 ministros, alcanzando un promedio de un ministro cada 7 meses (Ver Anexo N° 1). Esta situación explica la falta de continuidad en la política económica del país ya que a la mayoría de las autoridades económicas les faltó tiempo para que su trabajo dé resultados.⁷ Esto podría ser superado fortaleciendo las instituciones económicas, marcando una clara división entre los funcionarios políticamente designados (y, por lo tanto, sujetos a inestabilidad), y unos cuadros técnicos especializados, que trabajen en función de resultados de largo plazo.

En el campo jurídico, existe una abundante base legal sobre el proceso presupuestario, a veces complementaria, otras veces contradictoria y repetitiva. En la normativa presupuestaria existen conceptos innovadores y favorables para una política presupuestaria eficiente y efectiva.

³ Constitución Política del Ecuador, Art. 1.

⁴ Los gobiernos subnacionales son: los consejos provinciales (22), los municipios (219) y las juntas parroquiales (793). Se les conoce como Gobiernos Seccionales Autónomos.

⁵ Constitución Política del Ecuador, Art. 1 y 126.

⁶ www.tse.gov.ec.

⁷ CORDES, Ob. Cit., pág. 409 – 411, Feb. 1999, Ecuador.

Sin embargo, en la práctica no son aplicados o existe una excesiva discrecionalidad en su aplicación.

En lo referente al sistema presupuestario, el principal problema es el marcado divorcio existente entre el sistema de planificación y el presupuesto. No existe una clara definición institucional de los clientes ni de los productos y/o servicios a ser prestados para atender la demanda. Todo lo anterior ha determinado que exista una ruptura entre la misión de la institución, su planificación, su organización y su presupuesto. Esto ha dado lugar a la superposición y duplicidad de funciones, atribuciones y responsabilidades que les corresponden a las diferentes instituciones públicas; al uso ineficiente de los recursos públicos; así como a conflictos y dificultades para el control social del presupuesto.

En el manejo presupuestario se priorizan las asignaciones a los grupos con mayor capacidad de presión y/o a decisiones subjetivas de quienes toman la decisión de distribuir los recursos. Es así, como a través de leyes aprobadas en el Congreso Nacional se han preasignado recursos a un fin específico y/o a determinadas instituciones, sin que estén relacionadas a sus necesidades ni a su capacidad de ejecución, tornando inflexible al presupuesto y reduciendo la capacidad de gestión de la política fiscal.

La toma de decisiones por parte de las autoridades económicas debería hacerse con el respaldo de sistemas de información macroeconómica y fiscal adecuados. La información presupuestaria está dispersa y no se integran todas las cifras del Sector Público, yendo en contra de los principios presupuestarios de universalidad y unidad.⁸ Esto se agrava cuando, por un mal entendimiento de la desconcentración y autonomía financiera, se han creado más de 2.756 unidades ejecutoras (Ver Anexo N° 2) que negocian su presupuesto directamente con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sin coordinar ni informar al ministerio sectorial al que pertenecen. Esto dificulta aún más la planificación, el rol rector que deberían tener los ministerios sectoriales y la consolidación de la información fiscal. Limitando la posibilidad de mantener una base adecuada de información que apoye el proceso de toma de decisiones, la rendición de cuentas y el control social.

Otro aspecto que incide en el grado de gobernabilidad fiscal, es la forma como se halla organizada la función de control. En los últimos años se ha avanzado en la estructuración de un control interno en las instituciones públicas. Pero éste se ha limitado, en la mayoría de los casos, a temas de procedimiento y sus recomendaciones rara vez han sido ejecutadas con la oportunidad requerida, tomando en cuenta que están referidas a un período corto de tiempo, como es la anualidad de un presupuesto. Además, no ha existido un análisis real de la eficiencia y de la calidad del gasto.

En lo referente al control externo, en el país la Contraloría General del Estado está facultada para ejercer el control de las instituciones del Estado, entre las cuales se encuentran los entes del sector público con autonomía financiera y el gasto desconcentrado. Sin embargo, en la práctica pocas veces se publican o no se tiene acceso a los informes de control. Adicionalmente, a la fecha de edición de este documento, ya habían transcurrido dos años y medio sin que se nombre un Contralor General del Estado, estando en funciones un contralor subrogante. Estos hechos debilitan los procesos de fiscalización del país. Existen disposiciones que permiten el manejo reservado de ciertos gastos, como los de defensa, restringiendo la posibilidad de fiscalización.⁹ Para evaluar la manera en que se ejecuta el gasto público, y mejorar la eficiencia y eficacia del mismo, es indispensable contar con órganos internos confiables dedicados a la fiscalización del presupuesto. Además, son también de gran importancia las recomendaciones que estos órganos puedan emitir para la mejora de la práctica administrativa, de evaluación y ejecución de recursos.

⁸ Ley de Presupuesto, Art. 4.

⁹ Varios autores, Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria: una comparación de 10 países, pág. 53, Oct.2003, México.

En suma, el país se caracteriza por un Estado capturado por grupos privilegiados, donde la distribución de la renta se la hace con base a clientelismo -“rent-seeking”-, donde los conflictos sociales son apaciguados con mayores asignaciones de recursos; y donde los actores políticos y sociales tienen dificultades para llegar a consensos. Como resultado, la gobernabilidad y las instituciones son muy débiles, la eficiencia y la eficacia de la administración pública están severamente afectadas; y las oportunidades para la discrecionalidad y la corrupción en este ejercicio de poder se multiplican. En palabras de Jaime Carrera: “...la falta de sostenibilidad fiscal y la permanente inestabilidad de las cuentas públicas son producto de la indisciplina fiscal derivada de la indisciplina social asociada a patrones culturales de comportamiento de una sociedad en desorden, fragmentada, que actúa frente a particulares intereses políticos, sociales y económicos y que es incapaz de articular una visión de país de largo plazo que apunte al crecimiento económico y bienestar colectivo”.¹⁰

La gobernabilidad fiscal en el país se puede mejorar a través de un cambio cultural de la sociedad, de la clase política, que destaque en todos los niveles jerárquicos de la organización pública la importancia de la disciplina y la eficiencia para lograr los resultados fiscales y los efectos macroeconómicos a los que apunta la política fiscal. En este proceso de cambio es importante valorar el rol que desempeña cada uno como parte de una organización que tiene objetivos comunes.

1.2 Contenido de los programas de ajuste

A partir de la década de los ochenta, el Ecuador ha realizado una serie de programas de ajuste sin que se haya conseguido recuperar el equilibrio macroeconómico requerido para que la economía crezca. El proceso de reformas económicas conocidas como de “ajuste estructural” tuvo como sentido fundamental definir un rol del Estado más restringido como actor en el proceso de desarrollo del país y que sea el mercado el principal regulador de los procesos económicos.

Se describen en lo que sigue los elementos más importantes de la política económica desde el restablecimiento de la democracia, caracterizando la gestión fiscal durante los diferentes gobiernos (Ver Anexo N° 3).

En la década de los 70, se registró una alta tasa de crecimiento debido a que el auge petrolero introdujo un cambio en la estructura económica, que antes había dependido de la exportación de bienes agrícolas, básicamente del banano, café y cacao.

El boom petrolero cambió radicalmente el manejo de las finanzas públicas. La riqueza petrolera permitió al gobierno militar expandir considerablemente el tamaño del Estado a través de inversiones gubernamentales en infraestructura económica y servicios públicos; en la creación de empresas públicas; y en el incremento de la inversión en el sector petrolero. Es notable el incremento en el tamaño del Estado medido por el número de empresas públicas creadas, que proliferaron en casi todos los sectores de la economía. Este incremento de recursos petroleros relajó o disminuyó el esfuerzo por generar ingresos tributarios.¹¹ Se incurrió en déficit presupuestarios, que fueron financiados con deuda externa.

De otra parte, gracias a las rentas del petróleo el sector privado se benefició de créditos subsidiados, incentivos a las exportaciones, políticas de sustitución de importaciones, reducción de los impuestos para las actividades no-petroleras y políticas proteccionistas. Los trabajadores se beneficiaron de una legislación laboral muy favorable. Una proporción importante del gasto público se utilizó para ampliar la burocracia y para financiar a las Fuerzas Armadas. El principal generador de empleo en la década de los setenta fue el sector público.

¹⁰ Carrera Jaime, En 20 años de Presupuestos del Estado. Ha cambiado algo?, Revista Gestión, Feb. 2004, pág. 41, Ecuador.

¹¹ CORDES, *Ob. Cit.*, pág.376, Feb. 1999, Quito.

Por otra parte, la liquidez de los mercados financieros internacionales hizo que los capitales fluyeran al país con relativa facilidad y en condiciones que podrían calificarse como aceptables, lo que indujo al Ecuador a endeudarse con rapidez a fin de sostener sus políticas expansivas y cubrir los crecientes déficit comerciales y en cuenta corriente que de ellas se derivaban.

De esta manera, se empezaron a generar desequilibrios que colocarían a la economía ecuatoriana en una situación muy vulnerable y que determinarían la evolución económica de las siguientes décadas. Debido a que la expansión del gasto público se financió fundamentalmente con deuda externa, el país alcanzó un alto índice de endeudamiento que se sumaría a los problemas estructurales del país.

A inicios de los años ochenta, la denominada crisis de la deuda, que se caracterizó por crecientes tasas de interés internacionales, y por el abrupto freno de las entradas de capitales, provocó que las transferencias netas de capital, que hasta entonces se habían mantenido positivas, se tomaran negativas; y que las reservas internacionales disminuyeran rápidamente. Esto obligó al Ecuador a declarar la moratoria de sus deudas en 1982,¹² en un contexto de crisis y de pronunciada caída de los términos de intercambio. En tales circunstancias, la economía ecuatoriana, cuyo crecimiento venía financiándose de forma creciente con recursos externos, debió buscar nuevas fuentes de ingreso -en divisas- para atender el servicio de sus deudas y financió sus inversiones a través de recursos del Presupuesto del Gobierno Central.

El alcanzar este propósito sólo fue posible por la vía de un severo ajuste, externo e interno, que buscaba corregir los desequilibrios inducidos por el entorno internacional,¹³ revertir el saldo de la balanza comercial a fin de cubrir las exigencias externas; al tiempo de garantizar la continuidad de las inversiones públicas y privadas y el crecimiento económico.

Aunque en primera instancia el objetivo del proceso de reformas fue corregir estas brechas favoreciendo y ampliando las exportaciones, en los primeros años del ajuste estos propósitos emergentes fueron alcanzados básicamente por la vía de un estricto control de las importaciones -en lugar de la ampliación de las exportaciones-, al tiempo que se viabilizaban crecientes recursos al gobierno y a las empresas públicas alcanzados a costa de constantes y crecientes devaluaciones de la moneda (Ver Anexo N° 3).

En 1982, en el gobierno de Osvaldo Hurtado, las medidas de ajuste consistieron en devaluar el sucre en un 32%, implementar una reforma tributaria; reducir el subsidio de la gasolina y al trigo; renegociar la deuda externa y el salario mínimo; y adoptar medidas de restricción del gasto público.¹⁴ En marzo de 1983 se inició un esquema de mini-devaluaciones y el Banco Central asumió la deuda externa del sector privado, mejor conocido como “sucretización de la deuda”. En 1983, el saldo del Sector Público no Financiero (SPNF) fue de 2,9% del PIB y en 1984 cerró con un déficit de 0,5% del PIB.

El gobierno de León Febres Cordero (1984-1988) determinó que la crisis se debía a factores endógenos, que podían resolverse con reformas estructurales como fueron la reforma tributaria; la liberalización comercial, y del sector financiero; suspensión de las mini-devaluaciones; flotación libre del tipo de cambio; eliminación de los controles de precios de productos agrícolas; y congelamiento de la tasa de interés y tipo de cambio de la deuda sucretizada al sector privado, esta última, con un efecto terrible sobre el déficit cuasi-fiscal. Al final del período en 1988, el déficit del SPNF fue de cerca del 5,3% del PIB.

En este período se evidenció la alta dependencia de los precios del petróleo y las debilidades del sector político para corregir los desequilibrios estructurales. No existió la voluntad política para

¹² Rivera Patricio y León Xavier, Impacto macroeconómico de una cesación de pagos de deuda en la economía ecuatoriana, Mar. 2005, Documento sin publicar, Ecuador.

¹³ CORDES, Ob. Cit., pág. 380, Feb. 1999, Ecuador.

¹⁴ Ídem, pág. 380.

llevar adelante un programa fiscal ordenado y por el contrario, se expandió el gasto público con el objeto de calmar las presiones de regiones y sectores políticos.

La presidencia de Rodrigo Borja (1988 - 1992) gozó de un entorno interno y externo favorable. Durante los dos primeros años de su mandato tuvo mayoría en el Congreso y no afrontó mayores choques externos adversos. En este gobierno se diagnosticó que la crisis económica se debía a factores del mercado externo, como la vulnerabilidad de ser básicamente mono-exportadores.

El programa de ajuste se caracterizó por una intervención activa del Estado en la economía en su función de estabilización. Es así como le dio al Banco Central la capacidad de fijar el tipo de cambio, nivel de encaje y negociar las divisas de comercio exterior. Se realizó una fuerte devaluación; y luego se reinstauró el esquema de mini-devaluaciones. Simultáneamente, se ajustaron las tarifas de los servicios públicos. Al finalizar su período el déficit del SPNF fue de 1,1% del PIB.

Como se puede apreciar, durante los ochenta, los programas de ajuste se caracterizaron por la falta de continuidad en las políticas o la tendencia a revertir algunas de las medidas, que puede atribuirse tanto a la resistencia de grupos importantes de la población afectados por ellas, como a que nuevos repuntes de los precios del petróleo hacían creer que ya no eran necesarias.

En la presidencia de Sixto Durán Ballén (1992 - 1996), el programa de ajuste tendió a restar la intervención directa del gobierno y a favorecer el empleo de mecanismos de mercado en la asignación de recursos. La política fiscal favoreció la austeridad en el gasto y redujo subsidios. El precio de los combustibles se ajustó varias veces hasta alcanzar niveles internacionales y se indexó mensualmente. A inicios de su período, los resultados económicos fueron favorables e intentó iniciar algunas reformas estructurales como la flexibilización del mercado de valores y privatizaciones, y expidió en 1992 la Ley de Presupuestos del Sector Público, con el objeto de asegurar la ejecución eficiente del presupuesto público, fortaleciendo la capacidad de control en la asignación y en el gasto público por parte del MEF. Las reformas fiscales buscaron fortalecer los ingresos del Presupuesto del Estado a través de la ampliación de la base de contribuyentes, de la incorporación a esta base de los agentes del sector informal; y por otro lado, de la restricción del acceso del SPNF al crédito interno del Banco Central. En política cambiaria, se sustituyó el esquema de tipo de cambio fijo por uno de bandas cambiarias.

La nueva política fiscal de la Ley de Presupuesto se diseñó para tratar el manejo del presupuesto en un contexto mucho más amplio que el financiero o de caja. Se definió un conjunto de reformas tendientes a redimensionar las funciones y el tamaño del aparato del Estado.

En 1995 se inicia una nueva fase de shocks adversos que vuelven a interrumpir el crecimiento económico y a generar nuevas crisis, debido a una serie de factores exógenos como el conflicto bélico con el Perú; la crisis política y energética; y los efectos de la crisis mexicana sobre América Latina.¹⁵ Es así como el déficit del SPNF alcanzó niveles del 1,2% del PIB.

En 1996 con el gobierno de Abdalá Bucarám, el equipo económico se propuso llevar adelante un programa de convertibilidad del sucre con el dólar. La poca credibilidad que tenía el gobierno restó factibilidad política a su propuesta económica. El déficit del SPNF fue del 2,8% del PIB, financiado principalmente con deuda externa (2,5% del PIB) y con deuda interna (0,6%).¹⁶ A los seis meses de gobierno, como consecuencia de una serie de eventos adversos que culminaron con la crisis política de los primeros meses de 1997, Bucarám fue cesado del cargo por el Congreso aduciendo “incapacidad mental”.

¹⁵ Banco Central del Ecuador, Memoria Anual 1996, pág.27, Quito.

¹⁶ Ídem, pág. 40, Quito.

En febrero de 1997, el Congreso nombró como presidente de la República a Fabián Alarcón por un período de 18 meses. Durante su período no contó con el apoyo del Legislativo y enfrentó una serie de paros. Dada su falta de legitimidad, el Gobierno no pudo mantener una política fiscal austera y llevar adelante una política económica ordenada, es así como en 1997 el déficit del SPNF alcanzó el 2,1% del PIB.¹⁷

En el gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000), con el propósito de reducir el nivel del déficit fiscal de 1998, se adoptaron medidas tendientes a incrementar ingresos y reducir los gastos. En este sentido, a partir del último trimestre de 1998, se eliminaron los subsidios al gas de uso doméstico, a las tarifas eléctricas, se corrigió la distorsión en el precio de venta del diesel y se incrementaron los precios de venta interna de los derivados del petróleo en aproximadamente 12%. Los subsidios generales fueron reemplazados por el “Bono Solidario”, con el objetivo fundamental de compensar a las clases más pobres. Adicionalmente, el país enfrentó el fenómeno de El Niño cuyo incidencia directa en el Presupuesto del Estado fue del 1,3% del PIB, la caída de los precios del petróleo, la incertidumbre política por la expectativa de un nuevo gobierno y la crisis en los mercados financieros internacionales, llevaron a un déficit del SPNF fue del 5,2% del PIB.¹⁸

El 30 de noviembre de 1998 el Gobierno decretó la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el área Tributario-Financiera,¹⁹ a través de la cual se estableció el impuesto del 1% a la circulación de capitales que involucró todas las transacciones monetarias que realizaban las instituciones del sistema financiero. Este impuesto establecido en lugar del impuesto a la renta entró efectivamente en vigencia en 1999. Adicionalmente, en esta ley se creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) para garantizar al 100%²⁰ a los depositantes del sistema bancario.

En abril de 1998 se inicia la crisis bancaria, en la cual una serie de bancos pequeños y medianos empiezan a cerrar, hasta profundizarse en 1999 donde se evidenciaron dificultades de liquidez y solvencia. Ante la crisis del sistema financiero, el BCE en cumplimiento del papel de prestamista de última instancia y para reducir los riesgos de una crisis sistémica solventó las deficiencias de liquidez de algunos bancos. En febrero de 1999, se deja a la libre flotación del tipo de cambio para limitar la pérdida de la Reserva Monetaria Internacional (RMI).

En los primeros meses de 1999 se registraron choques adversos que desestabilizaron la economía y que se reflejaron en el comportamiento de los indicadores macroeconómicos: devaluación monetaria, inflación, menor crecimiento económico y la caída del precio internacional del petróleo que llegó a US \$ 7 por barril exportado, contribuyendo a un mayor deterioro del contexto macroeconómico, y perjudicando gravemente el desenvolvimiento de las finanzas públicas, con un déficit del SPNF de 4,9% del PIB.²¹

Es así como los choques que enfrentó la economía conjugados a la presencia de importantes desequilibrios internos de las variables macroeconómicas, profundizaron la debilidad estructural y la fragilidad macroeconómica, deteriorando la confianza de los agentes económicos. Lo que conllevó a que en enero de 2000 el presidente Mahuad fuera derrocado después del anuncio de la adopción de la dolarización, en la cual la política fiscal se convierte en el principal instrumento de política macroeconómica.

El Congreso nombra como presidente a Gustavo Noboa (2000 - 2002), quien debe tomar una serie de reformas institucionales y legales que permitieron encaminar a la economía ecuatoriana hacia la estabilización. El 13 de marzo del 2000, se aprueba la Ley de Transformación Económica

¹⁷ Banco Central del Ecuador, Memoria Anual 1997, pág.59, Quito.

¹⁸ Banco Central del Ecuador, Memoria Anual 1999, pág.69, Quito.

¹⁹ R.O. 78-17 del 2 de diciembre de 1998.

²⁰ Porcentaje reemplazado por hasta un valor equivalente a cuatro veces el PIB per cápita, por persona natural o jurídica, en el Art. 38 de la Ley para la Transformación Económica.

²¹ Banco Central del Ecuador, Memoria Anual 2000, pág. 42, Quito.

del Ecuador,²² la cual modificó el régimen monetario y cambiario e introdujo cambios a la legislación en el ámbito financiero y fiscal, entre otros cuerpos legales.

Durante el 2000, se tomaron una serie de medidas económicas como el incremento de los precios de los servicios básicos, de los derivados de petróleo y del gas; así como la disminución del impuesto a la circulación de capitales; la casi eliminación de la cláusula de salvaguardia; y la reestructuración de la deuda Brady y Eurobonos por Bonos Globales.²³

La necesidad de reforzar la estructura de las finanzas públicas exigió la aplicación de una serie de acciones y medidas económicas, entre las más importantes fue la promulgación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal (LOREYTF) en mayo del 2002. La ley establece la integración con la planificación y el presupuesto plurianual; reglas macro-fiscales de gasto y endeudamiento para todos los niveles de gobierno; la transparencia y el control ciudadano de las cuentas fiscales; y un fondo de estabilización y recompra de deuda pública (FEIREP) con los recursos provenientes del Oleoducto de Crudos Pesados. (Ver detalles más adelante).

En el gobierno de Lucio Gutiérrez (2003 a abril 2005), la economía ecuatoriana se había recuperado debido a los altos precios del petróleo, las bajas tasas de interés internacional, remesas de los migrantes, y aumento de la inversión privada por la construcción del oleoducto de crudos pesados (OCP). Adicionalmente, el país junto con Perú y Colombia estaba negociando un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. Sin embargo, el nivel de descontento de la clase media de Quito, entre otros factores, provocó la caída del gobierno de Gutiérrez, el 16 de abril del 2005.

El Congreso posesionó al Dr. Alfredo Palacio, quién, dentro de las primeras medidas económicas que tomó fue la modificación de la LOREYTF y continuar con las negociaciones del TLC. Las principales reformas a la LOREYTF fueron la redistribución del Fondo de Estabilización (FEIREP) y las modificaciones a los límites al gasto primario. (Ver detalles más adelante).

1.3 Relaciones con otros organismos del Ejecutivo, con el Legislativo y con los entes subnacionales

Dado que la política fiscal, no es solo un tema de política económica sino también de economía política, es importante analizar las relaciones, intereses e incentivos entre los actores del Ejecutivo, del Legislativo, y de los diferentes niveles de gobierno en las diferentes fases de la presupuestación.

El país tiene un sistema presupuestario centralizado donde la distribución de poderes del proceso presupuestario favorece al poder ejecutivo, en desmedro del resto de actores.

Las principales instituciones responsables del manejo presupuestario son: la Presidencia de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Congreso Nacional (CN), la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Banco Central del Ecuador (BCE), la Contraloría General del Estado (CGE), y los gobiernos seccionales autónomos (GSA).

El Art. 260 de la Constitución establece que la formulación y ejecución de la política fiscal es de responsabilidad de la función ejecutiva. Al Presidente de la República le compete promulgar el presupuesto del Gobierno Nacional y, por medio del Ministro de Economía y Finanzas, dirigir las finanzas públicas, administrar y evaluar dicho presupuesto.²⁴ En suma, el MEF es el órgano rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Por tanto, a dicha cartera de Estado le corresponde

²² Ley 2000-4, del 13 de marzo de 2000.

²³ Ídem, pág., Quito.

²⁴ LOAFYC, Art. 47.

determinar las políticas, normas técnicas, acciones y métodos para elaborar, ejecutar, coordinar, evaluar y liquidar los presupuestos del sector público.²⁵ Las entidades públicas deben observar durante el proceso presupuestario, las líneas generales de acción, directrices y estrategias de política económica y social, así como los planes y programas nacionales de desarrollo de mediano y corto plazo, dictadas por el Gobierno Nacional.²⁶ La función del MEF no está en el nivel micro-institucional, sino en el nivel macro-económico, ya que una de sus funciones fundamentales es velar por el equilibrio global entre ingresos y gastos fiscales y el correcto manejo del erario nacional.

En la Constitución se establece que: “El sistema nacional de planificación establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, fijará metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada, y orientará la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado”. En el mismo artículo se especifica que el sistema nacional de planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República,²⁷ con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales. A su vez, en los organismos del régimen seccional autónomo existen departamentos de planificación responsables de los planes de desarrollo provincial o cantonal, en coordinación con el sistema nacional.²⁸

Quizás una de las instituciones que más debilitamiento institucional ha tenido, a lo largo de la etapa de la democracia, es la oficina nacional de planificación. Esto se ha debido a una fuerte desacreditación originada en una visión de corto plazo, donde todo es prioritario, lo que se planifica no se concretiza en el presupuesto; y lo poco que se incorpora en el presupuesto no se ejecuta y/o no cumple con los objetivos planteados. En la actualidad existe un vacío legal en lo que respecta al Sistema Nacional de Planificación,²⁹ dado que no se ha logrado proponer un proyecto de ley de manera concertada.

En la Constitución de 1997 se afianzaron las potestades del ejecutivo en el proceso presupuestario al limitar las facultades del legislativo en esta materia, limitándolas sólo al conocimiento, aprobación o reforma de la proforma. Se prohibió al Congreso incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma enviada por el Ejecutivo.

Por su parte el Banco Central del Ecuador es el encargado de entregar las proyecciones de las principales variables macroeconómicas para la elaboración de la proforma. Una vez que el ejecutivo remite este documento, el BCE debe formular un informe sobre el mismo.

Durante la ejecución presupuestaria, el ejecutivo debe informar trimestralmente al Congreso Nacional³⁰ y su liquidación anual. El Congreso ha tenido poca eficacia en su rol de fiscalización del proceso presupuestario, en el debate de los objetivos del manejo de los fondos públicos, y en la rendición de cuentas. Su efectividad ha sido limitada por capacidades técnicas limitadas en materia presupuestaria y en la propia organización legislativa.

La Contraloría General del Estado –que, como ya se ha dicho, es el organismo técnico superior de control- tiene atribuciones para controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Es la responsable del control externo, para lo que puede realizar auditorías de gestión a las entidades del sector público y sus servidores, y se pronuncia sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales. Su acción

²⁵ Excepto del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

²⁶ Ley de Presupuesto, Art. 9.

²⁷ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

²⁸ Constitución de la República, Art. 258-255.

²⁹ Llegando en un momento a tener 4 propuestas legales, trabajadas por diferentes instituciones del mismo ejecutivo y que eran contradictorias entre sí.

³⁰ LOREYTF, Art. 1.

se extiende a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan.³¹

Por otra parte, para tener una visión completa de los actores del proceso presupuestario, es importante analizar las responsabilidades y la coordinación que existe en el país en temas presupuestarios con los diferentes niveles de gobierno.³² En el país, no existe un marco legal que establezca claramente las competencias por niveles de gobierno, presentándose duplicación de funciones. Adicionalmente, el esquema de descentralización establecido en la Constitución (Artículo 226)³³ establece la obligatoriedad de entregar la competencia por parte del Gobierno Central y la voluntariedad para solicitarla por parte del gobierno subnacional. Es así, como un gobierno seccional puede solicitar una competencia entera o un pedazo de la misma si así lo desea, complicando aún más el desmontaje de la competencia en el nivel central y la coordinación intergubernamental.

Si bien en la Constitución se establece que “...en virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias”, con la promulgación de la Ley del 15% para Gobiernos Seccionales se entregaron recursos sin que los gobiernos subnacionales asuman competencias, y actualmente, para las competencias que soliciten, se les debe asignar fondos adicionales, comprometiendo de ésta manera aún más la sostenibilidad fiscal.

Las reformas legales de los últimos años han buscado centralizar la responsabilidad fiscal y el sistema presupuestario en el Ejecutivo; y han buscado aislar a las instituciones económicas de la influencia política (BCE, MEF, SENPLADES, SRI). Mantener la disciplina fiscal y la responsabilidad presupuestaria centralizada por la autoridad presupuestaria en el ejecutivo (MEF) es positiva y deseable. Sin embargo, es necesario replantear la participación del poder legislativo en el presupuesto, ya que por una parte, debería fungir como principal contrapeso al ejecutivo y, por otra, representar los intereses y prioridades de la población que los eligió. Es por medio del legislativo que estos intereses y prioridades pueden ser incorporados, en términos monetarios, al presupuesto. La gobernabilidad fiscal, por ende, refleja un delicado balance entre los poderes del ejecutivo y del legislativo en el presupuesto público.

Finalmente, para poder comprender el problema presupuestario en el Ecuador se requiere analizar bajo un enfoque de gobernabilidad sistémica,³⁴ en el que las políticas económicas se han centrado en las reformas por sí mismas y muy poco en los procesos políticos que se generan con ellas; que junto con la inestabilidad política, las debilidades institucionales, las resistencias de grupos de poder, la falta de consensos y de liderazgo, no han logrado generar políticas públicas orientadas al bien común del país, ni que permitan garantizar la sostenibilidad fiscal.

³¹ Constitución de la República, Art. 211 y Ley de Presupuesto, Art. 46.

³² En el país existen cuatro niveles de gobierno: Gobierno Central, Provincial (22), Municipal (219) y el de las Juntas Parroquiales Rurales (798).

³³ Constitución de la República, Art. 226.

³⁴ Christian von Haldenwang, Una mirada sistémica al fomento del Good Governance en América Latina, Santiago de Chile, abril 2004.

2. La formulación presupuestaria

2.1 Asuntos de procedimiento, principales actores, y debilidades institucionales

En este capítulo, se abordará la formulación presupuestaria analizando las fortalezas y debilidades del funcionamiento de esta fase, los actores principales que intervienen, las principales innovaciones que se han implementado como fue la promulgación de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, en la que se establecen entre otros temas: reglas de control del gasto primario, límites al endeudamiento nacional y subnacional y un fondo de estabilización petrolera; y finalmente, los desafíos pendientes en temas como son los presupuestos plurianuales, diálogo político de las inflexibilidades presupuestaria y el tratamiento de los pasivos contingentes.

2.1.1 Asuntos de procedimiento y principales actores

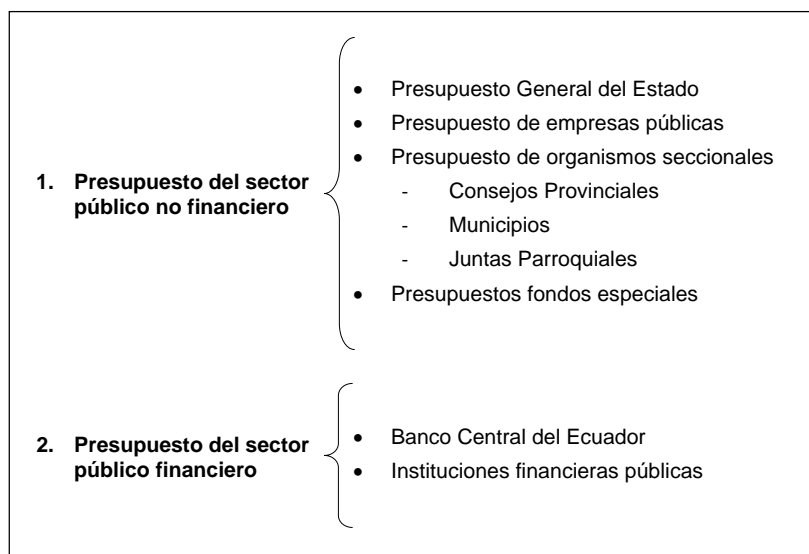
El sector público (SP) ecuatoriano está constituido por todas aquellas instituciones de derecho público, que han sido creadas para ejercer las atribuciones establecidas en la ley, encaminadas a la consecución del bien común. Con base en la Constitución de la República³⁵ y a lo establecido en las leyes pertinentes,³⁶ el SP está conformado de la siguiente manera:

³⁵ Constitución Política, Artículo 118.

³⁶ Ley de Presupuestos; Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y Normativa Presupuestaria

Figura 1

PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO



Fuente: Elaborado por los autores.

Si bien vamos a realizar un análisis general del proceso de formulación presupuestaria, el mismo se centrará principalmente en el Presupuesto General del Estado (PGE), ya que es sobre el que se han emitido la mayor parte de las regulaciones en todas las fases presupuestarias, así como también las reglas de responsabilidad fiscal.³⁷ Para efectos de la estructuración del PGE, se consideran las siguientes agrupaciones institucionales: Gobierno Central, Entidades Autónomas, Instituto de Seguridad Social y Universidades (Ver Anexo N° 5).

En la programación y formulación del PGE, se pueden identificar los siguientes actores: i) La Oficina de Planificación Nacional (actual SENPLADES); ii) Unidades Ejecutoras; iii) el Ministerio de Economía y Finanzas; y iv) El Banco Central del Ecuador.

En la Constitución se estipulan algunas reglas de responsabilidad fiscal, que deben ser acatadas al momento de la programación, formulación y aprobación de la proforma del PGE, como son: i) el Congreso no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma; ii) no se podrá financiar gastos corrientes mediante endeudamiento público; y iii) sólo para fines de la defensa nacional se destinarán fondos de uso reservado.

La formulación de la proforma del PGE le corresponde a la función ejecutiva, que la elaborará de acuerdo con su Plan de Desarrollo.³⁸ La SENPLADES es quien debe definir los lineamientos y políticas nacionales para cada ejercicio acorde con el Plan Nacional de Desarrollo. El Banco Central tiene la responsabilidad de elaborar y entregar al MEF, los supuestos macroeconómicos para la elaboración de la Proforma del PGE cada año.

Con base al programa macroeconómico, al Plan de Desarrollo y a las disposiciones legales,³⁹ el MEF debe establecer los techos presupuestarios⁴⁰ y las “Directrices Presupuestarias”. Hasta fines de abril de cada año, las directrices deben ser enviadas a las unidades ejecutoras y deben contener

³⁷ Para el resto de instituciones del sector público, ver Anexo N° 4.

³⁸ Constitución Política, Art. 258.

³⁹ LOREYTF.

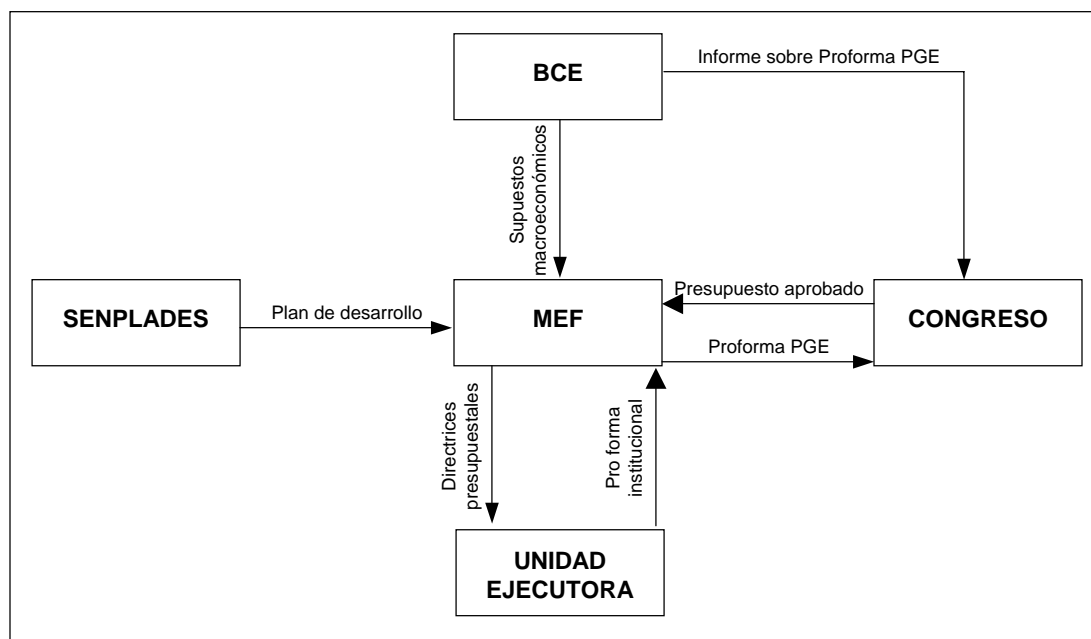
⁴⁰ Techos presupuestarios: global del PGE, por sector y por institución.

los indicadores macroeconómicos, las políticas de ingresos, gastos, inversiones, endeudamiento y aspectos metodológicos.

Las entidades deben elaborar sus proformas considerando las directrices presupuestarias y la restricción estipulada en la LOREYTF que establece que: “...los presupuestos que contienen los gastos operativos corrientes de cada una de las instituciones del sector público financiero, no se incrementarán anualmente en más del 2.5% en términos reales...”⁴¹ Una vez aprobada internamente la proforma debe ser enviada al MEF hasta el 30 de junio de cada año.⁴² Por otro lado, el MEF es el responsable de asesorar y vigilar los procesos que se desarrollan en la estructuración de las proformas presupuestarias en cada entidad y sector.

Figura 2

PROCESO DE PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO



Fuente: Elaborado por los autores.

El MEF es el responsable de la formulación presupuestaria que consiste en la articulación de las propuestas de acción y producción de los entes demandantes de recursos fiscales con los catálogos y clasificadores presupuestarios. Representa la estructura formal del presupuesto en los términos técnicos definidos por el MEF.⁴³

Considerando las políticas establecidas y la disponibilidad real de recursos, el MEF debe aprobar, reformar o negar justificadamente las proformas institucionales.⁴⁴ Posteriormente, debe integrar y consolidar las proformas institucionales y sectoriales, para constituir la proforma del PGE⁴⁵ que debe ser entregada al Congreso Nacional, máximo hasta el 1 de septiembre de cada año. La proforma del PGE se presenta consolidada en tres cuerpos:

- Proforma consolidada del Presupuesto del Gobierno Central por sectores

⁴¹ LOREYTF, Art. 4.

⁴² Ley de Presupuesto, Art. 16.

⁴³ Acuerdo 182.

⁴⁴ Ley de Presupuesto, Art. 16.

⁴⁵ Acuerdo 182.

- Proforma consolidada del Presupuesto de las Entidades Autónomas
- Proforma del Presupuesto del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

El BCE debe presentar un informe al Congreso respecto de la Proforma del PGE, el mismo que contendrá un análisis de los ingresos, egresos, financiamiento y del cumplimiento de las reglas macro fiscales establecidas en la LOREYTF. De igual forma, una atribución privativa del Directorio del Banco Central es la de informar acerca del límite de endeudamiento público.⁴⁶

El Congreso, en pleno, conoce la proforma y la aprueba o reforma hasta el 30 de noviembre,⁴⁷ en un solo debate, por sectores de ingresos y gastos. Si no la aprueba hasta esta fecha, entra en vigencia la enviada por el Ejecutivo. El Congreso conoce también los presupuestos de las empresas públicas estatales.

2.1.2 Debilidades en la formulación presupuestaria

En esta materia, la realidad en el proceso de formulación presupuestaria es muy distinta a lo establecido en las leyes ecuatorianas.

La normativa del sistema nacional de planificación tiene graves vacíos y en la práctica resulta ilusorio. El país no cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo que establezca con claridad y precisión los objetivos permanentes en materia económica y social, y las metas de desarrollo a mediano y largo plazo. La mayoría de los Planes de Desarrollo elaborados por los diferentes gobiernos han sido una lista de buenas intenciones en donde “todo” puede ser considerado prioritario.

Al ser el Plan de Desarrollo un insumo básico para la elaboración de las Directrices Presupuestarias, estas últimas adolecen de problemas similares. En la práctica, las directrices no guardan coherencia con el Plan de Desarrollo, no incluyen los techos presupuestarios y son una repetición rutinaria, año tras año. El MEF ha empezado a trabajar en el establecimiento de techos, pero éstos son por grupo de gasto y no por sectores e instituciones como lo manda la ley.

Por su parte, en la mayoría de instituciones públicas no están definidos o no son visibles los productos, bienes y/o servicios que generan las mismas, ni tampoco los beneficiarios de éstos. Al no existir una claridad en estos temas, se presupuesta sobre la base del gasto de mantener el funcionamiento de la institución, que está constituido básicamente por gastos en personal, pago de servicios básicos y mínimamente en inversión. Esta forma de financiamiento sobre la oferta ha dado lugar a que las instituciones se estructuren como entes administrativos y no como centros de producción de bienes y servicios públicos.

Adicionalmente, la programación presupuestaria de las instituciones públicas se ha venido dando de manera inercial. La asignación de recursos se hace sobre la base del gasto histórico, donde los objetivos, metas, actividades y resultados institucionales son un simple formalismo que no corresponde a lo incorporado en las proformas institucionales. Esta manera de elaborar la proforma sobre la base de las programaciones pasadas, sí es que alguna vez hubo ha determinado que durante la ejecución se deba modificar el presupuesto en innumerables ocasiones.

Como ya se había mencionado, existen cerca de 2.756 unidades ejecutoras. Cada una de ellas remite su proforma al MEF sin que sea analizada e integrada sectorialmente, previo a su envío. Es así como los diferentes ministros sectoriales, en muchos casos, sólo conocen la proforma de la administración central y desconocen las proformas del resto de instituciones que conforman su sector. Lo que a su vez ha ocasionado que el ministro del sector no pueda ejercer a plenitud su función de rectoría en la definición de políticas sectoriales, ni pueda tomar decisiones con base a información completa. Similar problema se da durante el proceso de ejecución del presupuesto.

⁴⁶ Ídem, Art. 263

⁴⁷ En el año en que se poseione el Presidente de la República, la proforma deberá ser presentada hasta el 31 de enero y aprobada hasta el 28 de febrero, considerando que el Presidente de la República se posesiona el 15 de enero del año inmediato superior a su elección. Entre tanto, rige el presupuesto del año anterior.

Por lo expuesto, uno de los problemas más graves que tiene el país es la falta de vinculación entre la planificación y presupuestación, lo que ha generado en todo el sector público ecuatoriano ambigüedad, duplicidad de funciones, subjetividad para analizar los resultados y un imperceptible impacto social, económico y político de las políticas públicas aplicadas y del presupuesto fiscal.

Por otra parte, cuando el MEF realiza ajustes a las proformas institucionales, lo hace en función del monto necesario para equilibrar la proforma del PGE. Como la mayoría de las entidades públicas conocen estos antecedentes, sobreestiman sus proformas porque saben que el MEF les recortará. Por su parte, el MEF les recorta porque sabe que existe este tipo de sobrestimación, cayendo en un ejemplo clásico del “Dilema del Prisionero”.

El recorte, por lo general, es un porcentaje que se disminuye a todas las partidas institucionales, excepto a aquellas que son inflexibles. Dado que el 92% del presupuesto es inflexible (Ver Acápite de Ejecución Presupuestaria), no existe una real programación y formulación presupuestaria, sino que se convierte en una simple repartición de los ingresos para los gastos inflexibles, afectando de esta manera a la equidad en la asignación y disminuyendo el gasto de inversión, con el consiguiente impacto sobre el crecimiento de la economía en general.

2.2 Principales innovaciones y resultados

Las principales innovaciones en la formulación presupuestaria en el Ecuador fueron introducidas en el 2002 en la LOREYTF y son la integración entre la planificación plurianual y la presupuestación, las reglas de responsabilidad fiscal y el fondo de estabilización petrolera.

2.2.1 Integración entre Planificación Plurianual y la Presupuestación

El sistema de presupuestación aplicado en el país ha sido el de “presupuestación por programas”, en el que cada institución debería asignar los recursos públicos por objetivos para satisfacer la prestación de bienes y servicios. Uno de los principales objetivos de la LOREYTF era lograr la integración entre la planificación plurianual y la presupuestación. En este sentido, la mencionada ley dedica un capítulo entero a regular esta temática y establece lo siguiente:

“Al inicio de cada período de gobierno, hasta el 31 de enero, el Presidente presentará al país, ante el Congreso Nacional, un plan plurianual para cuatro años, el mismo que contendrá los objetivos, metas, lineamientos estratégicos y políticas de su gestión. Este plan de gobierno servirá de referencia para que los Gobiernos Seccionales autónomos elaboren sus planes plurianuales.

Los planes plurianuales orientarán las decisiones de gasto y de inversión pública con carácter obligatorio. Las metas de estos planes se expresarán mediante indicadores cuantitativos y cualitativos...”⁴⁸

Igualmente manifiesta que cada institución del SPNF debe elaborar un plan plurianual institucional para cuatro años que servirán de base para la programación presupuestaria y que debe ser consistente con el Plan Plurianual del Gobierno. Por otro lado, las directrices que emite anualmente el Ministerio de Economía y Finanzas, deben mantener correspondencia con los objetivos y metas establecidos en los planes plurianuales.

Se establece que los presupuestos deben ser consistentes con los respectivos Planes Plurianuales de Gobierno e institucionales, directrices presupuestarias y disposiciones de la LOREYTF.

El concepto de planificación y presupuestos plurianuales es relativamente nuevo y no se han establecido los mecanismos para operativizarlo. En la mayoría de los casos, lo que se está realizando es una planificación plurianual con un presupuesto para el primer año del plan, sin elaborar

⁴⁸ LOREYTF, Art. 1.

presupuestos plurianuales como tal. Por lo tanto, los resultados obtenidos de esta normativa han sido muy pocos, casi nada de lo estipulado en la ley con respecto al tema de integración y presupuesto ha sido aplicado.

Como ya se mencionó, existe una falta de vinculación entre el sistema de planificación y el presupuesto, ha provocado una ruptura entre la misión de la institución, su planificación, su organización y su presupuesto. Dando lugar a la duplicidad de funciones entre las diferentes instituciones públicas; al uso ineficiente de los recursos públicos; así como a conflictos y dificultades para el control social del presupuesto.

Si a esto le sumamos las debilidades del Sistema Nacional de Planificación, ya referidos en el primer capítulo, como son el vacío legal existente, las debilidades institucionales de la oficina nacional de planificación, la visión de corto plazo, y donde lo que se planifica y presupuesta pocas veces se ejecuta, ahonda aún más el problema de gobernabilidad del país.

2.2.2 Reglas de responsabilidad fiscal

Para garantizar la sostenibilidad fiscal bajo un esquema de dolarización, en la LOREYTF se establecen “Reglas Macro-fiscales” con respecto al gasto público y al endeudamiento, tanto nacional como subnacional. Es así como la LOREYTF establecía que la proforma del PGC de cada año estará sujeta a las siguientes reglas fiscales:

- El gasto primario del Gobierno Central no se incrementará anualmente en más del 3.5% en términos reales.⁴⁹
- Que el déficit no petrolero,⁵⁰ se reducirá anualmente en 0,2% del PIB hasta llegar a cero.
- Los gastos operativos corrientes de cada una de las instituciones del SPNF, no se incrementará anualmente en más del 2,5% en términos reales.

Esta regla fue fuertemente criticada, sobre todo por los sectores sociales, que indicaban que limita el gasto de inversión y por ende, el crecimiento. Por lo expuesto, el gobierno de Alfredo Palacio reformó la LOREYT el 27 de julio del 2005,⁵¹ en lo que respecta a las Reglas Macro-Fiscales estableciendo que:

- Las asignaciones para remuneraciones, sueldos, salarios, bienes y servicios de consumo, transferencias corrientes y otros gastos corrientes del gobierno central ... no se incrementarán anualmente en más del 3,5% en términos reales...
- Los recursos destinados a la inversión pública, no se encuentran incluidos en dicha limitación. El crecimiento de gastos de inversión pública por encima del 5% en términos reales, se destinará exclusivamente a infraestructura física, equipamiento e inversión financiera, destinados al incremento patrimonial del Estado. Prohíbese expresamente utilizar estos recursos en gasto corriente.

En la ley no se establece claramente con respecto a qué gasto se compara, si con el valor aprobado por el Congreso (Inicial) o sobre el ejecutado (Codificado) del año anterior, pudiendo utilizar la que más le convenga a la autoridad económica. Por otra parte, el cumplimiento de las reglas macro-fiscales se verifica sólo en la pro forma, pero nunca se lo evalúa en la ejecución ni al final del mismo, cuando usualmente el presupuesto ha sufrido una serie de modificaciones.

En lo referente a la reducción del déficit no petrolero en 0,2% del PIB hasta llegar a cero, se debe anotar que es una regla bastante restrictiva. Si partimos del hecho de que el déficit no petrolero en el 2003 fue de 2,4% del PIB, puede deducirse que es posible alcanzar la meta en 12 años. El país tiene

⁴⁹ Considerando el deflactor implícito del Producto Interno Bruto (PIB).

⁵⁰ El déficit resultante de los ingresos totales, menos los ingresos por exportaciones petroleras y menos gastos totales.

⁵¹ Registro Oficial N° 69, 27 de julio del 2005.

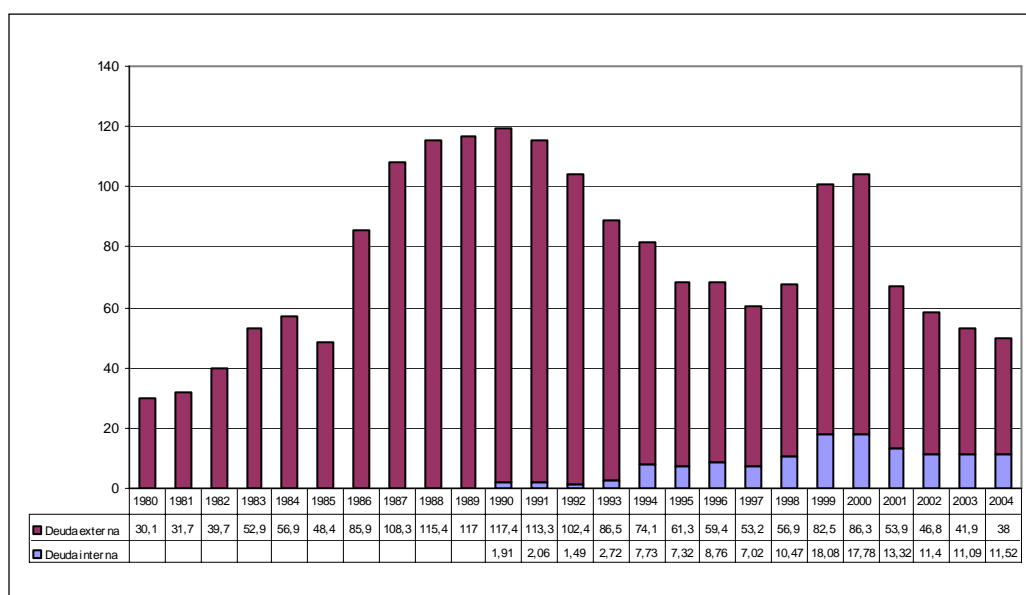
estimada reservas petroleras para al menos 17 años más, lo que significaría que la tasa podría ser menor a la establecida.⁵²

En lo referente a los límites de endeudamiento público la LOREYTF establece que: *El MEF aplicará una política de reducción permanente 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% durante el período gubernamental de 4 años, contados a partir del 15 de enero del año 2003. Igual regla se aplicará para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda PIB se encuentre en el 40%. Una vez alcanzado el 40% en la relación deuda/PIB, el nivel de endeudamiento público no podrá superar este límite o porcentaje.*

El MEF es el responsable de la elaboración y ejecución del plan de reducción de la deuda, el mismo que es de carácter obligatorio. Se establece que en el segundo semestre de cada año, debe presentar el objetivo de reducción de deuda para el año siguiente, consistente con la meta cuatrianual.

A continuación se presenta el gráfico en el que se puede observar la disminución del nivel de endeudamiento como porcentaje del PIB, en este momento el país esta con cerca del 49,5% del PIB, cercano al límite establecido por ley.

Gráfico 1
DEUDA PÚBLICA
(Porcentaje del PIB)



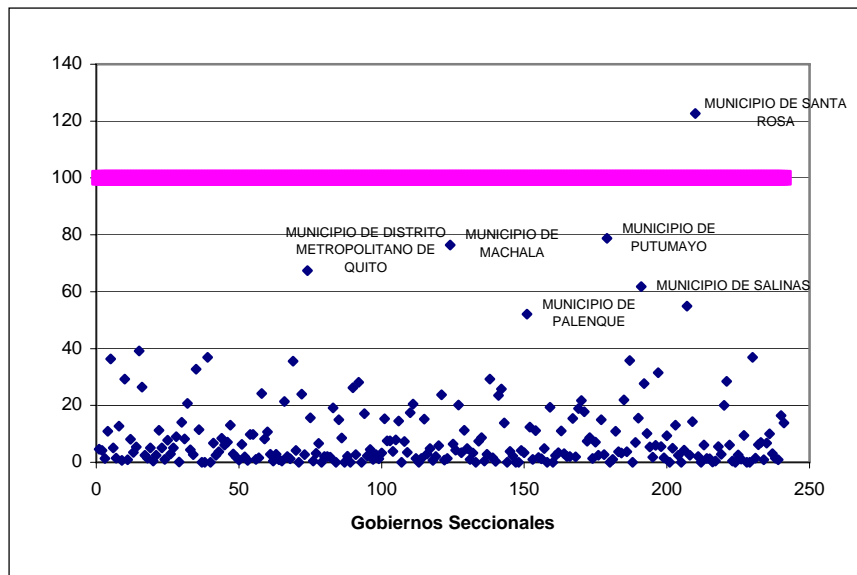
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador.

También, se establecen límites al endeudamiento para Gobiernos Subnacionales en el stock, el flujo y las garantías del Gobierno Central:

⁵² Banco Mundial, Ob. Cit., pág. 29.

- La relación porcentual entre los pasivos totales y los ingresos totales anuales no deberá ser superior al 100%.

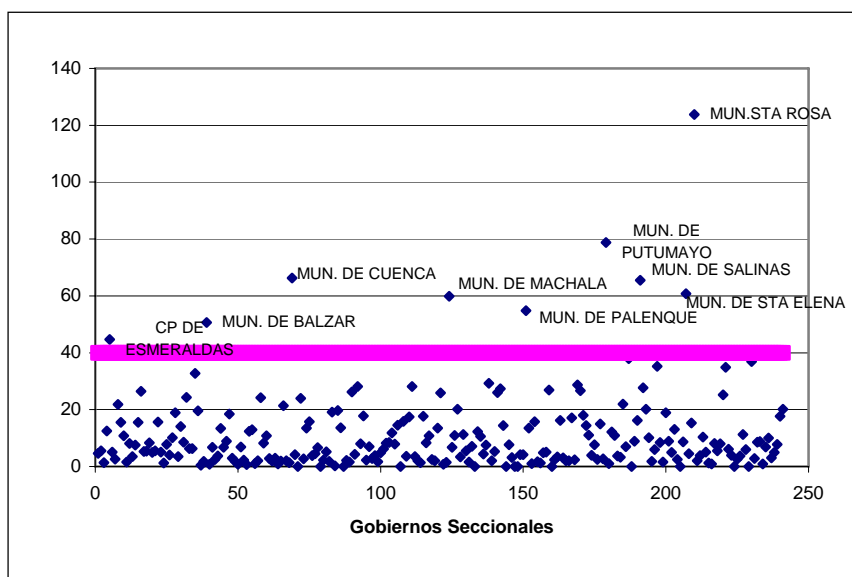
Gráfico 2
LÍMITE AL STOCK DE ENDEUDAMIENTO (PASIVO TOTAL/INGRESO TOTAL)
 (Porcentajes)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.; Elaboración los autores.

- La relación servicio anual de la deuda a ingresos totales deberá ser inferior al 40%. Para este cálculo, el servicio de la deuda incluirá las respectivas amortizaciones, intereses y deuda flotante.

Gráfico 3
LÍMITE SERVICIO DE LA DEUDA (SERVICIO/INGRESOS TOTALES)
 (Porcentajes)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración los autores.

- Los Gobiernos Seccionales que superen estos límites deberán preparar y ejecutar un plan de reducción para alcanzarlos en un período no mayor de 4 años.
- El Gobierno Central podrá otorgar garantías para la obtención de créditos por los gobiernos subnacionales, provenientes de organismos multilaterales o créditos de gobierno a gobierno, exclusivamente para obras de infraestructura básica. En este caso, de forma previa deberá verificarse el cumplimiento de los límites de endeudamiento y deberán establecerse e instrumentarse los mecanismos necesarios para la restitución de los valores en caso de que se ejecute la garantía. En ningún caso se otorgarán garantías para la obtención de créditos a corto plazo.
- Se establecieron restricciones al endeudamiento público como por ejemplo que las operaciones de crédito del sector público serán exclusivamente para financiar inversiones y se establezca una serie de requisitos para operaciones de crédito interno y externo.

Para dar cumplimiento al seguimiento del endeudamiento subnacional, el MEF con el apoyo de la GTZ,⁵³ elaboró una metodología de sostenibilidad de las finanzas seccionales y un sistema informático de aplicación en Web⁵⁴ para su seguimiento. Se estableció una metodología de seguimiento de los ingresos y gastos; del endeudamiento tipo “semáforo”; indicadores de alerta temprana para la gestión financiera y el endeudamiento; calificación de riesgo y estimación de capacidad de pago para otorgamiento de garantías. Las limitaciones que presenta el sistema están relacionadas con la institucionalización de su uso, el seguimiento a la deuda flotante, ya que la información se la toma directamente de los Estados Financieros de los GSA y no se realiza cruce con otras fuentes.

Si bien ahora se conoce cuáles son los gobiernos seccionales que han sobrepasado los límites de endeudamiento, no se ha presentado ningún plan de reducción por parte de los mismos, ni el MEF los ha pedido oficialmente.

2.2.3 Fondos de estabilización

El Ecuador ha hecho un gran esfuerzo para disminuir los niveles de dependencia de los ingresos petroleros que son altamente volátiles, a través del establecimiento de dos fondos de estabilización petrolera. El primero, el Fondo de Estabilización Petrolera (FEP) se creó en la Ley de Reforma a las Finanzas Públicas⁵⁵ en 1999; y el segundo, el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) fue creado en la LOREYTF.⁵⁶

El FEP fue diseñado para compensar las fluctuaciones en el precio del petróleo, ahorrando cuando los precios están por encima del valor presupuestado, y permitiendo retirar recursos del fondo cuando los precios están bajo el valor referencial del presupuesto. Sin embargo, el ahorro que se debería acumular para estabilización está totalmente preasignado de la siguiente manera: i) El 45% se destina al FEIREP; ii) El 35% para financiar la rectificación y pavimentación de la vía Troncal Amazónica; iii) El 10% para financiar los proyectos de desarrollo integral de las provincias de Esmeraldas, Loja, Carchi, El Oro y Galápagos; y iv) El 10% para el equipamiento y fortalecimiento de la Policía Nacional.⁵⁷

El FEIREP se crea como un fideicomiso mercantil cuyo fiduciario es el Banco Central y se alimenta principalmente de todos los ingresos del Estado provenientes del petróleo crudo

⁵³ Cooperación Técnica Alemana

⁵⁴ www.mef.gov.ec

⁵⁵ Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 181, de 30 de Abril de 1999, Art. 58

⁵⁶ LOREYTF, Art. 13.

⁵⁷ Ley para la Transformación Económica del Ecuador, Art. 44.

transportado por el Oleoducto de Crudos Pesados⁵⁸ y por el 45% del FEP. Adicionalmente, de existir ingresos adicionales no petroleros,⁵⁹ éstos se destinarán al FEIREP. Los recursos del FEIREP estaban destinados a: i) El 70% a recomprar la deuda pública externa e interna a valor de mercado; ii) El 20% a estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2,5% del PIB, y a cubrir los gastos ocasionados por catástrofes y emergencias legalmente declaradas; y iii) El 10% a inversiones en educación y salud para promover el desarrollo humano.

Si se analizan las reglas de acumulación del FEIREP, éstas podían forzar al Gobierno a ahorrar demasiado en determinado tiempo y no suficiente en otro. La fórmula conllevaba una estimación conservadora de la duración de las reservas petroleras, forzando al gobierno a mantener una política fiscal más restrictiva de la necesaria en ciertos momentos, que luego incrementa la tentación de liberar las reglas.⁶⁰

El FEIREP no acumuló suficientes recursos para proteger de una manera eficiente el presupuesto. Si bien se han mantenido precios altos del petróleo, la producción de crudo ha disminuido debido a la baja inversión en el sector. Adicionalmente, dado que el FEIREP recibe recursos de dos fuentes (ingresos fiscales provenientes del OCP y el 45% del FEP) con reglas de acumulación diferentes, es muy difícil realizar un efectivo control del mismo.

En el FEIREP, si bien se establecía que el 70% se destinará a recompra de deuda pública, a agosto del 2005, la mayor parte se ha utilizado para recomprar deuda interna, específicamente, bonos colocados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, a abril del 2005 al FEIREP han ingresado US\$ 776 millones, de los cuales US\$ 381,7 millones se ha utilizado para recompras de deuda pública, básicamente interna; US\$ 109,8 millones para estabilidad fiscal y US\$ 40, 2 millones para gasto social.

Cuadro 1
FUENTES Y USOS DEL FEIREP
(a abril de 2005)

| Conceptos | Total | % PIB |
|--|-------------|-------|
| Nº Barriles | 25 720 719 | |
| Precio promedio | | 32,24 |
| Ingresos petroleros | 776 109 148 | 2,42% |
| - 70% Recompras deuda pública | 381 704 705 | 1,19% |
| -20% Estabilidad fiscal | 109 827 187 | 0,34% |
| -10% Gasto social | 40 190 000 | 0,13% |
| - Ajustes por diferencia precio facturas | 1 167 358 | 0,00% |
| +Transferencias FEP | 146 114 253 | 0,46% |
| + Ingresos por inversiones | 2 711 375 | 0,01% |
| Total flujo disponible mensual | 389 334 153 | 1,22% |

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: OPF

⁵⁸ Crudo Pesado es el petróleo de gravedad específica menor a 23 grados API y es explotado por las empresas privadas y el Estado participa. El Crudo Ligerito tiene más de 23 grados API es explotado por el Estado directamente.

⁵⁹ No incluye ingresos provenientes de venta de activos del Estado, éstos ya se destinan al Fondo de Solidaridad.

⁶⁰ Banco Mundial, Ecuador: Creating Fiscal Space for poverty reduction, Fiscal management and public expenditure review, pág. 27, Feb. 2005.

Existió un amplio debate nacional sobre los porcentajes de utilización de los recursos del FEIREP. Para las anteriores autoridades económicas, este fondo era un instrumento que aseguraba al país un financiamiento permanente y de estabilidad. Por otra parte, algunos sectores expresaron que la estructura de distribución de recursos del FEIREP creaba incentivos inadecuados en la valoración de la deuda pública ecuatoriana, imposibilitando aplicar una adecuada política de recompra de ésta.⁶¹ En otras palabras, argumentan que el haber anunciado explícitamente un porcentaje para la recompra de la deuda pública, provocó que el precio de estos papeles en el mercado crecieran hasta llegar a niveles cercanos al 120%, dificultando luego la recompra de la misma. Además, se pedía incluir los recursos del FEIREP en el Presupuesto para mejorar la transparencia y el control ciudadano de los recursos petroleros.

Estos argumentos fueron acogidos por el gobierno de Alfredo Palacio para reformar la LOREYTF,⁶² en la que se eliminó el FEIREP y se crea como parte del Presupuesto General del Estado, una cuenta especial denominada “Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico – Tecnológico y de la Estabilización Fiscal” (CEREP), autónoma e independiente de la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional.

Para acumular y administrar estos recursos, se crea el Fondo de Ahorro y Contingencias –FAC–, como un fideicomiso mercantil cuyo fiduciario será el Banco Central del Ecuador. En dicha cuenta se depositarán los recursos de:

- Los ingresos que le correspondan al Estado por su participación en el petróleo crudo hasta 23 grados API de los contratos de participación para la exploración y explotación hidrocarburos.
- Rendimientos financieros del Fondo de Ahorro y Contingencias.
- El superávit presupuestario.
- El 45% de los ingresos petroleros no previstos o superiores a los inicialmente contemplados en el presupuesto aprobado por el Congreso.

La totalidad de los recursos especificados se destinarán exclusivamente a:

- El 35% para:
 - Líneas de crédito con intereses preferenciales destinadas al financiamiento de proyectos productivos en los sectores agropecuario, industrial, pesca artesanal, pequeña industria, artesanía y microempresa, a través de la Corporación Financiera Nacional y del Banco Nacional de Fomento.
 - Cancelación de la deuda que el Estado mantiene con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
 - Cuando las circunstancias técnicas y de mercado lo justifiquen, para la recompra de deuda pública externa e interna a valor de mercado; y,
 - La ejecución de proyectos de infraestructura dirigidos a elevar la productividad y competitividad del país, hasta por un 10% del monto establecido en este numeral.
- El 30% para proyectos de inversión social, distribuidos de la siguiente manera: El 15% para inversión en el sector de educación y cultura y el 15% para inversión en salud y saneamiento Ambiental.
- El 5% para la investigación científico-tecnológica para el desarrollo.
- El 5% para mejoramiento y mantenimiento de la red vial nacional

⁶¹ MEF, Exposición de Motivos a la Propuesta de Reforma de la LOREYTF, mayo 2005.

⁶² Publicada el 27 de julio del 2005 en el R.O. N° 69

- El 5% para reparación ambiental y social por efecto de los impactos generados por las actividades hidrocarburíferas o mineras desarrolladas por el Estado, que hayan generado pasivos ambientales legalmente exigibles en su contra a la fecha de expedición de esta Ley.
- El 20% para estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2,5% del PIB.

Si bien el objetivo inicial de ambos fondos fue el de reducir el impacto de la volatilidad de los precios del petróleo y la alta dependencia a los ingresos petroleros por parte del Estado, el FEP y el actual CEREP, han terminado siendo preasignados, perdiendo casi por completo el objetivo para el que fueron creados. En un porcentaje mínimo han sido realmente utilizados como fondos contingentes.

2.2.4 Otros

Otra innovación importante que realizó el país fue la expedición de la Normativa del Sistema de Administración del Sector Público, que consta en el Acuerdo Ministerial 182, publicada en el Registro Oficial N° 249 de 22 de enero de 2001, en la que establece **la estandarización de la estructura de partida, clasificadores y catálogos contables y presupuestarias** de todo el Sector Público, que permitirá una mejor consolidación de la información fiscal.

Por otra parte, la LOREYTF introduce reformas positivas para **reducir el riesgo de pasivos contingentes** porque el Gobierno no está facultado, según esta normativa, para garantizar deuda privada, y las garantías a gobiernos subnacionales están limitadas a proyectos de inversión en obras de infraestructura básica. Esto, junto con los límites de endeudamiento subnacional, reduce el tamaño de los pasivos contingentes asociados a posibles incumplimientos de los gobiernos subnacionales.

Finalmente, uno de los conceptos nuevos introducidos en la proforma 2005 fue el considerar al crudo como un activo no renovable de capital natural, cuya explotación y exportación disminuye el patrimonio del Estado. “Entre 1965 y el 2004 se han consumido 42.000 millones de dólares en exportaciones de petróleo. Este activo debe considerarse como uno que debe ser sustituido por otro o bien que debe permitir disminuir un pasivo dentro del balance del Estado ecuatoriano. Tradicionalmente, los ingresos por exportación de petróleo se han considerado como ingresos corrientes. Hoy, con el cambio conceptual mencionado, se los clasifica como un ingreso de capital”.⁶³

Este concepto tiene implicaciones en la distribución de los ingresos corrientes y las preasignaciones, pero asegura a futuro la posibilidad de que si el país decide explotar de manera adecuada los recursos petroleros, éstos se destinen a consolidar la creación de un patrimonio que mejore el sector productivo.⁶⁴ Un efecto inmediato de este cambio, fue la disminución de los montos transferidos por preasignaciones, como por ejemplo a los Gobiernos Seccionales.

2.3 Desafíos pendientes

Si bien con la expedición de la LOREYTF se han creado las bases para la **planificación y presupuestación plurianual**, en la práctica, dicha ley no se ha implementado, por lo que es necesario generar capacidades institucionales e incorporar la normativa dentro de sus procesos presupuestarios.

Es así como uno de los principales retos que tiene el país es la operativización de la misma, lo que permitirá que el presupuesto deje de ser un instrumento estático y pase a ser dinámico,

⁶³ MEF, Foro de Transparencia, Cuenca.

⁶⁴ MEF, Ídem.

superando la visión de corto plazo e incorporando una de largo plazo, en la que se vinculen claramente la planificación con la presupuestación. En este nuevo paradigma, el presupuesto anual de las distintas instituciones y sectores, debe concebirse como la expresión concreta de las acciones que son parte de la planificación plurianual y que la retroalimentarán posteriormente.

La implementación de una planificación y presupuestación plurianual constituirá un avance fundamental en el mejoramiento de la gestión pública, pues con ella, la formulación presupuestaria adquiere un respaldo legal que permite que las autoridades puedan resistir a presiones clientelares. Además, permitiría una evaluación previa de la asignación de recursos que considere sobre los efectos futuros y la sustentabilidad en el tiempo de los objetivos planteados.

Si bien el norte sería la presupuestación plurianual, es necesario empezar con una **presupuestación de base cero**. Es decir, que cada institución realmente realice un ejercicio de planificación plurianual, donde estén claros los objetivos y los productos/servicios a ser prestado, dejando a un lado la práctica de la estimación inercial o de la sobrestimación de requerimientos de recursos.

En esta línea, es necesario iniciar un **diálogo político de las inflexibilidades presupuestarias**, que permita transparentar los beneficiarios de las mismas y evaluar el uso de esos recursos. Sólo a través de la concientización y la creación de una masa crítica capaz de cumplir el rol de veedora de los procesos de presupuestación y de las principales decisiones fiscales relacionadas, se podrá presionar al Congreso para que flexibilice el presupuesto, creando las condiciones para que el gobierno pueda implementar una verdadera política fiscal y social, en función del bienestar de la sociedad en general.

Por otra parte, si bien en la LOREYTF se inicia el tratamiento de los **pasivos contingentes**, en la práctica no se ha aplicado. Es necesario empezar a analizar en el presupuesto la deuda contingente de las pensiones de la seguridad social y las garantías públicas que otorga el Gobierno Central a las diferentes unidades ejecutoras, incluyendo la deuda de los gobiernos seccionales.

3. La ejecución presupuestaria

3.1 Asuntos de procedimiento, principales actores y debilidades institucionales

3.1.1 Asuntos de procedimiento y principales actores

La ejecución presupuestaria comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en el mismo. El ejercicio presupuestario se inicia el primer día de enero y concluye el último día de diciembre de cada año.⁶⁵

Cada unidad ejecutora realiza la programación física y financiera de la ejecución de su presupuesto coherente con el presupuesto aprobado. Con base en ésta, elaboran una programación de caja anual⁶⁶ y mensualmente una Programación Periódica de Caja (PPC)⁶⁷ que remiten al MEF con los requerimientos de recursos. Los PPC son ajustados, aprobados y consolidados por la Subsecretaría de Presupuestos en los últimos días del mes anterior a su vigencia.

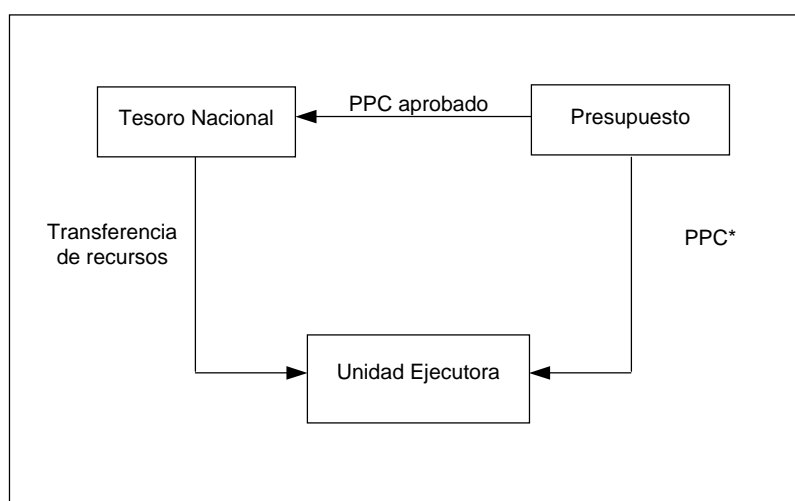
⁶⁵ Ley de Presupuesto, Art. 22.

⁶⁶ Es el instrumento de manejo financiero que establece el monto de las previsiones de ingresos efectivos y de los gastos susceptibles de pago en un período determinado de tiempo.

⁶⁷ Acuerdo Ministerial N° 182.

El Tesoro de la Nación,⁶⁸ a partir del examen de las previsiones de ingresos, requerimientos de fondos, y disponibilidades financieras de las unidades ejecutoras, formula el Programa Anual de Caja del Tesoro. El Tesoro, de conformidad con el flujo diario de caja y las disponibilidades de fondos que se registren en la Cuenta Corriente Única (CCU), emite órdenes de transferencias directas a favor de las entidades hasta por el monto aprobado en la PPC. Las transferencias que se ordenan son globales sin especificación de su destino, identificándose únicamente como transferencias corriente o de capital. Si no fuese factible la entrega de los recursos previstos en la PPC a las entidades, dicha circunstancia no genera derechos que constituyan una obligación exigible para el Tesoro. Por el contrario, se deberán incorporar como requerimiento en la PPC del mes siguiente. La entrega de recursos en forma global no libera a las entidades de controlar los pagos, hasta por el monto de los grupos de gasto del PPC aprobado.

Figura 3
PROCESO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA



Fuente: elaborado por los autores.

* Programa Periódico de Caja.

Toda entidad pública mantiene en el Banco Central, que es el depositario oficial de los fondos públicos, sus saldos disponibles en una o varias de las cuentas que fueren necesarias, en función de los requerimientos que demande el eficiente manejo financiero o lo requerido por los procesos de descentralización y desconcentración. Las transferencias de fondos ordenadas por el Tesoro se acreditarán directamente en dichas cuentas. Las entidades también mantienen cuentas en la banca privada para efectos de la ejecución de pagos y las recaudaciones que constituyan ingresos, las que se denominarán cuentas rotativas de pagos y cuentas rotativas de ingresos, respectivamente.

Los ingresos de cualquier fuente que correspondan al Gobierno Central se depositan en la CCU en el BCE. Las cuentas corrientes abiertas en el BCE, que correspondan a las entidades del Gobierno Central, formarán parte de la CCU en calidad de auxiliares. Los ingresos de fondos especiales y los creados para algunas preasignaciones o para proyectos financiados con crédito externo, disponen de cuentas especiales en el BCE. Las participaciones en impuestos, tasas, contribuciones u otros ingresos que, por efecto del proceso de recaudación o por disposición legal, ingresen a la CCU, se tratarán como fondos de terceros, de modo que la restitución de los recursos a

⁶⁸ El Tesoro de la Nación se considera como una institución más del Presupuesto.

las entidades y organismos partícipes se realice de manera directa sin afectación al Presupuesto del Tesoro Nacional.

Los compromisos de gastos se imputan a las partidas presupuestarias en el momento que la autoridad competente, mediante acto administrativo válido, decide ejecutar el presupuesto, como consecuencia de la adquisición de bienes o servicios a terceros, celebración de acuerdos contractuales para la realización de obras, u otras acciones de igual naturaleza producto de las facultades propias de la gestión institucional, es decir en base devengado.

El Ministro de Economía y Finanzas o su delegado, autoriza en todos los casos las modificaciones presupuestarias que alteren el monto total del presupuesto o su composición sectorial, institucional, de financiamiento y de naturaleza económica del gasto. Las modificaciones que competan al MEF se autorizarán por grupos de gastos, en tanto que la desagregación a niveles inferiores del Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos la efectuará cada entidad. Con la incorporación de esta manera de realizar las modificaciones presupuestarias, se logró una mayor autonomía financiera para las entidades públicas, las que antes debían solicitar la aprobación por parte del MEF hasta nivel de ítem de gasto.

Las unidades ejecutoras pueden efectuar por su cuenta modificaciones a la programación de la ejecución presupuestaria. A fines del primer semestre del ejercicio presupuestario deben remitir al MEF, de existir cambios sustanciales por efecto de la ejecución presupuestaria o de las modificaciones presupuestarias aprobadas en ese período, una propuesta de reprogramación en los mismos términos en que fue inicialmente aprobada.

La LOREYTF establece que si los ingresos corrientes no petroleros efectivos del PGE fueren inferiores a los presupuestados para el período trimestral, el MEF deberá realizar las modificaciones de créditos en el presupuesto de gastos, inclusive transferencias y participaciones, en el mismo valor de los ingresos no obtenidos al trimestre siguiente. Estas modificaciones no pueden afectar las asignaciones determinadas por la Constitución.

Al término del ejercicio contable, los saldos de los compromisos aplicables al ejercicio fiscal vigente que no se hayan convertido en obligación, se tendrán por anulados, excepto que el MEF los convalide con cargo a las asignaciones presupuestarias correspondientes del siguiente ejercicio fiscal, generando un nuevo compromiso explícito. Al inicio de cada ejercicio contable, automáticamente se reconocerán los compromisos explícitos por los montos pactados para dicho período.

3.1.2 Debilidades institucionales

La Subsecretaria de Presupuesto, al aprobar los PPC institucionales, no genera un real compromiso o “devengo”, siendo el Tesoro de la Nación quien efectivamente determina cuánto se transfiere a la institución. Al trasladar los valores no transferidos al PPC del mes siguiente, se eliminó “en teoría” la deuda flotante mensual, pero en la práctica esta deuda simplemente es “arrastrada” al último mes del año. La mayor parte de la deuda flotante corresponde a gastos de sueldos y salarios, y/o a gastos preasignados por ley. Esto ocasiona que en los primeros meses de ejecución presupuestaria, los ingresos sirvan únicamente para cubrir los compromisos no pagados a fines del año, retrasándose en la práctica la ejecución del presupuesto. Por otra parte, no existe una verdadera vinculación entre los flujos de efectivo del Tesoro de la Nación con los requerimientos de recursos institucionales, provocando que en los primeros meses del año las instituciones no cuenten con los recursos necesarios para su funcionamiento, y en los últimos meses del año tengan excesos de liquidez y no tengan capacidad de ejecución de los mismos.

Cuando el Tesoro tiene problemas de liquidez hace uso de los fondos de terceros como una forma de financiamiento, lo que se da por dos vías: i) Cuando se retrasa la restitución de los recursos de las instituciones que entran a la CCU; y ii) Cuando el Tesorero cuenta temporalmente

con los saldos disponibles de las cuentas de las instituciones públicas. Esto último se da debido a que el Presidente de la República, a través del MEF, puede ordenar el traspaso al Presupuesto de excedentes de caja de las entidades y organismos públicos.

Existen contradicciones en la normativa legal sobre los montos y procedimientos para realizar modificaciones presupuestarias. La LOAFYC establece un límite del 5% sobre los créditos que puede aprobar el MEF sin previa autorización del Legislativo. Mientras tanto, la Ley de Presupuesto⁶⁹ prohíbe las modificaciones presupuestarias fuera del techo aprobado en el Congreso, con excepción de los aumentos que deba realizar para afrontar situaciones de emergencia legalmente declaradas, para lo cual deberá contar con el financiamiento respectivo. Por su parte la LOREYTF⁷⁰ establece que las normas sobre las modificaciones presupuestarias las establecerá el MEF, prohibiéndose el traspaso de recursos destinados a inversión para cubrir gastos corrientes, en todos los casos. Si bien las modificaciones brindan un grado de flexibilidad al manejo presupuestario, es importante la medida en que estos cambios son reportados de una manera transparente.

Finalmente, el Tesoro de la Nación al realizar transferencias globales corrientes y de capital, ocasiona que el MEF pierda información para realizar el seguimiento, control y evaluación de la ejecución presupuestaria, ya que no existe retroalimentación de información por parte de las unidades ejecutoras del real uso de las transferencias.

3.2 Evolución reciente de las finanzas públicas (SPNF)⁷¹

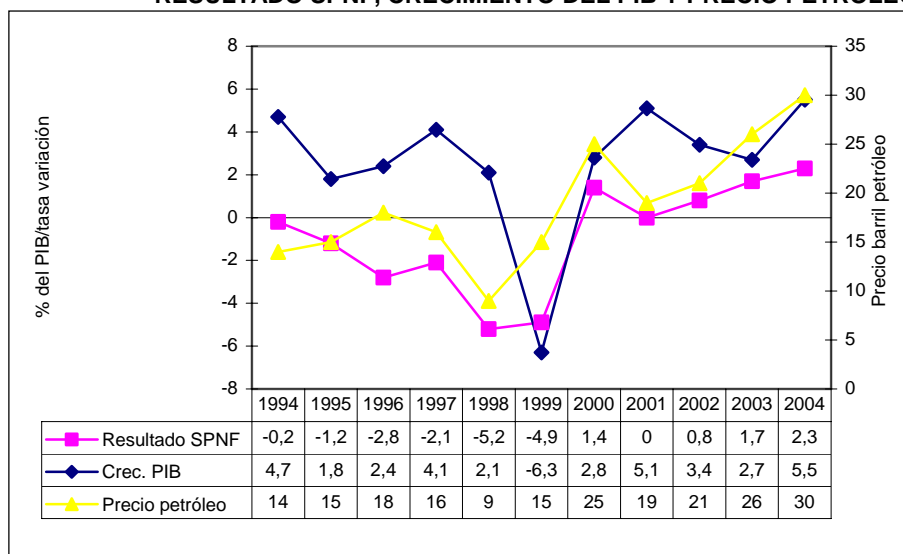
Las finanzas públicas ecuatorianas revelan una alta vulnerabilidad a factores externos, como las variaciones del precio del petróleo, los fenómenos naturales, conflictos bélicos, etc.; y a factores internos como las inflexibilidades del gasto y las crecientes presiones de gasto fiscal. Esta situación se hizo crítica en 1998 y 1999 con un déficit del SPNF de 5,2% y 4,9% del PIB respectivamente, cuando el país enfrentó una serie de choques negativos que afectaron de manera dramática el balance fiscal. La insostenibilidad de esta situación requirió la implementación de un esquema de dolarización, en enero de 2000. Si bien la implementación de la dolarización y el aumento de los precios de petróleo han ayudado a que la situación fiscal tenga una recuperación significativa, llegando a tener en el 2004 un superávit del SPNF de 2,3% del PIB, ello no significa que sea innecesario implementar reformas estructurales que permitan al país tener una real sostenibilidad fiscal.

⁶⁹ Ley de Presupuesto, Art. 60.

⁷⁰ LOREYTF, Art. 41

⁷¹ Para el detalle de las cifras del SPNF, ver Anexo N° 6.

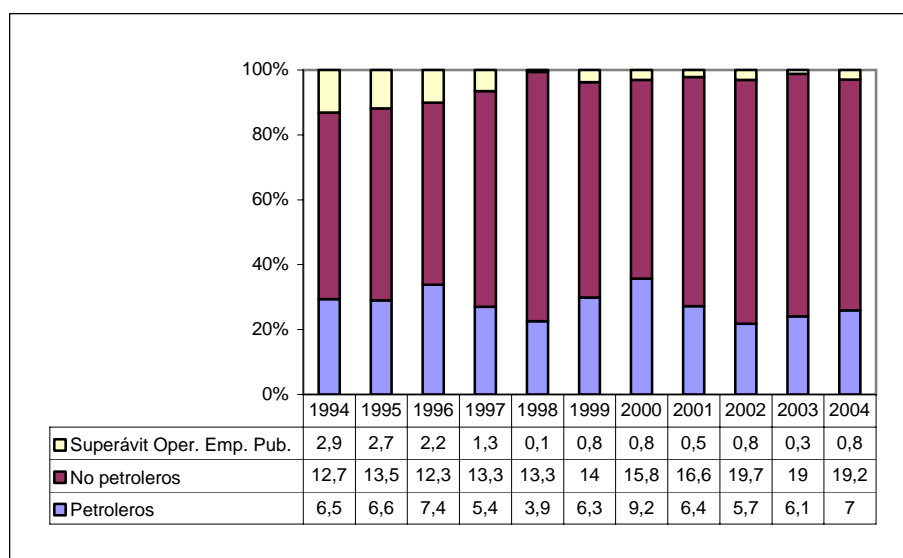
Gráfico 4
RESULTADO SPNF, CRECIMIENTO DEL PIB Y PRECIO PETRÓLEO



Fuente: BCE, MEF.

Entre 1994 y el 2004, los ingresos totales del SPNF fueron en promedio del 23,02% del PIB. Los ingresos petroleros, en el período de análisis, representaron en promedio el 6,4% del PIB y 27,8% de los ingresos totales. Los ingresos no petroleros, representaron el 15,4% del PIB y el 66,8% de los ingresos totales, en promedio. Cabe destacar la constante contracción del superávit operativo de las empresas públicas, pasando de 2,9% del PIB en 1994 a apenas el 0,8% del PIB en el 2004. Su participación en los ingresos totales pasó de 13,1% a 5,4% en el período, fenómeno producido principalmente por el deterioro de los resultados operacionales de Petroecuador e INECCEL.

Gráfico 5
COMPOSICIÓN INGRESOS SPNF
(Porcentaje del PIB)



Fuente: BCE, MEF.

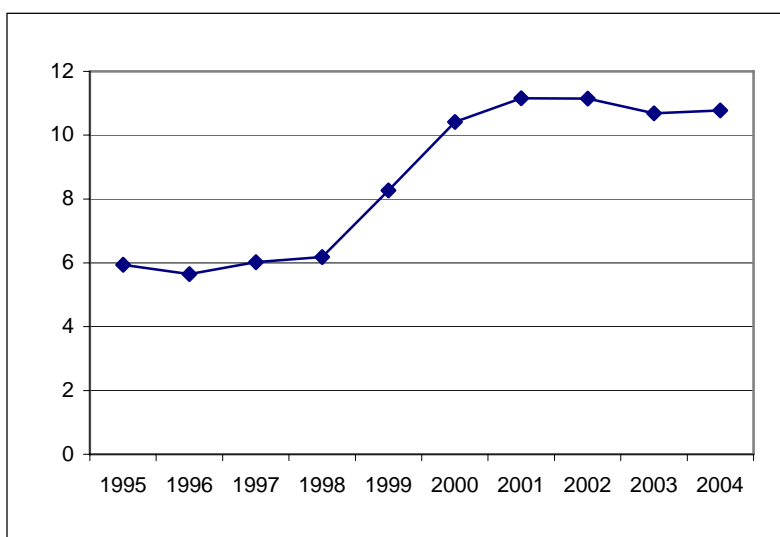
En la última década, la dependencia de la economía hacia los ingresos provenientes del petróleo ha tendido a mantenerse. La exportación de crudo ha representado, en promedio del período, el 4,1% del PIB y el 63,1% de los ingresos petroleros totales, en tanto que los ingresos por venta de derivados han sido del 2,3% del PIB y el 36,9% del total de ingresos petroleros. En contraste, los ingresos no petroleros han seguido manteniendo su aporte al fisco, inclusive aumentando su participación, como en el caso del impuesto al valor agregado (IVA), que pasa del 3,1% del PIB en 1994 a 6,2% del PIB en el 2004. Este incremento se ha debido a incrementos de la tasa del 10% al 12% en 1999 y a la puesta en marcha de controles a su evasión.⁷² La recaudación del impuesto a la renta también ha presentado una tendencia creciente, pasando del 1,4% del PIB en 1994, al 2,9% del PIB en el 2004. El impuesto a los consumos especiales se mantiene en cerca del 0,6% del PIB y los ingresos arancelarios en 1,7%, en promedio.

Así, se observa que en el Ecuador la administración tributaria ha priorizado el impuesto a los consumos en lugar de los impuestos directos. Esta situación evidencia una política preocupada por generar la mayor cantidad de recaudaciones posibles.

De hecho la política tributaria en el Ecuador ha estado encaminada a reducir los impuestos directos a cambio de otras fuentes de recursos. Lo dicho se puede evidenciar en dos hechos concretos: i) La instauración del Impuesto a la Circulación de Capitales como reemplazo al Impuesto a la Renta en 1998, y ii) La elevación del IVA del 12 al 14% a fines del primer semestre del 2001. Ambas medidas fueron derogadas al poco tiempo de ser aplicadas por las elevadas distorsiones económicas generadas, en el primer caso, y por carecer de apoyo político, en el segundo.

En el gráfico puede apreciarse cómo la carga tributaria crece significativamente con la elevación del IVA en 1999. Sin embargo, luego de un primer esfuerzo en el cual el SRI mejoró los mecanismos de recaudación más el ajuste del IVA, la carga tributaria empieza a descender en los últimos años. Esta situación revela una productividad marginal decreciente en la recaudación, en la que las mejoras en los controles aportan cada vez menos.

Gráfico 6
CARGA TRIBUTARIA
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Servicio de Rentas Internas, Banco Central del Ecuador.

⁷² Mosquera Roberto, Los Impuestos como estabilizadores Automáticos de la Economía: Análisis de la Carga Tributaria el Ecuador, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Marzo 2004.

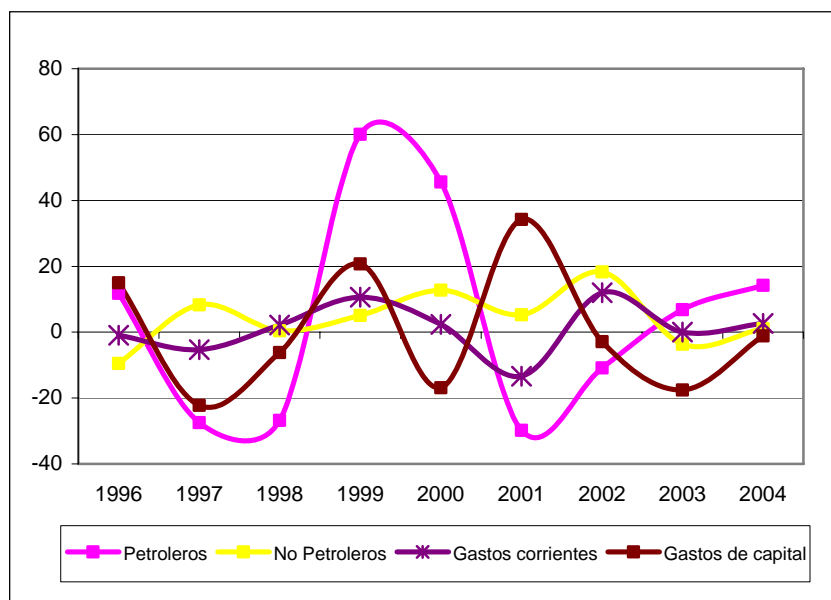
Por otra parte, el nivel del gasto público del SPNF se ha venido incrementado significativamente. En el 2004 llegó a 24,7% del PIB, superior al 21,6% del PIB registrado en 1994. Adicionalmente, en el período comprendido entre 1994 y 2004, el 75,6% de los recursos se ha destinado a gasto corriente y apenas el 24,4% al gasto de capital, en promedio.

El incremento de los gastos se debió principalmente al aumento de las remuneraciones, que pasa del 6,7% del PIB en 1994 al 8,5% del PIB en el 2004, como consecuencia del incremento salarial que se dio en el marco de las modificaciones de los escalafones, la unificación salarial y otras leyes especiales, que superaron en volumen los esfuerzos realizados por reducción de personal.

Como lo señala el Observatorio de la Política Fiscal,⁷³ la unificación de las remuneraciones de los servidores públicos amparados por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público es importante para conocer los ingresos reales de los servidores públicos y para reflejar las inequidades al efectuar comparaciones con los empleados privados y la situación de desempleados y subempleados. Sin embargo, como está planteada, por el costo que representa y por sus efectos de asimilación en otros sectores, aumentará el gasto público y la inestabilidad fiscal. Iguales consecuencias y en mayor medida se derivan de la homologación de las remuneraciones unificadas, por lo cual ésta se torna impracticable y contraria a la estabilidad fiscal, económica y social. La Ley no establece las fuentes de ingresos permanentes que deben cubrir el futuro incremento del gasto, producto de unificar y homologar las remuneraciones.

En general, la expansión del gasto se debe principalmente al presupuesto inercial e inflexible, que se refleja en la poca volatilidad del gasto corriente, que contrasta con la alta volatilidad de los ingresos petroleros, como se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 7
SPNF (TASAS DE VARIACIÓN)

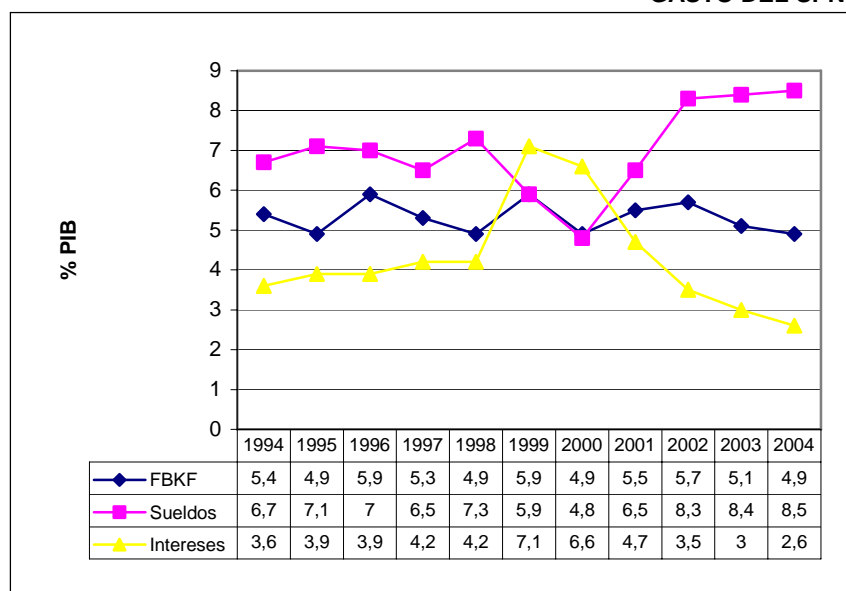


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas; elaboración de los autores.

⁷³ Carrera Jaime, Observatorio de la Política Fiscal.

Factores de economía política juegan un rol principal en la explicación, tanto de la inercia como de la expansión del gasto. Los servidores públicos, las empresas públicas, los pensionados, los profesores, los movimientos indígenas, entre otros gremios, han presionado constantemente para incrementar el gasto. Por su parte, los gobiernos históricamente han cedido a las presiones y han incrementado los sueldos y/o el número de servidores o han preasignado el gasto, como una manera de fortalecer su base política y mantener la lealtad de sus clientes políticos.

Gráfico 8
GASTO DEL SPNF



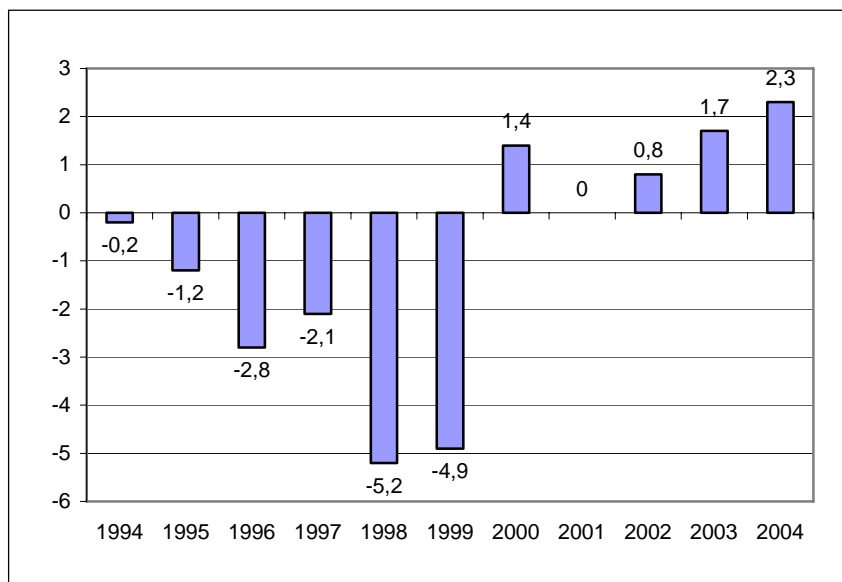
Fuente: BCE y MEF.

El gasto en inversión pública se mantiene en alrededor del 5,8% del PIB, en el período. Sin embargo, la composición del mismo ha cambiado con un fuerte crecimiento de las transferencias a los organismos seccionales que pasa del 0,7% del PIB al 1,8% del PIB, por preasignaciones que constan en la Constitución y leyes especiales.⁷⁴ A nivel consolidado, estas transferencias deberían incrementar notablemente la inversión de dichos organismos seccionales. No obstante, tales transferencias se están efectuando sin que se generen ingresos propios adicionales ni se transfieran competencias o se sustituyan gastos. Cabe resaltar, el deterioro que ha existido en la inversión de las empresas públicas que pasan del 2,4% del PIB en 1994, a apenas 0,6% del PIB en el 2004, con el consecuente efecto sobre el crecimiento del país. Este decremento es explicado principalmente por la disminución de la inversión en Petroecuador, lo que ha provocado que el país no se beneficiara totalmente del aumento de precios del petróleo.

Entre 1994 y 1999, como resultado de la imposibilidad de generar mayores ingresos y de la tendencia a incrementar los gastos del sector público, el resultado del SPNF presentó un evidente y progresivo deterioro al pasar de un déficit de 0,2 % del PIB en 1994 a un déficit de 4,9% del PIB en 1999. A partir del 2000, se presentan superávits hasta llegar al 2,3% del PIB en el 2004, gracias al aumento del precio del petróleo y al establecimiento de reglas macro fiscales que controlaban el crecimiento del gasto primario en la LOREYTF.

⁷⁴ Existen alrededor de 17 leyes que entregan recursos a los gobiernos seccionales.

Gráfico 9
RESULTADO SPNF
(% del PIB)



Fuente: BCE y MEF

El financiamiento de déficit de esta magnitud hasta 1999 fue difícil, especialmente en un contexto internacional adverso. La mayor parte de esos déficit fue financiado mediante financiamiento externo neto y en menor medida, con financiamiento interno neto, con excepción de 1998. En lo que respecta al endeudamiento interno, la mayor parte de este desequilibrio fue financiado domésticamente a través de la emisión de deuda interna neta y por la acumulación de atrasos en pagos o deuda flotante. Adicionalmente, el SPNF financió su déficit con el traspaso de utilidades del BCE y la utilización de los depósitos de entidades públicas. A partir del 2000, en la mayoría de los años, el financiamiento neto externo y la deuda interna neta han sido negativos, es decir que hemos pagado más por amortizaciones que lo que hemos recibido por desembolsos. Como se puede observar, el financiamiento se ha efectuado sobre bases frágiles y poco sostenibles en el largo plazo, como la deuda externa, deuda interna y abultada deuda flotante que el país mantiene.

Como se puede apreciar, el Ecuador ha funcionado en base a un modelo “*spend and tax*”,⁷⁵ en el cual los incrementos en los impuestos han servido para financiar gastos previos y no para generar nuevas decisiones de gasto, debido a una serie de preasignaciones a Gobiernos Seccionales, universidades y otros organismos, los cuales son partícipes de ingresos, sin que se precise de un financiamiento real. Es así como los déficits han sido financiados por deuda pública, en lugar de realizar esfuerzos por incrementar ingresos tributarios y de controlar el gasto.

⁷⁵ ILPES – CEPAL, Panorama de la gestión pública, Mayo 2004.

3.3 Evaluación de la rigidez del presupuesto del Gobierno Central⁷⁶

El Presupuesto del Gobierno Central presenta un 92% de inflexibilidad debido a que existen una serie de “gastos fijos”: preasignaciones, sueldos, subsidios, gastos atados a proyectos y el pago de los intereses de la deuda pública. Esto compromete la capacidad de los representantes elegidos para ejecutar sus planes de gobierno, pone en peligro la estabilidad macroeconómica al favorecer el exceso de apropiaciones por parte de grupos dispersos, dificulta la posibilidad de llevar a cabo ajustes en situaciones fiscales deficitarias, impide la discusión necesaria sobre la prioridad de los diferentes sectores temáticos del gasto público, favorece la duplicidad de erogaciones para un mismo fin, y eleva la complejidad del proceso presupuestal restándole transparencia.⁷⁷

En el Ecuador, el presupuesto no presenta todos los ingresos y gastos, ya que existen ingresos preasignados que se entregan directamente a los beneficiarios antes de que ingresen al Tesoro de la Nación; y gastos, como por ejemplo los subsidios al gas y a la gasolina, que al estar incorporados en los costos de Petroecuador, se descuentan de los ingresos petroleros antes de que entren en el presupuesto.

3.3.1 Preasignaciones

Las preasignaciones son ingresos o gastos asignados a destinos específicos basados en una normativa de más de 50 cuerpos legales. Las preasignaciones nacen como una forma del Legislativo de asegurar la asignación de recursos para determinados programas o instituciones y contrarrestar su falta de acceso formal al presupuesto,⁷⁸ limitando la discrecionalidad del Ejecutivo y el clientelismo que beneficia a otros.

Pero la expansión de esta práctica en la última década, ha restringido la flexibilidad del gobierno para formular y ejecutar el presupuesto en respuesta a las prioridades públicas, promoviendo la ineficiencia y la inequidad. Al ser difícil realizar ajustes en situaciones fiscales deficitarias, se incurren en recurrentes déficits, que se deben financiar mediante deuda, poniendo aún en más riesgo la sostenibilidad fiscal y macroeconómica del país.

Existen preasignaciones que reparten recursos provenientes de ingresos petroleros y tributarios a las entidades beneficiarias, antes de que estos fondos ingresen al presupuesto. A estas obligaciones se las conoce como “**preasignaciones en el ingreso**”.

Por otra parte, existen leyes que también han preasignado a los ingresos que sí entran en el presupuesto. A estas obligaciones se las conoce como “**preasignaciones en el gasto**”.

3.3.1.1 Preasignaciones en ingresos

En el 2004, las preasignaciones en ingresos representaron el 3,80% del PIB, del cual 2,29% corresponden a partícipes en ingresos tributarios y 1,5% a partícipes en ingresos petroleros.⁷⁹ (Ver Anexo N° 7)

De la recaudación total de los ingresos tributarios el 81,75%⁸⁰ ingresó al presupuesto, en tanto que el 18,25% se repartió a diferentes partícipes (Ver Anexo N° 8). Los principales beneficiarios de las preasignaciones en los ingresos tributarios fueron las universidades y los

⁷⁶ Dado que a nivel del SPNF se presentan cifras consolidadas y se netean las transferencias entre instituciones del mismo, para evaluar las preasignaciones y rigideces en el gasto nos centraremos en el análisis de las cifras del Presupuesto del Gobierno Central.

⁷⁷ Echeverry, Ferguson y Querubín, La batalla política por el presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o supervivencia fiscal, Universidad de los Andes, enero 2005.

⁷⁸ Estipulado en la Constitución.

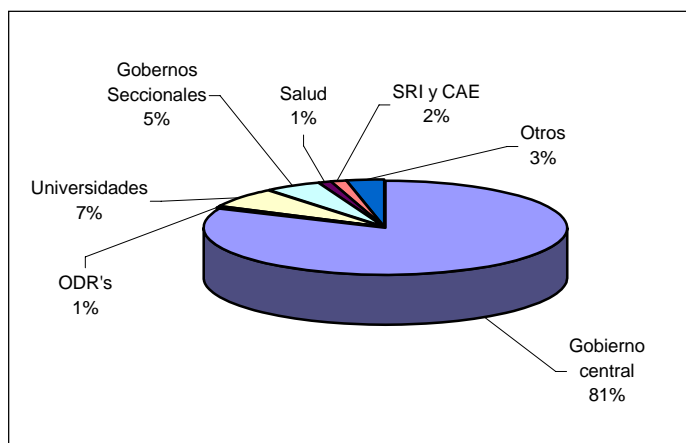
⁷⁹ Incluye el FEIREP (1% del PIB).

⁸⁰ Sin considerar los aportes voluntarios del Impuesto a la Renta.

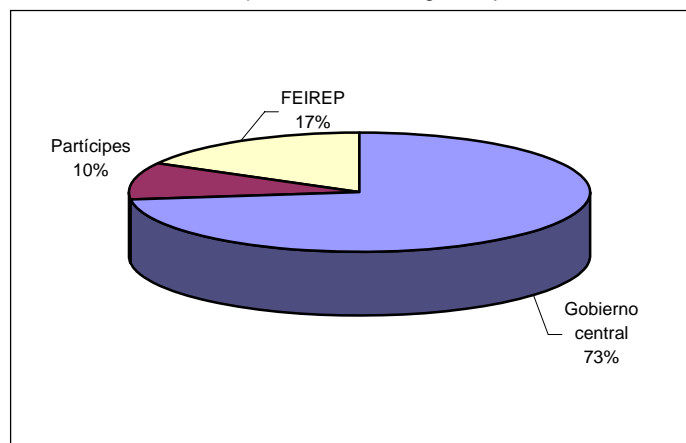
Gobiernos Seccionales. Los impuestos que más recursos entregaron a partícipes son el Impuesto a la Renta (0,97% del PIB) y el IVA (0,63% del PIB).

Gráfico 10
PREASIGNACIONES EN LOS INGRESOS
(porcentajes)

a) Distribución ingresos tributarios 2004



b) Distribución de ingresos petroleros netos 2004



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas; justificativo de ingresos.

Los ingresos petroleros provienen de más de 10 fuentes.⁸¹ Cada fuente con una base legal de costeo y distribución que tornan extremadamente confuso el mecanismo por el cual se asignan los recursos a los distintos partícipes. En el 2004, el 73,6% de los ingresos netos petroleros⁸² entraron al presupuesto, el 9,5% se repartió a diferentes partícipes y el 16,9% entró al FEIREP.

El principal partícipe de los ingresos petroleros netos son los gobiernos seccionales, especialmente los amazónicos, con un 55,1% del total (0,3% del PIB). El segundo beneficiario es el pago de la tarifa de transporte por el OCP con un 29,7% del total (0,16% del PIB), seguido por CORPECUADOR con el 7,31% del total (0,04% del PIB). Por otra parte, se puede observar

⁸¹ Exportación de crudo, venta interna de derivados, regalías, entre otros.

⁸² Descontado los costos, transporte y comercialización de Petroecuador.

traspasos de recursos como 17 dólares al Banco Central o 93 dólares al IECE, los que son una clara evidencia de un marco legal caduco. (Ver Anexo N° 9).

Si bien se estima que el 73,6% de los ingresos netos petroleros entran al Presupuesto, sólo el 49,34% son de libre disponibilidad, ya que el 24,2% son gastos atados hacia distintos ministerios, fuerzas armadas y actividades específicas. (Ver Anexo N° 7).

3.3.1.2 Preasignaciones y obligaciones por el lado del gasto

Además de las preasignaciones en los ingresos existen gastos fijos e inflexibles como son los sueldos; preasignaciones y compensaciones en el gasto; subsidios; proyectos con deuda interna y externa; e intereses de la deuda pública.

En el 2004, los componentes inflexibles con respecto al presupuesto (Gasto total + Amortizaciones) fueron cerca del 89,1%. Correspondiendo el 26% a sueldos, 10% a transferencias corrientes,⁸³ 8% a transferencias de capital a gobiernos seccionales, 3% a proyectos de inversión atados, 10% a pago de intereses, y 32% a amortizaciones. Pero si consideramos que existen gastos financiados con recursos de autogestión, este valor podría subir a cerca del 92,4%, quedando poco o casi ningún espacio fiscal para atender necesidades y ejecutar la política fiscal. Para más detalle, Ver Anexo N° 10.

Cuadro 2
GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 2004
(millones de dólares)

| | Millones US\$ | % del PIB | % Gasto Primario | % Gasto Total | % Presupuesto Total |
|---|---------------|--------------|------------------|---------------|---------------------|
| Gasto Corriente | 3 169 | 10,5% | 69,4% | 58,9% | 40% |
| Sueldos y Salarios | 2 049 | 6,8% | 44,9% | 38,1% | 26% |
| Compra de B y S | 363 | 1,2% | 8,0% | 6,8% | 5% |
| Transferencias Corrientes | 470 | 1,6% | 10,3% | 8,7% | 6% |
| Otros gastos corrientes | 286 | 0,9% | 6,3% | 5,3% | 4% |
| Gastos de capital | 1 395 | 4,6% | 30,6% | 25,9% | 18% |
| Formación bruta de Capital fijo | 710 | 2,3% | 15,6% | 13,2% | 9% |
| Transferencias de capital a gobiernos locales | 658 | 2,2% | 14,4% | 12,2% | 8% |
| Otros | 27 | 0,1% | 0,6% | 0,5% | 0% |
| Gasto Primario Total | 4 563 | 15,1% | 100,0% | 84,9% | |
| Pago de Intereses | 814 | 2,7% | | 15,1% | 10% |
| Débitos Externos | 598 | 2,0% | | 11,1% | 8% |
| Débitos Internos | 215 | 0,7% | | 4,0% | 3% |
| Gasto Total | 5 377 | 17,8% | | 100,0% | |
| Amortización | 2 587 | 8,5% | | | 32% |
| Presupuesto Total (Gasto Total + Amortización) | 7 964 | 26,3% | | | 100% |

Fuente: MEF

Los egresos por sueldos y salarios ascendieron a US\$ 2.049 millones, los mismos que equivalieron al 6,8% del PIB y el 44,9% del gasto primario. Las presiones sociales y políticas hacen extremadamente difícil el reducir o reformar el peso salarial dentro del gasto. Además, cerca del 88% de este grupo de gasto está básicamente constituido por sueldos de maestros, médicos, Policía y Fuerza Armadas.

⁸³ Incluye preasignaciones a Gobiernos Seccionales, universidades, bono de solidaridad, entre otros.

Dentro de las preasignaciones del gasto, los recursos entregados a los Gobiernos Seccionales son la principal fuente de egreso. Existen alrededor de 17 leyes que proveen de recursos, de las cuales sólo tres son de carácter general y las restantes leyes benefician a determinados territorios en particular. Las tres leyes de carácter general son: i) Ley del 15%; ii) FODESEC (2% capitales de provincia); y iii) Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO). La Ley del 15% y FONDEPRO entregaron 14,3% del gasto primario, correspondiente al 2,2% del PIB, en tanto que la ley del FODESEC representó el 0,3% del gasto primario. Las leyes de FONDEPRO y el FODESEC en el pasado, representaron una importante fuente de recursos para los Gobiernos Seccionales, pero a partir de 1997, con la aprobación de la Ley del 15% han ido perdiendo espacio e importancia.⁸⁴

Por su parte, las compensaciones son asignaciones que se han creado para suplir ingresos de determinadas entidades públicas por la eliminación de impuestos o para compensar alguna externalidad.⁸⁵ Dentro del presupuesto, las compensaciones no son un rubro representativo (0,23%). Sin embargo, son entregadas a Gobiernos Seccionales y Universidades, con lo que se concentra aún más los recursos en estos sectores.

Otro grupo de inflexibilidades está compuesto por una serie de subsidios que se encuentran dentro del presupuesto, como son el Bono de Desarrollo Humano, transferencias a instituciones de seguridad social, el subsidio al sector eléctrico y a la banca pública, entre otros.

Las transferencias a instituciones de la seguridad social (IESS, ISSPOL⁸⁶ e ISSFA⁸⁷) son subsidios que el Estado da al trabajador al pagar el 40% de las pensiones. En el 2004 alcanzaron el 7,3% del gasto primario. El Bono de Desarrollo Humano fue creado en sustitución de otros subsidios que no focalizaban la entrega de recursos, representó el 3,8% del gasto primario (US\$ 172 millones). El subsidio eléctrico, que es la diferencia entre la tarifa objetivo que establece el CONELEC y la que efectivamente se cobra a través de las distribuidoras eléctricas, fue el 0,3% del gasto primario. Finalmente, en el mismo año se le entregaron fondos equivalentes al 2,2% del gasto primario a diferentes entidades (Empresa de Ferrocarriles, Bienestar Social, Junta de Defensa, Banca Pública, universidades, autoridades portuarias, entre otras) que también son beneficiarias de subsidios y transferencias.

Los gastos inflexibles son en parte causantes de los constantes déficits en los que incurre el Gobierno Central, generándose la necesidad de financiar con nuevo endeudamiento. En el 2004, el servicio de la deuda pública (amortizaciones e intereses) ascendió a US\$ 3.400 millones que representa el 8,76% del PIB, y el 42% del gasto del presupuesto del Gobierno Central. (Ver Anexo N° 11).

Dado el gasto inflexible, al Gobierno le queda alrededor del 8% para financiar el gasto de inversión y la compra de bienes y servicios, básicamente con recursos fiscales. Sin embargo, siendo el Ecuador deficitario en cuanto a inversión, el cortar el gasto destinado a capital significaría, en buena medida, restringir las oportunidades de desarrollo futuro para el país. Adicionalmente, dentro del rubro de bienes y servicios se encuentran una serie de egresos necesarios para el correcto funcionamiento de las instituciones. En este ítem se encuentra el gasto en insumos médicos, el pago por servicios, material educativo, etc.

El presupuesto debería ser el principal instrumento para alcanzar los objetivos del gobierno, pero estas inflexibilidades le dejan al gobierno con poco espacio de acción. Adicionalmente, la flexibilidad es vital en el caso de una economía poco abierta y altamente vulnerable a shocks externos. El tener flexibilidad no implica volver a las viejas prácticas de discrecionalidad y gastos

⁸⁴ Tomaselli Andrés, La equidad de las transferencias del Gobierno Central hacia los Gobiernos Seccionales: El caso ecuatoriano durante el período 1990 – 2002, Pontificia Universidad Católica, Quito, 2004.

⁸⁵ Por ejemplo, externalidades generadas por la producción de cemento, cigarrillo o las ventas de energía eléctrica producida en plantas generadoras de una localidad.

⁸⁶ Instituto de Seguridad Social de la Policía.

⁸⁷ Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

no contabilizados que fueron la antesala de las preasignaciones. Es necesario iniciar un fuerte proceso de rendición de cuentas y transparencia fiscal, como un instrumento que permita generar un diálogo político para racionalizar las inflexibilidades presupuestarias.

3.3.2 Subsidios fuera del presupuesto

Además de los subsidios que están explícitos en el Presupuesto del Gobierno Central, existen otros de los que no existen estimaciones claras y que no se registran en el presupuesto. Estos son los subsidios al gas de uso doméstico y al diesel, cuyos montos están incluidos dentro de los costos de Petroecuador.

Petroecuador utiliza los dólares de la exportación de petróleo y venta de combustibles para importar directamente el gas de uso doméstico y el diesel para el sector eléctrico y para el resto de consumidores. Como los precios a los que se importa son mayores a los que se vende a los consumidores existe, una diferencia que se cubre con los ingresos petroleros y que no se registra en ninguna parte. De otra parte, Petroecuador entrega a las empresas eléctricas combustibles que no son pagados por las mismas. Este dinero deja de ingresar al fisco y por ende no se registra.⁸⁸

Según datos estimados por el MEF, al Estado le cuesta US\$ 282 millones el subsidio al gas y US\$ 357 millones el subsidio al diesel, sumando en total US\$ 638,8 millones, que representan un 2,1% del PIB. Este monto es aproximadamente igual a la recaudación total del impuesto a la renta en el 2004.

Por lo expuesto, es urgente generar acuerdos con la sociedad, que permitan la gradual disminución de estos subsidios. Esto debería ir acompañado de reformas estructurales al sector eléctrico y de hidrocarburos, que permitan reducir los costos vía aumentos en la eficiencia e incentiven la inversión.

⁸⁸ OPF, Publicación Mensual, Oct. 2003.

4. Evaluación de la gestión pública

4.1 Iniciativas recientes de control de gestión

Un aspecto importante para analizar la gobernabilidad fiscal es la forma cómo se ha organizado la función de evaluación y control de la gestión. La evaluación presupuestaria comprende básicamente la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas con la determinación de sus causas y la recomendación de medidas correctivas.⁸⁹

El MEF es el responsable de la evaluación de los presupuestos del sector público, en función de sus objetivos y metas, considerando la situación económica y de las finanzas públicas. La misma que debe ser remitida trimestralmente al Presidente de la República y a través de éste, al Congreso Nacional. El MEF, sin perjuicio de la competencia de la Contraloría, emite las normas técnicas para el control y evaluación del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

El control externo de los recursos de los presupuestos del sector público, está a cargo de la Contraloría General del Estado (CGE), que lo realiza obligatoriamente de manera previa, durante y posterior al proceso de ejecución de los presupuestos.⁹⁰ La Contraloría establece y ejecuta anualmente un Programa de Auditorías, que tiene un carácter selectivo, concurrente y aleatorio. Del resultado de dicho programa se debe informar al MEF y a la máxima autoridad de la entidad respectiva, a fin de que se adopten las medidas correctivas y las recomendaciones.

⁸⁹ Ley de Presupuesto, Art. 61 y 62.

⁹⁰ Ley de Presupuesto, Art. 46 a Art. 53.

Un aspecto a destacar del Ecuador es que el Estado garantiza legalmente el control externo, que es uno de los elementos claves en el ejercicio de la evaluación y control. Sin embargo, la existencia de un marco legal, que ampare las mencionadas atribuciones, no garantiza su eficiencia y, por lo tanto, tampoco su confiabilidad. Es así como, aun contando con normas específicas que regulan las atribuciones de la Contraloría, existe una percepción negativa sobre su confiabilidad, lo cual debería ser visto en el contexto de una coyuntura de grave debilidad institucional. Por otra parte, el Congreso, hasta la fecha, no ha logrado llegar a acuerdos para establecer la terna para Contralor.

Si bien la base normativa es muy clara y completa, por desgracia, en la práctica, poco o nada se cumple. No se realizan evaluaciones periódicas de las acciones desplegadas por las instituciones públicas, ni del desempeño administrativo y productivo de sus funcionarios, ni de las autoridades. Los sistemas de evaluación de personal son muy débiles y están orientados más al cumplimiento de procedimientos administrativos, antes que a la producción, gestión y desempeño. El control se limita a una revisión de los registros contables, puesto que los ingresos y los gastos no guardan relación con la planificación.

La evaluación de la gestión es muy débil o escasa. Para poder evaluar la manera en que se ejecuta el gasto público y mejorar la eficiencia y eficacia del mismo, es indispensable contar con órganos internos confiables dedicados a la fiscalización del presupuesto. Si bien en los últimos años se ha avanzado en la estructuración de oficinas de control interno en casi todas las entidades públicas, existe poca confianza en su eficiencia y en su confiabilidad. Por otra parte, los resultados de las auditorías se presentan tardíamente, o no se realizan, y los funcionarios encontrados culpables no siempre son sancionados conforme a derecho.

Una innovación importante fue la introducción del concepto de recursos públicos en la Ley Orgánica de la Contraloría del Estado, entendidos como “todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales”.⁹¹

Además, los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por entidades de derecho privado. Por lo tanto, la Contraloría puede realizar control externo a las personas jurídicas de derecho privado con participación estatal y con finalidad social o pública cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria este integrado en el 50% o más, con recursos públicos. El resto de instituciones están sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia de Compañías, de Bancos y Seguros según sea el caso. La Contraloría, en estos casos, efectuará el control de los recursos públicos administrados por ellas, a través del accionista, socio o partícipe del sector público.⁹²

Por su parte, cuando el Estado o sus instituciones hayan delegado a empresas privadas la ejecución de obra pública, la explotación y aprovechamiento de recursos públicos mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de propiedad accionaría, de certificados de aportación o de otros títulos o derechos, o por cualquier otra forma contractual, la vigilancia y control de la CGE no se extiende a la empresa delegataria, pero sí, a la gestión referida a esa delegación por parte de la institución del Estado delegante.

⁹¹ Ley Orgánica de la Contraloría del Estado, Art. 3.

⁹² Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Art. 4.

4.2 Lecciones y aprendizajes de la aplicación de indicadores de desempeño

En el país todavía está en vigencia el Presupuesto por Programas, aunque con la expedición de la ley de Presupuestos se intentó pasar al Presupuesto por Resultados, con la intención de poner un mayor énfasis en los impactos o resultados alcanzados con la gestión gubernamental e institucional en la sociedad y que es financiada con recursos fiscales. De igual manera, con la expedición de la LOREYTF, se buscaba sentar las bases para hacer presupuestos plurianuales. Sin embargo, en la práctica no se ha avanzado en el tema.

La técnica del Presupuesto por Resultados y la aplicación de indicadores de desempeño se fundamentan en la identificación y cuantificación de los resultados de la acción pública, analizando comparativamente los impactos sociales y económicos para jerarquizar las acciones públicas que otorguen mayor beneficio a la población. En este contexto se inscribe la búsqueda de eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión pública, como también la introducción del análisis de las acciones de menor costo y mayor beneficio para la sociedad. De ahí la necesidad de modernizar, simplificar y desburocratizar trámites y formas de gestión para alcanzar niveles óptimos de eficiencia administrativa que permitan hacer del presupuesto un verdadero instrumento de gestión política del Gobierno.

En el país existen pocos casos de aplicación de indicadores de desempeño para el control y evaluación presupuestaria, a pesar que se han hecho varios intentos para que sean incluidos en la gestión pública. Es así como en las directrices presupuestarias para el 2006 establecidas por el MEF, se especifica que:

“...las instituciones deberán presentar indicadores con los que se medirá su gestión en términos de eficiencia, eficacia y efectividad de las acciones institucionales. La medición de los resultados e impactos constituye un eslabón entre el cumplimiento de la misión y la asignación de recursos. En este sentido, el proceso de seguimiento de la ejecución presupuestaria se debe convertir en una evaluación continua del cumplimiento de metas, de efectividad de la gestión, de impactos en los usuarios, más que en el control de la ejecución de ingresos y gastos. Para el año 2006 las instituciones deberán diseñar indicadores de gestión básicos que serán examinados y validados por la Subsecretaría de Presupuestos para su incorporación como parte integrante de las proformas institucionales...”⁹³ Habrá que analizar las proformas enviadas por las instituciones para evaluar si cumplieron o no con estas directrices, o si sólo quedaron como buenas intenciones.

Otra experiencia relevante en el tema ha sido la inclusión de indicadores de alerta temprana para el seguimiento de la gestión financiera y el endeudamiento de los gobiernos seccionales en el Sistema de Sostenibilidad de las Finanzas Seccionales, desarrollado por el MEF. Para esto fue necesario crear canales de flujo de información de varias entidades del Estado y al interior del mismo MEF, homologar la información disponible a la normativa vigente para la publicación de estos indicadores, llegándose incluso a realizar un ranking de desempeño de gobiernos seccionales en cada uno de los campos mencionados.

Al no existir muchas experiencias en lo referente a la implementación de indicadores de desempeño, se puede identificar algunos de los obstáculos que no han permitido su aplicación, entre los que podemos mencionar los siguientes:

- No existe vinculación entre la planificación y la presupuestación. En el país se han desarrollado más de 300 planes de desarrollo, entre nacionales y subnacionales. Muy pocos están coordinados entre niveles de gobierno y tampoco se hace un costeo de los

⁹³ MEF, Directrices presupuestarias, 2006.

mismos o de cómo se alinea la organización al cumplimiento de los objetivos estratégicos planificados.

- Para el establecimiento de indicadores de desempeño, es necesario vincular el monto de recursos asignados y el volumen de producción de bienes y servicios de una institución para satisfacer las necesidades de los beneficiarios. Pero si en las instituciones públicas no se tiene claro cuáles son los clientes y sus necesidades, así como con qué productos o servicios se pueden satisfacer esas demandas, difícilmente podrán entrar en procesos de presupuestación por resultados y menos aún en presupuestos plurianuales.
- Para la implementación de indicadores de desempeño, es necesario contar con información sistemática de las variables involucradas en los indicadores de desempeño y de los resultados obtenidos de los proyectos o actividades. El inconveniente es que en el país la información se encuentra dispersa en varias entidades, no es periódica y sus niveles de cobertura y confiabilidad son muy bajos.
- Al tener un 92% de gasto inflexible, los recursos son asignados a estos gastos primero y queda poco espacio fiscal para la inversión o para otra actividad. Por su parte, la norma que los preasignó en pocos casos establece la obligatoriedad del seguimiento de la calidad del gasto asignado.

Por otra parte, el país son pocos los avances en el tema de los **presupuesto públicos desde una perspectiva de género**. Entendido como el análisis que permite mostrar la importancia de que los gobiernos rindan cuenta de los compromisos que han adquirido para alcanzar la equidad entre mujeres y hombres. Permite conocer el vínculo de estos compromisos con la distribución, el uso y la generación de recursos públicos, y constituye una herramienta útil para examinar las prioridades presupuestarias del gobierno. Además, permite identificar las implicaciones que itene el ejercicio presupuestario sobre la condición de mujeres y hombres.⁹⁴

Uno de los pasos fundamentales para desarrollar un análisis del presupuesto con enfoque de género es el desarrollo de indicadores que buscaría medir el impacto que el presupuesto tiene en mujeres y hombres, así como en distintos grupos de mujeres y en distintos grupos de hombres.⁹⁵ Ya que todo gasto público tiene algún impacto, y éste no es necesariamente igual para grupos de mujeres que para grupos de hombres.

Algunos avances que se han dado en el país con respecto al tema han sido.⁹⁶

- Desde el año 2001 el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) viene apoyando iniciativas a nivel local en Quito, Cuenca y Esmeraldas.
- En el municipio de Cuenca, los presupuestos incluyen la provisión de fondos para la aplicación del Plan de Igualdad de Oportunidades, y en el 2004 se estableció un Departamento de la Mujer con fondos asignados para la aplicación y fiscalización del Plan. En el Municipio de Quito, se estableció la Secretaría de Género y Equidad Social y el Municipio de Esmeraldas creó un Consejo de Equidad integrado por concejales y ONGs con el objeto de garantizar la inclusión de una perspectiva de género en los presupuestos municipales.⁹⁷
- En el 2002 el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) trabajó en el diseño de indicadores de género para la inversión pública validados posteriormente en talleres con el MEF y SENPLADES.

⁹⁴ UNIFEM, Presupuestos Sensibles al Género, septiembre 2005.

⁹⁵ UNIFEM, Presupuesto con enfoque de género: herramientas metodológicas, diciembre 2000.

⁹⁶ Coello Raquel, Incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto, septiembre 2005, Quito.

⁹⁷ UNIFEM, Presupuestos Públicos y Género en América Latina y el Caribe: Iniciativas apoyadas por UNIFEM.

- En el 2004 el CONAMU con apoyo de UNIFEM realizó una investigación sobre el presupuesto nacional.
- Actualmente UNIFEM y CONAMU trabajan formando alianzas con MEF, SENPLADES, Ministerios Sectoriales, Congreso, organizaciones de la sociedad civil y academia para formular e implementar sus presupuestos de una manera más eficaz y que contribuya a la equidad social y de género.

Cabe destacar, que dentro del Presupuesto del Gobierno Central existen programas que han incorporado el enfoque de género, como son la Ley de Maternidad Gratuita y el Bono de Desarrollo Humano.

La Ley de Maternidad Gratuita tiene como una de sus finalidades el financiamiento para cubrir los gastos por medicinas, insumos, micronutrientes, suministros, exámenes básicos de laboratorio y exámenes complementarios para la atención de las mujeres embarazadas, recién nacidos o nacidas y niños o niñas menores de cinco años de edad.⁹⁸

El Bono de Desarrollo Humano busca contribuir al fortalecimiento del capital humano, físico y social de las personas, familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y pobreza en el Ecuador como base para ejercer el derecho a una vida digna. La población objetivo del Bono son aquellas personas que se ubican en los quintiles 1 y 2 de mayor pobreza de acuerdo al índice de bienestar SELBEN y que tienen las siguientes condiciones: madres con hijos menores de 16 años; mujeres menores de 65 años; personas con discapacidad menores de 65 años y personas de la tercera edad. En el 2004 se entregaron 173 millones de dólares, equivalente al 0,6% del PIB. De acuerdo a la propuesta del Bono de Desarrollo Humano: “Como enfoque de género la entrega del apoyo monetario se personalizará en la madre o en aquella persona que tenga como responsabilidad las decisiones de compra y preparación de los alimentos, del cuidado de la salud de los menores; así como de la vigilancia de la asistencia de los menores a la escuela. Con ello se reconoce a la madre como la persona mejor capacitada para administrar el ingreso percibido. Se espera que las madres inviertan en sus hijos estos recursos adicionales y así mejoren la calidad de vida de sus familias”.⁹⁹

No obstante, las principales barreras para avanzar en el enfoque de género en el presupuesto son: i) la poca claridad que existe en los departamentos financieros del concepto del presupuesto con enfoque de género, y ii) la falta de comprensión del vínculo entre género y el papel de estos departamentos. Adicionalmente, es importante señalar que dada las inflexibilidades que existen en el presupuesto existe poca movilidad para avanzar en el presupuesto con enfoque de género o que permita la reasignación de recursos públicos hacia el tema de género.

Por todo lo expuesto, resulta imprescindible el surgimiento de una nueva lógica presupuestaria que ponga énfasis en una gestión orientada a resultados que establezca metas medibles, que institucionalice la evaluación de resultados, que otorgue mayor autonomía a las distintas instituciones, que flexibilice la asignación de recursos, y que desarrolle la capacidad gerencial.

No se puede pensar en una reforma orientada a la obtención de resultados mientras persista la desvinculación entre el proceso presupuestario y la planificación que lleva adelante un organismo. Solo así el presupuesto se consolidará en un verdadero instrumento de gestión que, sobre la base de la gestión por resultados que guíe las acciones de un organismo.

Se debe orientar la gestión pública hacia el ciudadano, enfatizar el control de los resultados en lugar del control de procedimientos –al mismo tiempo que instaurar nuevas formas de control social- y fomentar la descentralización. En este sentido, orientar la gestión al ciudadano implica planificar las políticas públicas atendiendo la satisfacción de su demanda, a la vez que implementar

⁹⁸ Ley de Maternidad Gratuita, Art. 2. Aprobada el 23 de Julio de 1998, RO. 381 del 10 de agosto de 1998.

⁹⁹ Bono de Desarrollo Humano, Acuerdo Ministerial N° 512, agosto del 2003.

un adecuado control del efectivo cumplimiento de los objetivos establecidos en ese sentido. Ya no se trata meramente de cumplir con los procedimientos burocráticos sin importar si los fines se cumplen o no, sino que la gestión debe necesariamente orientarse a la obtención de resultados concretos.

5. Iniciativas recientes en materia de transparencia y participación

Si entendemos a la rendición de cuentas como la obligación periódica e institucionalizada que tienen las entidades y los funcionarios públicos de informar sobre las decisiones adoptadas, las razones de dichas decisiones y los costos generados, se trata de un aspecto fundamental para el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la gobernabilidad en general. De ahí que el control de la corrupción y la transparencia pasen necesariamente por mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas.

La transparencia presupuestaria tiene especial importancia ya que en ella se visualizan las reales prioridades y compromisos de un gobierno, se evalúa quiénes ganan y quiénes pierden con la distribución de los recursos públicos, y se analiza el grado de eficiencia y eficacia del gasto público.

En lo referente a la base normativa sobre transparencia y rendición de cuentas se han realizado avances significativos con la promulgación de la LOREYTF y con la Ley de Acceso a la Información (LAI). A continuación se describen las principales innovaciones y las limitaciones en su aplicación.

En ambas normativas se establece que el Estado garantizará el **libre acceso a la información**, y el **control ciudadano** de la gestión pública y la **acción pública** para denunciar las violaciones o transgresiones a la norma. Con esta legislación se facilita la fiscalización de la administración pública y de los recursos públicos, creando bases para un verdadero control social y facilitar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general.

No obstante, en el Art. 18 de la LAI se establece como “Información Reservada” la referente a defensa nacional y aquella información que cada institución semestralmente la declare como tal y permanecerá con tal carácter hasta un período de quince años desde su clasificación.

El Presidente, los prefectos, los alcaldes y los responsables de las entidades autónomas deben divulgar los planes que hubieren elaborado, incluidos los de reducción de deuda si fuere del caso e informar trimestralmente a la ciudadanía sobre los resultados de evaluación de los planes y respecto de los correctivos que se realicen. Esto se ha cumplido parcialmente por algunas autoridades, sobre todo del nivel local.

Las máximas autoridades de cada entidad del sector público deben proveer información presupuestaria, financiera y contable al MEF dentro de los 30 días del mes siguiente, y trimestralmente la información de la ejecución de sus planes operativos y de los planes de reducción de la deuda para fines de consolidación y divulgación. Se estableció que si no remiten la información hasta 15 días después del plazo establecido, el MEF suspenderá la entrega de asignaciones del Presupuesto hasta que la remitan.

Las instituciones públicas han empezado a enviar información de sus estados presupuestarios y financieros al MEF. Se está generando una cultura de rendición de cuentas, con base a la aplicación de la sanción de suspensión de las transferencias. Sin embargo, éstas sólo se aplican cuando existen problemas de liquidez en el Tesoro de la Nación y con cierto grado de discrecionalidad. Adicionalmente, persisten problemas de falta de capacidad institucional por parte del MEF para verificar la calidad y consistencia de la información enviada.

La calidad, consistencia y la oportunidad de la información presupuestaria que las instituciones públicas provean es indispensable para la rendición de cuentas ya que permite identificar y analizar a tiempo los vacíos que puedan generarse a lo largo del proceso presupuestario, y ofrece a la población una herramienta para la participación ciudadana en el proceso presupuestario.

La normativa también estipula que el MEF debe establecer un **sistema oficial de información** que incluya información relativa al cumplimiento de lo dispuesto en la LOREYTF, decisiones sobre tarifas y precios públicos, venta de activos públicos, información detallada de recompras de deuda realizadas y de los refinanciamientos realizados.

El MEF cuenta con un portal en Web, en el que transparenta la información institucional, la ejecución presupuestaria en formularios predefinidos provistos en formato PDF, e información sobre los Gobiernos Seccionales. A pesar de esto, la información fiscal aún se encuentra dispersa en diferentes sistemas, es así como en Web del SIGEF, se encuentra información sobre el presupuesto y su ejecución, en el SIGOB se ingresó durante un tiempo la información de Inversión Pública; en Web del Frente Social existe información sobre el gasto social, etc. Esta dispersión, evidentemente, dificulta la transparencia y un efectivo control social.

Actualmente, el grado de cobertura del SIGEF es de aproximadamente del 95% del presupuesto del Gobierno Central.¹⁰⁰ Las principales ventajas del sistema es que ha permitido integrar la información contable y presupuestaria de las entidades públicas; y ha facilitado la descentralización operativa de las unidades ejecutoras. El SIGEF, al ser una herramienta transaccional de uso interno, no permite transparentar la información presupuestaria de una manera amigable, sistemática y periódica para usuarios externos. La información se presenta de manera muy agregada y en formularios predefinidos en formato PDF.

A partir del 2004, el MEF implementó en su hoja Web el Sistema de Información de Gobiernos Seccionales en la que publica periódicamente información de ingresos y gastos;

¹⁰⁰ www.sigef.gov.ec

seguimiento a las transferencias y a los límites de endeudamiento;¹⁰¹ indicadores de alerta temprana en gestión financiera y endeudamiento; y estimación de la capacidad de pago subnacional. Los beneficios que proporciona el sistema es que permite a los usuarios realizar búsquedas dinámicas y bajar la información en formato Excel. De esta manera la sociedad civil puede realizar control social de los recursos públicos en los gobiernos subnacionales y el MEF cuenta con una herramienta que le proporciona criterios técnicos transparentes para la priorización de la inversión, el otorgamiento de garantías y contribuye a la sostenibilidad fiscal bajo un proceso de descentralización. Las principales limitaciones con las que cuenta el Sistema, es la calidad de la información que remiten los gobiernos subnacionales, la debilidad institucional para la actualización de la información y el bajo acceso de la población al Internet.

Buscando compensar en algo esta última restricción, en mayo del 2005 se realizó una publicación en las Cartillas Macroeconómicas del OPF sobre información de Gobiernos Seccionales, orientado a otros grupos meta como son universidades, colegios, profesionales, etc.

Por otra parte, la mayoría de las instituciones públicas han implementado hojas web en las que transparentan información pero no al detalle estipulado en la LAI. Poco o nada se ha trabajado para poner a disposición del público información por otros medios que no sea el Internet.

En lo referente a la participación ciudadana en el proceso presupuestario, no existe un marco legal que la regule. A nivel del presupuesto del gobierno central, esta participación se ha limitado a diálogos organizados por el OPF con el MEF y el Congreso sobre la proforma presupuestaria. Sin embargo, estos diálogos no han sido institucionalizados y sus resoluciones no son vinculantes.

En el nivel local existen varios ejemplos de presupuestos participativos, los mismos que han estado limitados a la priorización de los gastos de inversión y con escasa o nula participación en la ejecución o control de lo decidido por ellos. Uno de los principales desafíos es incorporar la participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario nacional y subnacional, lo que permitiría incorporar las reales necesidades de la población y fortalecer la democracia.

El OPF, como sociedad civil organizada, ha contribuido al diálogo sobre las finanzas públicas mediante foros, difusión de temas fiscales de una manera sencilla, y ha realizado un acompañamiento crítico a los hacedores de la política fiscal, concretamente el MEF.¹⁰²

Si bien la participación de la ciudadanía es aún limitada, en una democracia representativa como la ecuatoriana, las necesidades y prioridades de la población deberían ser representadas por los diputados del Congreso Nacional. Quienes son los que conocen, aprueban el presupuesto y realizan la fiscalización del mismo, pero esto no es así, debido principalmente a la fragmentación de la sociedad y al clientelismo

Por lo expuesto, entre otros criterios, es que el Ecuador ha sido calificado en último lugar en el Índice de Transparencia Presupuestaria de América Latina.¹⁰³ Para dicho índice se ponderaron criterios como la participación ciudadana, la rendición de cuentas, sistemas de información, calidad de información, los organismos de control, y la relación Ejecutivo/Legislativo.

Los temas ligados a la transparencia fiscal son nuevos en el Ecuador y aún queda mucho por hacer. La transparencia debe involucrar a todos los actores, no solo a los gobiernos y ejecutores, quienes han estado muchas veces en la mira de las críticas. Es importante incorporar en el debate a instituciones importantes para mejorar la transparencia, como por ejemplo el Congreso Nacional y la Contraloría General del Estado.¹⁰⁴ Todos los niveles del gobierno deben ser parte del esfuerzo por transparentar el uso de sus recursos y evaluar si responden a las necesidades de la ciudadanía.

¹⁰¹ En cumplimiento a la Ley de Responsabilidad Fiscal.

¹⁰² Marx Carrasco, Foro de Transparencia de la Política Fiscal, 25 de noviembre del 2004, Cuenca.

¹⁰³ Índice Latinoamericano de Transparencia presupuestaria, una comparación de 10 Países, 2003.

¹⁰⁴ Fernando Cordero, Foro de Transparencia de la Política Fiscal, 25 de noviembre del 2004, Cuenca.

Una información fiscal oportuna y confiable, accesible sin restricciones ni condicionamientos, abonará a la confianza de la sociedad frente a la acción del Estado para el uso adecuado de los dineros públicos, y en la formación de una nueva cultura para el pago voluntario de los impuestos como una obligación ciudadana.

6. Conclusiones y recomendaciones

En el contexto de una economía mundial que tiende a la globalización y en un país dolarizado, donde los instrumentos de política económica, como son los monetarios y externos están limitados, es vital la importancia que tiene la política fiscal, en particular de su principal instrumento, el presupuesto; y su efecto en el desenvolvimiento macroeconómico del país.

Un manejo eficaz del presupuesto implica un esfuerzo en todas sus fases por obtener más ingresos permanentes, asignar eficientemente los recursos públicos y entregarlos oportunamente a las unidades ejecutoras para proveer, en las cantidades y calidades necesarias, los servicios a su cargo, controlar el gasto, y rendir cuentas sobre su uso.

El Ecuador ha funcionado en base a un modelo en el cual los incrementos en los ingresos han servido para financiar gastos inflexibles, profundizando aún más el marcado divorcio entre la planificación de mediano plazo y la presupuestación, generando a su vez en todo el sector público ecuatoriano ambigüedad, duplicidad de funciones, subjetividad para analizar los resultados y un imperceptible impacto social, económico y político de las políticas públicas aplicadas y del presupuesto fiscal.

Por su parte los mecanismos sostenibles de financiamiento, como son la generación de ingresos tributarios y/o el control del gasto han sido relegados y se ha optado, principalmente, por el de la deuda

pública. Lo que pone en peligro la sostenibilidad de las cuentas fiscales, ya que una proporción creciente de los ingresos es absorbida por el servicio de la deuda. Es importante que las autoridades de turno comprendan la importancia de fortalecer la percepción de solvencia del Estado y dar un ambiente de seguridad jurídica, que permitan atraer la inversión y acceder a fuentes adecuadas de financiamiento.

Uno de los principales avances que realizó el país en vías de asegurar la sostenibilidad fiscal fue la promulgación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia fiscal, a pesar de su limitada aplicación y de las modificaciones propuestas a la misma. Es indispensable avanzar en el desarrollo de las instituciones y en la construcción de procedimientos presupuestarios idóneos que permitan su implementación dentro del sector público.

Como se ha podido apreciar a lo largo del trabajo, en la normativa presupuestaria existen conceptos innovadores y deseables para la política presupuestaria. Sin embargo, en la práctica no son aplicados, o existe una excesiva discrecionalidad en su aplicación. El Ejecutivo, en coordinación con el Legislativo, debería propiciar la depuración técnica de la legislación, con el objetivo de limitar al máximo la discrecionalidad al momento de elegir la norma aplicable.

Dado el alto grado de inflexibilidad presupuestaria es necesario partir de presupuestos base cero, que permitan iniciar un diálogo político/técnico sobre cuáles son los fundamentos teóricos y de equidad para orientar los fondos a los sectores que reciben las preasignaciones y cuáles son los criterios para elegir a esas instituciones o provincias. Esto permitirá orientar la política fiscal en función de objetivos de mediano plazo a través de presupuestos plurianuales, con supuestos económicos prudentes, enfocarse en los resultados, aumentar la transparencia presupuestaria y modernizar las prácticas de gestión presupuestaria.

Al analizar los resultados de la ejecución presupuestaria con los períodos presidenciales, podemos ver que el país se caracteriza por el llamado “ciclo político de la economía” y sus dos efectos más notables: el efecto “monumento” y el efecto “funeraria”. En el primer caso, se trata de acciones de política económica destinadas a levantar la imagen del gobernante y en el segundo, aunque parezca increíble, de aquellas acciones orientadas a dificultar la gestión del próximo gobierno. Un ejemplo claro de este fenómeno fue una declaración de un ex-presidente en la que expresó “...que no iba a dejar tendida la mesa al gobierno entrante...”. Es necesario tener políticas de Estado y no de Gobierno, que busquen el bienestar común en toda la gestión pública y no el trasladar el problema para el próximo gobierno o a las próximas generaciones, en desmedro de un buen funcionamiento y organización de las finanzas públicas.

En lo referente a la función de evaluación presupuestaria, es necesario fortalecer al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General del Estado para que asuman, de manera eficaz, oportuna y transparente, las atribuciones de evaluación, control y fiscalización presupuestarios. Además, se requiere optimizar el uso de recursos públicos mediante compromisos de mayor eficiencia, para lo cual se necesita implementar técnicas de medición y evaluación de desempeños institucionales. Para mejorar este tipo de evaluaciones, es ineludible crear las condiciones para que en la discusión, la formulación presupuestaria de recursos esté centrada en los programas, servicios y productos esperados, mediante una evaluación previa que justifique el por qué de dichos programas.

A pesar de la expedición de la LOREYTF y de la Ley de Acceso a la Información, el proceso presupuestario tiene un bajo grado de transparencia, no siempre sujeto al cumplimiento de la normativa respectiva, y con escasa participación ciudadana. Mas la transparencia no es suficiente; se precisan además acciones orientadas hacia el bien común que incidan en las finanzas públicas y reduzcan las inequidades del PGE, para lo cual es necesario un pacto fiscal y social. Hace falta promover desde el Estado y de las diferentes organizaciones, la sensibilización y capacitación

intensiva de la sociedad civil sobre el proceso presupuestario, a fin de permitir el debate informado y la participación proactiva en el tema.

En general, a lo largo del estudio se puede apreciar la fuerte preponderancia del Ejecutivo, especialmente del Ministerio de Economía y Finanzas, y una marcada debilidad institucional en el resto de actores del proceso presupuestario, incluyendo al propio Congreso. Dada la debilidad institucional y la alta rotación de los responsables del manejo económico es necesario fortalecer las instituciones económicas con personal técnico especializado que trabaje en función de resultados de largo.

Es interesante resaltar, que en el caso ecuatoriano a pesar de la fuerte centralización de la política fiscal, en el Ejecutivo y en particular en el Ministerio de Economía y Finanzas, no se han logrado llevar a la práctica muchas normas que se han desarrollado y que garantizarían una sostenibilidad fiscal por la inestabilidad política, las debilidades institucionales, resistencias de grupos de poder y la falta de consensos y liderazgo.

Es necesario aumentar la eficiencia poniendo un mayor énfasis en la función gerencial del presupuesto, mejorando las relaciones de confianza entre los responsables institucionales y la autoridad económica, readecuando la distribución de responsabilidades, a través de una mayor descentralización y flexibilidad en la formulación y ejecución del presupuesto.

Es imprescindible el replanteamiento del proceso de toma de decisiones en el Sector Público, para aprovechar los espacios de gobernabilidad que existen en las instituciones. El mejoramiento de la gestión fiscal a través de las alternativas esbozadas, es necesario abordarlo bajo un enfoque sistémico, donde es necesario fortalecer a las instituciones públicas y donde se debe consolidar las estructuras de representatividad democrática, en su capacidad de respuesta a los problemas de los grupos sociales más necesitados; para que no privilegie los particulares intereses políticos, sociales y económicos; sino que se oriente a una visión de país de largo plazo que apunte al crecimiento económico y al bienestar colectivo de todo el país.

Solo así el presupuesto se tornará en un elemento clave para la consolidación de la democracia y la gobernabilidad, de manera que el Estado pueda aumentar la capacidad de procesar los conflictos y presiones, no solo en el ámbito político sino también en el económico y social, a través de prácticas democráticas y mecanismos institucionales.

Bibliografía

- Asociación paraguaya de presupuesto público, Presupuestos Plurianuales no son suficientes: experiencia Chilena, <http://personales.conexion.com/py/tato/apapp/plurianuales.htm>
- Banco Central del Ecuador, Memorias Anuales 1997 a 2003, Quito.
- Banco Mundial, Ecuador (2005), Creating Fiscal Space por poverty reduction, Fiscal management and public expenditure review, pág. 27, febrero, Quito.
- Bono de Desarrollo Humano (2003), Acuerdo Ministerial N° 512, agosto.
- Coello, Raquel (2005), Incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto, septiembre, Quito.
- Carrasco, Marx (2004), Foro de Transparencia de la Política Fiscal, 25 de noviembre, Cuenca.
- Carrera, Jaime (2004), En 20 años de Presupuestos del Estado. Ha cambiado algo?, Revista Gestión, febrero, Pág. 41, Quito.
- Von Haldenwang, Christian (2004), Una mirada sistémica al fomento del Good Governance en América Latina, Santiago de Chile, abril.
- Constitución Política del Estado, 1997, Quito.
- CORDES (1999), La Ruta de la Gobernabilidad, Informe final del Proyecto “CORDES-Gobernabilidad”, Pág.409 – 411, febrero.
- Echeverri, Juan Carlos, Leopoldo Fergusson, Pablo Querubín (2005), La batalla política por el presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o supervivencia fiscal, Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- ILPES – CEPAL (2004), Panorama de la gestión pública, mayo.
- Ley de Administración Financiera y Control
- Ley de Maternidad Gratuita (1998), RO. 381 del 10 de Agosto de.
- Ley de Presupuestos del Sector Público (1992), Registro Oficial Suplemento 76, 30 de noviembre.
- Ley de Régimen Provincial (2001), Codificación N° 000. RO/ 288 de 20 de marzo.
- Ley de Régimen Municipal (2004), incluye las reformas del RO 429 diciembre.

- Ley de Reordenamiento en Materia Económica (1998), RO. 78-17 del 2 de diciembre.
- Ley de Transparencia y acceso a la información (2004)n, Suplemento R.O. 18 de mayo
- Ley Orgánica de Responsabilidad (2002), Estabilización y Transparencia Fiscal, mayo.
- Ley para la Transformación Económica (2000), Ley 2000-4, 13 de marzo.
- Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas (1999), Suplemento RO. N° 181 del 30 de abril.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2001), Acuerdo Ministerial 182, Registro Oficial Suplemento 249 de 22 de enero.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2005), Proyecto de Reforma a la LOREYTF, mayo.
- ___(2004a), Justificativos de ingresos.
- ___(2004b), Preasignaciones: ingresos y gastos atados a fines específicos contemplados en el PGE y fuera de él, Quito, septiembre.
- ___(2001), Normativa del Sistema de Administración Financiera, Acuerdo Ministerial 182, Registro Oficial Suplemento 249 de 22 de enero.
- Mosquera, Roberto (2004), Los Impuestos como estabilizadores Automáticos de la Economía: Análisis de la Carga Tributaria el Ecuador, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, marzo.
- Observatorio de la Política Fiscal (2003), Publicación Mensual, octubre.
- Olivieri Alicia, Reforma del Estado y Presupuesto Público. Una relación necesaria, www.santafe.gov.ar/tribunal/congreso/data.
- PNUD (2004), La Democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, abril, Lima – Perú.
- Rivera, Patricio, Xavier León (2005), Impacto Macroeconómico de una Cesación de Pagos de Deuda en la Economía Ecuatoriana, marzo, Documento sin publicar.
- Santiso, Carlos (2005), Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process, Paper prepared for the XVII Regional Seminar on Fiscal Policy, United Nations Economic Commission for Latin America (ECLAC), Santiago de Chile, 24-27 January.
- Tomaselli, Andrés (2004), La equidad de las transferencias del Gobierno Central hacia los Gobiernos Seccionales: El caso ecuatoriano durante el período 1990 – 2002, Pontificia Universidad Católica, Quito.
- UNIFEM (2005), Presupuestos Sensibles al Género, septiembre.
- ___(2000), Presupuesto con enfoque de género: herramientas metodológicas, diciembre.
- Valdivia, Gonzalo (2001), Presupuestos plurianuales no son suficientes: Experiencia Chilena, IV SEMINARIO NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO, 7 y 8 de Septiembre, Paraguay.
- Varios, Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, una comparación de 10 Países, Oct. 2003, México. www.respondanet.com/spanish/Spanish.pdf
- www.mef.gov.ec
- www.bce.fin.ec
- www.tse.gov.ec
- www.sigef.gov.ec
- www.conamu.gov.ec

I L P E S



Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados:

1. Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
2. Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
3. Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
4. Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
5. Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
6. Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
7. La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$10.00), 2000 [www](#)
8. Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$10.00), 2001 [www](#)
9. Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales Number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
10. Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales Number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
11. The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales Number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
12. Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$10.00), 2001 [www](#)
13. Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
14. Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$10.00), 2001 [www](#)
15. Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
16. Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
17. El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
18. Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
19. Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
20. La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
21. ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
22. El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
23. Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)

24. Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un cluster eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
25. Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
26. Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
27. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
28. Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
29. Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P, LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
30. Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
31. La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L. 1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), No de venta: S.03.II.G.32 (US\$10.00), 2003 [www](#)
32. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1870-P; LC/IP/L.221), N° de venta S.03.II.G.41 (US\$10.00), 2003 [www](#)
33. Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina, Iván Silva Lira, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), N° de venta S.03.II.G.47 (US\$10.00), 2003 [www](#)
34. Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002, Pablo Gerchunoff, Esteban Greco, Diego Bondorevsky, (LC/L.1885-P; LC/IP/L.226), N° de venta S.03.II.G.50 (US\$10.00), 2003 [www](#)
35. Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, (LC/L.1900-P; LC/IP/L.227), N° de venta S.03.II.G.60 (US\$10.00), 2003 [www](#)
36. Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A., Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1934-P; LC/IP/L.228), N° de venta S.03.II.G.93 (US\$10.00), 2003 [www](#)
37. Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte, Luis Mauricio Cuervo G., (LC/L. 1979-P; LC/IP/L.231), N° de venta S.03.II.G.138 (US\$10.00), 2003 [www](#)
38. Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, Iván Finot, (LC/L.1986-P; LC/IP/L.232), N° de venta S.03.II.G.147 (US\$10.00), 2003 [www](#)
39. La gestión pública en la Región Metropolitana de Santiago de Chile: aproximación a través del caso ambiental, Rodrigo Núñez, LC/L.1987-P; LC/IP/L.233, N° de venta S.03.II.G.148 (US\$10.00), 2003 [www](#)
40. Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2008-P; LC/IP/L.236), N° de venta S.03.II.G.169 (US\$10.00), 2003 [www](#)
41. Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2018-P; LC/IP/L.238), N° de venta S.03.II.G.179 (US\$10.00), 2003 [www](#)
42. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Iván Silva Lira, (LC/L.2019-P; LC/IP/L.239), N° de venta S.03.II.G.181 (US\$10.00), 2003 [www](#)
43. Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.2020-P; LC/IP/L.240), N° de venta S.03.II.G.182 (US\$10.00), 2003 [www](#)
44. La cuestión regional y local en América Latina, Luis Lira Cossio, (LC/L.2023-P; LC/IP/L.241), N° de venta S.03.II.G.187 (US\$10.00), 2003 [www](#)
45. Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin American countries, Ricardo Martner and Varinia Tromben, (LC/L 2145-P; LC/IP/L.244), Sales Number S.04.II.G.73 (US\$10.00), 2004 [www](#)
46. La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el “pecado original”, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2150-P; LC/IP/L.246), N° de venta S.04.II.G.75 (US\$10.00), 2004 [www](#)
47. La relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes, Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez, (LC/L.2201-P; LC/IP/L.248), N° de venta S.04.II.G.126 (US\$10.00), 2004 [www](#)
48. Capital institucional y desarrollo productivo. Un enfoque de políticas públicas, Eugenio Lahera, (LC/L.2223-P; LC/IP/L.251), N° de venta S.04.II.G.141 (US\$10.00), 2004 [www](#)
49. Desarrollo económico local y fomento productivo: la experiencia chilena, Iván Silva y Carlos Sandoval, (LC/L.2279; LC/IP/L.252), N° de venta S.05.II.G.60 (US\$10.00), 2005 [www](#)
50. Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2321-P; LC/IP/L.256), N° de venta S.05.II.G.64 (US\$10.00), 2005 [www](#)
51. Funciones básicas de la planificación económica y social, Juan Martin, (LC/L.2363-P; LC/IP/L.260), N° de venta S.05.II.G.102 (US\$10.00), 2005 [www](#)

- 52 El falso espejo de la ciudad latinoamericana, Luis Mauricio Cuervo, (LC/L.2417-8, LC/IP/L.264) N° de venta: S.05.II.G.164 (US\$10.00), 2005 [www](#)
- 53 Política fiscal y protección social, Ricardo Martner, Eduardo Aldunate, (LC/L.2485-8, LC/IP/L.267) N° de venta: S.06.II.G.17 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 54 Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal, Isaac Umansky, (LC/L.2486-8, LC/IP/L.268) N° de venta: S.06.II.G.19 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 55 Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia, Sorely Martínez y Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2495-P; LC/IP/L.269) N° de venta: S.06.II.G.60, 2006 [www](#)
- 56 Globalización y territorio, Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2508-P, LC/IP/L.271) N° de venta: S.06.II.G.36 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 57 Gobernabilidad fiscal en Ecuador, María Dolores Almeida, Verónica Gallardo, Andrés Tomaselli (LC/L.2529-P, LC/IP/L.272) N° de venta: S.06.II.G.56 (US\$10.00), 2006 [www](#)

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: