

Carlos Arcos Cabrera

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN

Diego Aulestia Valencia

Gerente General del Banco del Estado

Arturo Villavicencio Vivar

Vicerrector del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN

Fernando López Parra

Decano General Académico - IAEN

Carlos Marchán Romero

Decano General de Investigación - IAEN

Guadalupe Soasti Toscano

Decana Centro de Educación Continua - IAEN

Planificación, Desarrollo y Proyectos de Inversión Pública

3

Finanzas Públicas para Gobiernos Autónomos Descentralizados

Colección
Nuevo Estado



Primera Edición, 2011

336

B86285f

Brito, Erika Et. al.

Finanzas Públicas para Gobiernos Autónomos Descentralizados/ Erika Brito Et. al.
1ª. Ed. —Quito: Editorial IAEN, 2011.

260 p.; 21 x 29,7 cms (Colección Nuevo Estado: Planificación, Desarrollo y Proyectos de Inversión Pública, N.º 3).

ISBN: En trámite

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 2. HACIENDA PÚBLICA
3. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA 4. PRESUPUESTO 5. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
6. GOBIERNOS AUTÓNOMOS I. Título

© De esta edición: IAEN

Instituto de Altos Estudios Nacionales
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua esq.
Telf: (593) 02 2464201 / 02 2260008
www.iaen.edu.ec

Equipo Académico

Autores

Erika Brito
Gabriela Córdova
Gabriela Carrillo
Marco Baquero
Fabián Carrillo
Lenin Parreño

Edición pedagógica

Dalia María Noboa C.

Equipo Editorial - IAEN

Coordinación editorial

Paquita Troya Fernández
(593) 02 2260011. Extensión 208
Correo electrónico: paquita.troya@iaen.edu.ec

Diseño gráfico y diagramación

Henry Rengifo Fernández

Diseño de colección y portada

Allen Vallejo

ISBN: en trámite

Imprenta

Departamento editorial - IAEN
Cml. Edmundo Coral
Quito - Ecuador, Septiembre 2011

Prohibida la reproducción parcial o total sin autorización expresa del IAEN.

Debido a la naturaleza de Internet, las direcciones y/o los contenidos de los sitios web a los que se hace referencia en este texto pueden ser modificados o suprimidos.



Si vas a usar este libro, sé ético y cita la fuente. Trabajamos para ti

Presentación

El diseño y desarrollo del curso “Finanzas Públicas para Gobiernos Autónomos Descentralizados” busca proporcionar a los participantes información, fundamentos económicos, financieros y legales, capacidad de análisis y de gestión para comprender la importancia que tiene la administración financiera para el cumplimiento del rol del Estado; y a partir de ello, fortalecer la capacidad institucional de las entidades e instancias a cargo de la administración de los recursos estatales en el ámbito subnacional (regional, provincial, cantonal y parroquial en el ámbito rural). A través de este proceso de fortalecimiento institucional se busca que los Gobiernos Autónomos Descentralizados-GAD's del país se transformen efectivamente en elementos claves para la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social planteados en la Constitución Política del Ecuador.

En este contexto, se da énfasis a los desafíos que implica para los GAD's lo establecido en las disposiciones constitucionales y legales en vigencia; en un esquema de Gestión Pública por Resultados (GPR), en la aplicación de herramientas que permitan mejorar las relaciones fiscales intergubernamentales (planificación, ingresos, gastos, financiamiento), en el diseño de políticas y en la obtención de financiamiento para incidir positivamente en la calidad de vida de la población, promoviendo a través de la gestión financiera pública principios de equidad, bienestar en el tiempo y la consecución del “Buen Vivir”.

El curso, sobre la base de estos antecedentes, principios y objetivos, está estructurado en cuatro módulos:

- i. Introducción a las finanzas públicas;
- ii. Gestión por Resultados en las finanzas públicas;
- iii. Administración financiera pública, gestión y registro; y,
- iv. Financiamiento para el desarrollo económico y social.

En el primer capítulo se hace una introducción a las finanzas públicas, considerando para ello los elementos básicos asociados a la gestión económica del Estado, el estudio del rol del Estado, la política fiscal, el ingreso y el gasto público analizados desde una perspectiva que incorpora la elección pública, las fallas de mercado y la sostenibilidad fiscal. Adicionalmente se incluye la revisión del sistema de administración presupuestaria, en donde el presupuesto y su ciclo constituyen el tema central. Finalmente se realiza una revisión de los principales elementos del marco legal vigente, básicamente de la Constitución vigente, del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD), y del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, aprobados en 2010.

El segundo módulo busca revisar y analizar los principales conceptos y herramientas dentro del ámbito de la administración financiera pública, de forma que los responsables de la gestión de las instancias descentralizadas de gobierno estén en capacidad de determinar;

medir y analizar los resultados del manejo presupuestario, relacionándolos con planes, programas, proyectos y actividades aprobados en el ámbito subnacional. Adicionalmente se busca estudiar la naturaleza de los diferentes tipos de ingresos y gastos desde la perspectiva de las finanzas públicas y como, a través de su gestión, se contribuye al bienestar de la población, mediante el diseño e implementación de una estructura presupuestaria adecuada que contribuya a una mejor toma de decisiones dentro del esquema legal vigente y al cumplimiento de los objetivos de los GAD's.

El tercer módulo pretende complementar los conceptos básicos de Finanzas Públicas y relacionarlos con las diferentes actividades que realizan los GAD's, de forma que estas herramientas puedan ser utilizadas para una administración eficiente y eficaz de los recursos públicos y, a través de ella, lograr que una gestión financiera pública integral constituya un elemento de fundamental importancia en el diseño e implementación de las políticas públicas en los territorios del país.

Finalmente, el cuarto módulo inicialmente presenta y desarrolla los conceptos básicos relacionados con la deuda pública y las variables económicas que inciden sobre su comportamiento, de forma que se pueda abordar en las siguientes partes de este módulo aspectos analíticos más complejos como son: la sostenibilidad y la dinámica de la deuda, la relación entre endeudamiento y el crecimiento económico, y las alternativas económicas y legales de financiamiento del desarrollo que disponen los GAD's. En este marco analítico se busca entender cómo las políticas fiscales pueden promover sostenibilidad fiscal; así como desarrollar mecanismos para cuantificar la solvencia o sostenibilidad fiscal de largo plazo, a partir de un marco teórico básico que permita analizar diferentes comportamientos del Gobierno y su efecto en la dinámica de la deuda pública. Se analizan algunos indicadores para evaluar la "sostenibilidad fiscal" y comprender los factores que pueden limitar el financiamiento público. Adicionalmente, se busca desarrollar aspectos relacionados con la gestión de la deuda pública, las estrategias, lineamientos e instrumentos utilizados para gestionarla. Su vinculación con la solvencia fiscal e implicaciones con la dinámica de la deuda pública. Se abordan conceptos y variables vinculadas con la gestión de la deuda pública y las estrategias según distintos escenarios. Complementariamente, se hace una revisión de cuál ha sido la gestión de deuda en Ecuador.

Este esfuerzo conjunto del Banco del Estado, como banco de desarrollo encaminado a apuntalar con excelencia el financiamiento de la inversión pública en el país; y, del Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN, en su calidad de universidad de postgrado del Estado, rectora de las políticas de formación y educación continua del Sector público y como responsable de programas de post graduación, capacitación e investigación estratégica para el gobierno y el Estado, que buscan impulsar el diseño e implementación de políticas públicas de gestión de recursos públicos que contribuyan a la consecución de un nivel de desarrollo sostenible con equidad social y regional a nivel del ámbito de gestión de los GAD's , en el contexto de la visión del nuevo Estado del Ecuador.

MSc. Carlos Arcos Cabrera
Rector del IAEN

Diego Aulestia Valencia
Gerente General del BEDE

Índice

Introducción	10
---------------------------	----

Módulo I

Introducción a las finanzas públicas	11
1. Funciones de la Política Fiscal.....	12
1.1 Introducción.....	12
1.2 Principales funciones del Estado.....	19
1.3 Esquema de organización del Estado: descentralización, autonomías y asignación de competencias entre diferentes niveles de gobierno.....	22
1.4 Gasto público: bienes públicos, externalidades, redistribución, análisis costo-beneficio.....	27
1.5 Ingresos: impuestos (eficiencia y equidad), Fundamentos de Política Tributaria, Principios de los Sistemas Tributarios Modernos.....	42
1.6 Ciclo económico y política fiscal: tipos de ciclo, relevancia de la política fiscal.....	59
2. Sistema de Administración Financiera.....	60
2.1 Introducción.....	60
2.2 Objetivos.....	60
2.3 Gestión presupuestaria: Presupuesto (estructura, clasificaciones, indicadores, evaluación).....	61
2.4 Clasificaciones presupuestarias.....	66
2.5 Medición de Resultados y evaluación.....	67
2.6 Crédito público, tesorería, sistemas relacionados (Recursos Humanos-RRHH, compras, administración, proyectos de inversión), y contabilidad.....	69
2.7 Sostenibilidad de las finanzas públicas.....	71
3. El marco constitucional y legal vigente.....	74
3.1 Constitución del año 2008.....	74
3.2 Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD).....	74
3.3 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.....	79

Módulo II

Gestión por Resultados en las Finanzas Públicas	84
1. Formulación, Ejecución y Cierre Presupuestario.....	85
1.1 Introducción.....	85
1.2 Programación y formulación presupuestaria.....	87
1.3 Características del proceso de formulación presupuestaria.....	87

1.4 Ciclo Presupuestario.....	89
1.5 Proceso de programación presupuestaria	92
1.6 Proceso de formulación presupuestaria.....	101
1.7 Partidas presupuestarias.....	106
1.8 Consideraciones importantes en el proceso de la formulación	107
1.9 Presupuesto basado en resultados.....	109
2. e-SIGEF: herramienta para la formulación, la ejecución, el seguimiento y cierre.....	111
2.1 Introducción.....	111
2.2 El Sistema Integrado de Gestión Financiera del Sector Público del Ecuador–e-SIGEF.....	112
3. Gestión por Resultados.....	120
3.1 Introducción	120
3.2 Surgimiento de la Gestión por Resultados (GPR).....	121
3.3 Características de la Gestión por Resultados (GPR).....	122
3.4 Principales actores y sus interrelaciones	123
3.5 Metodología de elaboración y estructura del presupuesto por resultados	134
4. Manejo de Indicadores Financieros y de Eficiencia Administrativa y Operativa.....	151
4.1 Introducción	151
4.2 Aspectos conceptuales de la evaluación del desempeño institucional	152
4.3 Indicadores de desempeño: definiciones, tipología y metodologías	158
4.4 Construcción de indicadores de desempeño	163
4.5 Construir indicadores de resultados	169

Módulo III

Administración Financiera Pública, Gestión y Registro.....	174
1. Contexto general.....	174
2. Normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados	176
3. Evolución de las Finanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	177
4. Relación Presupuestaria Gobierno Central y Gobiernos Autónomos Descentralizados	181
5. Transparencia Fiscal Municipal.....	185
6. Planificación en el Código de Planificación y Finanzas Públicas y Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización.....	186
7. Planificación del Desarrollo y Planificación Estratégica.....	190
8. La Planificación Estratégica y el Presupuesto.....	193
9. La Planificación Estratégica Participativa.....	195
10. Buen Gobierno Municipal.....	197

11. Retos y Desafíos para los Gobiernos Autónomos Descentralizados bajo el Nuevo Esquema que plantea el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización.....	201
12. Fuentes de Financiamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para la gestión de sus competencias.....	202
13. Propuesta del Modelo de Equidad en la distribución de transferencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	208
14. Retos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para asumir Competencias ...	209
15. Los Ingresos Públicos.....	210
16. Principios Tributarios en el Marco de la Capacidad Contributiva.....	222
17. Definición del Gasto Público.....	229
18. Evolución del Gasto Municipal.....	232
19. Evolución del Gasto de los Consejos Provinciales.....	239
20. Evolución de los Gastos de las Juntas Parroquiales.....	241
21. ¿Cómo hacer más eficiente el Gasto Público – Incidencia en el Bienestar?.....	243
22. Definiciones y Características de Contabilidad Gubernamental.....	244
23. Informes Obligatorios.....	254

Introducción

Módulo I

Introducción a las Finanzas Públicas

Presentación del Capítulo

Este capítulo tiene el carácter de introductorio, por lo que pretende dar a conocer los elementos básicos para el manejo de la gestión económica del Estado (ingresos y gastos). Comprende el estudio del rol del Estado, el ingreso y el gasto público analizados desde una perspectiva que incorpora la elección pública, las fallas de mercado y la sostenibilidad fiscal.

Adicionalmente el desarrollo del capítulo incluye la revisión del sistema de administración presupuestaria, en donde el presupuesto y su ciclo constituyen el tema central. Finalmente se realiza una revisión de los principales elementos del marco legal vigente, básicamente de la Constitución vigente, del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD), y del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, aprobados en 2010.

El desarrollo del módulo considera los siguientes temas:

FUNCIONES DE LA POLÍTICA FISCAL	En esta parte revisarán las diferentes concepciones del Estado y cómo ha variado su rol económico en un mundo cambiante, donde se observan fallas de mercado (mercados imperfectos, externalidades, información asimétrica). De igual forma se analizará las instituciones que lo conforman, la eficiencia y equidad, la provisión de bienes públicos, así como su participación en el desarrollo, mediante políticas de gasto público y manejo del déficit fiscal.
SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA	Dentro del sistema de administración financiera se revisará la gestión presupuestaria, los principales conceptos y el ciclo presupuestario, se hará especial énfasis en las restricciones presupuestarias que enfrenta el Sector público y un breve análisis de la sostenibilidad fiscal. Se abordarán temas como responsabilidad y transparencia fiscal.
EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL VIGENTE	Finalmente, se abordarán los cambios fundamentales en el marco legal de las finanzas públicas, enmarcadas en la Constitución de 2008 y reglamentadas a través del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Se hará especial énfasis en lo referente a las competencias, funciones y financiamiento de las finanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados-GAD's.

I. Funciones de la Política Fiscal

I.1 Introducción

“La finalidad del Estado es el bienestar público. El progreso material y la prosperidad de una nación son deseables –sobre todo– en la medida en que contribuyan al bienestar moral y material de todos los buenos ciudadanos.”

*Theodore Roosevelt
26° Presidente de los Estados Unidos
(1858-1919)*

¿Qué es el Estado?

Se tiene una cierta noción de cuáles son las instituciones que lo integran: por ejemplo en el caso del Ecuador: la Asamblea Nacional, el Gobierno Nacional, la Corte Nacional de Justicia, el Consejo Nacional Electoral y un conjunto de instituciones y organismos públicos autónomos. Este conjunto de entidades están básicamente divididas en tres funciones del Estado: Legislativa, Ejecutiva y Judicial. Sin embargo, en el caso del Ecuador de acuerdo al ordenamiento constitucional vigente se incluyen también como funciones del Estado a la Electoral y a la de Participación Ciudadana y Control Social, y las entidades que son parte de ellas.

Existen dos características fundamentales que distinguen a las instituciones que son parte del Estado de aquellas de carácter privado:

- a. En democracia las personas responsables de dirigir las instituciones públicas son electas o nombradas por la persona que resulta elegida por la mayoría de la población. La legitimidad proviene directamente del proceso electoral; mientras que en las empresas privadas los funcionarios responsables son electos o nombrados por los accionistas;
- b. El Estado posee derecho de coerción que carecen las empresas privadas. El Estado tiene el derecho de obligarnos a pagar impuestos, a expropiar terrenos, y a garantizar derechos humanos fundamentales, a través de la promulgación de leyes de carácter general y de cumplimiento obligatorio. En contraste, los intercambios particulares son esencialmente voluntarios.

¿Cuál es el rol del Estado en la economía?

A lo largo de la historia han existido diversos puntos de vista respecto del papel que debería tener el Estado en la organización económica de las sociedades:

- *Mercantilistas*: Predominante en el siglo XVIII, de acuerdo a esta concepción el Estado debía fomentar activamente el comercio y la industria, sobre todo con la finalidad de incentivar el comercio y una balanza comercial positiva, es decir que las ventas al exterior sean mayores que las compras que se hacen de otros países, como medio de acumular riqueza a través del atesoramiento de oro y otros metales preciosos;

- *Adam Smith y la economía moderna:* Según esta concepción, la competencia y el ánimo de lucro lleva a los individuos (que buscaban su propio bien) a servir al interés público, por lo que el Estado debía desempeñar un papel limitado. Sostenía que la economía estaba organizada por fuerzas del mercado, como las de una mano invisible, que orientaban a los individuos a producir lo que deseaba de la mejor manera que sea posible, y al mismo tiempo promover el interés común;
- *Varios pensadores sociales:* Para varios pensadores del siglo XIX, el concepto de la “mano invisible” no era suficiente para explicar la organización social, ya que se preocupaban de las graves desigualdades sociales que mostraban las sociedades modernas. Para ellos la propiedad privada del capital era un problema y no una ventaja como lo pensaba Smith. Dados estos elementos, Marx defendió la intervención del Estado en el control de los medios de producción; mientras que para otros como Robert Owen, la solución no estaba ni en el Estado ni en la empresa privada, sino en la formación de pequeños grupos que cooperaran en interés mutuo.

A partir de esta evolución del pensamiento y del desarrollo económico que presentó la humanidad, especialmente a partir de fines del siglo XIX con la Revolución Industrial, el debate (durante gran parte del siglo XX) se centró en dos temas: (i) la propiedad privada del capital y la libre empresa; y, (ii) el control estatal de los medios de producción; que se manifestó en los años posteriores a la II Guerra Mundial a través de la guerra fría, que evidenciaba la discrepancia manifiesta entre dos visiones de cómo organizar la economía y la sociedad y en este contexto la estructura y el rol que debía tener el Estado. A partir de la caída del muro de Berlín (1989) los países de la antigua Unión Soviética y del denominado Bloque del Este entraron en un proceso de transición desde un sistema centralizado de planificación (con un rol preponderantemente del Estado en la sociedad y en la economía) a un sistema democrático y de mercado, en donde el papel del Estado se redefine y su injerencia absoluta sobre la organización económica se reduce y se reenfoca.

En los países occidentales, el papel económico del Estado también ha cambiado (aunque más gradualmente) y en la mayoría de los casos en el marco de un esquema de organización democrática. Además esta evolución generalmente se ha dado como respuesta a acontecimientos económicos relevantes; por ejemplo la Gran Depresión (de la década de los años 30 del siglo XX), evento económico que mostró que los mercados presentaban fallas significativas y que por sí solos no eran capaces de resolver los problemas de asignación de recursos y menos aún de provisión de bienes y servicios de manera generalizada a la población.

En ese tiempo, John Maynard Keynes reveló la importancia de la intervención del Estado para estabilizar el nivel de actividad económica. De igual manera en esa época se fortaleció la idea que el Estado debe regular al mercado para lograr mejoras en las condiciones laborales; así como a la bolsa de valores y a los sistemas financieros (que en Estados Unidos

se conoce como el New Deal), por la enorme importancia que estos mercados tienen para la asignación de recursos en la economía.

Aunque los fallos del mercado impulsaron a los países occidentales entre las décadas del siglo XX de los 30's y de los 60's a adoptar grandes programas públicos; en los años 70's y 80's las deficiencias de estos programas y los desequilibrios producidos sobre la situación financiera de muchos de estos países, indujeron a los economistas y a los politólogos a investigar también sobre los fallos que podía tener el Estado en su gestión.

Actualmente está muy extendida la idea de que los mercados y las empresas privadas constituyen la clave del éxito de una economía. La esencia de la organización económica actual parte del hecho que es necesario del Estado y del mercado, es decir comprender que el Estado desempeña un papel importante como complemento del mercado como mecanismo de asignación de recursos. Sin embargo, el carácter exacto del papel del Estado y el justo equilibrio con la participación del mercado continúa siendo un motivo de controversia. De hecho la crisis de finales de 2008 y del año 2009 puso en evidencia que esta discusión aún no está zanjada.

El papel del Estado depende del tipo de economía de los países, la mayoría de países occidentales tienen una organización que se denomina como una "economía mixta", es decir muchas de las actividades económicas son realizadas por el sector privado y otras tantas por el Estado (o por el Sector público), el cual al mismo tiempo influye en el comportamiento del sector privado a través de leyes, reglamentos, impuestos y subvenciones. En la actualidad es generalizada la idea de que los mercados y las empresas privadas constituyen la clave del éxito de las economías, mientras que el Estado desempeña un papel importante como complemento del mercado.

¿Por qué un complemento?

Porque, aunque la mayoría de economistas están de acuerdo en que las fuerzas competitivas generan un alto grado de eficiencia y que la competencia estimula la innovación, al mismo tiempo han reconocido que existen varios casos, en los que el mercado no funciona bien. Sin embargo, en la realidad el mercado no es capaz de realizar todas las actividades de forma eficiente. La afirmación de que los mercados por sí solos conducen a una asignación eficiente de los recursos (es decir que se produce lo que los consumidores desean y al menor costo posible) se basa en la condición de mercados competitivos de factores y productos¹, los cuales se caracterizarían por no tener barreras a la entrada (de nuevos productores y consumidores), y que los consumidores y productores deben tener pleno conocimiento del mercado.

Incluso existen casos en los cuales aún cuando no existen barreras de ingreso, las características de la producción o del consumo son tales que no pueden ser provistos por el mercado (por ejemplo la defensa del país o la administración de justicia), es decir no existen mercados para estos productos.

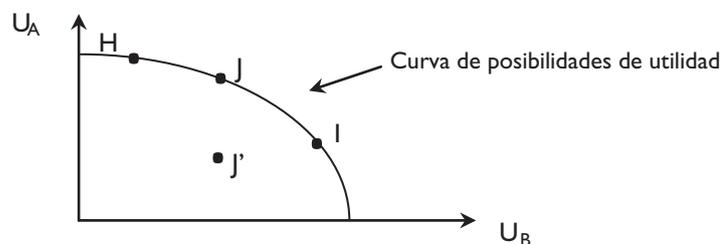
¹ Muchos compradores (hogares) y muchos vendedores (empresas pequeñas), donde cada uno es tan pequeño que no influye en los precios (tomadores de precio), en que todos los hogares y las empresas tienen información perfecta sobre los productos existente en el mercado y los precios que se cobran.

Existen dos teoremas fundamentales sobre la eficiencia de los mercados competitivos (teoremas fundamentales del bienestar):

- a. El primer teorema dice que si la economía es competitiva es *eficiente en el sentido de Pareto*, es decir que los mercados competitivos generan una asignación de recursos tal, que ningún individuo puede mejorar su condición sin afectar a algún otro individuo en la sociedad. Gráficamente se la puede ver mediante la Curva de Posibilidades de Utilidad (CPU), que representa el máximo nivel factible de utilidad que un individuo puede alcanzar, dado el nivel de utilidad de otro individuo (ver Gráfico No. 1), puesto que refleja los puntos en que no se puede mejorar a uno sin empeorar a otro, todos los puntos sobre la CPU representan óptimos de Pareto. La economía por tanto se localizará en dicha frontera y no por debajo de la misma (ya que eso no sería eficiente).

El criterio de Pareto es individualista en dos sentidos: (i) Primero porque se ocupa del bienestar de cada persona y no del bienestar relativo entre diferentes personas; es decir que una situación en donde unos tienen mucho y otros muy poco puede ser un óptimo de Pareto, siempre y cuando para darles algo a los que tienen poco involucre quitarle a los que tienen mucho; y (ii) Segundo porque se basa en la percepción que cada individuo tiene sobre su propio bienestar (esto se basa en el principio de soberanía del consumidor; es decir que cada uno sabe lo que es mejor para sí mismo).

Gráfico No. 1
Curva de Posibilidades de Utilidad



El Gráfico No. 1 muestra la distribución de las utilidades de dos personas: A y B; si la economía quiere incrementar la utilidad de A, necesariamente deberá reducir la de B. Sin embargo afirmar que la economía es "Pareto eficiente" no dice nada respecto a la distribución del ingreso en dicha economía (por ejemplo, no puedo saber si el punto H es mejor que el I), para analizar ese punto intervienen criterios de equidad (y distribución del ingreso). Un punto como J', no es un óptimo de Pareto, porque se puede mejorar la situación de la persona A, manteniendo la de B, al pasar al punto J. El criterio de Pareto tampoco permite elegir entre un óptimo de Pareto como H y un punto como J', porque al pasar de J' a H mejora la situación de la persona A, pero empeora la de B, por lo que no sería una mejora en el "sentido de Pareto".

- b. El segundo teorema, relacionado con la *distribución del ingreso*, dice que si se quiere conseguir una determinada distribución, por ejemplo mejorar la situación de la persona B del ejemplo; se puede redistribuir el ingreso desde A hacia B y a una vez realizada

la redistribución, una economía competitiva puede alcanzar cualquier punto ubicado sobre la CPU, y por tanto eficiente en el sentido de Pareto. Es decir, que el Estado puede realizar una política de redistribución inicial y de ahí en adelante, el mercado competitivo (a través de mecanismos de mercado descentralizados) llevará a la economía a la eficiencia de Pareto, claro está con una distribución diferente a la original.

Por tanto, la política pública es necesaria para guiar, corregir y complementar al mercado en varios aspectos, sobre todo cuando se presentan las principales fallas de mercado:

- *Poder de mercado*: Los mercados funcionan de forma eficiente cuando existe competencia, es decir cuando existen muchos agentes en el mercado y las empresas son “precio aceptantes”. Si los individuos o las empresas tienen el poder para cambiar los precios entonces la asignación de recursos será ineficiente, ya que la empresa puede fijar los precios más altos (que su costo marginal) y ofrecer menos cantidad de producto que una empresa competitiva. Un clásico ejemplo corresponde al caso de los monopolios, en donde existe una sola empresa que controla el mercado (lo que puede ocurrir en un mercado donde la entrada está bloqueada). En estos casos, la empresa controla la cantidad de producción a partir de la eficiencia productiva es decir en el nivel en que el ingreso marginal es igual al costo marginal, y a partir de ello determina el precio sobre la curva de demanda del consumidor. Sin embargo, no puede cobrar lo que quiera si pretende maximizar los beneficios, para ello deberá averiguar las características de la demanda del mercado. La presencia de los monopolios es normalmente regulada, ya que sin la existencia de tal regulación ellos restringen la producción socialmente deseable para aumentar el precio.

En muchos casos, las barreras de entrada a un mercado ocurren cuando se producen “rendimientos crecientes a escala”, es decir cuando el costo de producción (promedio o por unidad) disminuye conforme aumenta el volumen de producción (por ejemplo, es más barato instalar un gran generador eléctrico en una región, que uno en cada barrio); en estos casos, las empresas que tengan una baja producción se enfrentan a costos mucho más altos que las empresas consolidadas con alta producción. Normalmente se conoce como “monopolios naturales” cuando una empresa se consolida como la única del mercado gracias a la presencia de rendimientos crecientes a escala. Es decir, esta empresa puede ofrecer un bien o un servicio a todo un mercado con menos costos que si hubiera varias empresas compitiendo (por ejemplo: el transporte de electricidad, telefonía fija, distribución de agua potable; es decir donde se presentan elevados costos fijos); sin embargo las situaciones tecnológicas cambiantes ha hecho que se replantee la existencia de ciertos monopolios naturales como el caso de los servicios telefónicos.

Monopolio: caso Microsoft

La justicia de los Estados Unidos determinó que Microsoft ejerce un monopolio sobre los sistemas operativos de las computadoras personales y utilizó prácticas desleales con sus competidores, por lo que se obligó a la empresa a dividir sus productos en 2 unidades separadas: una dedicada a la producción del Windows y otra para aplicaciones de ordenadores. El monopolio de Microsoft fue analizado considerando su proporción del mercado en sistemas operativos de computadoras personales (compatibles con Intel), que era extremadamente grande y estable; también se consideró la presencia de barreras de acceso y poder de mercado, que genera que los usuarios no tengan alternativas viables diferentes a Windows.

Sin embargo de esta división, hay características especiales en los mercados tecnológicos, por donde las firmas pueden elegir su propio estándar técnico son mercados donde el ganador toma la mayoría del mercado "winner-take-most". Es decir, la abundancia de aplicaciones escritas en Windows aumenta el valor de Windows e induce a más consumidores a comprar Windows, lo que a su vez aumenta el incentivo para los programadores independientes a escribir aplicaciones para Windows, y esto aumenta las ventas y la porción del mercado para Windows. De igual forma, los consumidores están deseosos de pagar más por la marca que tiene la mayor parte del mercado (dado que tiene asociada más aplicaciones), por lo que las ganancias se incrementan al igual que su proporción del mercado.

Es decir, el control de los monopolios debe ser analizado, no sólo en términos del poder de mercado, sino en la estructura misma del mercado.

- *Externalidades*, cuando la producción o el consumo de algunos bienes o actividades generan consecuencias positivas o negativas que no son captadas por quienes los consumen o producen. Si el Estado no interviene, es probable que el mercado produzca estas externalidades en un volumen insuficiente o en demasía². Es decir, ante la presencia de externalidades, la asignación de recursos del mercado puede no ser eficiente; ya que como no recae en los individuos (o empresas) la totalidad del coste de las externalidades negativas que generan, las realizan en exceso; por el contrario, ante externalidades positivas, como no reciben todo el beneficios que genera la actividad, las realizan en menor cantidad. Este concepto se analizará más adelante con mayor detalle.

² La intervención tradicional del Estado es gravar a quienes generan externalidades negativas y subsidiar a quienes generan externalidades positivas.

Casos de externalidades

Normalmente los ejemplos de externalidades negativas están relacionados con la contaminación, bien sea de agua o de ambiente (atmósfera, ruido, etc.). Por ejemplo el funcionamiento de una discoteca en un barrio residencial, no solamente afecta a su propietario y a los clientes; sino también al vecindario por el ruido que genera, los problemas de estacionamiento y de inseguridad. Para corregir esta externalidad, los Municipios generan ordenanzas para fijar la ubicación de las discotecas, así como garantizar el cumplimiento de normas de construcción (para evitar ruido y de seguridad).

También existen casos en los que no es necesaria la intervención del Estado, sobre todo cuando las partes implicadas no son muchas. Por ejemplo, si un edificio histórico de propiedad privada genera un flujo de turistas importante que beneficia a los negocios situados cerca del mismo, es posible que los propietarios del edificio y los comerciantes del barrio lleguen a un acuerdo para compartir los costos de conservación del mismo, gracias a que su presencia beneficia a todos.

- *Bienes públicos*, los que están muy relacionados con las externalidades. Se define como bien público a un producto cuyo consumo es no rival (el hecho de que una persona lo consuma no impide que cualquier otra persona lo haga también), y no excluyente (es difícil o imposible impedir que se disfrute de un bien público). Un ejemplo de bien público es la defensa nacional. En estos casos el sistema de mercado no consigue señalar claramente las preferencias de los consumidores (tanto en cantidad, como calidad y precio) por el bien. Este concepto se analizará más adelante con mayor detalle.
- *Inexistencia de mercados o mercado incompletos*, obviamente si no existe un mercado no puede haber asignación de recursos y menos que sea eficiente. Siempre que los mercados no suministren un bien o servicio, aún cuando el coste de suministrarlo sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar, existe un fallo de mercado. En la realidad puede que no existan mercados para algunos bienes en respuesta a la incertidumbre y a los elevados costos (ej. Provisión de seguros, créditos para estudios). Una de las justificaciones de los programas públicos es que generan productos que no se ofertan en el sector privado.
- *Información asimétrica*, situación en la cual una de las partes de la transacción tiene información que no está disponible para la otra; ya que la información es, en muchos aspectos, un bien público, ya que al suministrar información a una persona no supone reducir la cantidad que tienen otras. La eficiencia requiere que se difunda gratuitamente o que se cobre el valor real de transmitir la misma. La disponibilidad de mayor información conduce a procesos de toma de decisiones más sustentados y contribuye por tanto a una asignación de recursos más eficiente.

Estas fallas de mercado no son mutuamente excluyentes. En gran medida, la existencia de mercados incompletos se debe a problemas de información. A su vez, la presencia de

externalidades responde a la existencia de mercados incompletos, por ejemplo si existiera un mercado de derechos de pesca, no se pescaría en exceso.

Sin embargo la sola existencia de las fallas de mercado no garantiza que la intervención del Estado. Stiglitz³ distingue cuatro causas de la incapacidad del Estado para cumplir los objetivos:

- a. Información limitada: sobre todo acerca de las consecuencias de las intervenciones estatales, está claro que hay que apoyar a las personas discapacitadas, pero la información limitada puede impedir la distinción entre los verdaderos incapacitados y quienes lo simulan;
- b. Control limitado de las empresas privadas: el Estado no controla totalmente las consecuencias de sus intervenciones (fija precios pero no controla la tasa de utilización);
- c. Control limitado de la burocracia: puede que existan incentivos para actuar a favor de ciertos grupos más que en el de la comunidad;
- d. Limitaciones de los procesos políticos: incluso si hubiera perfecta información de las consecuencias de las medidas, el propio proceso político (y de incentivos nuevamente), plantea problemas; además el electorado suele buscar soluciones sencillas a problemas complejos, dejándose a veces llevar por medidas no realistas.

El reconocimiento de las limitaciones del Estado no implica que no debería intervenir, por el contrario plantea el reto de encontrar la forma en que el Estado y los mercados actúen conjuntamente, reforzándose mutuamente.

1.2 Principales funciones del Estado

Entre las principales funciones del Estado, Musgrave⁴, define tres “brazos” económicos del Estado:

- *Asignación*: el Estado interviene sobre la forma en que la economía asigna los recursos entre bienes privados y bienes públicos, ya sea de forma directa (proveyéndolos, como la educación o defensa) o indirecta (vía impuestos y subvenciones que se destinan a los gastos que constan dentro del presupuesto público); para fomentar unas actividades y desincentivar otras. En este punto se encuentra la provisión de los bienes públicos, así como las políticas de regulación y control;
- *Estabilización*: Mediante el uso de la política económica, cuyo objetivo consiste en que la economía se mantenga en el nivel de pleno empleo con precios estables y una tasa “apropiada” de crecimiento económico. La forma de cómo hacerlo está básicamente relacionada con la gestión macroeconómica;

³ Stiglitz, J., Economía del Sector público, pp.8.

⁴ Musgrave R., y Musgrave P., Hacienda Pública: teórica y aplicada, pp. 7-15.

- *Distribución:* es decir la forma en que los bienes producidos se distribuyen entre sus miembros. Este brazo trata temas como la equidad y la disyuntiva entre equidad y eficiencia (crecimiento). A veces, la consecución de este objetivo se da mediante impuestos progresivos, o prestación directa de servicios.

En la medida en que estos tres grandes objetivos sean distintos, es probable que cualquier medida tomada por el Estado afecte a más de uno; por tanto el diseño de la política pública debe realizarse de forma que permita el cumplimiento de un objetivo, sin obstaculizar a otro.

Las economías no funcionan ordenadamente, sino que se caracterizan por fluctuaciones o por la presencia de ciclos que determinan que pasen de períodos de auge a recesiones, estas últimas generan altos niveles de desempleo y pérdida de producto. Como se mencionó la gran depresión de los años 30's fue una justificación para la intervención del Estado, con la finalidad de mantener el pleno empleo (o al menos un elevado nivel de empleo) y la estabilización del producto generado por la actividad económica. El fomento de este objetivo keynesiano finalmente está a cargo de los funcionarios públicos y exige algunas instituciones específicas. Dichos funcionarios deben ser capaces de modificar el ingreso tributario y/o el gasto público para incidir en la demanda agregada, que principalmente la componen el consumo y la inversión (formación bruta de capital fijo); y, por tanto deben tener información y conocimientos técnicos para adoptar las decisiones correctas.

De acuerdo a la visión actual del papel del Estado en una economía de mercado⁵, las tareas a cumplir son:

- Establecer normas e instituciones que hagan cumplir los contratos y protejan los derechos de propiedad. De igual forma debe establecer normas e instituciones que rijan la extracción y el uso del ingreso fiscal;- Establecer un marco jurídico y regulatorio que reduzca los costos de transacción para quienes operan en el mercado y al mismo tiempo fomente la eficiencia del mercado mediante intervenciones estratégicas en casos de fallas del mercado o a través de la producción de cierta información esencial;
- Suministrar bienes públicos y abordar los casos obvios de externalidades que no pueden resolverse mediante negociaciones entre los involucrados, complementando así al mercado cuando éste falle;
- Promover la estabilidad macroeconómica;
- Promover una distribución del ingreso congruente con la opinión mayoritaria de la sociedad. También debe aportar redes de protección social para quienes corren peligro de quedar por debajo del umbral de pobreza establecido;

Para cumplir estas funciones, el Estado no puede ser estático, su papel debe cambiar en función de la visión social y de acuerdo a los cambios tecnológicos. Por ejemplo, los bienes que son públicos en un período pueden perder esa característica debido a cambios

⁵ Tanzi, V., El papel del Estado y la calidad del Sector público, Documento de trabajo FMI, pp.6.

tecnológicos. Por tanto, la calidad del Sector público debe evaluarse a la luz de los objetivos y prioridades del Estado en un momento determinado. Esos objetivos pueden variar de acuerdo con las necesidades (dinámicas) de un país.

El Estado desempeña su papel a través de una serie de normas, leyes e instituciones que orientan y conforman el Sector público. Cuanto mayor sea la calidad del Sector público, más fácil será para el Estado impulsar su papel. Hay que diferenciar a la calidad del Sector público con la calidad de la política económica. Un Sector público de alta calidad es simplemente el instrumento que facilita la formulación e implementación de las políticas del Estado; pero no necesariamente su presencia conlleva a políticas económicas correctas. Sin embargo, cabría esperar una gran correlación entre la calidad del Sector público y la calidad de la política económica, ya que si se aplicara con frecuencia políticas erróneas, sería difícil decir que es un sector con calidad en su estructura.

En los países democráticos y con economías de mercado, la amplitud del Estado en la economía se fija en la Constitución en primer lugar y después en una serie de leyes y reglamentos (que deben ser coherentes con los principios constitucionales, y al mismo tiempo ser claras y no contradictorias entre ellas), que establecen reglas de juego que orienten las acciones de los agentes económicos (tanto individuos como empresas), y la gestión de las instituciones del Estado. Ahora bien, la normativa es tan fundamental como su cumplimiento a través de instituciones encargadas de ejecutarlas con eficiencia y de la existencia de controles y de mecanismos para hacerla cumplir o sancionar su incumplimiento. El Sector público está compuesto por varias instituciones, su funcionamiento y eficiencia son, en gran medida, los que determinan la calidad del Sector público.

La calidad del Sector público puede verse afectada por la inexistencia de algunas instituciones esenciales o por el incorrecto funcionamiento de las mismas. El funcionamiento de las instituciones públicas depende de numerosos factores, como: (i) la tradición y el prestigio; (ii) los recursos de que disponen y la discrecionalidad en su utilización (para contratar funcionarios capacitados y remunerarlos adecuadamente); (iii) la claridad de su mandato (independencia política); (iv) su organización; (v) los incentivos; (vi) la calidad de sus autoridades y personal en general; y, (vii) la libertad de que gocen en cuestiones de reorganización.

Por otro lado, en los últimos años, se ha iniciado un movimiento para concentrarse más en los resultados del Sector público (gestión por resultados); a través de la evaluación del gasto público en función de su economía, eficiencia y eficacia. Para ello se utilizan una serie de indicadores cuantitativos del desempeño del Estado (medida como relación entre el gasto en una determinada categoría; por ejemplo, salud y educación, y el resultado de ese gasto; es decir, las vidas salvadas, el éxito quirúrgico, la reducción de la incidencia de ciertas enfermedades, los logros educativos, la generación de infraestructura y su impacto sobre el crecimiento económico, entre otras); así como el análisis del costo de las actividades del Sector público.

Adicionalmente, para la medición de la calidad del Sector público se está considerando el rol del ciudadano como el usuario y beneficiario de las instituciones, para lo cual se

diseñaron indicadores de preferencia del consumidor. Otro tema fundamental constituye la transparencia de la política fiscal y las instituciones fiscales; ya que a mayor transparencia, mayor calidad. El cuadro No. 1 resume la forma de medición acerca de la calidad del Sector público.

Cuadro No. 1
Medición de la calidad del Sector público



Fuente: Tanzi, V., El papel del Estado y la calidad del Sector público

Para el cumplimiento de sus funciones, el Estado necesita obtener recursos. En principio, los podría obtener directamente obligando a los individuos a aportar su tiempo y riqueza a la producción del bien necesario, como ocurre con el servicio militar obligatorio o con algunas formas de expropiación. Sin embargo, una alternativa más eficiente es que los obtenga mediante la aplicación de impuestos, de forma que la gestión del Estado hace necesario un sistema tributario eficiente.

Finalmente, cabe señalar que el análisis de las actividades económicas del Sector público tiene dos aspectos adicionales: (a) el enfoque normativo, que se ocupa de lo que “debería hacer” el Estado; y (b) enfoque positivo, que describe y explica lo que “es”, o lo que en realidad hace el Estado así como sus consecuencias.

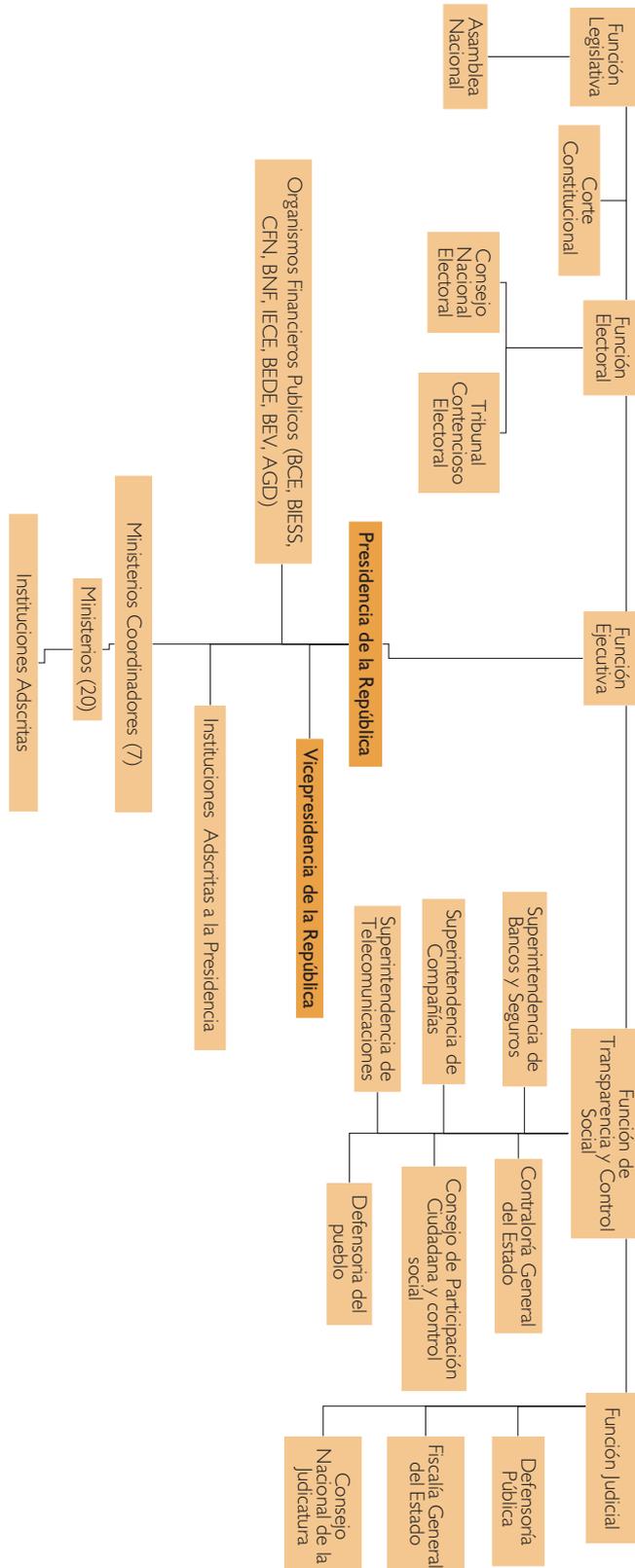
1.3 Esquema de organización del Estado: descentralización, autonomías y asignación de competencias entre diferentes niveles de gobierno

Para estudiar el Sector público es importante analizar cómo se encuentra organizado. Se define al gobierno por las funciones que cumple: básicamente prestar bienes y servicios fuera del mercado para el consumo colectivo y transferir el ingreso. Estas actividades se financian principalmente con gravámenes obligatorios (impuestos).

El gobierno también desempeña funciones auxiliares (paga prestaciones de la seguridad social, vende bienes y servicios a otros sectores, entre otras).

El siguiente cuadro resume la estructura orgánica del Sector público ecuatoriano, dentro de la Función Ejecutiva se encuentran tanto los organismos financieros públicos (Banco Central del Ecuador-BCE, Banco del IESS-BIESS, Corporación Financiera Nacional-CFN, Banco Nacional de Fomento-BNF, Banco del Estado-BEDE, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas-IECE, Banco Ecuatoriano de la Vivienda-BEV y la Agencia de Garantía de Depósitos-AGD), como instituciones adscritas a la Presidencia (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo- SENPLADES, Secretaría Nacional del Migrante-SENAMI, Secretaría Nacional del Agua-SENAGUA, ECORAE, Secretaría de Pueblos, Secretaría Nacional de Transparencia, CONAZOFRA, y Comisión Nacional sobre el Derecho al Mar); los siete Ministerios Coordinares (sectores estratégicos, producción, política económica, desarrollo social, patrimonio, política, y seguridad) y los demás Ministerios (veinte en total), que a su vez incluyen a otras instituciones adscritas a ellos, y a aquellas entidades creadas por la Constitución y la Ley.

Cuadro No.2
Estructura Orgánica del Sector público del Ecuador



Fuente: Ministerio de Relaciones Laborales

En un país como el Ecuador, en donde el diseño y gestión de la política monetaria está limitada por la renuncia a emitir moneda nacional a raíz de la dolarización oficial del sistema monetario del país (en el año 2000), la política fiscal tiene fundamental importancia para impulsar el crecimiento económico y propender, a través de un proceso redistributivo, a la equidad social.

De acuerdo al artículo 285 de la Constitución de 2008, la política fiscal tiene como objetivos:

- a. El financiamiento de los servicios, inversión y bienes públicos;
- b. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados; y,
- c. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

El Sector público en el país se encuentra comprendido en dos partes fundamentales⁶:

- a. *Sector público No Financiero (SPNF)*, que comprende a todas los niveles de gobierno: Gobierno Central, entidades autónomas descentralizadas, Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) y las empresas públicas. Normalmente y con fines estadísticos, este sector se divide en dos:

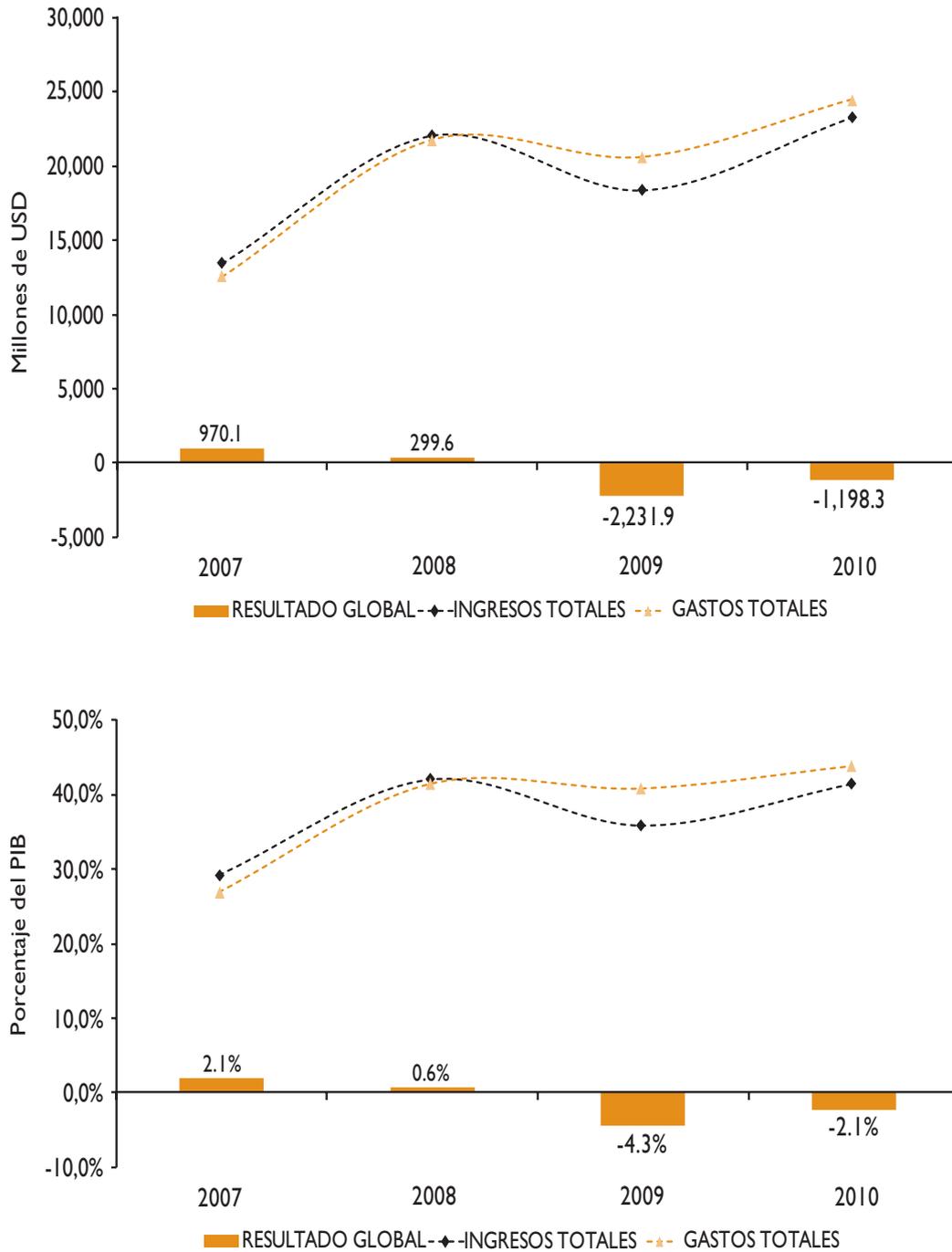
Gobierno General, que agrupa a todas las unidades cuya función principal es prestar servicios colectivos y efectuar operaciones de redistribución del ingreso. Los principales recursos provienen de los pagos obligatorios (impuestos, tasas, contribuciones sociales, etc.). Este nivel describe todas las operaciones del gobierno del país, la asignación de recursos para varios fines y la estructura del sistema tributario. Se divide en tres subniveles: (a) Gobierno central, (b) Gobiernos Autónomos Descentralizados; y (c) Entidades autónomas.

Empresas públicas, que son unidades constituidas en sociedades de capital de propiedad del gobierno, en todos los niveles de éste, o controladas por éste, cuya producción se destina al mercado: servicios portuarios, correos, agua potable y alcantarillado, telefonía, electricidad, etc.

- b. *Sector público Financiero*, que comprende a todas las unidades que se dedican a emitir pasivos y adquirir activos financieros en el mercado; que recibe depósitos a la vista, a plazos o de ahorro. Su principal función es ser intermediarios financieros en la movilización y distribución del ahorro.

⁶ Mayor detalle en Banco Central del Ecuador, “Estadísticas de las finanzas públicas en el Ecuador 1971-1999”, en Cuadernos de Trabajo No. 128, enero 2001.

Gráfico No. 2
Operaciones del SPNF: Millones de USD y porcentaje del PIB
Enero-Diciembre



Fuente: Banco Central del Ecuador

Como un ejemplo, se muestran (ver Gráfico No. 2) los resultados obtenidos por el Sector público No Financiero en los dos años. Para 2010 muestra un déficit global, que alcanza los USD 1.198,3 millones equivalentes a 2,1% del PIB⁷.

Para analizar las diferentes divisiones del Estado ecuatoriano es importante señalar que existen diferencias conceptuales entre descentralización y autonomía. Mientras que la autonomía local se entiende como “el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de habitantes”⁸. La descentralización busca transferir competencias y recursos económicos hacia los gobiernos locales o provinciales, como sujetos centrales del proceso. Esta iniciativa, lograda a través de la publicación del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD) en el país, se apoya en las instituciones existentes y las convierte en ejes del proyecto (más adelante se analiza en detalle al Código). Los objetivos del COOTAD son garantizar la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD's, profundizar el proceso de descentralización del Estado, organizar territorialmente el Estado ecuatoriano de manera más equitativa; delimitar el rol y ámbito de acción de cada nivel de gobierno, para evitar la duplicación de funciones con el Gobierno Central, entre los más importantes.

Para lograr este proceso, el Código prevé la conformación del Consejo Nacional de Competencias (CNC), entidad que tendrá a cargo la transferencia de competencias del Gobierno Central a los GAD's previo informe sobre el estado de situación de la ejecución y cumplimiento de las competencias a ser descentralizadas; así como del fortalecimiento institucional para asumir las nuevas competencias.

Por otro lado, para el análisis de los GAD's, es importante mencionar que en el país existen 221 municipios y 23 consejos provinciales. La Constitución vigente establece cinco niveles de Gobiernos Autónomos y Descentralizados: Consejos Regionales, Consejos Provinciales, Concejos Metropolitanos, Concejos Municipales y Junta Parroquiales Rurales.

1.4 Gasto público: bienes públicos, externalidades, redistribución, análisis costo-beneficio

El gasto público es una de las formas de intervención estatal diseñada para contrarrestar las fallas de mercado y lograr una distribución equitativa de los recursos. Es utilizado como una herramienta de política macroeconómica, aún cuando tiene consideraciones microeconómicas (asignación de los recursos y determinación de los precios). La tarea es “fijar un nivel compatible con la estabilidad macroeconómica y, después reestructurar el gasto en el marco de un programa de medidas de reforma sistémica encaminadas a incrementar la tasa de ahorro interno, la inversión productiva y la eficiente asignación de los recursos”⁹.

⁷ Las relaciones en términos de PIB para 2010 corresponden a la previsión realizada por el Banco Central del Ecuador (BCE) con un crecimiento real de 3,58% anual, tomado de la Información Estadística Mensual 1910 de abril de 2011.

⁸ Carta europea de las autonomías.

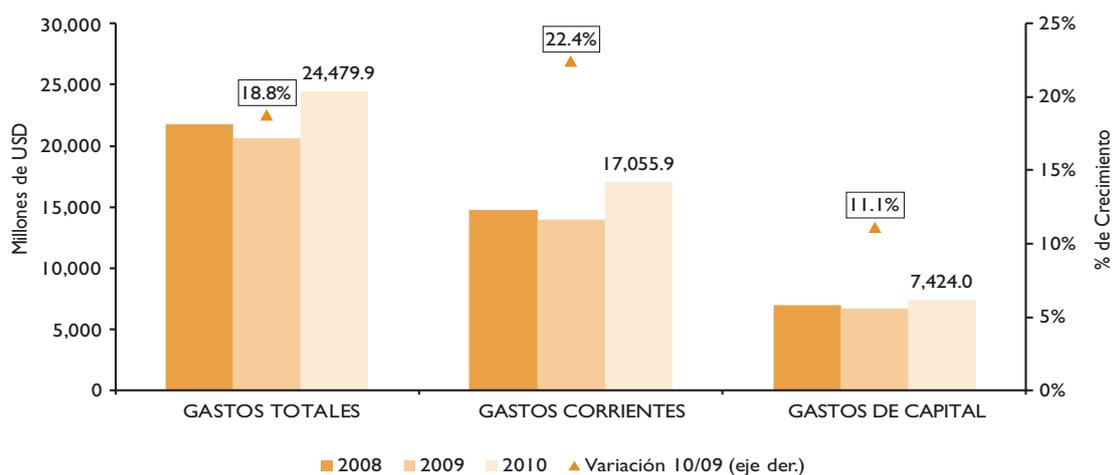
⁹ FMI, manual del gasto público, 1991.

El instrumento central de la política de gasto es el presupuesto, que establece los ingresos y gastos del Sector público en un período particular y asociado a ellos, las prioridades económicas y sociales de la gestión pública. La diferencia entre los ingresos y los gastos constituye el superávit (si los ingresos son mayores que los gastos) o déficit fiscal (gastos mayores que los ingresos), lo cual es uno de los determinantes de las necesidades de financiamiento.

El gasto público puede agruparse en cuatro grandes categorías:

- Gastos de Consumo, que incluye las compras de bienes y servicios por parte del Estado; así como los sueldos y salarios de los empleados públicos;
- Gastos de Capital o Inversión (o Formación Bruta de Capital Fijo –FBKF–), incluye los gastos de capital, tales como la construcción de carreteras;
- Transferencias al sector privado, que incluye las pensiones de retiro, seguro de desempleo y otros beneficios; y,
- Intereses sobre la deuda pública, que comprende el pago por la utilización de los valores de capital correspondientes a deuda del Estado, tanto interna como externa.

Gráfico No. 3
Gastos del SPNF: Millones de dólares y tasa de crecimiento, base devengado
Enero-Diciembre

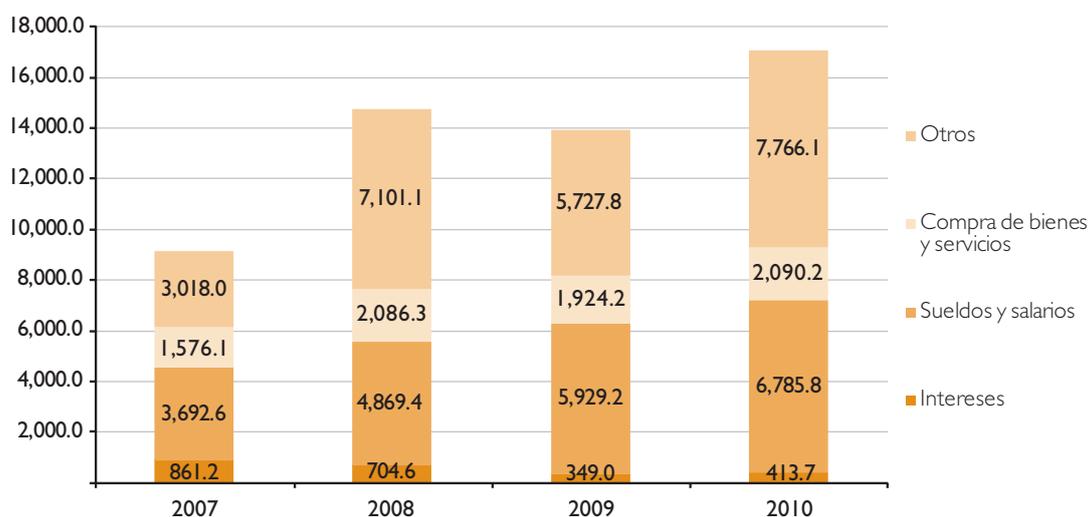


Fuente: Banco Central del Ecuador

En el país, el gasto corriente representa alrededor de 70% del gasto total en 2010; mientras que el gasto de capital alcanza el 30% restante. Es importante anotar que el crecimiento de los gastos corrientes en 2010 fue de 22,4% (con relación a 2009). Los gastos de capital por su lado mostraron una variación de 11,1%.

En cuanto a la composición de los gastos corrientes, se observa que dos rubros tienen la mayor importancia: sueldos y salarios, con alrededor de 40%; y el rubro “Otros” con 45,5%. Este rubro incluye: el aporte del Estado correspondiente a 40% del pago a los pensionistas del IESS, el bono de desarrollo humano, el costo de importación de derivados, el subsidio eléctrico de la dignidad, entre otros. El incremento significativo de este gasto responde en gran medida al costo de la importación de combustibles, lo que evidencia la necesidad de analizar el tema de los subsidios a los combustibles, sobre todo el diesel y del gas licuado de petróleo, con el propósito de generar un acuerdo que permita una utilización socialmente más eficiente de estos recursos.

Gráfico No. 4
Composición de los gastos corrientes del SPNF: Millones de dólares, base devengado
Enero-Diciembre



Fuente: Banco Central del Ecuador

En cuanto a los gastos de los GAD, el siguiente cuadro muestra que, al igual que en el SPNF (aunque en menor proporción) el gasto corriente es el más representativo con 57,6% del gasto total durante el año 2010; mientras que el gasto de capital alcanzó 42,4%. Dentro del gasto corriente, los sueldos y salarios, más la compra de bienes y servicios constituyen los rubros más importantes, en su orden, con 41,9% y 38,5% del total. En cuanto al comportamiento, en el año 2010 con relación al 2009 el gasto corriente se incrementó 24,6% y el de capital 18,6%.

Cuadro No. 3

Gastos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados -Millones de dólares-

Transacciones / Período	2007	2008	2009	2010
Gastos	1.910,8	2.569,8	2.232,2	2.723,3
Gastos Corrientes	1.075,3	1.332,6	1.258,3	1.567,3
Sueldos y salarios	383,7	491,6	553,3	656,0
Compra de bienes y servicios	455,0	594,3	496,9	603,1
Pago de Intereses	0,0	12,7	9,4	4,5
Transferencias Corrientes	236,6	234,0	198,7	303,7
Gastos de Capital	835,5	1.237,2	973,9	1.155,9
Formación bruta de capital	835,5	1.237,2	973,9	1.155,9
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Banco Central del Ecuador

En cuanto a la calidad del gasto, el Banco Central en su estudio de las estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el período 2000-2009¹⁰ señala que durante ese período los municipios han destinado una mayor cantidad de recursos a obras públicas (producto en de los mayores recursos por efecto de la aplicación de la Ley Especial de Distribución del 15%); es así que los gastos de inversión pasaron de USD 111,4 millones en el año 2000 a USD 817,9 y USD 741 millones en 2008 y 2009 respectivamente. De esta inversión, la mayoría se destinó a la construcción de carreteras (22%), urbanización y ornato (18.3%), calles y aceras (4.6%), canalización e higiene (10.1%), agua potable (7.9%). En el caso de los consejos provinciales la mayor parte de recursos están destinados a la construcción de carreteras y caminos vecinales (40.6%).

La política de gasto público es muy importante en la economía, por su papel en el impulso de la demanda agregada y en la medida en la que existe el “multiplicador del gasto”, es decir que el gasto del gobierno de un dólar, genera una variación del PIB superior a la unidad (o lo que es lo mismo, una variación multiplicada), ya que la compra inicial de un bien o servicio por parte del Estado pone en marcha una cadena de gasto asociado. Por ejemplo, si el Estado construye un hospital, los constructores gastan parte de su renta en bienes y el proceso de consumo, lo que genera a su vez más renta (o ingreso), parte de la cual se vuelve a gastar y de esta manera continúa el proceso de expansión de la demanda agregada. El modelo keynesiano del multiplicador ofrece una explicación del porqué las variaciones en el gasto pueden afectar a la producción y al empleo, y por ende constituirse en una política de estabilización para moderar los ciclos económicos. Los supuestos básicos del multiplicador son que los precios y los salarios son fijos y que hay recursos desempleados.

El nivel y la composición del gasto público pueden tener efectos opuestos sobre el crecimiento económico, la inflación y la balanza de pagos. Por ejemplo, problemas en la balanza de pagos o en la inflación a menudo requieren una contracción fiscal, que reduzca

¹⁰ Perez, R., y Cantuña, F., “Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales del Ecuador 2000- 2009”, pp.9

la demanda agregada. Sin embargo dada la restricción de los gastos corrientes (sueldos y salarios en su mayoría) y del pago de intereses (sobre todo en países muy endeudados); son los gastos de capital los que han tenido que soportar la mayor proporción del ajuste. Es importante mencionar que postergar estos gastos no aporta los beneficios esperados y por tanto es posible que a largo plazo la consecuencia de su reducción constituya una menor tasa de crecimiento de la economía, sobre todo si se ven afectadas las inversiones productivas. De igual forma, las medidas adoptadas para fomentar el crecimiento pueden oponerse a los objetivos de estabilización. Por ejemplo, el aumento de la inversión pública financiada por recursos externos, puede afectar a la estabilidad de la balanza de pagos, si el aumento de la importación de bienes de capital contrarresta los beneficios del crecimiento de la producción y de las exportaciones.

Bienes públicos

Los bienes públicos por excelencia son la defensa nacional, la justicia y la representación en el exterior. Tienen dos características básicas: (a) son no rivales en el consumo, que como se mencionó implica que una vez prestado no cuesta nada que otra persona más disfrute de sus ventajas o lo que formalmente equivale a que el disfrute del individuo tiene costo marginal cero; dicho de otra forma, el consumo por parte de una persona no reduce la oferta del producto; y, (b) no son excluyentes, el principio de exclusión señala que el consumo de A depende de que A pague el precio, en tanto que B, quien no paga, queda excluido. En el caso del bien público es muy difícil impedir que lo consuma alguien que no está dispuesto a pagar, o bien impedir que se disfrute el bien público. Normalmente este tipo de bienes no son suministrados por el mercado o bien no en la cantidad suficiente, por lo que, una de las principales tareas del Estado es la provisión de los bienes públicos.

Otro ejemplo de un bien público puro son los faros navieros, ya que en primer lugar los costos del faro no dependen del número de barcos que pasen por sus cercanías, y es difícil o imposible impedir que otros barcos, por ejemplo diferentes a los de interés del dueño del faro y que naveguen por la zona, lo utilicen.

En este tipo de bienes, el mercado no funciona para revelar las preferencias de los consumidores, por ejemplo si el costo de la defensa nacional se dividiera para las personas que manifiestan necesitarlo, es posible que muchas dijeran que no lo van a necesitar simplemente para no pagar por él. Pero una vez que el Estado lo haya producido, quienes no pagaron recibirán los beneficios del mismo, es decir se comportan socialmente como una persona que viaja en un bus sin pagar (free-rider), estas personas ocultan sus preferencias para recibir los beneficios del bien aún cuando no paguen por él. En otras palabras, no existen incentivos para pagar por un bien que va a proveerse de todos modos. Por esta razón el Estado utiliza su poder coercitivo y obliga a los ciudadanos a contribuir para el financiamiento de estos bienes, a través de la imposición de impuestos y la utilización de los recursos asociados a través del presupuesto del Estado.

Es complicado encontrar bienes públicos puros; sin embargo, la educación es en cierto sentido un bien no rival: que un alumno se beneficie de la transmisión de conocimiento que se realiza en el aula no impide a los otros que también lo hagan. Claro está que existe

un límite a la no rivalidad en este caso: la capacidad física del aula, ya que si el número de alumnos llega a su máximo, la congestión hace que unos rivalicen con otros por atender a la clase. De igual forma, los servicios de salud son bienes públicos de carácter ambiguo; si bien las campañas de vacunación no son rivales y su beneficio se extiende a la sociedad, no sólo a los vacunados; sino también la sociedad en general (gracias a la reducción de la incidencia de determinada enfermedad). Sin embargo no se puede generalizar que todos los servicios sanitarios son bienes públicos puros.

Existen varias implicaciones de la definición de bien público:

- Aunque todos consuman la misma cantidad del bien, este consumo no tiene por qué ser valorado del mismo modo por todos, por ejemplo una flota que lleve una carga valiosa, valorará más la presencia del faro que otras. Es más, en determinados bienes públicos, la gente no se pone de acuerdo si su valor es positivo o negativo. Por ejemplo el caso de la construcción de un sistema de misiles, para quienes creen que éste incrementa su seguridad tendrá un valor será positivo; mientras que para aquellos que opinan que sólo conducen a carreras armamentistas y reducen la seguridad nacional, su valor será negativo;
- La calificación de bien público no es absoluta, depende de las condiciones de mercado y la tecnología: la sala de lectura de una biblioteca es un bien público sólo cuando hay un cierto número de personas en ella; a medida que aumente el número de gente, surge el problema de saturación y circulación de personas que dificultan la investigación. Se sigue consumiendo la misma cantidad pero a consecuencia de la congestión la calidad disminuye. Es decir en el consumo de un bien público impuro hay cierta medida de rivalidad. De igual forma ocurre con la exclusión, por ejemplo en el caso de la congestión vehicular; una forma de evitar la no exclusión es el uso de un peaje mediante algún tipo de aparato que utilice ondas de radio que controle a los autos que transiten por esas vías;
- Existen también bienes mixtos y preferentes. Los bienes mixtos son bienes privados, que por alguna razón es recomendable que sean financiados por el Estado. Por ejemplo, las vacunas, que son bienes que poseen su costo marginal y precio (si operara en el mercado), rivales entre sí (el uso de una vacuna por una persona no permite el uso de otra), y su consumo puede excluirse por varios motivos (no tienen dinero para comprarlo, no creen en sus beneficios). Pero como la vacunación de las personas beneficia a toda la población, ya que elimina problemas de contagio o epidemias y por tanto mayores gastos del Estado, es necesario que su provisión sea gratuita y financiada por el Estado. Los bienes preferentes son aquellos que deben ser provistos aún cuando la sociedad no los demande, es decir la valoración social es superior al valor atribuido por el usuario; por ejemplo la conservación de la fauna o el apoyo a la cultura;
- No necesariamente los bienes privados son provistos sólo por el sector privado: Hay muchos bienes que son provistos públicamente: bienes rivales que provee el Sector público, por ejemplo los servicios sanitarios y de vivienda, electricidad, son ejemplos que bienes privados que son provistos por el Sector público;

- La provisión de un bien no implica necesariamente que éste sea producido por el Sector público, este es el caso del servicio de recolección de basura en muchos de los municipios del país, se ha contratado a empresas privadas para su provisión.

Externalidades

Existen muchos casos en los que los actos de un individuo (o empresa) afectan a otras personas (o empresas), al margen del mecanismo de mercado (especialmente de los precios). Por ejemplo, suponga que la empresa X vierte residuos en un río, que no es de propiedad de nadie; mientras que Y vive de la pesca en ese río. La actividad de X afecta a Y sin que se modifiquen los precios en la economía. El agua es un recurso escaso, por tanto la eficiencia requeriría que la empresa X pague por el agua que utiliza, un precio que refleje su valor como recurso escaso susceptible a ser utilizado para otras actividades. Sin embargo, X no paga ningún precio (y por tanto tiene un costo marginal de cero), por lo que hace uso del agua en cantidades ineficientemente elevadas. En este caso el origen de la externalidad negativa para Y, se encuentra en la dificultad o imposibilidad de definir los derechos de propiedad; si el río fuera de propiedad de alguien, su uso requeriría el pago de un precio y no existiera externalidad. Cuando alguien es propietario de un determinado recurso, su precio reflejará el valor de los usos alternativos y el recurso será utilizado de manera eficiente; por el contrario los bienes de uso común se utilizan de forma abusiva, porque no existen incentivos para explotarlos racionalmente.

A continuación se detallan varias características de las externalidades:

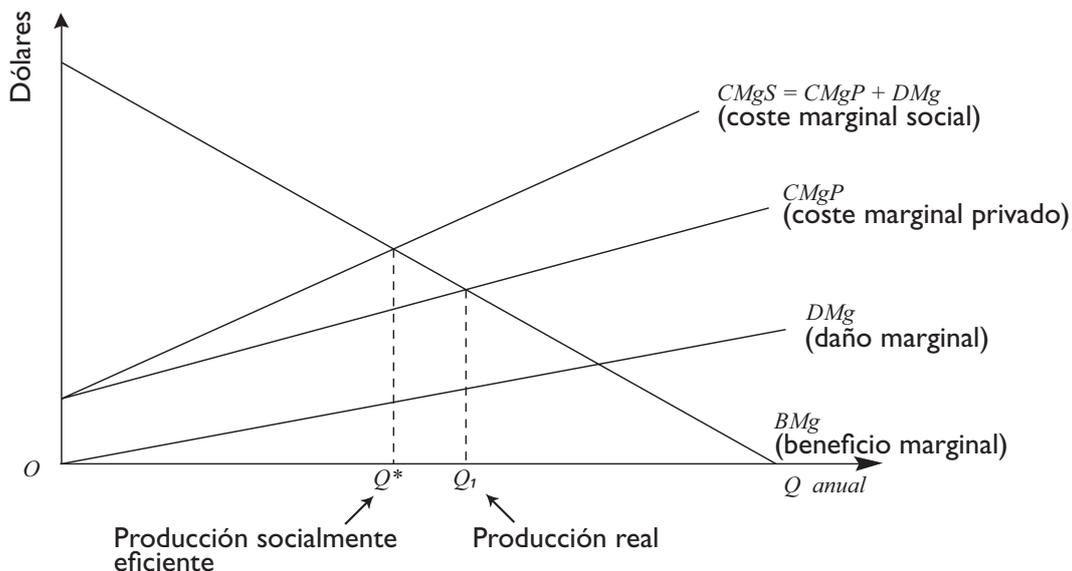
- a. Inexistencia de un mercado que solucione el problema, como en el ejemplo de los derechos de propiedad sobre el río;
- b. Los bienes públicos pueden ser vistos como un caso especial de externalidad: cuando un individuo genera un externalidad positiva cuyo efecto es percibido por los demás de manera completa, la externalidad es un bien público. En ocasiones la frontera entre externalidades y bienes públicos es borrosa. Por ejemplo suponga que en un jardín de mi propiedad se instala un aparato para electrocutar mosquitos; si se elimina todos los mosquitos de la comunidad entonces se habrá creado un bien público; mientras que si sólo se benefician unos pocos vecinos será una externalidad;
- c. Pueden ser positivas o negativas. La contaminación o el cigarrillo en un ambiente cerrado son ejemplos de externalidades negativas; mientras que el ejemplo del aparato para electrocutar mosquitos es una externalidad positiva;
- d. Se pueden producir tanto por los consumidores como por las empresas. El caso de los fumadores que reducen el bienestar de los demás al ensuciar el aire puro es un ejemplo de los consumidores; mientras que si una empresa mejora un camino para que su producción llegue mejor al puerto produce una externalidad positiva desde el lado de los productores;

- e. Pueden producirse en el ámbito público como en el privado. Esto ocurre especialmente en los ámbitos sub nacionales o locales. Por ejemplo, en el caso de la educación y la salud; si el colegio o el hospital público situado en una comunidad brinda mejor servicio que el de otra, los ciudadanos de esta última pueden trasladarse a la primera para recibir los servicios de mejor calidad. Es decir, reciben servicios de una jurisdicción a la que no pagan impuestos; lo que genera una externalidad positiva desde la jurisdicción que mejor presta los servicios, la cual debe ser compensada.

El siguiente gráfico muestra las características de las externalidades negativas.

El eje horizontal muestra el nivel de producción de la empresa X, y el eje vertical el precio de dicha producción en dólares. La línea BMg muestra el beneficio marginal de la empresa, el cual es decreciente. A cada nivel de producción está asociado un costo marginal privado (CMgP) que refleja los pagos de la empresa correspondientes a la adquisición de insumos adicionales necesarios en la producción. El costo marginal es creciente ya que los costos marginales aumentan a medida que la producción aumenta. La empresa al realizar su actividad genera cierto nivel de contaminación que perjudica a Y, que está representada en la línea DMg, que representa el daño marginal que produce a Y (que es proporcional a la producción). Esta representación del daño tiene pendiente positiva ya que refleja una reducción del bienestar de Y a medida que está expuesta a mayor contaminación (y mayor producción).

Gráfico No. 5
Externalidad Negativa



El nivel de producción que maximiza el beneficio de la empresa es Q_1 , en donde se su BMg es igual a su $CMgP$ ¹¹. Sin embargo, si se considera el punto de vista social, la producción debería tener lugar siempre que el beneficio marginal "para la sociedad" fuera superior

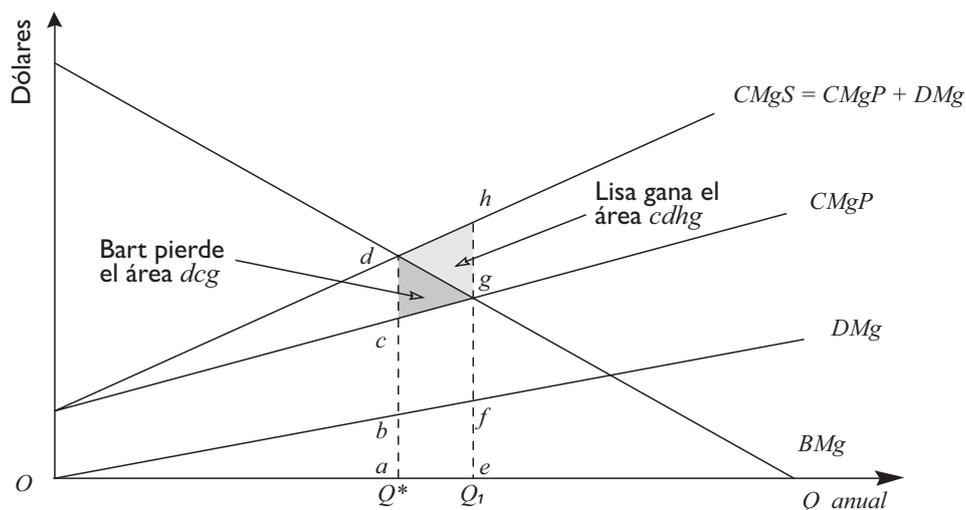
¹¹ La empresa producirá toda la cantidad en las que su beneficio marginal supere a su costo marginal y se abstendrá de producir aquellas cuyo $CMgP$ sea superior a su BMg .

al coste marginal “para la sociedad”. El costo marginal social tiene dos partes: (i) la que corresponde al costo de los insumos de la empresa X, que está reflejado en CMgP; y (ii) el daño marginal que Y experimenta, reflejado en DMg. Por tanto, el costo marginal social representado por la línea CMgS, incluye los de producción más el daño generado a Y. La eficiencia desde el punto de vista social, implica que sólo sean producidas aquellas unidades en las que el BMg es mayor al CMgS, por lo que la producción debería fijarse en Q^* .

Por tanto, en el caso que existan externalidades, los mercados privados no llevan a un nivel de producción socialmente eficiente, ya que los precios no reflejan el costo social. En el ejemplo, los bienes que poseen externalidad negativa son producidos en exceso en relación al nivel que resultaría eficiente (Q_1 es mayor a Q^*).

Ahora bien, este esquema permite también analizar los beneficios sociales resultantes de la reducción de la producción. En el Gráfico No. 6 se observan las consecuencias de que la empresa X se viera obligada a reducir su producción a Q^* , en este caso ella perdería el área dcg (diferencia entre el BMg y CMgP por cada unidad de producción entre Q_1 y Q^*). Y ganaría bienestar; en términos de las unidades de producción que la empresa deja de producir, es decir la distancia entre DMg y el eje horizontal, que es igual a $CMgS - CMgP$ ¹²; es decir ganaría el área comprendida entre $cdhg$. Si la sociedad estima que cada dólar vale lo mismo para la empresa X que para Y (tema de distribución), entonces el paso de Q_1 a Q^* generará una ganancia neta a la sociedad igual a la diferencia entre las áreas $cdhg$ y dcg , que es igual al triángulo dhg .

Gráfico No. 6
Ganancias y pérdidas asociadas a la producción socialmente eficiente



Una consecuencia interesante de este análisis es que implica que una contaminación nula no es socialmente deseable. El cálculo de la cantidad adecuada de contaminación requiere que los beneficios y los costos se compensen, y esto normalmente ocurre a niveles positivos de contaminación.

¹² Recuerde que el $CMgS = CMgP + DMg$.

Entonces la pregunta es cómo solucionar el problema de las externalidades, existen varias formas, clasificadas en dos mecanismos:

- a. *Mecanismos en el sector privado*, limitando el ámbito de la externalidad (por ejemplo en los restaurantes hay zona de fumadores y no fumadores), o mediante el mecanismo de costo de transacción, asignando derechos de propiedad; a través del pago de una compensación que el que produce el daño efectuaría al damnificado; o en el sentido contrario en un pago del damnificado para que el primero cese o disminuya su actividad¹³. Sin embargo el problema no es tan sencillo, por ejemplo el tema de la contaminación ambiental, que involucra a millones de personas, en estos casos es necesaria la intervención del Estado;
- b. *Intervención del Estado*, a través de impuestos, subsidios, regulaciones o el establecimiento de un mercado (mediante la venta de derechos de emisión, por ejemplo). En el caso del impuesto, se lo puede establecer al agente que contamina, en un monto igual al daño social marginal correspondiente al nivel de producción de eficiencia¹⁴ (en el ejemplo Q^*). Este impuesto da un incentivo al agente que contamina a reducir su producción. De igual forma, una subvención por no contaminar es otro método para elevar el costo de producción efectivo del agente contaminante; sin embargo, estas últimas no son muy recomendadas ya que pueden generar incentivos a una producción excesiva, son de difícil administración y no son muy atractivas desde el punto de vista ético. Otro mecanismo es la creación de un mercado, mediante la venta de un número de licencias o derechos de emisión que el Estado concede para producir cierta cantidad de externalidad negativa. El número de licencias se determinaría en función de la producción social eficiente¹⁵, es decir a diferencia de los mecanismos anteriores este le permite al Estado definir a priori la cantidad máxima de producción (y contaminación). Finalmente, el Estado puede establecer regulaciones que impidan la externalidad negativa (y en algunos casos la prevengan), mediante la obligatoriedad de procedimientos o equipos, o un nivel de producción determinado. En caso de no cumplirlo se imponen sanciones (que pueden ser clausura, multa o hasta cárcel). Una de sus ventajas, es que al igual que los permisos o licencias, se controla el nivel de perjuicio aceptable; mientras que su principal problema es que suelen ser muy costosas especialmente en el corto plazo¹⁶.

Análisis Costo-beneficio

Se ha revisado el gasto público, así como los bienes públicos y las externalidades. A partir de ello, la pregunta es cómo el Estado decide qué proyecto ejecutar, por ejemplo la construcción de una carretera o de un hospital. La economía del bienestar nos proporciona un método para tomar la decisión: evaluar la función de bienestar social antes y después del proyecto, y comprobar si aumenta el bienestar social; si la respuesta es afirmativa, entonces se realizaría el proyecto. Sin embargo, aunque correcto el método no es útil por la cantidad

¹³ Esto se conoce como el Teorema de Coase y brinda una solución al problema de las externalidades.

¹⁴ Este tipo de impuesto se conoce como "Pigouviano", ya que fue sugerido por A.C. Pigou en los años 30 del siglo XX.

¹⁵ Este sistema está siendo utilizado por Estados Unidos para las emisiones de dióxido de azufre.

¹⁶ Un mayor detalle de cada una de estas medidas se puede ver en Rosen, H., Hacienda Pública, pp 87-105; y Fenochietto, R., Economía del Sector Público, pp. 86-93.

de información que se requiere; por lo que se propone otro método: el análisis costo-beneficio, que es un conjunto de procedimientos prácticos que sirven de guía para la toma de decisiones.

La evaluación de proyectos normalmente obliga a comparar los costes y beneficios que se generan en diferentes períodos de tiempo, para analizar la rentabilidad de un proyecto; para lo cual se utiliza el concepto de valor actual. Este concepto parte de la premisa que un dólar hoy vale más que un dólar mañana. Por ejemplo, supongamos que la tasa de interés es del 10%, si la empresa tiene un dólar y decide depositarlo en el banco en un año tendrá USD 1,1 ($1 \times (1+r)$), por lo tanto, un dólar de hoy, vale 1,1 dólares dentro de un año. Para evaluar proyectos con ingresos y gastos futuros, la empresa los multiplica por un *factor de descuento*, por un número (menor que uno), que hace que los ingresos y pagos futuros sean equivalentes a los de hoy. El factor de descuento será menor mientras más tiempo tome obtener el beneficio. Pongamos un ejemplo: una persona le ofrece pagarle USD 100 dentro de un año, esta persona es de confianza, así que no debe preocuparse de que cumpla el trato (adicionalmente, no hay inflación). La pregunta es qué cantidad estaría usted dispuesto a pagar hoy a cambio de esa promesa? Usted sabe que los USD 100 no son lo mismo que USD 100 mañana, ya que si los deposita en el banco ganaría USD 10, por tanto el valor que hoy tiene los USD 100 de mañana es menor. El valor actual de una suma futura de dinero es la cantidad máxima que está dispuesto a pagar hoy por el derecho a percibir ese dinero en el futuro. Para encontrarlo, debo hallar el número que al multiplicarlo por $(1+r)$ de cómo resultado USD 100, por definición ese número es: $100 / (1+0,1)$, que da como resultado USD 90,9; por lo que cuando la tasa de interés es 10%, el valor actual de un dólar es: 0,9 ($1 / (1+0,1)$). Si la promesa fuera para dos años, habría que considerar la ganancia de invertir el dinero por dos años: $100 \times (1+0,1) \times (1+0,1)$, que es igual a USD 121. Por lo que lo máximo que la empresa estaría dispuesta a pagar hoy por recibir USD 100 en dos años sería igual a:

$100 / \{ (1+0,1) \times (1+0,1) \}$; que es igual a $100 / (1+0,1)^2$ y cuyo resultado es USD 82,64. A continuación se suma el valor de que se recibiría cada año del proyecto. La suma se denomina valor actual descontado (VAD o simplemente valor actual). Si R_t representa los ingresos netos generados por un proyecto en el período t , y r el tipo de interés, si el proyecto dura N años, su VAD es:

$$VAD = R_0 + \frac{R_1}{1+r} + \frac{R_2}{(1+r)^2} + \frac{R_3}{(1+r)^3} \dots \frac{R_N}{(1+r)^N}$$

El siguiente cuadro muestra el ejemplo de una empresa que fabrica ollas y cuyo proceso de producción durará 5 años. Se multiplica los ingresos netos de cada año por el factor de descuento de ese año. Es interesante observar la gran diferencia que existe entre los beneficios no descontados (USD 1.000) y los beneficios descontados (USD 169). Es posible que esta diferencia sea especialmente grande cuando los proyectos son largos y exigen grandes inversiones iniciales, ya que los beneficios que generan ese tipo de proyectos se obtienen más tarde (y por lo tanto, valen menos hoy) que los costes en los que se incurre antes.

Cuadro No. 4
Cálculo del Valor actual descontado

Año	Beneficios	Costes	Beneficios netos	Factor de descuento	Beneficios netos descontados
1		3.000	-3.000	1	-3.000
2	1.200	200	1.000	$\frac{1}{1.1} = 0,909$	909
3	1.200	200	1.000	$\frac{1}{1.1^2} = 0,826$	826
4	1.200	200	1.000	$\frac{1}{1.1^3} = 0,751$	751
5	1.200	200	1.000	$\frac{1}{1.1^4} = 0,683$	683
Total	4.800	3.800	1.000		169

Otro punto importante es determinar que tasa de descuento debe usar el gobierno, para los proyectos públicos, existen tres opciones: (i) la tasa bruta de rentabilidad privada; (ii) media ponderada de la tasa bruta y neta de la rentabilidad privada; y (iii) tipo de descuento social, que exprese el valor que la sociedad otorga al consumo que sacrifica en el presente¹⁷. La elección entre ellas depende del tipo de actividad privada que se sustituya (consumo o inversión) y de que hasta qué punto se considere que los mercados privados reflejan las preferencias sociales.

En general, el gobierno sigue este mismo procedimiento para evaluar sus proyectos, que el sector privado; sin embargo, presenta dos diferencias fundamentales entre el análisis costo beneficio privado y el de costos beneficios sociales:

- a. Mientras que en el proyecto privado las únicas consecuencias que interesan son las relacionadas con la rentabilidad; al gobierno le interesan un amplia gama de consecuencias, por ejemplo: los efectos ecológicos de una represa o sus repercusiones en el uso recreativo del río;
- b. Mientras que la empresa utiliza los precios de mercado para calcular lo que tiene que pagar por sus factores productivos y lo que recibe por su producto, hay dos casos en los que el gobierno no puede utilizar los precios de mercado: (i) cuando los productos y los factores no se venden en el mercado y por tanto no hay precios de mercado. Por ejemplo, no existen precios de mercado del aire limpio o de las vidas salvadas; y (ii) cuando hay un fallo en los mercados, de forma que el precio no representa los verdaderos costos o beneficios sociales del proyecto. Los precios que utiliza el gobierno para analizar sus proyectos deben reflejar el fallo del mercado.

¹⁷ Se sostiene que el tipo de descuento social es menor que la tasa de rentabilidad de mercado, ya que incluye la preocupación por las generaciones futuras (el sector privado sólo se preocupa por su propio bienestar) y porque existe ineficiencia en el mercado, por ejemplo cuando una empresa realiza una inversión, desarrolla conocimientos y avances tecnológicos que pueden ayudar a otras empresas (es decir existen externalidades positivas), y el mercado hará un esfuerzo insuficiente; si el Estado aplica una tasa de descuento menor puede corregir esta deficiencia.

Cabe anotar que existen otras situaciones en las que el análisis costo beneficio desempeña un papel importante, aún cuando el sistema de precios funciona bien (y por tanto reflejan los beneficios y costos marginales). Por ejemplo, un proyecto puede no cubrir los costos, y por lo tanto no sería realizado en el mercado; y sin embargo, los beneficios sociales son superiores a los costos, por lo que el proyecto debe realizarse. Esto ocurre con proyectos que tienen costos fijos muy altos, como infraestructura, o en términos generales, de proyectos de tal envergadura que provoquen alteraciones en los precios. Por ejemplo un programa público de riego puede reducir el costo marginal de la producción agrícola y generar una reducción del precio de los alimentos; y si cambia el precio de mercado, cómo debe valorarse la cantidad adicional de alimentos, al precio original, al precio vigente luego del proyecto, o a un precio intermedio?

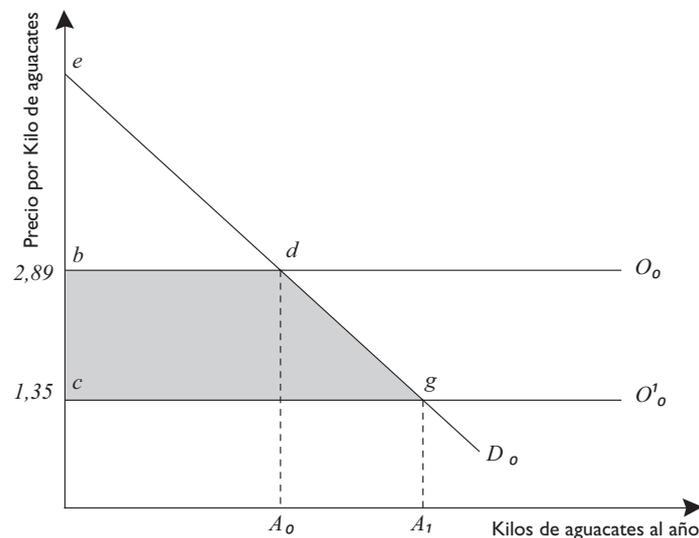
Analice un ejemplo: el caso del proyecto del riego en la producción de aguacates. El Gráfico No. 7 resume el ejemplo. La demanda de aguacates se define como D_a . Antes del proyecto, la curva de oferta era O_a^{18} y el precio y la cantidad de mercado eran USD 2,89 y A_0 respectivamente. Suponga que como resultado del proyecto de riego se explotan nuevos terrenos, por lo que la curva de oferta se desplaza a O'_a . En el nuevo equilibrio, el precio se redujo a USD 1,35 y el consumo aumento hasta A_1 . Cuánto a mejorado la situación de los consumidores? Para responder esto, se utiliza el concepto de excedente del consumidor, que refleja la diferencia entre la cantidad que los individuos hubieran estado dispuestos a pagar y la que realmente pagan, y se mide por el área debajo de la curva de la demanda y sobre la línea horizontal a la altura del precio de mercado.

Cuando el precio era de USD 2,89, el excedente corresponde al área ebd (bajo la demanda y sobre el precio de mercado); a raíz del proyecto, el precio se redujo a USD 1,35; por lo que el excedente del consumidor es ahora el área ecg . Es decir, el excedente aumentó en la diferencia entre ebd y ecg , es decir el área $bcbd$, que es igual al área entre la curva de demanda y las dos líneas de los precios. Esta área mide el valor que tiene para los consumidores la posibilidad de comprar aguacates a un menor precio. Por tanto en la medida en que el gobierno pueda estimar la forma de la curva de la demanda, podrá medir las ganancias asociadas a un proyecto¹⁹.

¹⁸ Por facilidad se utiliza una curva de oferta horizontal, los principales resultados siguen siendo válidos aunque tenga pendiente positiva.

¹⁹ De igual forma, si la oferta tuviera pendiente positiva, deberían tomarse en cuenta los cambios en el excedente del productor.

Gráfico No. 7
Medición del cambio del excedente del consumidor



En el caso en que el bien que se genera no tiene mercado y por tanto, no existen precios de mercado, se puede estimar la disposición a pagar de los individuos a través de:

- a. *El valor del tiempo*: Normalmente se dice “el tiempo es oro”, pues esto describe una forma en la que los economistas evalúa el ahorro del tiempo, por una mejora en el sistema de transporte, por ejemplo. Este método consiste en averiguar el salario de las personas que utilizan el sistema de transporte, ya que bajo ciertas condiciones, el salario constituye una medida de valoración que da el individuo a su propio tiempo (que se divide entre la cantidad de ocio y la cantidad de trabajo). Si un metro reduce el tiempo de desplazamiento en 20 minutos y el salario es de USD 9 la hora, el valor del tiempo ahorrado es de USD 3. Se calcula el valor del tiempo ahorrado por cada persona, se suma los valores y se obtiene el valor total del tiempo ahorrado. Uno de los problemas de este método, es que muchas personas no pueden elegir el número de horas que trabajan. Otro problema, es que no todos los usos del ocio son equivalentes; por ejemplo, una persona que odie manejar, puede estar dispuesta a pagar una proporción mayor de su salario por evitar perder el tiempo en la carretera;
- b. *Valoración de la vida*: Este es uno de los temas más complejos, el de asignar un valor monetario a la vida. Si el valor de la vida es infinito, cualquier proyecto dirigido a salvar aunque sea una sola vida tiene un valor actual infinitamente elevado, lo que a su vez impide determinar de forma razonable cuales proyectos son admisibles. Existen dos métodos para asignar valores a la vida humana: (i) basado en las rentas perdidas; y (ii) en la probabilidad de muerte. En el primer método, el valor de la vida es el valor actual de la renta neta que obtienen las personas a lo largo de su vida. Si una persona muere como consecuencia del proyecto, el coste para la sociedad es precisamente el valor actual esperado de la producción que esa persona hubiera generado. Esta aproximación es la que utilizan los tribunales para calcular la compensación que deben recibir los familiares de una persona que fallece en un accidente. Sin embargo, tomando literalmente este

punto de vista, la sociedad no sufriría si un anciano o un enfermo grave falleciera, es por esta razón que la mayoría de los economistas rechazan este método. Existe un método indirecto que reconoce el deseo natural de vivir más. Algunas ocupaciones tienen mayores probabilidades de morir que otras. Por ejemplo, las probabilidades de accidentes en las minas de carbón son mucho más altas que las de los profesores de escuela. La gente que tiene ocupaciones más arriesgadas exige una compensación por ese riesgo adicional. La persona que elige un trabajo peligroso está diciendo que está dispuesta a asumir una mayor probabilidad a morir a cambio de obtener una mayor renta mientras esté viva. El segundo método consiste en calcular el valor de la vida averiguando cuánta renta adicional es necesaria para compensar a la gente por el hecho de incurrir en una mayor probabilidad de morir. Este método también ha generado controversia, ya que la gente no está bien informada de los riesgos que corre y que por razones psicológicas trata de olvidar la información que posee al respecto.

El debate acerca de estos métodos tomó importancia a raíz de varias propuestas para someter a las regulaciones públicas sobre seguridad y medio ambiente al análisis costo beneficio

- c. *Valoración de los recursos naturales*: se refiere a cómo valorar los efectos producidos en el medio ambiente. Esto se realiza a través de la valoración contingente, en donde se formula una serie de preguntas a la gente con la intención de saber en cuánto valoran los daños causados al medio ambiente o a la preservación de las especies. Muchas personas (pero no todas) parecen dispuestas a pagar algo por salvar a la especie amenazada; estos valores se denominan valores derivados de la existencia.

Finalmente, se analizará el tema del *precio sombra* y los *precios de mercado*. Como se mencionó, siempre que existe un fallo en el mercado, los precios pueden no reflejar los costos y beneficios marginales; en estos casos se intenta calcular los verdaderos costos o beneficios sociales marginales de contratar un trabajador adicional o de importar o exportar más bienes. A estos precios se los denomina “precios sociales” o “precios sombra”. Por ejemplo, en una economía con mucho desempleo, el salario de mercado suele ser superior al costo de oportunidad (o a aquello a lo que renuncie, en este caso el ocio). El precio sombra del trabajo cuando hay desempleo no es el salario de mercado, sino el bajo valor del ocio sacrificado.

Las evaluaciones que realiza el gobierno acerca de los gastos que debe o no realizar también pueden presentar consideraciones de tipo distributivo, bien sea ponderando los beneficios que obtienen los diferentes grupos de la población de una manera distinta; en este caso es recomendado que las ponderaciones sean introducidas de forma explícita para evitar el riesgo de manipulación política.

1.5 Ingresos: impuestos (eficiencia y equidad), Fundamentos de Política Tributaria, Principios de los Sistemas Tributarios Modernos.

Según su naturaleza, los recursos del Estado pueden clasificarse en: (i) tributarios y (ii) no tributarios²⁰. Los ingresos *No Tributarios* constituyen una importante fuente de ingresos en los países en desarrollo, donde el Estado es el dueño de los recursos naturales exportables (como el petróleo en el caso del Ecuador), de empresas públicas grandes. Estos se clasifican en tres categorías:

- a. *Originarios o patrimoniales*: son los que se obtienen de los bienes que conforman el patrimonio del Estado: beneficios de las empresas públicas; ingresos provenientes de la explotación de concesiones²¹ y de las ventas de bienes de su propiedad. En este tipo se encuentran los ingresos por exportación directa de petróleo de EP PETROECUADOR, así como los ingresos por las concesiones realizadas a las empresas privadas;
- b. *Empréstitos*: son recursos de préstamos internos o externos que obtiene el Estado. La Constitución prohíbe el uso de endeudamiento externo para gastos diferentes a los de capital. El Artículo 290, numeral tres, señala que con endeudamiento público se financiará exclusivamente proyectos de inversión para infraestructura o que tengan capacidad financiera de pago; además el Artículo 286 indica que los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes;
- c. *Emisión de moneda e inflación*: los gobiernos pueden utilizar como fuente de recursos la emisión de la moneda; siempre y cuando la ley los ampare, la idea es que se emita dinero cuando la demanda de dinero es suficiente como para que la emisión no genere inflación, efecto que se conoce como “señoraje”. Sin embargo cuando la demanda de dinero es insuficiente con relación a la cantidad emitida, se genera un “impuesto inflacionario”²² (el único que no requiere aprobación del Poder Legislativo) asociado a la pérdida de poder adquisitivo por el exceso de dinero y el consecuente incremento de los precios. En el caso del Ecuador, al ser un país oficialmente dolarizado no se analizará a profundidad este tema. Sin embargo, cabe señalar que este tipo de financiamiento (del déficit) conlleva a problemas en la Balanza de Pagos por los desequilibrios que produce.

Los ingresos *Tributarios* provienen del ejercicio de poderes inherentes a la soberanía o al Poder del Estado. Están constituidos por impuestos, tasas y contribuciones.

- a. *Tasas*: son prestaciones que el Estado cobra por un bien o un servicio determinado e individualizado. Para su establecimiento se deben observar dos requisitos: (i) el importe debe guardar relación con el costo del servicio prestado; y, (ii) se debe identificar específicamente dicho servicio. Normalmente su finalidad es la prestación

²⁰ Existen otras clasificaciones, como la de permanentes y no permanentes, que se analizará en la gestión presupuestaria del Ecuador.

²¹ Son ingresos que obtiene el Estado por permisos que otorga para la realización de determinada actividad (como la extracción minera o la construcción de carreteras). El ingreso puede consistir en una suma fija, por unidad de producción, por ejemplo por barril de petróleo; o una combinación de ambos.

²² Que es un recurso del Estado que proviene de la creación de dinero, es ineficiente e inequitativo, ya que lo soporta toda la sociedad, independiente de su nivel de ingresos y esfuerzo.

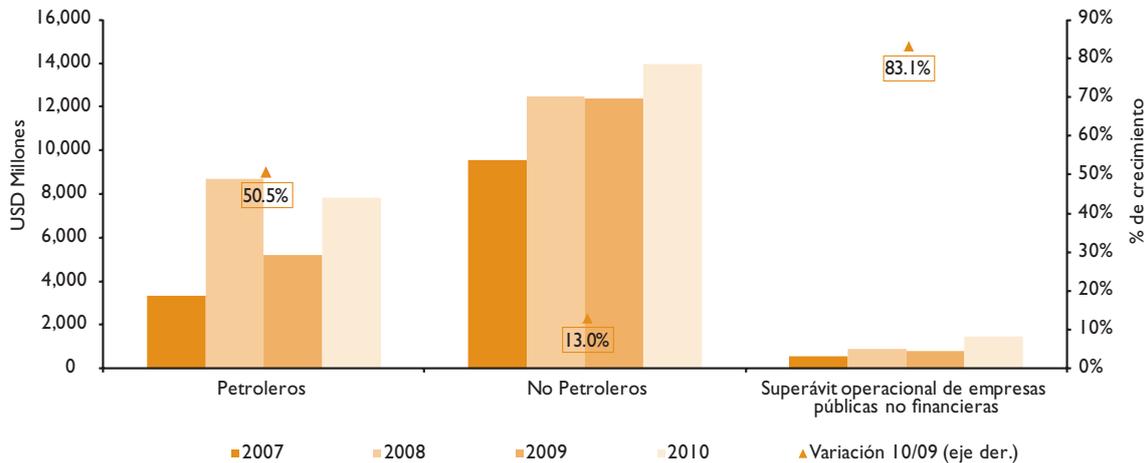
o mantenimiento de un servicio público o la realización de una determinada actividad (licencias);

- b. *Contribuciones*: en este caso, quien los paga debe recibir un beneficio perfectamente individualizado, que se traduce de alguna forma en un incremento de su patrimonio. Por ejemplo la contribución de mejoras, cuando el valor de una propiedad aumenta por una obra realizada por el Estado (camino, autopistas, entre otras); o el caso de los aportes para la jubilación, en este último si el beneficio recibido es menor al aporte, una porción del mismo será contribución y otra impuesto;
- c. *Impuestos*: son la principal fuente de recursos del Estado, debido a que implican la transferencia de ingresos de una persona a otra, los impuestos deben ser establecidos por ley (es decir requieren la aprobación del Poder Legislativo). Tienen la característica de que no requieren contrapartida por parte del Estado y son obligatorios. Normalmente producen dos efectos: (i) efecto sustitución, ya que modifican los precios relativos de los bienes; y, (ii) efecto ingreso, ya que el ingreso de las personas se modifica luego del gravamen. El conjunto de impuestos, denominado “sistema tributario” también sirve para modificar los incentivos de los agentes económicos; por ejemplo reducir los incentivos para llevar a cabo ciertas actividades sujetas a impuestos como contaminar o fumar; y fomentar otras que están menos gravadas, como establecer una empresa nueva o estudiar e investigar.

Los impuestos normalmente se clasifican en directos e indirectos, aunque esta clasificación es ambigua, se denominan directos cuando se aplican directamente a las personas (por tanto soportan su carga); en tanto que los indirectos son aplicados a los bienes y los servicios y son trasladados a la persona que finalmente soporta la carga. El impuesto a la renta y el impuesto a la propiedad caen en la primera clasificación; mientras que el impuesto a la compra-venta, al Valor Agregado²³ y a las importaciones (aranceles) en la segunda.

²³ Es un impuesto de cuantía fija como una proporción del precio.

Gráfico No. 8
Ingresos del SPNF: Millones de dólares y tasa de crecimiento, base devengado
Enero-Diciembre

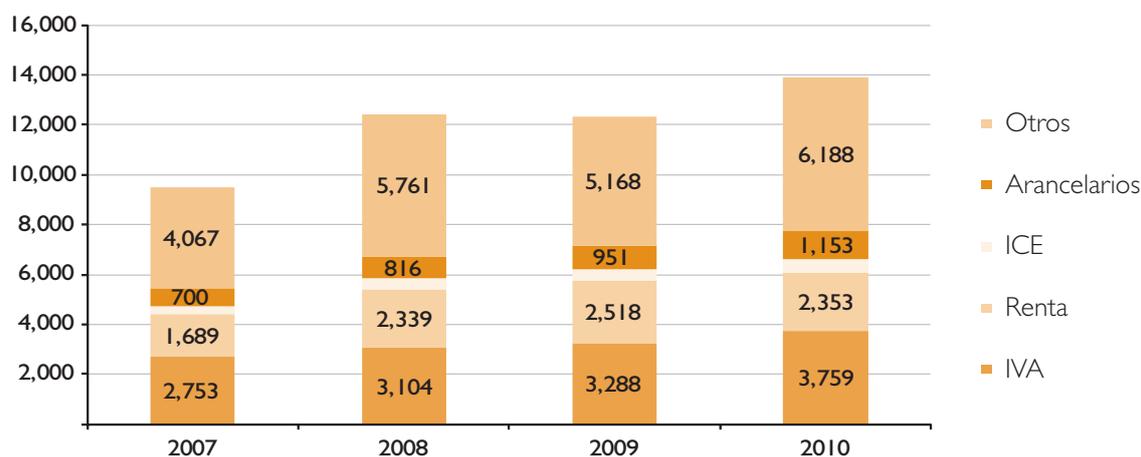


Fuente: Banco Central del Ecuador

En el país, los ingresos del SPNF se dividen en tres grandes grupos: (i) petroleros; (ii) no petroleros; y (iii) superávit de la operación de las empresas públicas no financieras. Como se observa en el Gráfico No. 8; los ingresos no petroleros son los más importantes y representan alrededor de 60% de los ingresos totales (en 2010); mientras que los petroleros presentan una representación de alrededor de 34% de los ingresos totales. Por su parte, el superávit de las empresas públicas fue 6,25% de los ingresos totales.

Dentro de la composición de los ingresos corrientes (ver Gráfico No. 9), se observa que los ingresos más importantes corresponden al Impuesto al Valor Agregado (IVA) y al impuesto a la renta, que en 2010 representan 27% y 17% de los ingresos corrientes totales, respectivamente. El rubro "Otros" incluye los ingresos de las contribuciones a la seguridad social.

Gráfico No. 9
Composición de los ingresos corrientes del SPNF: Millones de dólares, base devengado
Enero-Diciembre



Fuente: Banco Central del Ecuador

En el Ecuador, la mayor parte de los ingresos no petroleros proviene de impuestos del tipo indirecto, es decir que gravan a los productos, que para 2010 representaron 56,3% de la recaudación. Mientras que los impuestos directos (que gravan a la persona) les siguen en importancia, con 42,7% de la recaudación para el mismo año.

Cuadro No. 5
Participación en la recaudación neta
-Enero-diciembre-

	Participación de la recaudación neta		Impuestos	Recaudación Ene - Dic 2009	Recaudación Ene - Dic 2010
	2009	2010			
			TOTAL NETO	6.693	7.865
IMPUESTOS DIRECTOS	42,2%	42,7%	Impuesto a la Renta Recaudo (neto de devoluciones)	2.552	2.428
			Impuesto Ingresos Extraordinarios	0	561
			Impuesto a los Vehículos Motorizados	118	156
			Salida de Divisas	188	371
			Activos en el exterior	30	35
			RISE	4	6
			Otros	0	15
			SUBTOTAL IMPUESTOS DIRECTOS	2.892	3.572
IMPUESTOS INDIRECTOS	56,6%	56,3%	Impuesto al Valor Agregado (neto de devoluciones)	3.431	4.175
			IVA de Operaciones Internas	2.106	2.506
			IVA Importaciones	1.325	1.668
			Impuesto a los Consumos Especiales	448	530
			ICE de Operaciones Internas	351	392
			ICE de Importaciones	97	138
			SUBTOTAL IMPUESTOS INDIRECTOS	3.879	4.705
OTROS	1,1%	1%	SUBTOTAL OTROS	78	80

Fuente: Servicio de Rentas Internas

Hasta ahora se ha hablado de los impuestos y sus tipos; sin embargo el aspecto fundamental es conocer cómo afectan a la distribución de la renta. En este sentido, los impuestos se catalogan como: proporcionales o neutros, progresivos y regresivos, en función de cómo se relacionan con su nivel de renta. Un impuesto proporcional es aquel cuya relación entre los impuestos pagados y la renta es constante, independientemente del nivel de renta (o dicho de otra manera, los contribuyentes de renta alta y renta baja pagan la misma proporción de su renta). En contraste, la definición de progresividad y regresividad está en función del tipo impositivo medio²⁴; si el tipo impositivo medio aumenta con la renta, el sistema es *progresivo*; mientras que si disminuye es *regresivo*. Un impuesto es progresivo si los contribuyentes de renta alta pagan una proporción mayor de su renta que los contribuyentes de renta baja; por el contrario, es regresivo si los contribuyentes de renta alta pagan una menor proporción de su renta que los contribuyentes de renta baja.

El impuesto a la renta de las personas normalmente está diseñado con unas escalas que aumentan a medida que el ingreso de las personas se incrementa. Este es un impuesto progresivo por excelencia, en cambio los impuestos generales al consumo, como muchos específicos son regresivos, esto se entiende si se analiza que las personas pobres consumen la mayor parte de su ingreso, por tanto un impuesto que impacte al consumo, afectará de mayor medida a quienes consumen la mayor parte de su ingreso. El siguiente cuadro muestra lo que pagarían tres personas de un impuesto general al consumo de 15% y de un impuesto a la renta con dos tasas: una de 10% para ingresos superiores a USD 200 e inferiores a USD 600, y otra de 20% para ingresos iguales o superiores a USD 600.

Cuadro No.6
Ejemplo de Progresividad y Regresividad

Personas	Renta	Consumo	Ahorro	Impuesto a la renta pagado (valor)	Impuesto a la renta pagado (% de la renta)	Impuesto al consumo pagado (valor)	Impuesto al consumo pagado (% de la renta)
1	100	100	0	0	0%	15	15%
2	500	400	100	50	10%	60	12%
3	1000	700	300	200	20%	105	10,5%

El Cuadro No. 6 muestra como en los impuestos al consumo la *cantidad* del impuesto pagado con relación a la renta de las personas, disminuye a medida que aumenta el ingreso; sin embargo, la persona de menor ingreso destinó 15% del mismo para pagar el impuesto; mientras que la persona de mayor ingreso a penas destinó 10,5%. Esto muestra que el impuesto al consumo en este caso es regresivo. Por el contrario, en el caso del impuesto a la renta, tanto el monto pagado como la proporción de su renta aumentan a medida que el ingreso es mayor; por tanto se puede afirmar que el impuesto es progresivo.

Un sistema tributario es más eficiente que otro si recauda la misma cantidad de ingresos con un coste menor para los contribuyentes; por lo que cabe preguntar ¿cuáles son los

²⁴ Es el resultado de dividir los impuestos pagados sobre la renta.

costos de los impuestos para los contribuyentes? La respuesta es que los tributos afectan al sector privado en tres costos: (i) el pago en sí mismo del impuesto, o lo que es lo mismo, la transferencia de dinero del contribuyente al Estado; (ii) el costo relacionado a la pérdida de la eficiencia, ya que los impuestos distorsionan las decisiones económicas que toman los individuos y generan un *exceso de gravamen*²⁵, es decir una pérdida del bienestar que supera la cuantía de la recaudación obtenida; y (iii) el último costo son las cargas administrativas (los costos de recaudación) que soportan los contribuyentes, y que se generan tanto en el sector privado como en el público.

Como el primer costo es una transferencia de recursos desde los contribuyentes al Estado, no cabe hablar de ineficiencia; por tanto se dice que un sistema es eficiente cuando impone pocas pérdidas de eficiencia y pocas cargas administrativas.

Por otro lado, los incentivos tributarios tratan de conseguir lo opuesto: es decir afectar el comportamiento económico significativamente a un costo de recaudación limitado. Normalmente estos incentivos tienen por objeto promover el desarrollo de ciertas regiones rezagadas, el aumento de la inversión, la promoción de las exportaciones, la industrialización, generación de empleo y la transferencia de tecnología, a través de varios mecanismos como: (i) exoneración de impuestos (o “tax holidays”), que consiste en eximir del pago de impuestos a las empresas que cumplen ciertas condiciones, con la finalidad de reducir el costo del capital y fomentar una mayor inversión; sin embargo, la experiencia muestra que es un método muy costoso para estimular la inversión²⁶; (ii) incentivos a la inversión (depreciación acelerada, deducción parcial, o créditos fiscales); (iii) incentivos al empleo (subsidios a la contratación, rebajas en impuestos a la planilla); y (iv) creación de zonas especiales con tratamiento tributario privilegiado (zonas francas, zonas de promoción de exportaciones, maquiladoras, etc.); que incluye esquemas de devolución de tarifas aduaneras (drawback) y esquemas de suspensión temporal. Estas zonas brindan un tratamiento de “enclave” (físico o virtual) a determinadas actividades económicas, para compensarlas de problemas de política comercial (aranceles elevados), de infraestructura, o de marcos legales inconsistente; con el objeto de que las firmas al interior de esa zona se vuelvan más competitivas y se integren con la economía mundial. Muchos países en desarrollo han utilizado estos esquemas para saltar sus problemas básicos (permisos lentos y burocráticos, procesos de importación y exportación complicados, marco legal inconsistente, infraestructura débil y alta protección) y posibilitar un proceso exportador. Sin embargo, cabe señalar que si bien los incentivos tributarios promueven cierta actividad económica, sólo son un factor adicional en la inversión, que depende de factores estructurales de la economía como la estabilidad, el marco legal, el tamaño del mercado, la productividad laboral, entre otros.

²⁵ También denominado coste de bienestar o peso muerto del gravamen.

²⁶ Entre los principales problemas que genera están: (i) desviación de utilidades de empresas gravadas a empresas no gravadas mediante el uso de precios de transferencia; (ii) muchas veces se dan estos beneficios a empresas nuevas, lo que incentiva a que las empresas antiguas reaparezcan como empresas nuevas; (iii) transferencia de beneficios al país de origen. Si la empresa que invierte proviene de un país con principio de renta mundial, no se afecta el costo de uso del capital y el ahorro de impuestos se transfiere al país de origen; (iv) atraen empresas de pies ligeros, que son empresas de baja inversión y que generan utilidades temprano para aprovechar las concesiones de impuestos. Estas no logran sobrevivir cuando se termina la concesión; y (v) exención de empresas altamente rentables, es decir que favorece a empresas altamente rentables, cuya inversión se hubiera llevado a cabo aún sin la existencia del incentivo tributario, en este caso el incentivo genera costos para la sociedad y no se afecta el comportamiento de los agentes.

Son cuatro los principios básicos de la tributación:

- a. *Suficiencia*: todo sistema tributario debería generar los recursos suficientes para financiar el nivel de bienes y servicios públicos deseados y definido, sobre todo en el largo plazo.
- b. *Equidad*: se puede analizar desde dos puntos de vista: (a) *horizontal*, es decir que los ciudadanos deben ser tratados de igual manera cuando se encuentran en igualdad de condiciones (evitando cualquier tipo de discriminación tributaria basada en el sexo, religión, edad, estado civil, preferencia política, entre otras características particulares), debiendo pagar en ese caso la misma cantidad de impuestos. Este concepto implica que todos paguen lo que la ley establezca, por tanto los tributos se deben diseñar de forma que eviten la evasión, que contengan el menor número de exenciones, que son una puerta abierta a la evasión; y, (b) *vertical*, que define como debe tratarse a los que no son iguales, para esto se analiza la capacidad contributiva y el beneficio. El principio de capacidad distributiva implica que cada ciudadano debe aportar a los gastos del Estado en la medida de sus posibilidades, en este sentido quien más gane, más gaste o más posea, más debería pagar; es decir incluye la elección de una base de medición, a través de la cual se determina lo que cada ciudadano debe contribuir a los gastos del Estado. Este principio tiene su fundamento en razones de justicia y equidad; así como también de lógica, ya que no tiene sentido tratar de cobrar un impuesto a quien no tiene nada y vive gastando y consumiendo lo mínimo indispensable para su subsistencia. Por otro lado, la teoría del beneficio, señala que los tributos deben ser pagados por quienes reciben los servicios del Estado, no en función de sus costos, sino de la utilidad o valor subjetivo que éstos tienen para cada persona. Sin embargo esta teoría no ha resuelto cómo conocer las preferencias y apreciaciones de cada individuo y con ello medir el beneficio que recibe por los bienes públicos; esta dificultad impide su aplicación práctica.
- c. *Legalidad*: una consecuencia importante de los impuestos es la transferencia de recursos que produce de un sector a otro. El problema del *free-rider* y la resistencia que muestran las personas que transfieren recursos, son las principales razones por la que los tributos son obligatorios, establecidos por el Estado en virtud de su poder, con las limitaciones establecidas en la Constitución. Los tributos deben establecerse por ley, lo cual implica la aprobación por parte del legislativo.
- d. *Transparencia*: que implica que los ciudadanos que soportan la carga tributaria deben estar informados de manera continua y clara de la magnitud de sus ingresos que destinan al pago de impuestos; así como también del destino de dichos recursos.

El tema de la distribución de la renta constituye un tema fundamental para la fijación de la política tributaria de un país, ya que se pretende que el sistema sea equitativo y genere un reparto aceptable de la carga tributaria. Ahora bien, existe un *trade off* (o disyuntiva) entre la eficiencia y la equidad, ya que como se mencionó en el segundo teorema fundamental del bienestar, la eficiencia no es suficiente por sí sola para evaluar una situación, sino que se requiere también criterios de equidad. Existen dos preguntas importantes al respecto: (i) ¿Cuánta eficiencia debemos sacrificar para aumentar la equidad? Por ejemplo, un sistema tributario progresivo reduce la inequidad, pero genera incentivos para trabajar menos, lo

que reduce la eficiencia económica; y, (ii) ¿Cuál es el valor relativo que debe darse a la reducción de desigualdad, con respecto a la reducción de eficiencia?

En general, cuando se diseñan programas de impuestos (o subsidios) se debe evaluar el efecto en el bienestar social, mediante parámetros de eficiencia y equidad, para lo cual el Estado utiliza su función redistributiva. Para ello existen 2 corrientes o visiones del bienestar social:

- a. *Utilitarismo*: Para esta corriente el bienestar social es la agregación de las utilidades individuales: $W = U_1 + U_2 + \dots + U_n$.

En esta visión, la renta se debe distribuir si con ello aumenta W o al menos se mantiene. De acuerdo a la ecuación, siempre que U_1 disminuye, la utilidad de otra persona debe aumentar al menos en la misma proporción, para mantener W sin cambio. Para el utilitarismo el mejor impuesto debería ser progresivo. Los impuestos se deberían establecer de manera tal que la pérdida en la utilidad marginal por recaudar un dólar debería ser igual para todos los individuos; y si la transferencia de recursos del un individuo rico a uno pobre tiene un costo, se dejaría de hacer.

- b. *Rawlsiana*: Señala que se debe elegir a la estructura tributaria que maximice la utilidad de los sectores más pobres. Por tanto, La transferencia de recursos de un individuo rico a uno pobre continua mientras se pueda mejorar la situación del pobre, es indiferente a los costos incurridos por el rico.

Todos estos criterios de recaudación de ingresos del Estado se deben tener en cuenta en la definición del sistema tributario a seguir; en el caso de los GAD's en el país, la mayor parte de sus ingresos proviene de las transferencias del Presupuesto General del Estado (PGE), mostrando la fuerte dependencia de estos ingresos para realizar su gestión administrativa; por lo que generar recursos vía la autogestión constituye un desafío importante hacia las autoridades seccionales. De acuerdo a un estudio del Banco Central²⁷, las transferencias tanto corrientes como de capital realizadas por el PGE a los municipios y concejos provinciales representan en promedio y en su orden, 68.4% y 89.5% del total de ingresos; mientras que las aportaciones de autogestión que estas unidades generan al Sector público No Financiero alcanzan en promedio, 3.3% para los municipios y 0.4% para los consejos provinciales, respecto del total de ingresos generados a este nivel de gobierno.

El Ecuador hasta la expedición de la Constitución de la República vigente, contaba con alrededor de 18 leyes especiales para la distribución de recursos para los consejos municipales y consejos provinciales, siendo la principal normativa la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central, aprobada en el año 1997 y cuyo propósito fue destinar recursos principalmente para financiar gastos de inversión a nivel subnacional. Adicionalmente, a más de estas asignaciones presupuestarias realizadas por parte del PGE, cada unidad institucional recauda ingresos tributarios y no tributarios a través del pago de impuestos y tasas.

²⁷ Perez, R., y Cantuña, F., “Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales del Ecuador 2000- 2009”, en Banco Central del Ecuador, Apuntes de Economía No. 59, abril 2011.

De acuerdo a la Constitución²⁸: “Los recursos para el funcionamiento de los organismos de los gobiernos locales autónomos estarán conformados por:

1. Las rentas generadas por ordenanzas propias.
2. Las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del Gobierno Central.
3. Los recursos que perciben y los que les asigne la ley.
4. Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias.”

De acuerdo a la Ley de Régimen Municipal²⁹, que brindaba a los municipios la potestad jurídica de crear sus propios impuestos, previa aprobación de la Asamblea Nacional; los ingresos municipales se dividen en ingresos tributarios, no tributarios y empréstitos. Son ingresos tributarios los que provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras. Los ingresos originados en impuestos comprenden aquellos que expresamente son del dominio municipal, consagrados en esta Ley, y de los que se benefician como copartícipes de impuestos nacionales.

Como se mencionó los principales ingresos de los GAD's en el país corresponden a las transferencias tanto corrientes como de capital; los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) y los ingresos de capital (son ingresos producidos por la venta de bienes muebles, inmuebles, valores intangibles y otros activos de capital fijo).

Las *Transferencias* son los ingresos por concepto de pagos voluntarios, sin contraprestación, no recuperables de fuentes gubernamentales o no gubernamentales con fines corrientes o de capital. Existen dos tipos:

- *Transferencias Corrientes*: corresponden a los aportes recibidos por diferentes entidades y organismos del Sector público provenientes del propio Sector público, principalmente del Presupuesto del Gobierno Central, del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC)³⁰, aportaciones y participaciones corrientes del régimen seccional, de cuentas y fondos especiales, sean originarios del rendimiento de varios impuestos, con el propósito de ser utilizados específicamente en gasto de funcionamiento (gasto corriente).
- *Transferencias de Capital*: son los aportes recibidos del Presupuesto del Gobierno Central y de otras entidades sin contraprestación que se orientan a inversión o a la capitalización, mediante transferencias o donaciones en dinero, bienes o servicios. Para el caso de los

²⁸ Art. 232

²⁹ Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 159 de 5 de diciembre de 2005, y cuyo objetivo es proporcionar un instrumento legal, con el carácter de orgánico, que fortalezca la autonomía de los gobiernos municipales a través de reformas en materia de administración y reformas tributarias.

³⁰ El 40% del FODESEC se transfiere directamente a los gobiernos locales como Retención Automática. El 60% restante se transfiere al Banco del Estado y constituye parte de las fuentes de financiamiento de esa institución.

gobiernos seccionales la principal fuente de transferencia de capital constituye la Ley de Distribución del 15% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Gobierno Central³¹. En ella se dispone que 70 % de estos recursos se destinen a gastos de inversión y el restante 30% se pueda utilizar en gastos corrientes, porcentajes aplicados hasta el año 2004. A partir del 2005 el porcentaje para gastos corrientes pasa a ser sólo 10% de las transferencias totales recibidas por este concepto.

Cuadro No. 7
Transferencias Corrientes y de Capital recibidas por el Presupuesto del
Gobierno Central
-Miles de dólares-

2000-2009										
Años	Ingresos Corrientes del PGC	Transferencias:								
		Corriente		Capital		Total	Porcentajes			
		Provincial	Municipal	Ley del 15%			Prov / Ing PGC	Mun / Ing PGC	Ley del 15 / Ing PGC	
				Provincial	Municipal	Provincial			Municipal	Provincial
2000	2,987,665	12,650	41,620	66,506	174,602	295,378	0,4	1,4	2,2	5,8
2001	3,590,760	18,334	78,883	107,023	355,298	559,538	0,5	2,2	3,0	9,9
2002	3,938,084	21,820	74,313	141,948	431,200	669,282	0,6	1,9	3,6	10,9
2003	4,273,179	40,315	72,653	195,635	531,760	840,363	0,9	1,7	4,6	12,4
2004	4,282,794	39,777	70,992	237,627	548,145	896,541	0,9	1,7	5,5	12,8
2005	4,735,699	57,713	99,158	213,483	467,106	837,460	1,2	2,1	4,5	9,9
2006	5,593,628	39,728	171,953	269,023	571,012	1,051,716	0,7	3,1	4,8	10,2
2007	7,020,946	44,122	164,590	329,179	790,649	1,328,540	0,6	2,3	4,7	11,3
2008	9,232,264	62,221	154,342	524,966	1,044,058	1,785,587	0,7	1,7	5,7	11,3
2009	9,945,430	35,034	104,266	402,197	1,179,306	1,720,804	0,4	1,0	4,0	11,9

Fuente: Perez R., y Cantuña F, *Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales 2000-2009. En función de liquidaciones presupuestarias.*

El cuadro muestra un resumen de las transferencias corrientes y de capital que los gobiernos seccionales registran haber recibido. Las transferencias corrientes recogen el valor de los recursos del FODESEC (Retención Automática) y aquellos correspondientes a la Ley del ECORAE que permite utilizar 10% en gasto corriente. Los datos de transferencias de capital corresponden al valor transferido de acuerdo a lo que estipula la Ley del 15% y también contempla otras preasignaciones y asignaciones presupuestarias para inversión, por lo que el porcentaje de participación en algunos períodos es superior a lo previsto en la Ley.

Por el lado de los ingresos corrientes, se cuenta con los ingresos tributarios, entre los más importantes de este tipo para los gobiernos seccionales en el país tenemos³²:

³¹ La Ley 15% para los gobiernos seccionales fue publicada en el Registro Oficial No. 27, del 20 de marzo de 1997 y su Reglamento publicado en RO. No 183 de 29 de octubre de 1997 y ratificado en el Art. 271 de la Constitución 2008

³² Mayor detalle en Perez, R., y Cantuña, F. pp. 16

- *A la Venta de Predios Urbanos y Rurales (Plusvalía).*- Impuestos que las personas naturales o jurídicas residentes en el país deben pagar por la utilidad o plusvalía generada como diferencia en la compra venta de predios ubicados dentro de los límites provinciales y locales, en el territorio nacional. Este impuesto es cobrado únicamente por los municipios.
- *A los Predios Urbanos y Rústicos.*- Impuestos que las personas naturales o jurídicas residentes deben pagar por la propiedad de predios ubicados en zonas urbanas y fuera del perímetro urbano. Es cobrado sólo por los municipios.
- *De Alcabalas.*- Impuestos que gravan los actos y contratos en el ámbito del régimen municipal. Es cobrado por los municipios y en un porcentaje determinado por los consejos provinciales.
- *A los Activos Totales.*- Ingresos provenientes del gravamen a la tenencia de riqueza o capitales de las personas naturales o jurídicas que ejercen habitualmente actividades de tipo comercial, industrial o financiero en una determinada jurisdicción. Lo cobran únicamente los municipios.
- *Patentes Comerciales, Industriales y de Servicios.*- Ingresos provenientes del gravamen de patentes para desarrollar actividades económicas en una determinada jurisdicción. Lo cobran únicamente los municipios.

En cuanto a los ingresos corrientes no tributarios, que se refieren a las tasas y derechos, las rentas de la actividad empresarial, las rentas de la propiedad y otros ingresos que perciben los gobiernos provinciales y los municipios por prestación de servicios públicos. Entre las principales tasas se tiene:

- Tasas y Contribuciones: Corresponden a los gravámenes fijados por los gobiernos seccionales, en razón de los servicios o beneficios proporcionados. Los principales son:

Peaje: es el pago por el derecho al tránsito en autopistas, vías y puentes. Es cobrado por los consejos provinciales, pero podrían ser cobrados también por los municipios.

Rodaje de Vehículos Motorizados: son las tasas de rodaje y adicionales que se cobran por los vehículos motorizados y de transporte inscritos en una determinada jurisdicción. Son cobrados por los municipios.

Inscripciones, Registros y Matrículas: corresponde al cobro por inscripciones y registros en nóminas y catastros específicos en una determinada jurisdicción, Lo cobran los municipios.

Servicios de Camales: ingresos del cobro de la tasa por el servicio de faenamiento de animales. Son cobrados por los municipios.

Agua Potable: provienen de los servicios de dotación de agua potable y de servicios relacionados (conexiones, reconexiones y gastos propios del servicio) y pueden ser cobrados por los municipios (si la provisión de este bien está a su cargo).

Alcantarillado: ingresos provenientes de la dotación de alcantarillado y de sus relacionados (conexiones, reconexiones y gastos propios del servicio) y si su provisión está a cargo del gobierno local son cobrados por los municipios.

Energía Eléctrica: cobro por la prestación del servicio de energía eléctrica y sus relacionados (conexiones, reconexiones y gastos propios del servicio) y si su provisión está a cargo del gobierno local son cobrados por los municipios

Otras tasas: ingresos provenientes del cobro de otras tasas no clasificadas en los anteriores conceptos. Son cobradas por los dos niveles de gobierno.

Contribución Especial de Mejora: son ingresos provenientes de las contribuciones por mejoras urbanas y rurales de parte de los propietarios beneficiados por estas obras. De igual manera pueden ser cobrados por los dos niveles de gobierno.

- Otros ingresos no tributarios: incluyen todos los recursos que no son clasificables en rubros específicos como multas tributarias, intereses por mora tributaria, remates, cobro de garantías y fianzas, entre otros. Son cobrados por los consejos provinciales y los municipios.

Déficit fiscal

Convencionalmente, el déficit fiscal en un período de tiempo se define como la diferencia entre el total de los egresos o gastos públicos (excluido el pago por amortizaciones de deuda pública) y el total de sus ingresos (excluidos los ingresos por empréstitos). La brecha entre estas dos variables refleja la necesidad de financiamiento público que ha de cubrirse con nueva deuda, con recursos provenientes de la banca central y/o con otras fuentes como la venta de activos. Las transacciones de ingresos y gastos que afectan el déficit, y que por tanto se registran por “sobre la línea”, se caracterizan porque no crean ni anulan pasivos públicos. Aquellas que lo hacen, se registran por “debajo de la línea” como fuentes del financiamiento.

Los problemas más comunes para la adecuada medición del déficit están relacionados a la calidad de las estadísticas; la universalidad de los datos, es decir la posibilidad de incluir a la mayor parte del Sector público en su medición y que la misma sea comparable con los demás países; y a la medición misma del déficit fiscal.

Dependiendo del tipo de gasto e ingresos que se considere se plantea un concepto de déficit (o superávit en caso de un saldo positivo entre ingresos y gastos) diferente, cuya medida depende de factores como: (i) la cobertura o las instituciones públicas contempladas (generalmente SPNF o exclusivamente Gobierno Central); (ii) las operaciones que se consideran integradas en el saldo presupuestario; (iii) el momento del registro o

contabilización de los ingresos y los gastos (base caja o devengado); (iv) la realización o no de ajustes de inflación; y, (v) el carácter coyuntural o cíclico y estructural o permanente. Entre las definiciones de déficit (o superávit) se tiene:

- a. *Déficit primario*: Es el déficit excluyendo el pago de intereses de la deuda. Este concepto mide la parte del déficit fiscal sobre la cual se puede ejercer control directo (y con el cual puede pagar la deuda), ya que el servicio de la deuda es en gran medida un gasto condicionado por la economía en general.
- b. *Déficit corriente*: excluye las operaciones de ingresos y egresos públicos relacionados con la cuenta de capital, tal como se desglosan las cuentas contables de las empresas privadas. El ahorro (o desahorro) corriente que surge de esta medición cuantifica las necesidades de deuda para financiar los programas de inversión;
- c. *Déficit estructural o cíclicamente ajustado*: permite valorar la sensibilidad que tiene el presupuesto a la actividad económica y, así mismo, la discrecionalidad de la política fiscal. En su versión más sencilla se trata de ajustar los ingresos tributarios al ciclo económico; y los gastos que son sensibles a las fluctuaciones del producto. Conceptualmente, el déficit estructural es aquel que se hubiera registrado en las cuentas públicas, si la economía hubiera crecido a su nivel potencial (por lo que es relevante la senda o trayectoria del PIB potencial de la economía del país);
- d. *Déficit operacional*: que es el resultado de adicionar al déficit primario el componente real del pago de los intereses. Este concepto se utiliza cuando existe deuda interna, ya que la inflación puede provocar importantes cambios en el déficit fiscal al elevar las tasas de interés nominales y, por ende, los pagos de intereses nominales. La inflación disfraza como pagos de intereses lo que en realidad son pagos de amortización, y si bien estos últimos no se consideran en el cálculo del déficit (se registra bajo la línea), el pago de intereses sí. Por lo que si no se descuenta ese componente inflacionario del pago total de intereses por encima de la línea, el déficit fiscal estará sobreestimado en esa cuantía. El déficit operativo, procura separar del gasto total la parte correspondiente a pagos de intereses que se considera “corrección monetaria” y que podría entenderse como algo más afín a los pagos de amortización que a los de intereses en términos estrictamente económicos, no contables. La medición práctica del déficit operativo es tarea sumamente difícil y sus basamentos teóricos han sido objeto de controversia³³. Por lo tanto, este concepto, aunque útil, debe ser aplicado con prudencia, especialmente cuando la inflación es muy alta y la tasa efectivamente medida difiere de la proyectada. Es un error creer que en situaciones de alta inflación ésta será la medida correcta del desequilibrio fiscal. Se han dado situaciones en las cuales el déficit operativo cayó a niveles muy bajos o a casi cero mientras que la tasa de inflación siguió siendo muy elevada.

Por otro lado, las cuestiones relativas al momento del registro también pueden generar dificultades. El déficit se puede medir sobre la base de los flujos de caja (es decir, los ingresos

³³ Ya que exige una estimación completa de la deuda interna, una medición precisa de la tasa de inflación, el supuesto de que la inflación prevista será igual a la efectivamente medida, etc.

y egresos de caja efectivos) o sobre la base de los compromisos en el caso del gasto y de lo devengado en el caso de los ingresos³⁴. Cuando aumentan los atrasos, si el déficit utiliza el concepto de caja puede omitir los recursos necesarios para cancelar los gastos efectuados pero no pagados aún. En este caso, el déficit medido según base caja puede quedar subestimado. El tema de la acumulación de atrasos en el sector interno ha permitido financiar a varios países; aún cuando generan “tensión fiscal”³⁵. Las estadísticas de las finanzas públicas normalmente utilizan la base devengado, ya que el momento de registro coincide con el flujo efectivo de recursos; por lo que permite una mejor estimación del impacto de la política fiscal. Como se señaló en la utilización de la base caja, el momento de registro puede ser muy diferente del momento de las transacciones (y actividades económicas a las que está vinculado).

El tema de la importancia del déficit (y de su financiamiento) es fundamental para todas las economías, porque a base de este análisis se estudia la sostenibilidad de la política fiscal (punto que se analizará más adelante).

En el caso del Ecuador, se calcula normalmente tres tipos de déficit, en los que los ingresos se consideran en base caja (considerando que la mayor parte de ellos se devengan en el momento en que se recaudan) y los gastos están expresados en términos devengados (obligaciones de gasto incurridas cuyo pago es legalmente exigible). Para facilitar la comprensión de los diferentes tipos de déficit, se utilizan las fórmulas de cálculo³⁶:

³⁴ De acuerdo al Manual de Estadísticas Públicas del FMI existen cuatro bases de registro: base devengado, base vencimiento de pago, base compromiso y base caja. En el devengado, los flujos se registran cuando se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue valor económico; es decir, los efectos de los eventos económicos se registran en el período en el que ocurren, independientemente de que se haya efectuado o esté pendiente el cobro o el pago de efectivo. En la base vencimiento de pago los flujos que dan lugar a pagos en efectivo se registran en el último momento en que se pueden pagar sin incurrir en gastos adicionales o sanciones. En la base compromiso, los flujos se registran cuando una unidad del gobierno general se compromete a una transacción, normalmente se aplica solo a las compras de activos, bienes, y servicios, incluyendo la remuneración a los empleados. El momento de registro suele ser cuando la unidad del gobierno general expide una orden de compra o suscribe un contrato. Finalmente, en la base caja, los flujos se registran cuando se recibe o se desembolsa efectivo.

³⁵ Es la diferencia entre el déficit real medido, como sea que se lo defina, y el déficit subyacente o medular.

³⁶ Tomado de Perez, R., y Cantuña F, Estadísticas de los Gobiernos Seccionales y Provinciales en el Ecuador: 2000-2009, pp.13.

1		+ Ingresos corrientes y de capital
2		- Gastos corrientes, de capital e inversión

3		Déficit (-) o superávit (+) global (sobre la línea)

4		+ Desembolsos internos y externos
5	-	Amortizaciones internas y externas

6=	(3 + 4 – 5)	Déficit presupuestario

7=3		Déficit o superávit global
8		+ Intereses pagados

9=	7 + 8	Déficit o superávit primario

El *déficit (o superávit) global* es el concepto macroeconómico más usado para la medición de la posición fiscal e incluye los intereses pagados por concepto de deuda tanto interna como externa. El **déficit presupuestario** por su parte, corresponde al resultado global más los desembolsos o colocaciones de deuda externa e interna deducidos los correspondientes rubros por concepto de amortización de las obligaciones de deuda; es por tanto, un indicador de la gestión presupuestaria que considera ingresos, gastos y financiamiento. Finalmente, el déficit primario, cuyo concepto se lo explicó anteriormente.

Cuadro No. 8 Situación Financiera Municipios y Consejos Provinciales

RESUMEN DE LA SITUACIÓN FINANCIERA Municipios y Consejos Provinciales Miles de USD 2000-2009										
CUENTAS	Años									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I INGRESO TOTAL (I1+I2)	428,735	781,251	1,017,432	1,227,188	1,444,212	1,500,193	1,839,089	2,513,103	2,850,336	2,625,464
II Corrientes	176,635	288,598	407,454	454,271	540,347	610,097	612,115	828,932	904,239	884,787
I2 De capital	252,100	492,653	609,978	772,917	903,865	890,098	1,226,974	1,684,171	1,948,097	1,740,677
E GASTO TOTAL (G1+G2)	366,645	688,049	1,016,193	1,175,457	1,431,148	1,420,287	1,725,480	2,213,279	2,671,356	3,061,529
G1 Corriente	180,479	297,134	406,468	481,093	614,440	732,733	473,703	575,368	602,298	640,244
G2 De capital	186,167	390,914	609,725	694,364	816,707	687,554	1,251,778	1,637,911	2,069,066	2,421,285
DEFICIT (-) O SUPERAVIT (+) GLOBAL (I-E)	62,090	93,202	1,239	51,731	13,064	79,906	113,609	299,824	178,972	-436,065
F FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT (-) O DISPOSICION DEL SUPERAVIT (+) DE CAJA (FX+FI)	-62,090	-93,203	-1,239	-51,731	-13,064	-79,907	-113,609	-299,824	-178,972	436,065
FX Financiamiento externo neto	-379	-1,364	8,202	-4,181	-3,611	35,332	27,293	15,684	18,505	-13,279
FI Financiamiento interno neto	-61,711	-91,839	-9,441	-47,550	-9,453	-115,239	-140,901	-315,508	-197,477	449,344

Fuente: Perez R., y Cantuña F, *Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales 2000-2009. En función de liquidaciones presupuestarias*

De acuerdo al Cuadro No. 8, los gobiernos provinciales y municipales mostraron una situación favorable, es decir un superávit global en el período 2000-2008. El resultado de 2009 obedece tanto a un incremento de los gastos, como a una reducción de los ingresos con respecto a 2008, año en el que los ingresos petroleros fueron muy importantes para el Gobierno Central (el precio promedio de exportación de petróleo llegó a USD 130 por barril), y como los gobiernos locales reciben pre asignaciones a través de leyes especiales, entonces sus ingresos fueron mayores.

El análisis de Pérez y Cantuña (2011) muestra resultados similares para el caso de los municipios (ver Cuadro No. 9), y señala que entre las cuentas de utilización del superávit (alcanzado los primeros 9 años del período analizado) están considerados los saldos que disponen las municipalidades y mantienen depositados en las cuentas del Banco Central y en las instituciones financieras, y que se han incrementado de manera importante, pasando de un saldo final fue de USD 84 millones en el año 2000, a USD 507 millones en 2009; lo que implica la necesidad de mejorar la gestión administrativa para la eficiente utilización de estos recursos en obras que beneficien a la comunidad.

Cuadro No. 9
Situación Financiera de los Municipios

RESUMEN DE LA SITUACIÓN FINANCIERA										
Municipios										
Miles de USD										
2000-2009										
CUENTAS	Años									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I INGRESO TOTAL (I1+I2)	336,914	634,241	806,869	950,255	1,133,131	1,183,184	1,432,366	1,993,676	2,097,529	1,971,649
II Corrientes	153,450	256,977	351,254	389,483	475,614	523,310	532,106	734,957	779,382	737,694
I2 De capital	183,464	377,263	455,615	560,772	657,517	659,874	900,261	1,258,719	1,318,147	1,233,955
E GASTO TOTAL (G1+G2)	287,364	565,984	789,845	910,944	1,109,908	1,132,325	1,335,255	1,754,856	2,045,161	2,198,302
G1 Corriente	144,382	237,499	302,309	380,969	462,036	576,767	399,200	491,361	490,838	531,280
G2 De capital	142,982	328,485	487,536	529,974	647,872	555,558	936,055	1,263,496	1,554,324	1,667,022
DEFICIT (-) O SUPERAVIT (+) GLOBAL (I-E)	49,550	68,257	17,024	39,312	23,224	50,859	97,111	238,820	52,367	-226,653
F FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT (-) O DISPOSICIÓN DEL SUPERAVIT (+) DE CAJA (FX+FI)	-49,550	-68,257	-17,024	-39,312	-23,224	-50,859	-97,111	-238,820	-52,367	226,653
FX Financiamiento externo neto	-379	7	8,959	26	0	26,173	23,805	19,568	24,162	-10,474
FI Financiamiento interno neto	-49,170	-68,264	-25,983	-39,338	-23,223	-73,033	-120,916	-258,388	-76,519	237,127

Fuente: Pérez R., y Cantuña E, *Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales 2000-2009. En función de liquidaciones presupuestarias*

Financiamiento

Las transacciones relativas al financiamiento tienen por objeto describir ya sea las fuentes de fondos obtenidos para financiar un déficit o, alternativamente, la utilización de fondos disponibles producto de un superávit, con el propósito de medir el efecto que en la economía tienen las operaciones financieras realizadas por este nivel de gobierno.

El financiamiento total, por definición, es igual en cuantía al déficit o superávit (pero metodológicamente con signo contrario). En consecuencia representa la variación de las obligaciones del gobierno pagaderas en el futuro y en las tenencias de liquidez para cubrir la diferencia entre sus gastos o usos (incluida la cancelación de préstamos y transferencias) y sus entradas o fuentes por concepto de ingresos, transferencias y desembolsos de préstamos.

Ahora bien, ¿es deseable tener cero de déficit o lo que es lo mismo un presupuesto equilibrado?

La respuesta es no necesariamente; de acuerdo al principio de las finanzas públicas compensatorias basado en el pensamiento keynesiano, puede no ser necesario ni conveniente eliminar por completo el desequilibrio fiscal, especialmente en un lapso breve, dado que ello podría causar efectos negativos sobre el nivel de actividad económica o imponer excesivos costos de eficiencia. La norma del equilibrio presupuestario podría requerir una reducción excesiva del gasto con posibles efectos perjudiciales para la eficiencia de la economía o para la función social del Estado. Por ejemplo, podría exigir la cancelación de proyectos de inversión que quizá se encuentran en una etapa avanzada o la repentina eliminación de subsidios de particular importancia para la población muy pobre. Asimismo, el desequilibrio fiscal puede eliminarse elevando los impuestos o recortando el gasto público. La regla del equilibrio presupuestario nada dice sobre la dimensión más apropiada para el Sector público porque es consistente con una diferente proporción del gasto y de los ingresos tributarios respecto del PIB. No se encara el interrogante respecto de si corresponde aumentar los impuestos o recortar el gasto público, y esta es justamente la cuestión central en los programas de ajuste, para reducir el déficit.

Otra regla más flexible afirma que el nivel de déficit deseado es aquel que se puede financiar sin que haya inflación³⁷ u otros problemas macroeconómicos importantes al menos en el mediano plazo. Esta regla destaca el hecho de que, al menos en el corto plazo y desde un punto de vista macroeconómico (más que asignativo), es principalmente la dificultad para financiar el déficit lo que origina las dificultades mayores. Este enfoque es el normalmente seguido en los programas de ajuste fiscal.

Si un país limita el déficit fiscal a un nivel que pueda ser financiado internamente de una manera no inflacionaria (por ejemplo, colocando bonos entre el público) o externamente mediante el crédito ordinario disponible, eliminaría los problemas de corto plazo asociados con el desequilibrio fiscal. Por ello, un programa de ajuste requeriría que se reduzca lo suficiente el déficit fiscal como para eliminar la necesidad de financiamiento inflacionario (o vía expansión monetaria). Sin embargo hay que analizar la expansión del crédito total y la parte (de esa expansión) absorbida por el Estado, por el tema de la sostenibilidad en el tiempo.

Normalmente se dice que un ajuste fiscal de alta calidad debe estar asociado con medidas que, individualmente consideradas, sean eficientes, duraderas y equitativas.

³⁷ Si el déficit es financiado por la emisión monetaria, el incremento en la oferta monetaria provoca inflación y una depreciación de la moneda. Para mayor detalle ver: Larrain, F. y Sachs, J., Macroeconomía en la economía global, pp.320-330.

Es decir que no introduzcan distorsiones evitables, que no eliminen gastos que sean importantes por motivos económicos o sociales cuando hay otras alternativas disponibles. El gasto público a reducir debe ser aquel que menos contribuya a la eficiencia y a la justicia del sistema económico.

1.6 Ciclo económico y política fiscal: tipos de ciclo, relevancia de la política fiscal

La definición clásica de ciclo económico es: “Los ciclos económicos son una forma de fluctuación que se encuentra en la actividad económica agregada de las naciones que organizan su trabajo principalmente en empresas: un ciclo consiste de expansiones que ocurren al mismo tiempo en múltiples actividades económicas, seguidas de recesiones, contracciones y recuperaciones igualmente generalizadas, que se entrelazan con la fase expansiva del siguiente ciclo; esta secuencia de cambios es recurrente pero no periódica; en duración, los ciclos varían desde más de un año a diez o doce años; no son divisibles en ciclos más cortos de carácter similar; cuyas magnitudes se aproximen a la propia.”³⁸

Un punto central de esta definición es que el producto y el empleo siguen una tendencia (o trayectoria de crecimiento, determinada por los factores de crecimiento de largo plazo de la economía: tasa de ahorro, crecimiento de la fuerza laboral, cambios tecnológicos, etc.), pero que en el corto plazo podemos fluctuar alrededor de la misma; es decir el ciclo representa las desviaciones transitorias alrededor de una trayectoria dada.

Lucas define los ciclos como los desvíos del producto respecto de una tendencia de largo plazo cambiante, en vez de, respecto a una tasa constante o un valor promedio de crecimiento. El hecho más importante aquí es que ya no se presupone que la tendencia de crecimiento de una variable deba ser constante en el largo plazo; lo que a su vez implica distinguir los shocks entre transitorios y permanentes. Si los shocks fueran solo transitorios (una sequía, un aumento temporal del precio del petróleo, etc.), podrían no afectar a la tendencia de largo plazo de crecimiento del producto y entonces continuar como constante en base a las dotaciones de trabajo, recursos, tecnología y capital de la economía. Pero al ocurrir shocks permanentes (un descubrimiento minero, la apertura comercial, mayor financiamiento externo, etc.) la tendencia de crecimiento de largo plazo cambia.

Ahora bien, ¿cuál es el impacto de la política fiscal en los ciclos económicos?

La política fiscal es pues uno de los elementos que el Estado puede controlar para moderar las fluctuaciones y estabilizar la economía; sin embargo, varios autores señalan³⁹, que en América Latina, durante el siglo XX, la política fiscal se caracterizó por tener un carácter procíclico, es decir que evolucionó de acuerdo al producto.

³⁸ Definición de Arthur Burns y Wesley Claire Mitchell; tomado de Larrain, F. y Sachs, J., *Macroeconomía en la economía global*, pp.189.

³⁹ Entre los autores que detallan el hecho se encuentran: Catao y Sutton (2002); Kaminski, Reinhardt y Vegh (2004), Talvi y Vegh (2005), Bello y Jiménez (2009).

La política fiscal como política macroeconómica puede ayudar a estabilizar a la economía en función al tipo de shock que la haya afectado: en el caso de un shock temporal o transitorio (que no afectan permanentemente la capacidad productiva), la política fiscal puede intervenir mediante el uso de financiamiento; ahorro o reservas con la finalidad de reducir los efectos económicos del shock. Ahora bien, en el caso de un shock permanente, que afectan la capacidad productiva, modificará la tendencia de largo plazo y por tanto los patrones del consumo permanente.

Por ejemplo, en la crisis mundial experimentada en el año 2009, la mayoría de los gobierno utilizaron medidas de política fiscal (y monetaria expansivas), es decir incrementaron el gasto público, como una medida de impulsar a la demanda agregada y evitar una caída aún mayor del producto (PIB).

2. Sistema de Administración Financiera

2.1 Introducción

Las estadísticas fiscales son fundamentales para analizar el tamaño del Sector público; su contribución a la demanda agregada, la inversión y el ahorro; la repercusión de la política fiscal en la economía, incluidos el uso de recursos, las condiciones monetarias y el endeudamiento nacional; la presión tributaria; la protección arancelaria y la red de protección social.

En el Ecuador, el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP)⁴⁰ comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas.

Los componentes del SINFIP son: política y programación fiscal, ingresos, presupuesto, endeudamiento público, contabilidad gubernamental y tesorería.

Una administración financiera está integrada cuando los sistemas y unidades que la conforman actúan en forma interrelacionada, bajo la dirección de un único órgano coordinador (que debe poder reglamentar su funcionamiento), y cuando el conjunto de principios, normas y procedimientos que están vigentes en el sistema son coherentes entre sí y permiten interrelacionar automáticamente sus actividades.

2.2 Objetivos

Los objetivos de la administración financiera pública son:

- i. Realizar la gestión de los recursos públicos de tal forma que permita asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal, en particular; y de la política económica, en general;

⁴⁰ Establecido en el Artículo 70 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

- ii. Coadyuvar a que la gestión operativa se ejecute en la forma más económica y eficiente posible;
- iii. Asegurar la absoluta transparencia de las cuentas públicas;
- iv. Generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones por parte de los hacedores de política;
- v. Implementar un sistema de rendición de cuentas; y,
- vi. Interrelacionar los sistemas de la administración financiera con los de control interno y externo a fin de incrementar la eficacia.

La administración financiera pública eficiente debe garantizar una relación permanente y óptima (armónica) entre el principal (constituido por el ciudadano) y el agente, formado por el Estado; para lo cual debe garantizar la participación ciudadana tanto en la definición de los objetivos como en la evaluación de los resultados; y al mismo tiempo debe promover la búsqueda de objetivos sustentables en todo los aspectos, el cuadro 10 resume los principales objetivos sustentables:

Cuadro No. 10
Objetivos sustentables de la Administración Financiera Pública



2.3 Gestión presupuestaria: Presupuesto (estructura, clasificaciones, indicadores, evaluación)

“Presupuestar es decidir sobre la base de informaciones inadecuadas, a menudo sin conocer con certeza la forma en que los créditos presupuestarios anteriores fueron utilizados o lo que fue realizado, ni tampoco los resultados que podrían dar las nuevas asignaciones de créditos. La presupuestación es un proceso que obedece a una lógica de plazos, en el cual la regla es una toma de decisiones sub-óptima, porque el Estado no tiene la posibilidad de no tomar ninguna decisión. Cuando un ciclo llega a su término, el siguiente empieza

prácticamente sin plazos y según un esquema idéntico al del año anterior”⁴¹.

El sistema presupuestario cumple un doble papel: es uno de los sistemas que integran la administración financiera pública, y al mismo tiempo constituye una herramienta de ejecución de políticas y planes a corto y mediano plazos.

La gestión presupuestaria en el país se realiza a través del **Presupuesto General del Estado** que es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado. No se consideran parte del Presupuesto General del Estado, los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad Social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados. El presupuesto consiste en el principal instrumento de seguimiento y evaluación de la política fiscal.

El presupuesto comprende las normas, técnicas, métodos y procedimientos vinculados a la previsión de ingresos, gastos y financiamiento para la provisión de bienes y servicios públicos a fin de cumplir las metas del Plan Nacional de Desarrollo y las políticas públicas.

Dentro del PGE los ingresos se clasifican en permanentes y no permanentes. Se define como ingresos permanentes a los recursos públicos que el Estado recibe de manera continua, periódica y previsible. La generación de ingresos permanentes no ocasiona la disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos permanentes no pueden provenir de la enajenación, degradación o venta de activos públicos de ningún tipo o del endeudamiento público. Por otro lado, los ingresos no-permanentes son aquellos que recibe de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria. La generación de ingresos no-permanentes puede ocasionar disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos no permanentes pueden provenir, entre otros, de la venta de activos públicos o del endeudamiento público.

De igual forma, los egresos o gastos fiscales en el PGE se clasifican en permanentes y no permanentes. Los permanentes son los egresos de recursos públicos que el Estado efectúa con carácter operativo que requieren repetición permanente y permiten la provisión continua de bienes y servicios públicos a la sociedad. Los egresos permanentes no generan directamente acumulación de capital o activos públicos. Por otro lado, los egresos no permanentes son los que se efectúan con carácter temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria que no requiere repetición permanente. Los egresos no-permanentes pueden generar directamente acumulación de capital bruto o activos públicos o disminución de pasivos. Por ello, los egresos no permanentes incluyen los gastos de mantenimiento realizados exclusivamente para reponer el desgaste del capital.

De acuerdo a las Normas Técnicas de Presupuesto elaboradas por el Ministerio de Finanzas⁴², los presupuestos públicos se regirán bajo los siguientes principios:

⁴¹ Shick, A., “¿La presupuestación tiene algún futuro?” pp. 7.

⁴² Subsecretaría de Presupuestos del Ministerio de Finanzas. Normas actualizadas al 27/08/2010.

- a. *Universalidad*: es decir contendrán la totalidad de los ingresos y gastos, no será posible compensación entre ingresos y gastos de manera previa a su inclusión en el presupuesto;
- b. *Unidad*: el conjunto de ingresos y gastos debe contemplarse en un solo presupuesto bajo un esquema estandarizado; no podrán abrirse presupuestos especiales ni extraordinarios;
- c. *Programación*: las asignaciones que se incorporen en los presupuestos deberán responder a los requerimientos de recursos identificados para conseguir los objetivos y metas que se programen en el horizonte anual y plurianual;
- d. *Equilibrio y estabilidad*: el presupuesto será consistente con las metas anuales de déficit/superávit fiscal bajo un contexto de estabilidad presupuestaria en el mediano plazo;
- e. *Plurianualidad*: el presupuesto anual se elaborará en el marco de un escenario plurianual coherente con las metas fiscales de equilibrio y sostenibilidad fiscal de mediano plazo;
- f. *Eficiencia*: la asignación y utilización de los recursos del presupuesto se hará en términos de la producción de bienes y servicios públicos al menor costo posible para una determinada característica y calidad de los mismos;
- g. *Eficacia*: el presupuesto contribuirá a la consecución de las metas y resultados definidos en los programas contenidos en el mismo.
- h. *Transparencia*: el presupuesto se expondrá con claridad de forma que pueda ser entendible a todo nivel de la organización del Estado y la sociedad y será objeto permanente de informes públicos sobre los resultados de su ejecución.
- i. *Flexibilidad*: el presupuesto será un instrumento flexible en cuanto sea susceptible de modificaciones para propiciar la más adecuada utilización de los recursos para la consecución de los objetivos y metas de la programación.
- j. *Especificación*: el presupuesto establecerá claramente las fuentes de los ingresos y la finalidad específica a la que deben destinarse; en consecuencia, impone la limitación que no permite gastar más allá del techo asignado y en propósitos distintos de los contemplados en el mismo.

De acuerdo a lo contemplado en las normas y para garantizar la conducción de las finanzas públicas de manera sostenible, responsable, transparente y procurar la estabilidad económica, se estableció la regla fiscal⁴³ que los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes⁴⁴.

⁴³ Establecido en el Artículo 81 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

⁴⁴ No obstante los ingresos permanentes pueden también financiar egresos no permanentes. De igual forma se establece que en forma excepcional (previa calificación) y para salud, educación y justicia; los egresos permanentes se podrán financiar con ingresos no permanentes.

Sin embargo, en los hechos esta regla desde su vigencia ha mostrado ser insuficiente para asegurar una administración sostenible en el mediano y largo plazo de las finanzas públicas del país, ya que ha mostrado no dar solución a los problemas estructurales del Presupuesto del Gobierno Central y a la consecuente vulnerabilidad de la situación financiera del país.

El ciclo presupuestario tiene 6 fases definidas en el artículo 96 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas:

- i. *Programación presupuestaria*, donde se define los programas y demás actividades a ser incorporadas en el presupuesto, con la identificación de las metas, los recursos necesarios, los impactos o resultados esperados y los plazos de ejecución.
- ii. *Formulación presupuestaria*, en donde se elaboran las proformas que expresan los resultados de la programación presupuestaria, bajo una presentación estandarizada según los catálogos y clasificadores presupuestarios, con el objeto de facilitar su exposición, posibilitar su fácil manejo, su comprensión y permitir la agregación y consolidación. Aquí se explicita el concepto de universalidad de recursos, es decir que todos los recursos que por cualquier concepto obtengan las entidades y organismos que conforman el Presupuesto General del Estado son recursos públicos, por lo que su uso no podrá ser determinado directamente por aquellas. De igual forma, se establece que en lo referente a programas y proyectos de inversión, únicamente se incluirán aquellos que consten en el Plan Anual de Inversión (PAI), o que hubieren obtenido la prioridad de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa durante la ejecución presupuestaria;

La Proforma del PGE y la Programación Presupuestaria Cuatrianual serán remitidas al Presidente de la República (junto con su justificación, contenido y límite de endeudamiento) para su presentación a la Asamblea Nacional;

- iii. *Aprobación presupuestaria* de la proforma enviada por el Ejecutivo por parte de la Asamblea Nacional;
- iv. *Ejecución presupuestaria*, comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización óptima del talento humano, y los recursos materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes, servicios y obras en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en el mismo. En este punto se establece que ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria. De igual forma, se establece que los créditos presupuestarios quedarán comprometidos en el momento en que la autoridad, mediante acto administrativo, decida la realización de los gastos (con o sin contraprestación cumplida o por cumplir) y siempre que exista la respectiva certificación presupuestaria;

Por otro lado se señala que el *Ministerio de Finanzas podrá aumentar o rebajar los ingresos y gastos del PGE hasta por un total de 15% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional*. En ningún caso esta modificación afectará los recursos que la Constitución

de la República y la Ley asignen a los GAD's. En todos los casos todo incremento de los presupuestos aprobados deberá contar con el respectivo financiamiento. Estos aumentos y rebajas de ingresos y gastos no podrán modificar el límite de endeudamiento aprobado por la Asamblea Nacional.

- v. *Evaluación y seguimiento presupuestario*, en donde se realiza 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.

Los GAD's presentarán semestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria a sus respectivos órganos legislativos (Consejos Provinciales y Municipales)

- vi. *Clausura y liquidación presupuestaria*, los presupuestos anuales del Sector público se clausurarán el 31 de diciembre de cada año. Después de esa fecha no se podrán contraer compromisos ni obligaciones, ni realizar acciones u operaciones de ninguna naturaleza, que afecten al presupuesto clausurado. Los compromisos del presupuesto anual que al último día de diciembre de cada año no se hayan transformado total o parcialmente en obligaciones, se tendrán por anulados en los valores no devengados. Los compromisos plurianuales de ejercicios fiscales no clausurados no se anulan, pero podrán ser susceptibles de reprogramación de conformidad con los actos administrativos determinados por las entidades.

El Gráfico No. 10 muestra la relación de las 4 fases principales, en donde la programación se incluye en la formulación y se muestra a la de clausura y liquidación.

Gráfico No. 10
Etapas del Ciclo Presupuestario



Dentro de la etapa de formulación presupuestaria se establece la presentación estandarizada del presupuesto según los catálogos y clasificadores presupuestarios, con el objeto de facilitar su exposición, posibilitar manejo y permitir su consolidación. Los presupuestos se estructurarán según la ubicación que corresponda a las instituciones en la conformación del SPNF, la naturaleza económica de los ingresos y gastos y las finalidades que se persiguen de éstos últimos. Se establece además que la estructura programática del presupuesto reflejará la vinculación con la planificación.

2.4 Clasificaciones presupuestarias

Las clasificaciones presupuestarias son instrumentos que permiten organizar y presentar la información; para el caso del Presupuesto del país se consideran las siguientes⁴⁵:

- a. *Clasificación Sectorial*, que corresponde a la estructura del SPNF;
- b. *Clasificación Institucional y de Entidades Operativas Desconcentradas según acuerdo 93 de 2011 (Unidades Ejecutoras)*, que distingue los niveles centrales y desconcentrados en las instituciones y organismos que conforman el PGE, de las empresas públicas y del régimen seccional autónomo;
- c. *Clasificación por sectores de gasto*, en función de la definición de los sectores determinados por la índole de la misión que corresponde a cada institución pública según la base legal de su creación, la que se expresa por la naturaleza de los bienes y servicios que entrega a la sociedad;
- d. *Clasificación programática*: programa, actividad y proyecto, vinculados a la consecución de los objetivos y metas de producción y resultados identificadas en el proceso planificación-programación;
- e. *Clasificación geográfica*: la que permite establecer la localización geográfica del gasto que ejecutan los entes públicos. La identificación geográfica se hará en función del lugar en que se espera se perciban los beneficios de la producción de bienes y servicios o por la ubicación de la entidad operativa desconcentrada responsable de dicha producción;
- f. *Clasificación por fuente de financiamiento*, que identifica los gastos públicos según las fuentes de financiamiento de origen de los ingresos. En el presupuesto consolidado, la verificación de la consistencia de fuentes de financiamiento de los ingresos con los gastos se hará para el conjunto de recursos fiscales; esto es, aporte fiscal, autogestión y preasignaciones;
- g. *Clasificación por concepto de ingresos y por objeto del gasto*, es la clasificación principal para la identificación de los ingresos y gastos contenidos en el presupuesto. *El clasificador de ingresos* organiza los recursos según su origen y su naturaleza corriente, de capital y de financiamiento; *el clasificador por objeto del gasto* identifica los recursos según su destino

⁴⁵ Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Presupuestos, “Normas Técnicas de Presupuesto” actualizadas al utilizar las normas técnicas del 18/02/2011, pp.20-21.

específico y su naturaleza corriente, de capital y de aplicación del financiamiento. El uso del Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos es de uso obligatorio en el SPNF;

- h. *Clasificación económica de los ingresos y gastos*, que identifica los ingresos y los gastos según su naturaleza económica corriente, de capital y financiera, con el fin de facilitar la medición del resultado de las acciones fiscales en la economía. Esta clasificación guardará correspondencia con el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos;
- i. *Clasificación funcional del gasto*, que tiene como propósito identificar la naturaleza de las funciones a las que corresponde el gasto que realizan las instituciones como consecuencia de las acciones que se ejecutan y los bienes y servicios terminales que producen para satisfacer las demandas de la sociedad. Presenta el gasto público según la naturaleza de los bienes y servicios que se suministran a la comunidad.
- j. *Clasificación por orientación del gasto*, que relaciona las actividades de los programas contenidos en los presupuestos institucionales con los objetivos y metas estratégicos de la planificación global o determinadas políticas públicas para verificar en qué medida están siendo incorporadas en el presupuesto, así como facilitar su seguimiento en la ejecución presupuestaria.

2.5 Medición de Resultados y evaluación

La medición de resultados tiene como propósito establecer el desempeño de los programas públicos en términos de los efectos inmediatos y los de mayor alcance, para cuyo efecto se utilizan indicadores de resultados. Los conceptos que están detrás de la medición de resultados son los de eficiencia y eficacia. La eficiencia se refiere a la entrega de un producto al menor costo posible, dada una calidad y determinados precios de los insumos. Eficacia se refiere al grado de éxito que tiene un producto o programa determinado en el logro de los resultados previstos.

Los indicadores de resultados permiten conocer el aporte de los bienes y servicios provistos para el cumplimiento de los objetivos del programa y de las políticas públicas. Estos indicadores se expresan normalmente en términos porcentuales o relativos para reflejar el grado de contribución a la satisfacción de las demandas de la sociedad o su cobertura. Los indicadores son relaciones cuantitativas entre dos variables. Se clasifican según correspondan a los objetivos de eficacia y de eficiencia: (i) los de eficiencia miden la relación entre la producción de bienes y servicios y los insumos empleados para producirlos; y (ii) los indicadores de eficacia reflejan el grado de cumplimiento en la obtención de los productos respecto de lo programado en un período determinado. En suma, bajo esta técnica, todo programa presupuestario contendrá metas de producción de bienes y servicios finales consistentes con los objetivos de los planes operativos anuales sobre los que se definirán sus impactos en el corto y mediano plazo a través de indicadores de resultados.

Por otro lado, es fundamental que el sistema presupuestario incorpore mecanismos de evaluación que posibiliten seguir de cerca la ejecución presupuestaria, tanto para adoptar las correcciones necesarias en el momento oportuno, como para retroalimentar la

programación de ejercicios futuros. La evaluación de la ejecución presupuestaria debe sustentarse en dos sistemas de información: la información de ejecución financiera (de los registros contables); y, la información de ejecución física debe ser producida por las propias unidades ejecutoras. La evaluación debe medir: (i) el grado de avance, donde se compara la programación inicial con la ejecución hasta una fecha determinada; y (ii) los desvíos que surgen de comparar lo programado y lo ejecutado para un período.

En cumplimiento al mandato Constitucional, el Ejecutivo debe elaborar la Programación Presupuestaria Cuatrianual⁴⁶ (PPC), que recoge la política fiscal y el análisis de sostenibilidad de la misma. En este sentido, el Ministerio de Finanzas elaboró en octubre de 2010 la proforma correspondiente al período 2011-2014.

Cuadro No. 11
Programación Presupuestaria 2011-2014
Presupuesto General del Estado
-Millones USD-

	2011	2012	2013	2014
Total Ingresos	14,480	15,570	16,626	17,515
Petroleros	3,507	3,757	3,750	3,782
No petroleros	10,973	11,813	12,875	13,733
Tributarios	9,426	10,160	11,110	11,863
No tributarios	1,288	1,367	1,450	1,519
Transferencias	259	285	316	350
Total Gastos	18,215	19,004	20,059	21,130
Gasto permanente	10,865	11,517	12,109	12,618
Sueldos y salarios	6,523	6,862	7,185	7,508
Compra bienes y servicios	1,304	1,353	1,407	1,463
Intereses	739	831	939	1,079
Transferencias	2,299	2,470	2,579	2,567
Gasto no permanente	7,350	7,487	7,949	8,513
Resultado Global	-3,735	-3,434	-3,433	-3,615
Resultado Primario	-2,996	-2,603	-2,494	-2,536

Fuente: Ministerio de Finanzas

Cabe mencionar que el déficit presupuestado para el año 2011 prevé la obtención de financiamiento externo por USD 3.859 millones y de financiamiento interno por alrededor de USD 1.100 millones. De igual forma, el PGE previsto para 2011 cuantificó el monto de los subsidios a los combustibles, que representa USD 2.571,1 millones, es decir 17,8% de los ingresos totales del PGE.

⁴⁶ El artículo 294 de la Constitución de la República dispone que la Función Ejecutiva elabore cada año la PPC. La PPC se sustenta en supuestos macroeconómicos de tres sectores: (i) real, que comprende el crecimiento del PIB (petrolero y no petrolero); (ii) petrolero con la producción y exportación de crudo y derivados, y la proyección de precios; y, (iii) externo que incluye balanza comercial (petrolera y no petrolera).

2.6 Crédito público, tesorería, sistemas relacionados (Recursos Humanos-RRHH, compras, administración, proyectos de inversión), y contabilidad⁴⁷.

Crédito Público, este sistema está integrado por un conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos administrativos que intervienen en las operaciones que realiza el Estado, con el objeto de captar medios de financiamiento que implican endeudamiento.

Los principales instrumentos que utilizan los gobiernos son los siguientes: (i) emisión y colocación de títulos, bonos y obligaciones de largo y mediano plazos; (ii) emisión y colocación de letras del tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero; (iii) contratación de préstamos con instituciones financieras; (iv) contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente, siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente; y, v) deuda contingente que pueda generarse por el otorgamiento de avales, fianzas y garantías, con vencimientos que exceden el ejercicio financiero.

Normalmente, este sistema está sujeto a normas detalladas por parte del Poder Legislativo e incluso a nivel constitucional. Las etapas a través de las cuales se instrumenta el de crédito público son: (i) autorización; (ii) negociación o emisión; (iii) contratación o colocación; y (iv) administración y control

El sistema de *Tesorería* comprende el conjunto de principios, normas, recursos y procedimientos que intervienen directamente en los procesos de administración de los recursos públicos, es decir la percepción y recaudación de los mismos, así como su canalización para el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Las funciones tradicionales (entes recaudadores y pagadores) que tenían las tesorerías nacionales deben ser ampliadas hacia una moderna administración de los recursos públicos, desarrollando e instrumentando mecanismos y técnicas más eficientes de planificación y gestión de caja. Esta administración debe ser compatible con la política monetaria para asegurar un manejo armónico y ordenado de los fondos públicos. La adecuada combinación de la política monetaria con la política de gestión de caja permite programar el endeudamiento público de corto plazo originado por desequilibrios temporales, contribuyendo a atenuar el impacto del respectivo costo.

La Tesorería Nacional realiza su gestión en tres niveles básicos:

- *Normativo*, a través de la generación de políticas globales y el dictado de normas y procedimientos de ejecución y control a ser observados por los distintos organismos públicos que administran recursos financieros;
- *Programación financiera*, para lo cual se debe elaborar un presupuesto de caja que permita articular la gestión de caja del Tesoro con las políticas macroeconómicas del gobierno, actuando en forma coordinada con los órganos de planificación, de gestión monetaria, de deuda pública y de presupuesto.

⁴⁷ Tomado de Makón, M, "Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina" en serie de gestión pública CEPAL.

Como herramienta operativa, la instrumentación de la programación de caja implica la determinación de límites financieros de pagos a las unidades de gestión, debidamente compatibilizados con las cuotas de gastos aprobadas por el órgano rector del sistema presupuestario; y,

- *Recaudación de ingresos y administración de pagos*, lo que implica la percepción, el registro y control de los fondos recaudados por los organismos públicos y la centralización de los pagos.

El instrumento operacional central para operar la unidad de caja es la denominada cuenta única. El concepto general de cuenta única se basa, fundamentalmente, en el mantenimiento de una sola cuenta corriente en el agente financiero que se elija, denominada “Cuenta Única del Tesoro”, operada exclusivamente por el Tesoro Nacional. En ella se deben ingresar todos los recursos recaudados, ya sean de libre disponibilidad o de afectación específica, así como los créditos externos, excluyéndose solamente los recursos que, por normas legales, se deben mantener en cuentas bancarias específicas. Por otra parte, a través de la Cuenta Única deben ser realizados todos los pagos de las obligaciones de los organismos públicos. Esto no significa que en la Tesorería Nacional se deban centralizar las decisiones sobre los pagos a realizar; sino que actúe como responsable de efectivizar los pagos y llevar a cabo la gestión financiera.

En cuanto a los sistemas *vinculados* con la administración financiera se encuentran los sistemas de recursos humanos, compras y contrataciones y administración de bienes que resultan necesarios para el funcionamiento de la administración financiera.

El sistema de *Recursos Humanos* es el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que permiten la administración del personal con que cuentan los organismos públicos para llevar a cabo su gestión. Comprende las normas y disposiciones sobre remuneraciones y condiciones de trabajo, la estructura organizativa y cargos del Sector público, la política salarial, los legajos individuales de los agentes y el liquidador de haberes.

El sistema de *Compras y Contrataciones* está constituido por el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que, mediante su operación, permiten al Estado obtener los bienes y servicios que necesitan para la gestión de las organizaciones. Este sistema abarca el proceso que va desde la contratación de bienes y servicios, pasa por el almacenamiento y, culmina, con la distribución y aplicación de los mismos a los diversos procesos productivos. El esquema general del sistema debe contemplar la formulación de políticas generales, el dictado de normas y procedimientos comunes a todos los organismos y la descentralización operativo de la gestión de adquisición, almacenamiento y suministro.

El sistema de *Administración de Bienes* está constituido por el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos administrativos que intervienen en los procesos de administrar los bienes físicos del Estado, sean de dominio público o privado y, éstos últimos, sean bienes muebles o inmuebles. Los instrumentos básicos de este sistema son los siguientes: (i) criterios de identificación de bienes; (ii) normas sobre valoración de los bienes;

(iii) base de datos para la instrumentación de un inventario; (iv) proceso de administración de bienes (transferencias, bajas, etc.); (v) normas regulatorias que fijen los principios del sistema.

Finalmente, el sistema de *Contabilidad* corresponde al conjunto de principios, normas, recursos y procedimientos técnicos utilizados para procesar, valorar y exponer los hechos económicos que afectan, o pueden llegar a afectar, el patrimonio de las organizaciones. La contabilidad gubernamental opera como un sistema común, único y uniforme, integrador de los registros presupuestarios, económicos, financieros y patrimoniales, orientado a determinar los costos de las operaciones. Aplica los preceptos de la teoría contable, basados en la partida doble y en los principios y normas contables generalmente aceptadas, aunque contemplando los aspectos que singularizan a las organizaciones del Sector público. El sistema de contabilidad debe orientarse al cumplimiento de los siguientes objetivos: (i) registrar sistemáticamente todas las transacciones que se produzcan y afecten, o puedan afectar, la situación económico-financiera de los organismos públicos; (ii) procesar y producir información financiera para la toma de decisiones; (iii) presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo, de forma que faciliten las tareas de control interno y externo; y, (iv) permitir que la información que se produzca sobre el Sector público se integre al sistema de cuentas nacionales.

2.7 Sostenibilidad de las finanzas públicas

Cuando el Estado presenta déficit fiscal, debe endeudarse para pagar la diferencia entre sus ingresos y gastos. Ahora bien, si el déficit se mantiene año con año, se verá obligado a endeudarse anualmente; el valor acumulado de este endeudamiento es lo que se conoce como deuda pública, o lo que es lo mismo, lo que debe el Estado, y que puede ser a los agentes del país (deuda interna) o a extranjeros (deuda externa). La consecuencia inmediata del aumento de la deuda son los intereses que el Estado debe pagar, que como hemos visto forman parte del déficit (global).

El endeudamiento del Estado, al igual que de las personas no es malo de por sí, depende del destino de la deuda. Por ejemplo, tiene sentido endeudarse en adquirir una casa en la que vamos a vivir por largo tiempo, y que iremos pagando (en lugar de pagar arriendo), mientras vivimos en ella. De igual forma, que el Estado se endeude para construir carreteras, escuelas o proyectos hidroeléctricos, que serán usados por largo tiempo es apropiado; pero endeudarse para realizar proyectos que no se acabarán (o que nunca iniciaron) o para pagar los sueldos y salarios de los empleados públicos actuales es un problema. Financiar los gastos del gobierno vía deuda, en lugar de buscar un incremento de los ingresos (aumentando los impuestos), genera un mayor consumo en el corto plazo (ya que la renta disponible es mayor). Si la economía se encuentra en pleno empleo, el aumento del consumo, reduce las posibilidades de inversión. Para mantener la economía en el nivel de pleno empleo sin inflación, el banco central sube las tasas de interés; por lo que la financiación del déficit conduce a menor inversión (en respuesta a la mayor tasa de interés), y por tanto, en el largo plazo, una reducción del producto y el empleo. Por el contrario, una reducción del déficit permite una reducción de las tasas de interés y por tanto fomenta la inversión, que a su vez impulsa al producto en el largo plazo. Por otro lado, el que el Estado se financie con deuda,

implica que la carga de los gastos presentes se traslada en parte a las generaciones futuras; quienes se verán obligados a asumir la deuda.

La definición de sostenibilidad fiscal se deriva de la restricción intertemporal del Sector público y está relacionada con la dinámica de la deuda pública. En general se dice que la situación fiscal no es sostenible si la política fiscal da lugar a un incremento persistente y acelerado de la relación deuda pública/PIB; ya que los mercados financieros cambiarán sus expectativas al advertir que la política fiscal que se lleva a cabo no es creíble. Para evaluar la solvencia se debe considerar tanto los ingresos y gastos presentes, como los futuros.

En primer lugar se define el déficit:

$$deficit_t = rB_{t-1} + G_t - T_t$$

Donde todas las variables se expresan en términos reales, y B_{t-1} es la deuda pública en el período $t-1$; r es la tasa de interés de la deuda (y que por facilidad se la considera constante); por tanto rB_{t-1} es igual al total de pagos de intereses en el período t ; G_t es el gasto público en el período t ; y T_t son los ingresos públicos en el período t . Es decir se utiliza el concepto de déficit global explicado anteriormente.

La restricción presupuestaria del gobierno simplemente establece que el cambio de la deuda pública durante el año t es igual al déficit en el año t .

$$B_t - B_{t-1} = deficit_t$$

$$B_t - B_{t-1} = rB_{t-1} + G_t - T_t$$

Donde la restricción presupuestaria relaciona la variación de la deuda, con el nivel inicial de la deuda que afecta al pago de intereses, y al gasto menos los ingresos públicos actuales; es decir al déficit (o superávit) fiscal primario ($G_t - T_t$), que excluye el pago de los intereses de la deuda.

Reorganizando:

$$B_t = (1 + r) B_{t-1} + G_t - T_t$$

Al dividir la ecuación para el PIB (Y_t), se tiene:

$$\frac{B_t}{Y_t} = (1 + r) \frac{B_{t-1}}{Y_t} + \frac{G_t - T_t}{Y_t}$$

Y reescribiendo:

$$\frac{B_t}{Y_t} = (1 + r) \left(\frac{Y_{t-1}}{Y_t} \right) \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{G_t - T_t}{Y_t}$$

Todas las variables ahora están expresadas en términos del PIB. Para simplificar aún más la ecuación, se supone que la tasa de crecimiento del PIB es constante (g) y que $\left(\frac{Y_{t-1}}{Y_t}\right)$ es lo mismo que $\frac{1}{(1+g)}$. Entonces:

$$\frac{B_t}{Y_t} = \frac{(1+r)B_{t-1}}{(1+g)Y_{t-1}} + \frac{G_t - T_t}{Y_t}$$

Ahora si se expresa cada término en función de variables sobre el PIB se tiene:

$$b_t = \frac{(1+r)}{(1+g)} b_{t-1} + d_t$$

Donde b es la deuda pública como proporción del PIB (en el período t y en el $t-1$) y d_t el déficit primario como proporción del PIB. A partir de esta ecuación se puede ver:

- i. Cuando la tasa de interés real es mayor que la de crecimiento económico, el coeficiente de endeudamiento tenderá a aumentar; ya que la proporción en que la deuda pública se incrementa debido a los pagos de intereses es mayor que la proporción que aumenta el PIB, a menos que se mantenga un superávit primario alto; y,
- ii. Si la tasa de interés es inferior al crecimiento económico, el país podrá reducir el coeficiente de endeudamiento a través del crecimiento del producto. En este contexto el Estado podrá inicialmente soportar una razón deuda/PIB más alta y un cierto nivel de déficit primario.

A partir de esta ecuación se puede construir la restricción presupuestaria intertemporal del Sector público. La expresión anterior involucra la deuda pública en dos períodos consecutivos, puede iterarse sobre sí misma para ir eliminando los saldos futuros de deuda. El procedimiento iterativo se realiza despejando b_{t-1} en la expresión anterior; adelantando un período de forma que quede b_t en función de b_{t+1} y de d_{t+1} , para luego sustituir nuevamente en dicha expresión. Finalmente, al iterar n veces se tendrá:

$$b_{t-1} = \sum_{j=0}^n \left(\frac{1+g}{1+r}\right)^j d_{t+j} + \left(\frac{1+g}{1+r}\right)^n b_{t+n-1}$$

Si se supone que la deuda pública no puede crecer explosivamente, entonces el último término de la ecuación anterior tiende a desaparecer en el límite cuando n tiende a un número infinito de períodos. En tal caso, el proceso iterativo convergerá a la siguiente restricción:

$$b_{t-1} = \sum_{j=0}^{\infty} \left(\frac{1+g}{1+r}\right)^j d_{t+j}$$

Esta restricción presupuestal intertemporal indica que el saldo inicial de la deuda pública deberá ser igual al valor presente descontado de la senda de déficit primarios futuros.

En el capítulo 4 se desarrolla con mayor detalle el tema de la sostenibilidad fiscal y la deuda.

3. El marco constitucional y legal vigente

La Constitución de la República del Ecuador establece el enfoque de derechos y garantiza su cumplimiento mediante dos instrumentos estrechamente relacionados: el Plan Nacional de Desarrollo (ahora denominado el Plan Nacional para el Buen Vivir –PNBV-), y el Presupuesto General del Estado (PGE). Mientras el Plan de Desarrollo establece los objetivos de mediano y largo plazo, el PGE asigna los recursos necesarios para la consecución de los objetivos reflejados en el Plan.

3.1 Constitución del año 2008

El *Título Quinto de la Constitución de la República* define la organización del territorio y en este contexto establece su organización en gobiernos regionales autónomos, gobiernos provinciales, gobiernos municipales, distritos metropolitanos y juntas parroquiales rurales, los cuales gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

También fija el régimen de competencias de todos ellos. Asimismo establece que las asignaciones anuales a los GAD's serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y que la distribución entre ellos se regulará en la Ley. Adicionalmente, expresa que los GAD's en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con lo que establezca la ley correspondiente.

El *numeral noveno de la Disposición Transitoria Primera* establece que “la ley que regule la descentralización territorial... incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado.”

3.2 Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD)

Para viabilizar las normas constitucionales, el COOTAD, promulgado el 16 de julio de 2009, se propone “integrar la gestión de zonas más amplias que las actuales 24 provincias, de manera que se agrupen territorios provinciales y se facilite, a través de un nivel intermedio de mayor escala, competencias y recursos, la planificación y gestión de políticas de desarrollo sustentable.”

Este Código promueve la conformación de regiones -como agrupaciones de dos o más provincias, con superficies mayores a 20 mil kilómetros cuadrados, con continuidad territorial y una población mayor a 5% del total nacional; el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de las cuencas hidrográficas; “fundir en un solo cuerpo legal las normas que deban regir la actividad administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados.”

Este cambio normativo reemplazó a las Leyes Orgánicas de Régimen Municipal, de Régimen Provincial y de Juntas Parroquiales, a la Ley de Descentralización, la Ley de Distribución del 15% y a un conjunto de doce leyes que establecían preasignaciones del Presupuesto General del Estado a favor de los GAD's⁴⁸.

De manera complementaria y en el marco del proceso de descentralización del Estado, el traspaso de competencias hacia los GAD's supuso definir competencias privativas del Gobierno Central y no susceptibles de descentralización: defensa nacional; relaciones internacionales; políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal, monetaria, de comercio exterior y de endeudamiento externo⁴⁹.

El Estado en sus diversos niveles de gobierno se reserva todas sus competencias y facultades aplicables a los sectores estratégicos⁵⁰. La rectoría y definición del modelo de gestión de cada sector estratégico corresponde de manera exclusiva al Gobierno Central, mientras que las demás facultades y competencias pueden ser asumidas por los niveles de gobierno subnacional.

Los demás sectores de responsabilidad del Estados o sectores comunes son susceptibles de descentralización y desconcentración de acuerdo a los principios de subsidiariedad y a la naturaleza de los servicios públicos y sus actividades. Se entiende que todas las competencias se gestionarán como un sistema integral que articula los distintos niveles de gobierno y por lo tanto serán de responsabilidad del Estado en su conjunto. El Código establece las funciones y competencias de los diferentes GAD's. Por ejemplo, las Prefecturas se concentrarán principalmente en tres funciones: agua para riego, vialidad (camino vecinales), producción y empleo. Los Municipios, por su parte, tendrán a cargo competencias como regeneración y desarrollo urbano, hábitat, vialidad urbana, agua potable, tránsito y transporte urbano, entre las más importantes. El manejo y la administración de las Cuencas Hidrográficas estarán a cargo de los Gobiernos Central, Regional y Provincial.

⁴⁸ En adelante los artículos que se mencionen corresponden al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)

⁴⁹ La descentralización de la gestión del Estado consiste en la “transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados” (Art. 105). La transferencia de las competencias se acompañará de todos los recursos (humanos, financieros, materiales, etc.) necesarios; los cuales “no podrán ser inferiores a los que destina el Gobierno Central para el ejercicio de dichas competencias” (Art. 107).

⁵⁰ De acuerdo al Artículo 111, son sectores estratégicos la generación de energía en todas sus formas; las telecomunicaciones; los recursos naturales no renovables; el transporte y refinación de hidrocarburos; biodiversidad y el patrimonio genético; el espectro radioeléctrico; el agua; y los demás que determine la Ley.

Para garantizar las condiciones necesarias para que los GAD's ejerzan sus competencias y asuman otras nuevas se prevé un proceso de fortalecimiento institucional. Los recursos destinados para el efecto provendrán del PGE asignado al Consejo Nacional de Competencias, y del presupuesto de los GAD's. La transferencia de competencias lo propiciará el Consejo Nacional de Competencias, previo informe sobre el estado de situación de la ejecución y el cumplimiento de las competencias a ser descentralizadas⁵¹. Con este informe se procederá al costeo (presupuesto) de las competencias, a fin de que el Gobierno Central traspase los recursos monetarios al GAD solicitante. Para cumplir con este importante rol, el CNC tendrá a cargo el fortalecimiento institucional de los GAD⁵², a fin de que estos estén preparados para solicitar y asumir las competencias previstas en la Ley.

Según esta nueva norma, los GAD's generarán sus propios recursos financieros y además participarán de las rentas del Estado. De igual forma, deben observar las reglas fiscales sobre manejo de recursos públicos, de endeudamiento y de cooperación, de acuerdo con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (que se verá a continuación), e incorporarán procedimientos que garanticen la rendición de cuentas. En este sentido, tanto el COOTAD como el Código de Finanzas Públicas, prevén mayores posibilidades de acceso a fuentes de financiamiento externo e interno, tal como se verá más adelante.

Toda norma expedida por los GAD's, que genere una obligación financiada con recursos públicos, establecerá la fuente de financiamiento correspondiente⁵³. Para el manejo de los recursos se crearán subcuentas en el Banco Central del Ecuador. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas, automáticas y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los GADs. Se prohíbe invertir recursos públicos en el exterior, a menos que se cuente con autorización legal expresa.

Los GAD's podrán establecer concesiones o ampliaciones de incentivos tributarios mediante ordenanzas, que requerirán de informes previos que contengan la previsión del impacto presupuestario y financiero, la metodología de cálculo y premisas adoptadas, y las medidas de compensación de aumento de ingresos en los ejercicios financieros.

Los recursos financieros de los GAD's consisten en ingresos propios de la gestión; transferencias del Presupuesto General del Estado, otras transferencias, legados y donaciones; participación en las rentas de la explotación, industrialización de recursos naturales no renovables; y recursos provenientes de financiamiento (colocación de títulos y valores,

⁵¹ También deberá estar acompañado de un informe de la capacidad operativa de los GAD para asumir las competencias

⁵² Para tal efecto, el Consejo Nacional de Competencias deberá: i) definir y articular las políticas, estrategias, planes y programas encaminados a la capacitación, formación, apoyo y profesionalización del conjunto de talentos humanos de los gobiernos autónomos descentralizados; ii) establecer mecanismos de investigación y monitoreo de la gestión de competencias y servicios para la toma oportuna de decisiones en el ámbito de la capacitación, formación y apoyo a los gobiernos autónomos descentralizados; y, iii) articular las demandas locales con los servicios de capacitación ofrecidos por la escuela de gobierno de la administración pública, las asociaciones de los gobiernos autónomos descentralizados y la red de formación y capacitación de los servidores públicos.

⁵³ Artículo 166

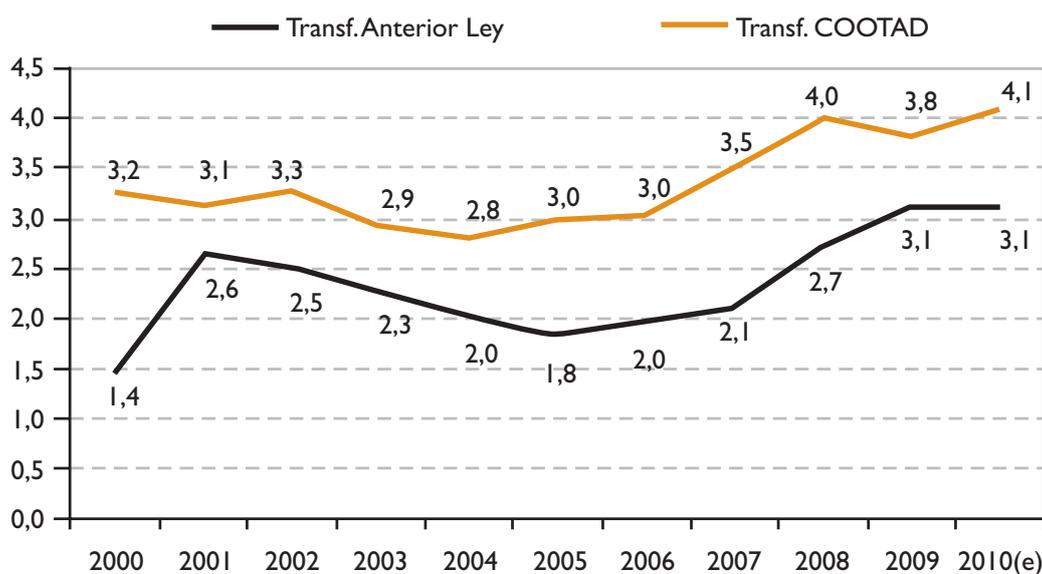
contratación de deuda pública interna y externa, y los saldos de ejercicios anteriores)⁵⁴.

Los GAD's regionales podrán crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras, generales o específicas, por los servicios que son de su responsabilidad y para financiar las obras que se ejecuten en el ámbito de sus competencias. Estos y los distritos metropolitanos podrán fijar un monto adicional a los impuestos a los consumos especiales (ICE) y al precio de los combustibles.

Los montos a transferir del Presupuesto General del Estado tomarán el año 2010 como base (21% de los ingresos permanentes –básicamente impuestos- y 10% de los no permanentes –exportaciones de petróleo-), para distribuirlos de la siguiente forma: 27% para los consejos provinciales, 67% para los municipios y distritos metropolitanos y 6% para las juntas parroquiales.

El Gráfico No. 12 muestra la diferencia entre la transferencia real de recursos desde el Gobierno Central para el período 2000-2010, y la resultante de aplicar esta normativa a los ingresos permanentes y no permanentes. Se observa que el Gobierno Central debió haber transferido en promedio un punto porcentual del PIB por encima de lo previsto en las Leyes derogadas con la aprobación del COOTAD.

Gráfico No. 12
Transferencias de Capital del Gobierno Central a los GADs antes y después
de la COOTAD
-porcentaje del PIB-



Fuente: Parreño L., "Ecuador: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), nueva fórmula para las transferencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)", CAF. En función de datos BCE, MF y cálculos del autor.

⁵⁴ Artículos 171 a 176

Los montos a distribuir dependerán de:

- a. Tamaño de la población;
- b. Densidad de la población, con más recursos para las zonas de menor densidad;
- c. Necesidades básicas insatisfechas (NBI) jerarquizadas;
- d. Logros en el mejoramiento en los niveles de vida, aplicable a partir del tercer año, medida por la disminución de las NBI;
- e. Capacidad fiscal, es decir de generar recursos propios;
- f. Esfuerzo administrativo: 50% en función de la capacidad de cobertura de los ingresos permanente y 50% en partes iguales; y,
- g. Cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado, sobre la base de un índice de cumplimiento de metas. Si un GAD recibiere una competencia por delegación, recibirá también los recursos correspondientes⁵⁵.

Las asignaciones presupuestarias por GAD's se calcularán según la siguiente fórmula:

$$R_i = \left(\sum_{j=1}^7 Z_i^j \times \frac{M_j}{K_j} \right) \times P_i$$

Donde:

R_i Monto que recibe el GAD i

Z_i^j Dato correspondiente al GAD i para el criterio j

P_i Población del territorio del GAD i

M_j Monto a repartir en el criterio j

K_j Constante que permite que el total de asignaciones a los GAD sea igual al monto total a repartirse M_j .

El valor de la constante es:

$$K_j = \sum_{i=1}^n Z_i \times P_i$$

⁵⁵ Capítulo IV “Transferencias del Presupuesto General del Estado” sección segunda.

n Número de GAD en el respectivo nivel de gobierno

El valor de Z_i se especifica en cada uno de los siete criterios mencionados.

De acuerdo esta fórmula⁵⁶, en el año 2011 los GAD's recibirían USD 2.293 millones, mientras que en el Presupuesto General del Estado de 2010 se asignaron USD 2.027 millones, lo que representa un incremento de 13,1%. De este monto, USD 1.536,3 millones se destinarán a municipios, USD 619,1 millones a consejos provinciales y USD 137,5 millones a las juntas parroquiales.

El COOTAD establece que las transferencias que efectúa el gobierno central a los GAD's podrán financiar hasta 30% de los gastos permanentes y mínimo 70% de los gastos no permanentes. Además, al menos 10% de los ingresos no permanentes financiarán egresos no permanentes.

Si bien, el proceso de descentralización propuesto en el Código es de carácter espontáneo y no se prevé ningún plazo para el traspaso obligatorio de competencias, lo cual reduce la iniciativa y esfuerzo por incrementar capacidades institucionales que permitan asumir nuevas responsabilidades dentro del territorio⁵⁷, plantea una serie de retos importantes para los GAD's en cuanto a: mejorar sus sistemas de planificación e información; capacitar al capital humano, desarrollar normas: procesos y procedimientos (claros y transparentes) alrededor de la inversión pública: articular sus políticas de desarrollo en conjunto con el sector privado, a fin de lograr mayores impactos en el bienestar social de sus habitantes.

3.3 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del Sector público⁵⁸.

En el ámbito del Código se define cuales son las instituciones sometidas al mismo, donde se incorporan a los GAD's que están incluidos en el artículo 225 de la Constitución de la República. Adicionalmente, en el mismo artículo aclara que se respetará la facultad de gestión autónoma, de orden político, administrativo, económico, financiero y presupuestario que la Constitución de la República o las leyes establezcan para las instituciones del Sector público.

⁵⁶ Información tomada de la presentación: “Fórmula de Reparto de Recursos Fiscales hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, realizada a la Asamblea Legislativa por los responsables de la elaboración de la propuesta.

⁵⁷ Parreño L., “Ecuador: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), nueva fórmula para las transferencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)”, CAF, diciembre 2010.

⁵⁸ Para este efecto se derogan varias leyes: Orgánica de Administración Financiera y Control; Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal; Orgánica Para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento; de Presupuestos del Sector público; y el capítulo I de la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público.

Para efectos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, las instituciones del Gobierno Central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados aplicarán las normas del Código respecto de:

- La dirección de la política pública, ejercida por el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los procesos e instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, en el marco de sus competencias;
- La coordinación de los procesos de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial, en todos los niveles de gobierno;
- La coordinación con las instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley; y,
- La coordinación de los procesos de planificación con las demás funciones del Estado, la seguridad social, la banca pública y las empresas públicas, con el objeto de propiciar su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, según corresponda.

Planificación

En el Código se establece que al Gobierno Central le corresponde la planificación a escala nacional, respecto de la incidencia territorial de sus competencias exclusivas, de los sectores privativos y de los sectores estratégicos, así como la definición de la política de hábitat y vivienda, del sistema nacional de áreas patrimoniales y de las zonas de desarrollo económico especial, y las demás que se determinen otras normativas vigentes. Para este efecto, se desarrollará una Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, y procedimientos de coordinación y armonización entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados que permitan la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias.

Es así como *la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados dentro de sus territorios*. Y la ejercerán a través de sus planes propios y demás instrumentos que elaboren, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Para esto formularán y ejecutarán las políticas locales para la gestión de sus territorios en el ámbito de sus competencias, las mismas que serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicten para el efecto. Para la definición de las políticas se deberán aplicar los mecanismos participativos establecidos en la Constitución de la República, las leyes, en los instrumentos normativos de los GAD's. Posteriormente, los GAD's deberán elaborar los instructivos metodológicos necesarios para la formulación, monitoreo y evaluación de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en concordancia con los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Planificación. Es importante aclarar que los presupuestos de los GADs y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes, pero siempre del marco del Plan Nacional de Desarrollo y sin menoscabo de sus competencias y autonomías.

Los *planes de desarrollo de los GAD's* son las directrices principales respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en su territorio y deberán considerar los objetivos de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno. Estos deben tener una visión de largo plazo y deben ser implementados a través del ejercicio de sus competencias constitucionales y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado de los procesos de descentralización. Los planes deberán contener, al menos, un diagnóstico, una propuesta; y, un modelo de gestión.

Los *planes de ordenamiento territorial* son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por cada nivel de gobierno. Estos planes deben articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco de las competencias propias de cada nivel de gobierno y deberán velar por el cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad.

El Código se faculta a los gobiernos parroquiales rurales a formular un solo plan de desarrollo y ordenamiento territorial, con la finalidad de no generar mayores cargas a este nivel de gobierno.

Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial deben ser referentes obligatorios para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de cada Gobierno Autónomo Descentralizado. Por este motivo los GAD's deberán realizar un monitoreo periódico de las metas propuestas en sus planes y evaluarán su cumplimiento para establecer los correctivos o modificaciones que se requieran.

Los planes de inversión son la expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados, programados y territorializados, de conformidad con las disposiciones de este código. Estos planes se encuentran encaminados a la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y de los planes del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.

Finanzas públicas

El código en lo referente a las Finanzas Públicas establece que los lineamientos para las distintas fases del ciclo presupuestario que emita el rector de la materia, son referenciales para los GAD's. Adicionalmente, establece que el Estado garantizará la entrega oportuna de las asignaciones específicas de ingresos permanentes y no permanentes para los GAD's y que el ente rector de las Finanzas Públicas, en casos de fuerza mayor, podrá anticipar las transferencias a los GADs, dentro del mismo ejercicio fiscal.

Las proformas presupuestarias de los GAD's deberán incorporar los programas, proyectos y actividades que hayan sido calificados y definidos de conformidad con los procedimientos y disposiciones legales vigentes y que en la formulación de sus respectivas proformas

presupuestarias se deberá observar obligatoriamente las normas técnicas, directrices, clasificadores y catálogos emitidos por el ente rector del SINFIPI.

Cuando se transfieran nuevas competencias a los GAD's, estos deberán incluir en sus presupuestos los recursos respectivos, para lo cual se deberá realizar la respectiva reducción de los presupuestos de las entidades que efectúan la transferencia. Todo flujo de recurso público deberá estar contemplado obligatoriamente en el presupuesto de los GAD's.

Una vez aprobados los presupuestos, cada GAD deberá enviarlo con fines informativos al ente rector de las finanzas públicas en el plazo de 30 días posteriores a su aprobación. Cada ejecutivo de los GADs presentará semestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria a sus respectivos órganos legislativos

Endeudamiento

En la aprobación y ejecución de sus presupuestos los GADs deberán observar los siguientes límites de endeudamiento:

- a. La relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al doscientos por ciento (200%); y
- b. El monto total del servicio anual de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el veinte y cinco por ciento (25%) de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento.

Se prohíbe a las instituciones públicas y privadas conceder créditos a los GAD's que sobrepasen estos límites, debiendo estos últimos someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal que será aprobado por el ente rector de las finanzas públicas.

Las entidades del Sector público, en las que se incluyen los GAD's, que requieran operaciones de endeudamiento público lo harán exclusivamente para financiar: (i) programas; (ii) proyectos de inversión para infraestructura y que tengan capacidad financiera de pago; y (iii) refinanciamiento de deuda pública externa en condiciones más beneficiosas para el país.

La deuda pública estará regida por un Comité de Deuda y Financiamiento conformado por el Presidente de la República, el Secretario Nacional de Planificación y el Ministerio de Finanzas. El Comité analizará y autorizará mediante resolución las operaciones de deuda, así como las colocaciones o recompras de títulos, y regulará los procedimientos del endeudamiento. Créditos que no superen el 0,15% del PGE no requerirán garantía soberana y no pasarán por el Comité. Esta disposición es importante por cuanto facilita la gestión de los GADs con el Banco del Estado (BEDE), el cual provee crédito para obras de infraestructura.

De igual forma, el Código dispone que el ente rector de las finanzas públicas podrá aumentar o rebajar los ingresos y gastos, modificando los niveles fijados en el Presupuesto General del

Estado, hasta por un total del 15% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional⁵⁹. Se faculta emitir Certificados de Tesorería (CETES), para financiar egresos permanentes o no permanentes. Los CETES por su naturaleza, no obstante constituir obligaciones de pago, no estarán sujetos, al trámite y requisitos previstos para operaciones de endeudamiento público, así como tampoco al límite de endeudamiento del 40% del PIB⁶⁰. Hasta 2008 los CETES eran parte del stock de deuda (por lo que debían respetar la regla 40% de deuda pública en términos del PIB); en 2007 estos se dejaron de utilizar precisamente por el alto costo o tasa de interés y los plazos reducidos para amortizar el capital.

Por otro lado, se faculta a las entidades y organismos del Sector Financiero a realizar depósitos para encaje bancario con instrumentos financieros emitidos por el Estado Central, con repago en un plazo menor a 360 días desde su compra, hasta un máximo de 75% del total del encaje⁶¹. Esta disposición permite el financiamiento del Estado (con los instrumentos mencionados que, por su plazo no son considerados deuda) y remunera el encaje legal del sistema financiero privado.

Cabe anotar que en el caso ecuatoriano, la legislación excluye los ingresos petroleros para financiar gasto corriente, e incluye no sólo la parte permanente del ingreso tributario sino también la porción cíclica que pudiera estar expuesta la recolección de tributos a variaciones de la economía real. Finalmente, las finanzas públicas de Ecuador siguen estando expuestas a variación del precio del petróleo, puesto que no se prevé ningún mecanismo de ahorro o previsión para ciclos negativos (como la existencia de un fondo de estabilización como lo tiene la economía chilena). Adicionalmente, en el caso de la importación de los derivados de petróleo (y el subsidio a su consumo, sobre todo de gas y diesel), deberían ser considerados como gastos permanentes (y por tanto financiados con ingresos permanentes), pero en la actualidad son financiados con ingresos no permanentes, como es la venta interna de derivados del petróleo. Por tanto, las definiciones sobre este tema tendrán implicaciones importantes sobre el alcance y cumplimiento de la regla fiscal⁶².

⁵⁹ Artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

⁶⁰ “El ente rector de las finanzas públicas, en el evento de presentarse deficiencias temporales y/o para la optimización de la liquidez en la economía, podrá emitir Certificados de Tesorería para financiar egresos permanentes o no permanentes.

Los Certificados de Tesorería, por su naturaleza, no obstante constituir obligaciones de pago, no estarán sujetos, para su emisión, al trámite y requisitos previstos para operaciones de endeudamiento público, excepto la escritura pública de emisión cuyo contenido será establecido en las normas técnicas.

En ningún caso, el plazo para el pago efectivo de los certificados podrá superar los 360 días” (Artículo 171).

⁶¹ Disposición general séptima.

⁶² Parreño L., “Ecuador: Código de Planificación y Finanzas Públicas”, CAF, noviembre 2010.

Módulo 2

La Gestión por Resultados en las Finanzas Públicas

Presentación del Módulo

Este capítulo busca revisar y analizar los principales conceptos y herramientas dentro del ámbito de la administración financiera pública, de forma que los responsables de la gestión de las instancias descentralizadas de gobierno estén en capacidad de determinar, medir y analizar los resultados del manejo presupuestario, relacionándolos con planes, programas, proyectos y actividades aprobados en el ámbito subnacional.

Adicionalmente el desarrollo del presente texto está orientado a estudiar la naturaleza de los diferentes tipos de ingresos y gastos desde la perspectiva de las finanzas públicas y como, a través de su gestión, se contribuye al bienestar de la población, mediante el diseño e implementación de una estructura presupuestaria adecuada que contribuya a una mejor toma de decisiones dentro del esquema legal vigente y al cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico y social en los que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) están comprometidos.

El desarrollo del módulo considera los siguientes temas:

FORMULACIÓN, EJECUCIÓN Y CIERRE PRESUPUESTARIO	Al ser el presupuesto público uno de los instrumentos esenciales para la administración de los recursos financieros del Estado, es fundamental entender como se lo debe formular, ejecutar y dar seguimiento. Es así que en este tema se revisarán conceptos básicos pero necesarios para una adecuada utilización de la herramienta presupuestaria para la consecución de los objetivos planteados en las políticas públicas.
GESTIÓN POR RESULTADOS	Para fortalecer metodológicamente el presupuesto público es necesario que en todas sus etapas, sea un efectivo instrumento para la definición, ejecución y evaluación de políticas públicas. Por ello en esta parte se revisará la metodología de Gestión por Resultados, que es uno de los esquemas de administración que prioriza la definición y control de los logros a obtener como consecuencia de la gestión del Estado.
MANEJO DE INDICADORES FINANCIEROS Y DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA Y OPERATIVA	Finalmente para tener un adecuado monitoreo de los resultados y competencias que se busca desarrollar en los dos puntos previos, en este acápite se abordará la construcción de sistemas de monitoreo de gestión, rendición de cuentas y evaluación, que permitan el seguimiento de resultados y procesos a través del desarrollo de indicadores que posibiliten medir el impacto de la gestión pública e identificar los desvíos y sus causas para introducir medidas correctivas en el momento oportuno.

I. Formulación, Ejecución y Cierre Presupuestario

I.1 Introducción

El proceso de formulación presupuestaria surgió en Europa durante el siglo XIX como una forma de enfrentar el crecimiento del gasto público. Si bien en esa época el tamaño del Sector público era en todos los países mucho más pequeño de lo que ha llegado a ser en la actualidad, había crecido lo suficiente como para requerir procedimientos regulares de asignación de recursos y control de su utilización. En general, estos procedimientos quedaron finalmente regularizados como prácticas presupuestarias. Desde su origen, la formulación presupuestaria ha sido definida como un conjunto de procedimientos que se repiten un año tras otro, habitualmente con escaso o ningún cambio, mediante los cuales el Gobierno Central raciona los recursos entre sus organismos y busca controlar las sumas que gastan cada uno de ellos, de acuerdo a supuestos y prioridades económicas y sociales previamente establecidos.

La formulación presupuestaria difiere en los distintos estados. Cada gobierno tiene sus propias políticas, procedimientos, actividades y los correspondientes formularios de gestión de la información, sus encabezamientos distintivos e incluso su propio léxico. No obstante, en los inicios mismos del desarrollo de la práctica presupuestaria se procuró codificar las rutinas básicas en un conjunto de normas de procedimiento aplicables a todos los gobiernos, independientemente del marco político-administrativo en el cual se llevaban a cabo las actividades presupuestarias.

Los principios básicos han sido elaborados y refinados a lo largo de los años, pero han mostrado un notable poder de permanencia. Estos principios son la universalidad (el presupuesto debe incluir la totalidad de los ingresos y gastos); la exactitud (debe registrar las operaciones y flujos reales); la anualidad (debe cubrir un período de tiempo fijo, habitualmente un único ejercicio fiscal; sin embargo actualmente se maneja el concepto de plurianualidad que permite ligar de mejor manera el presupuesto a la planificación); la legalidad (los fondos públicos deben utilizarse conforme lo establecido en el marco regulatorio); y la transparencia (el gobierno debe publicar información oportuna sobre los gastos estimados y reales).

Estos principios básicos de la formulación presupuestaria se instrumentan y aplican a través de reglas detalladas de procedimiento que especifican el alcance del presupuesto, la información que debe ser incluida en él, el cronograma para la realización de determinadas acciones, los formularios a utilizar, la autorización que se requiere antes de la erogación de fondos públicos, entre otros aspectos. Cada principio está respaldado por normas de cuya instrumentación se encargan órganos de fiscalización presupuestaria a nivel del gobierno central y en los departamentos ejecutores. Los principios y procedimientos acumulados constituyen el debido proceso en la formulación presupuestaria.

La expresión “debido proceso” lleva implícito el criterio de que si los procedimientos son correctos, los resultados serán los adecuados. Cualquiera sean los resultados de un proceso presupuestario bien administrado, siempre se consideran los apropiados.

Si el presupuesto es universal, por ejemplo, y todas las solicitudes de recursos se presentan y son examinadas de acuerdo con un cronograma uniforme, entonces las asignaciones efectuadas a las distintas instituciones públicas parte del Gobierno Central, a los GAD's o a programas específicos, deben ser aceptadas como legítimas y eficientes. Las normas del debido proceso son indiferentes al resultado mismo; éstas pueden generar presupuestos equilibrados o deficitarios, tendencias de crecimiento o de estabilidad del gasto público, un congelamiento de las prioridades presupuestarias o bien reasignaciones significativas.

El debido proceso en la práctica presupuestaria es políticamente neutro, es decir no responde a tendencias políticas sino busca el cumplimiento de lo establecido a través de la regulación existente. Con la aplicación de las normas del debido proceso, los resultados reales probablemente variarán si se producen cambios en las condiciones políticas y económicas. Dado que estas condiciones difieren según los países y las épocas, del mismo modo varían los resultados del gasto.

Este debido proceso en la práctica presupuestaria alienta a los gobiernos a centralizar la gestión y el control del gasto público. Sin embargo en esta práctica es importante mantener equilibrio entre una centralización normativa y de control y la descentralización operativa, de manera que no se vea afectada la eficiencia de la gestión financiera del Estado. En este contexto se establece la necesidad de un brazo fuerte de la autoridad central para garantizar que el presupuesto sea universal, que todas las entidades ejecutoras cumplan con las normas y que los procedimientos de rutina se lleven a cabo puntualmente. La centralización normativa y de control va de la mano con la uniformidad del procedimiento presupuestario. Todas las unidades de gasto deben utilizar los mismos formularios, operar de acuerdo con el mismo cronograma y seguir los mismos pasos en la implementación del presupuesto. Se desalienta la iniciativa y la variación entre los organismos, porque ellas aumentan la probabilidad de que el debido proceso resulte quebrantado.

Este concepto de debido proceso promueve la idea de que la formulación presupuestaria es una actividad contenida en sí misma, con sus propias rutinas y funciones. En todos los gobiernos, salvo los más pequeños, el proceso presupuestario es tarea de una oficina central que establece las normas, supervisa su cumplimiento, prepara el presupuesto y controla los gastos, que son ejecutados muchas veces de manera descentralizada. Algunas oficinas presupuestarias tienen responsabilidades de gestión adicionales, pero el presupuesto es su pan de cada día y determina su postura respecto de otras tareas de administración. En lugar de considerar el presupuesto como parte de una familia de prácticas de gestión, los organismos centrales de control buscan potenciar su poder en esta materia para adquirir mayor influencia sobre las unidades ejecutoras, las cuales terminan generando un mero cumplimiento de lo establecido, sin una verdadera potenciación de la formulación presupuestaria como una herramienta de gestión para el cumplimiento de objetivos establecidos en las políticas públicas.

A continuación se revisará en qué consiste este debido proceso de formulación presupuestaria que deben conocer y que de hecho aplican específicamente los GAD's, de acuerdo a lo establecido por el Gobierno Central a través de la normativa vigente. Sin embargo el objetivo último del capítulo es analizar posibilidades que permitan potenciar

finalmente estos procedimientos, a través de herramientas y metodologías existentes, de tal manera que exista una gestión presupuestaria orientada a la consecución de los resultados de desarrollo económico y social establecidos en el marco legal vigente.

1.2 Programación y formulación presupuestaria

La Programación y formulación presupuestaria es la fase del proceso presupuestario en que se articulan las propuestas de acción y producción de los entes (instituciones o entidades) demandantes de recursos financieros (por concepto de preasignación, autogestión, asignación fiscal o asociados a financiamiento interno o externo) con los catálogos y clasificadores presupuestarios. Por tanto representa la estructura formal del presupuesto, donde se recogen las estimaciones o proyecciones cuantificadas en términos monetarios de ingresos, gastos e inversiones de las actividades y proyectos definidos en la fase de programación.

La formulación presupuestaria, busca presentar en forma organizada, de fácil manejo y comprensión, y bajo el marco regulatorio vigente, el documento llamado proforma presupuestaria, así mismo permite estandarizar y unificar la información fiscal para efectos de integración y consolidación, esto se logra gracias al ordenamiento que permite los códigos y catálogos de los registros presupuestarios por concepto de ingresos y gastos; que finalmente están orientados a construir estadísticas fiscales de base para la información y sobre todo la rendición de cuentas y control de la utilización de los recursos públicos.

Finalmente es el resultado de un conjunto de actividades que realizan las instituciones del Gobierno con las consideraciones señaladas previamente en el ámbito de sus competencias, para elaborar el presupuesto institucional, en función de la planificación y las directrices presupuestarias.

1.3 Características del proceso de formulación presupuestaria

La formulación presupuestaria debe considerar las siguientes características al momento de la programación, de acuerdo a lo que establece el Ministerio de Finanzas (MF), dentro de sus "NORMAS TÉCNICAS DE PRESUPUESTO":

Cuadro No. I

Características del Proceso de formulación presupuestaria

Ambiente de presupuestación por resultados	Vinculación Plan - Presupuesto	Programas Presupuestarios
<ul style="list-style-type: none"> • Proceso basado en la utilización de insumos para generación de productos cuyos efectos se reflejan en resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto es el instrumento para materializar la planificación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es la categoría que permite vincular los objetivos y metas operativas del plan con el presupuesto.

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Los autores

Ambiente de Presupuestación por Resultados

Implica el reconocimiento que todo bien o servicio producido por una institución es consecuencia de la combinación de los recursos utilizados como insumos a través de una función de producción, que define las actividades o conjunto de tareas necesarias para el efecto; y, que dichos bienes y servicios provistos por las instituciones a la sociedad generan algún tipo de resultado o efecto susceptible de ser medido.

Vinculación Plan – Presupuesto

La programación presupuestaria institucional se debe sustentar en el plan plurianual para un horizonte de cuatro años que cada institución debe elaborar en consistencia con el plan plurianual del Gobierno Central para el mismo período y con los planes operativos anuales que se formulan para su concreción.

Los planes operativos constituirán el nexo que permitirá vincular los objetivos y metas de los planes plurianuales con las metas y resultados de los programas incorporados en el presupuesto. Para tal efecto, los objetivos y metas del plan plurianual se deben expresar en objetivos y metas operativos de los planes anuales, de los que se definirán el conjunto de acciones necesarias y los requerimientos de recursos humanos, materiales, físicos y financieros para su consecución.

Los requerimientos anuales de recursos se deben expresar en las categorías presupuestarias definidas acorde con el marco metodológico de la presupuestación por resultados. Los responsables institucionales de la planificación y de la programación presupuestaria deben establecer los elementos comunes del plan operativo y expresarlos en las categorías programáticas que correspondan y verificar que, en conjunto, se enmarquen en el techo presupuestario asignado para la elaboración de la proforma de la institución.

Programas Presupuestarios

En función del plan operativo y del techo presupuestario señalado por el MF cada institución debe establecer los montos para los programas a incorporarse en las proformas presupuestarias y su distribución a cada unidad ejecutora.

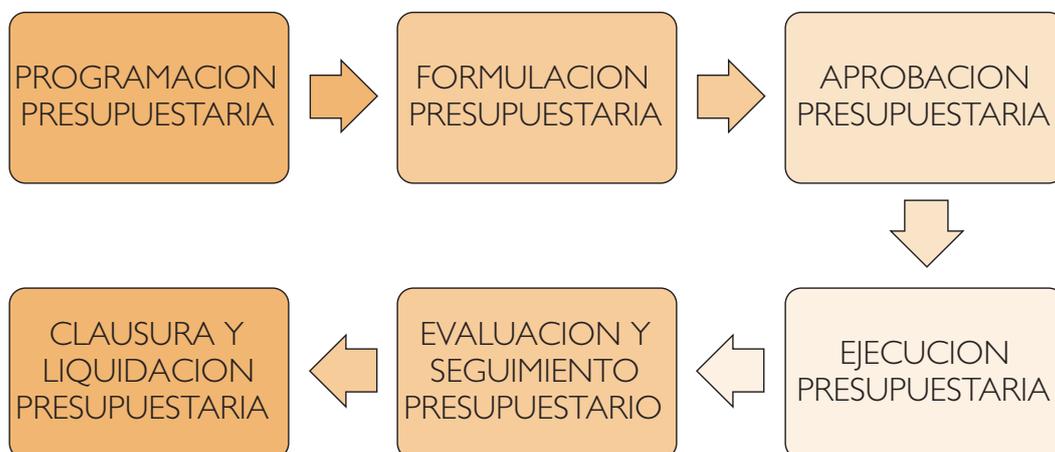
La institución verificará que la agregación de los montos asignados a las entidades operativas desconcentradas dependientes para los diferentes programas no exceda el techo presupuestario señalado por el ministerio. En el caso de exceder el techo asignado, reformulará las metas del plan operativo y ajustará la asignación de recursos hasta igualar al techo presupuestario.

El ejercicio de programación culminará cuando los requerimientos de recursos para el cumplimiento de las metas del plan operativo sean coherentes con las asignaciones incorporadas en los programas presupuestarios de las proformas institucionales.

1,4 Ciclo Presupuestario

El ciclo presupuestario contiene los siguientes hitos:

Gráfico No. 1
Principales fases del ciclo presupuestario



Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Los autores

Programación Presupuestaria

Corresponde a la fase del ciclo presupuestario en la cual, sobre la base de los objetivos determinados por la planificación y las disponibilidades presupuestarias coherentes con el escenario económico y fiscal esperado, se definen los programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto, con la identificación de las metas, los recursos necesarios, los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad; y los responsables y plazos para su ejecución.

El ente rector de las finanzas públicas establecerá, sobre la base de la programación cuatrienal, los límites máximos de recursos a certificar y comprometer para las entidades y organismos que conforman el Presupuesto General del Estado. Si los programas y proyectos superan el plazo de cuatro años, el ente rector establecerá los límites máximos, previo a la inclusión del Proyecto en el Programa de Inversiones, para lo cual, coordinará con la entidad rectora de la planificación nacional en el ámbito de la programación plurianual de la inversión pública.

Las entidades que conforman el Presupuesto General del Estado, podrán, a partir de estos límites, otorgar certificación y establecer compromisos financieros plurianuales. Para las entidades cuyo presupuestos se encuentran por fuera del Presupuesto General del Estado, los límites plurianuales se establecerán con base en los supuestos de transferencias, asignaciones y otros que se establezcan en el Presupuesto General del Estado y en la reglamentación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Las entidades sujetas al presente código efectuarán la programación de sus presupuestos en concordancia con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, las directrices presupuestarias y la planificación institucional.

Formulación Presupuestaria

Corresponde a la fase del proceso de elaboración de las proformas de presupuesto que permite expresar los resultados de la programación presupuestaria bajo una presentación estandarizada según los catálogos y clasificadores presupuestarios, con el objeto de facilitar su exposición, posibilitar su fácil manejo y comprensión, y permitir su agregación y consolidación.

Aprobación Presupuestaria

La aprobación del Presupuesto General del Estado se someterá a lo establecido en las disposiciones constitucionales. Una vez emitida la resolución legislativa de aprobación, la Subsecretaría de Presupuestos del Ministerio de Finanzas procederá a incluir las modificaciones incorporadas en la proforma inicialmente remitida, sobre lo cual emitirá un informe al Titular del MF, junto con el documento ajustado que se enviará a la Presidencia de la República para que se ordene su promulgación en el Registro Oficial.

El Presupuesto General del Estado y el conjunto de los presupuestos institucionales que los conforman entrarán en vigencia a partir del 1 de enero del correspondiente ejercicio fiscal sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial. En los años en que se posea el Presidente de la República registrará el presupuesto del año anterior durante los meses de enero y febrero, para todas las asignaciones que signifiquen ingresos y gastos recurrentes. Los ingresos y gastos devengados en los meses señalados se convalidarán con el presupuesto aprobado.

Los presupuestos del resto de instituciones del Sector público no financiero entrarán en vigencia el 1 de enero de cada año, con apego a lo dispuesto en las leyes pertinentes.

En el caso de la aprobación de las proformas presupuestarias de los GAD's, Empresas Públicas Nacionales, Banca Pública y Seguridad Social se establece que las proformas presupuestarias de las entidades que están sometidas al Código Orgánico de Planificación y e Finanzas Públicas, que no estén incluidas en el Presupuesto General del Estado, serán aprobadas conforme a la legislación aplicable y a dicho código. Una vez aprobados los presupuestos, serán enviados con fines informativos al ente rector de las finanzas públicas en el plazo de 30 días posteriores a su aprobación. Las Empresas Públicas Nacionales y la Banca Pública, tendrán además, la misma obligación respecto a la Asamblea Nacional.

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. La ejecución presupuestaria se realizará sobre la base de las políticas establecidas por el Ministerio de Finanzas.

Liquidación Presupuestaria

Es la fase del ciclo presupuestaria que corresponde a la elaboración y exposición, al nivel consolidado, de la ejecución presupuestaria registrada a la clausura del ejercicio fiscal anual.

Las cifras contenidas en la liquidación se respaldarán en la información financiera, contable y presupuestaria del ejercicio fiscal cerrado, que las instituciones remitirán obligatoriamente al MF hasta el 31 de enero del año siguiente al de la liquidación, en los términos establecidos en las normas técnicas de contabilidad gubernamental y en los medios tecnológicos habilitados para ese propósito por el Ministerio.

La Subsecretaría de Presupuestos receptorá la información originada en las instituciones, examinará su consistencia, procederá a su agregación y consolidación, generará los reportes con la información que requiere el contenido de la liquidación y elaborará el proyecto de acuerdo de expedición y el informe que lo respalde.

La liquidación presupuestaria se aprobará y expedirá mediante acuerdo ministerial hasta el 31 de marzo del año siguiente al ejercicio fiscal que corresponda. Se acompañará del informe pertinente que contendrá los aspectos relevantes y las novedades detectadas en el análisis de la información remitida por las instituciones.

Las empresas y los organismos seccionales liquidarán sus presupuestos de acuerdo a su ordenamiento legal en materia presupuestaria, sin perjuicio de seguir los lineamientos señalados en la presente normativa.

Evaluación y seguimiento y Evaluación Presupuestaria

La evaluación consiste en la fase del ciclo presupuestario que tiene como propósito, a partir de los resultados de la ejecución presupuestaria, analizar los desvíos respecto a la

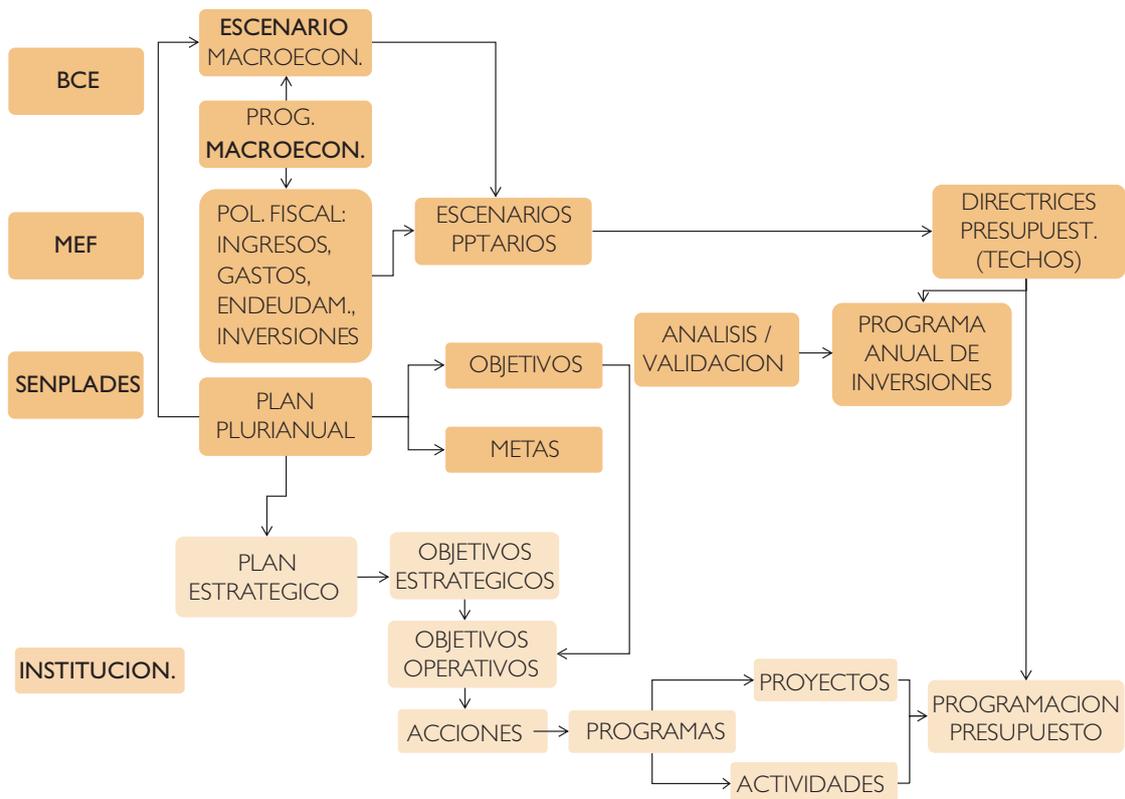
programación y definir las acciones correctivas que sean necesarias y retroalimentar el ciclo.

La evaluación presupuestaria se hará de manera concomitante, o simultánea, a la ejecución presupuestaria y ex-post, a la finalización del ejercicio fiscal. En el primer caso se expondrán sus resultados por períodos trimestrales para la evaluación global que compete al MF y cuatrimestrales en lo que concierne a la evaluación institucional.

La evaluación financiera global, institucional y de los programas presupuestarios será competencia del Ministerio de Finanzas, a través de la Subsecretaría de Presupuestos. La evaluación programática, relacionada a la ejecución y grado de cumplimiento de las metas y resultados de los programas contenidos en los presupuestos, será competencia y responsabilidad de cada institución.

1.5 Proceso de programación presupuestaria

Gráfico No. 2
Proceso de programación presupuestaria



Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Ministerio de Finanzas

Programación macroeconómica plurianual

Tiene como objetivo la elaboración de los escenarios presupuestarios de corto y mediano plazo que den como resultado las políticas presupuestarias concretas a ser aplicadas en un ejercicio fiscal.

Escenarios macroeconómicos plurianuales

La unidad administrativa del MF responsable de la programación macroeconómica elaborará, durante el primer trimestre de cada año, el escenario macroeconómico para un horizonte de los próximos cuatro años con relación al ejercicio fiscal vigente, en función del análisis de las políticas y objetivos del Gobierno. El escenario macroeconómico para el primer año del cuatrienio constituirá obligatoriamente el escenario del que se determinarán las políticas presupuestarias para la programación anual de los presupuestos. De producirse cambios en el escenario del primer año, durante el proceso de programación presupuestaria, se actualizarán, al mismo tiempo las proyecciones de los escenarios de los tres años subsiguientes a efectos de contar permanentemente con un escenario plurianual de cuatro años.

Para el cumplimiento de lo descrito, la referida unidad administrativa coordinará con la SENPLADES, el Banco Central del Ecuador y las entidades públicas que estime necesario.

- *Contenido:* Un escenario macroeconómico plurianual contendrá los objetivos y metas esperados de las principales variables macroeconómicas y los supuestos sobre los que se asientan sus proyecciones; las políticas de ingresos y financiamiento que guiarán su concreción; y, los techos esperados del presupuesto, acordes a esas políticas y a las metas de déficit/superávit y financiamiento que se deriven del mismo. Para el efecto, la unidad administrativa del MEF responsable de la programación macroeconómica, contará con las proyecciones actualizadas de los ingresos y gastos en el horizonte plurianual de cuatro años que elaborará la Subsecretaría de Presupuestos en todo lo que corresponda al ámbito del Presupuesto General del Estado y, la Subsecretaría de Crédito Público, lo hará en lo relacionado al endeudamiento público.
- *Políticas macroeconómica y fiscal:* Del escenario macroeconómico plurianual se determinará la política macroeconómica y la política fiscal, referente a los ingresos, gastos, endeudamiento e inversión pública, que guiará la elaboración de la proforma del Presupuesto General del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente al primer año de ese escenario.
- *Plazo:* La unidad administrativa del MF responsable de la programación macroeconómica presentará el marco macroeconómico plurianual y de políticas de ingresos, gastos, endeudamiento e inversiones, a consideración y aprobación del Titular del MF, hasta el 31 de marzo de cada año. En los años de cambio de Gobierno, ese plazo se extenderá hasta el 31 de julio.

Escenarios presupuestarios plurianuales

Consistente con la programación macroeconómica plurianual, cada año la Subsecretaría de Presupuestos del MF elaborará y mantendrá actualizados los escenarios presupuestarios plurianuales para un horizonte de cuatro años que contendrán las proyecciones de ingresos, gastos y financiamiento del presupuesto coherentes con las metas de déficit/superávit y financiamiento establecidas en el escenario macroeconómico plurianual aprobado por el MF.

Para ello se debe considerar:

- *Contenido:* Los ingresos esperados para cada año del escenario presupuestario plurianual se sustentarán en su evolución previsible basada en las condiciones imperantes para su recaudación y captación así como los probables efectos de la aplicación de políticas, mejoras en la administración o reformas legales.

Los gastos esperados contemplarán el efecto inercial de la aplicación de políticas específicas, los compromisos de gasto con incidencia plurianual resultado de decisiones adoptadas en períodos precedentes y los gastos identificables a la incorporación de nuevos programas definidos por el Gobierno; en particular, se incluirán los proyectos de inversión cuya ejecución trasciende un ejercicio fiscal anual y, por tanto, deban incluirse necesariamente en los ejercicios fiscales subsiguientes.

Los requerimientos de financiación serán consistentes con las metas de déficit/superávit proyectadas para el presupuesto en el escenario macroeconómico aprobado y los límites de endeudamiento establecidos en el mismo. Para la determinación de los ingresos y gastos esperados se contará con la proyección actualizada que, para el mismo horizonte de tiempo, efectuará cada institución de los programas que requieran financiamiento del presupuesto.

- *Programación plurianual institucional:* Las instituciones mantendrán una proyección actualizada de los requerimientos de los programas, actividades y proyectos bajo su administración, igualmente para un horizonte de cuatro años, a fin de que sean consideradas en la formulación del escenario presupuestario plurianual. Para tal efecto, al 15 de abril de cada año, presentarán a la Subsecretaría de Presupuestos la citada proyección que se elaborará según los lineamientos de política que dicha Subsecretaría dará a conocer a más tardar el 5 del mismo mes. En los años de cambio de gobierno los plazos se referirán a las mismas fechas del mes de agosto.

Cuando existan modificaciones al presupuesto del ejercicio fiscal vigente que impliquen requerimientos o afectaciones en los años siguientes, las instituciones las incorporarán en la proyección presupuestaria actualizada plurianual.

- *Plazo:* El escenario presupuestario plurianual, con la determinación del techo del Presupuesto General del Estado para el primer año que se utilizará para la programación de la proforma presupuestaria, será elaborado por la Subsecretaría de Presupuestos

y puesto a conocimiento y consideración del Comité de las Finanzas, a través de la Subsecretaría General de Finanzas, en forma previa a la aprobación del Titular del MF que se realizará hasta el 23 de abril de cada año, excepto en los años de cambio de gobierno en que se trasladará al 23 de agosto.

Determinación de las Directrices Presupuestarias Anuales

- *Política de programación presupuestaria:* Sobre la base del escenario presupuestario plurianual aprobado, la Subsecretaría de Presupuestos definirá las políticas que las instituciones deberán seguir para la elaboración de sus proformas presupuestarias. Las políticas versarán sobre el tratamiento de los ingresos, gastos, endeudamiento e inversión pública.
- *Fijación de techos presupuestarios institucionales:* En función del techo del Presupuesto General del Estado, aprobado por el Titular del MF, la Subsecretaría de Presupuestos estructurará, sobre la base de los siguientes elementos, los techos presupuestarios a los que se regirán las instituciones que conforman dicho ámbito:
 - i. Requerimientos de los programas presupuestarios contenidos en la programación plurianual actualizada remitida al MF;
 - ii. Verificación de cumplimiento de las reglas macrofiscales en lo que concierne a los límites de crecimiento del gasto corriente e inversión pública, reducción anual del déficit no petrolero y del límite de la relación deuda/PIB;
 - iii. Cumplimiento de disposiciones legales relativas a montos mínimos de los presupuestos institucionales con relación al PIB.

Los techos presupuestarios se expresarán por sector/institución, por naturaleza económica y por fuentes de financiamiento y se comunicarán a cada institución junto con las Directrices Presupuestarias Anuales.

El techo presupuestario para gastos de capital e inversiones se comunicará a la SENPLADES a fin de que realice el proceso de programación de la inversión pública en coordinación con la unidad administrativa del MF responsable del tratamiento de las inversiones.

El techo presupuestario asignado a una institución se distribuirá en cada una de las unidades ejecutoras bajo su dependencia, en función de los requerimientos que se determinen para los programas presupuestarios a incorporarse en las proformas. Dicha distribución será efectuada por la máxima instancia institucional a través de la Unidad de Administración Financiera (UDAF).

- *Difusión de las Directrices Presupuestarias Anuales:* La Subsecretaría de Presupuestos elaborará las Directrices Presupuestarias Anuales y las pondrá a consideración del Titular del MF, a través de la Subsecretaría General de Finanzas, para su aprobación y expedición hasta el 30 de abril de cada año.

En los años de cambio de gobierno, el plazo será el 31 de agosto. Las Directrices contendrán:

- i. La política macroeconómica resultante del escenario macroeconómico definido para el ejercicio fiscal al que corresponda la elaboración de la proforma.
- ii. La política fiscal que sustentará el tratamiento de los ingresos, gastos, endeudamiento e inversiones.
- iii. La política de programación presupuestaria que orientará la elaboración de las proformas institucionales.
- iv. Los aspectos metodológicos que regirán para la elaboración y presentación de las proformas institucionales.
- v. Los techos presupuestarios institucionales para el proceso de programación presupuestaria.

Programación presupuestaria institucional

Estructura Programática

La relación insumo-producto-resultado, que fundamenta la metodología de presupuestación por resultados, se articulará sobre la base de una estructura programática adecuada para cada institución. Para el efecto se utilizarán categorías programáticas establecidas según su jerarquía, el condicionamiento en la generación de los productos y la naturaleza económica de los mismos.

Categorías Programáticas

Las categorías programáticas tienen los siguientes propósitos:

- Organizar las acciones institucionales de forma que los recursos utilizados tengan una clara expresión en productos cuantificables y objeto de medición de sus efectos con indicadores de resultados e impactos;
- Posibilitar la asignación de recursos financieros para la ejecución de acciones presupuestarias de adquisición de insumos que luego se transformarán en productos;
- Dar un ordenamiento y direccionalidad al gasto en su clasificación funcional;
- Facilitar la adopción de decisiones de asignación de financiamiento entre objetivos alternativos implícitos en cada categoría programática;

Las categorías a utilizarse son: programas, proyectos y actividades.

- *Programa*: El programa expresa el producto o grupo de productos, con característica final o terminal, que resultan del proceso de producción. Sus características principales son:

Es la categoría presupuestaria de mayor nivel y se conforma con la agregación de categorías programáticas de menor nivel que contribuyen al proceso de producción y provisión de productos.

Debe corresponder a la misión institucional.

Necesariamente estará vinculada a alguna categoría del plan.

Debe estar ligado a una unidad administrativa dentro de la estructura organizacional de una institución, que se responsabilizará de la gestión del programa.

- *Proyecto*: Constituye la categoría programática que expresa la creación, ampliación o mejora de un bien de capital (inversión real) y la formación, mejora o incremento del capital humano (inversión social). Sus características principales son:

El producto presupuestario de un proyecto es terminal o intermedio según sea su ubicación en la red programática.

La adquisición de bienes de capital que incrementan los activos fijos materiales o inmateriales y no formen parte de un proyecto se integrarán a las actividades.

Un proyecto que se desdobra por etapas, tramos o cualquier otra división en tanto se constituya una unidad productiva para su ejecución, se considerará como un proyecto separado.

Las acciones de administración de la unidad productiva que ejecuta el proyecto forman parte de los costos totales de la inversión.

La terminación de la fase de ejecución de un proyecto, con el bien material o inmaterial que permita generar los bienes y servicios para la satisfacción de una necesidad, da origen a la fase de operación que corresponderá identificar con la categoría actividad en el programa pertinente.

- *Actividad*: Corresponde a la categoría programática de menor nivel cuya producción puede ser terminal, en el caso que contribuya parcialmente a la producción y provisión del programa o proyecto, o intermedia, si condiciona a otras actividades, programas o proyectos. Sus características principales son:

Su producción sea aditiva en la unidad de medida de la producción del programa o proyecto del que forma parte; genera producción y provisión terminal pero fragmentaria

de la producción terminal de un programa o proyecto.

Los insumos de las actividades de un programa o proyecto son agregables en términos físicos y financieros para reflejar los totales del programa o proyecto.

Debe estar ligada a una unidad derivada de la unidad administrativa responsable de la gestión del programa o proyecto.

Le corresponderá la asignación formal de recursos reales y financieros.

Para efectos de asignación de recursos en el presupuesto, se hará al último nivel de categoría programática que es la actividad; en consecuencia, el financiamiento de los requerimientos de un programa se efectuará en las actividades que la compongan y de un proyecto en la actividad o actividades identificadas que corresponderán a los componentes o categorías de inversión del mismo.

Las actividades y proyectos pueden ser clasificados en centrales y comunes según condicionen a todos los programas, en el primer caso, o a varios de ellos, en el segundo.

Elaboración y aprobación de las estructuras programáticas

La utilización de las categorías programáticas se expresará en la estructura programática que debe diseñarse para cada institución. En función de los requerimientos de aperturas programáticas que surjan de la vinculación de los planes operativos con la programación presupuestaria, las instituciones elevarán a la Subsecretaría de Presupuestos sus propuestas de apertura programática a fin de que sean analizadas y aprobadas. Para tal efecto se considerará principalmente que cumplan con las características y requisitos de las categorías programáticas.

Durante el proceso de análisis de las proformas remitidas por las instituciones, la Subsecretaría de Presupuestos podrá incorporar programas, proyectos y actividades a las estructuras programáticas, en función de los requerimientos que surjan del proceso de análisis y validación.

Asignación de recursos a los programas presupuestarios

En función del plan operativo y del techo presupuestario señalado por el MF, cada institución deberá establecer los montos para los programas a incorporarse en las proformas presupuestarias y su distribución a cada unidad ejecutora.

La institución deberá verificar que la agregación de los montos asignados a las unidades ejecutoras dependientes para los diferentes programas no exceda el techo presupuestario señalado por el MF. En el caso de exceder el techo asignado, reformulará las metas del plan operativo y ajustará la asignación de recursos hasta igualar al techo presupuestario.

Vale señalar que el establecimiento de techos se aplica fundamentalmente a entidades del Gobierno Central, y no para los GAD's (excepto para transferencias que reciben del Presupuesto del Gobierno Central).

El ejercicio de programación culminará cuando los requerimientos de recursos para el cumplimiento de las metas del plan operativo sean coherentes con las asignaciones incorporadas en los programas presupuestarios de las proformas institucionales.

Programas que excedan los techos presupuestarios

En los casos en que los techos presupuestarios asignados por el MF se determinen insuficientes para el cumplimiento de los objetivos y metas del plan operativo, las instituciones cursarán a ese Ministerio una exposición fundamentada de los requerimientos adicionales que contenga su detalle justificativo en términos de los objetivos, metas e indicadores de resultados, su vinculación con la programación plurianual institucional y del gobierno, la cuantificación del incremento de techo requerido y la prioridad asignada para cada requerimiento en un orden de mayor a menor.

El MF, en el transcurso del período de análisis y validación de las proformas institucionales examinará los requerimientos adicionales y definirá la viabilidad de incorporarlos en la proforma.

Programación de los gastos de personal

La programación de los gastos de personal, se sustentará en la base normativa del sistema de remuneraciones SIPREM que expedirá el Ministerio de Finanzas y en la política que para el efecto conste en las Directrices Presupuestarias anuales.

Programación de los proyectos de inversión

Los proyectos de inversión a incorporarse en las proformas serán aquellos determinados por la SENPLADES en coordinación con la unidad administrativa del MF responsable del tratamiento de las inversiones, para cuyo efecto considerarán el techo presupuestario para gastos de capital e inversiones.

La programación anual de la inversión pública resultante de ese proceso será comunicada a las instituciones con por lo menos quince días de anticipación a la fecha de presentación de las proformas al MEF y se incorporarán obligatoriamente como parte de los planes anuales operativos y de las proformas presupuestarias.

Programación de la deuda pública

La programación del servicio de la deuda pública se sustentará en la proyección de las obligaciones de pago de intereses y amortización anuales que se establezcan del sistema de administración de la deuda a cargo de la Subsecretaría de Crédito Público, la misma que

también elaborará la programación de los desembolsos de los créditos internos y externos. Su incorporación en la proforma del presupuesto del gobierno central se efectuará en coordinación con la Subsecretaría de Presupuestos.

Programación de los ingresos y transferencias del Tesoro Nacional

La Subsecretaría de Presupuestos será la responsable de la programación de los ingresos definidos como recursos fiscales del presupuesto y de las transferencias aplicables a tales recursos por efecto de compensaciones y preasignaciones de gasto establecidas por ley, así como de las transferencias para gastos corrientes y de inversión de las instituciones públicas que no formen parte del ámbito del Gobierno Central.

Dicha programación será consistente con el escenario macroeconómico y presupuestario aprobado por el MF y con las Directrices Presupuestarias Anuales.

Programación de los ingresos y gastos preasignados y de fondos especiales

La Subsecretaría de Presupuestos deberá elaborar la programación de los ingresos y gastos definidos como preasignados y las correspondientes a los fondos especiales establecidos por ley, las que se incorporarán como parte del Presupuesto General del Estado.

Presentación de las proformas presupuestarias institucionales

Las proformas presupuestarias institucionales se presentarán al MF para análisis y aprobación, a través de los medios que pondrá a su disposición, en los términos contemplados en la normativa y en los aspectos metodológicos dados a conocer en las Directrices Presupuestarias, hasta el 30 de junio de cada año, excepto en los años de cambio de gobierno en que ese plazo será el 30 de noviembre.

Programación presupuestaria de las empresas públicas

Las empresas públicas creadas por ley, con excepción de las correspondientes al régimen seccional autónomo, programarán sus presupuestos de explotación y de capital consistente con su planificación plurianual y del gobierno, con sujeción a las directrices presupuestarias que emitirá el MF. Incluirán la totalidad de los ingresos y gastos que generen y las transferencias por participaciones establecidas por ley a favor de entes del Sector público y privado y los subsidios explícitos. Las proformas de presupuesto de ingresos y gastos de explotación y de capital se remitirán al Ministerio de Finanzas para análisis y aprobación hasta el 31 de julio de cada año, excepto en los años de cambio de gobierno en que se remitirán hasta el 30 de noviembre.

Programación presupuestaria de los organismos seccionales autónomos

En la formulación de las proformas presupuestarias los GAD's deberán observar obligatoriamente las normas técnicas, directrices, clasificadores y catálogos emitidos por el ente rector del SINFIIP.

1.6 Proceso de formulación presupuestaria

Es la fase del proceso de elaboración de las proformas de presupuesto que permite expresar los resultados de la programación presupuestaria bajo una presentación estandarizada según los catálogos y clasificadores presupuestarios, con el objeto de facilitar su exposición, posibilitar su fácil manejo y comprensión, y permitir su agregación y consolidación.

Estructura de los presupuestos

Los presupuestos se estructurarán según la ubicación que corresponda a las instituciones en la conformación del Sector público no financiero, la naturaleza económica de los ingresos y gastos y las finalidades que se persiguen de éstos últimos, sin perjuicio de otras clasificaciones que se estimen pertinentes en aplicación del principio de transparencia. La estructura programática del presupuesto reflejará la vinculación con la planificación.

Clasificaciones presupuestarias

Las clasificaciones presupuestarias son instrumentos que permiten organizar y presentar la información que nace de las operaciones correlativas al proceso presupuestario con el objeto de facilitar la toma de decisiones durante el mismo. Para tal propósito se considerarán las siguientes:

Clasificación Sectorial

Corresponde a la estructura del Sector público no financiero, cuya organización se presenta en la norma técnica 1.2.2

Clasificación Institucional y de Entes Financieros Desconcentrados

Esta Clasificación distingue los niveles centrales y desconcentrados en las instituciones y organismos que conforman el ámbito del Presupuesto General del Estado, de las empresas públicas y del régimen seccional autónomo.

Clasificación por sectores de gasto

Se conformará de una manera implícita sobre la base de la definición de los sectores determinados por la índole de la misión que corresponde a cada institución pública según la base legal de su creación, la que se expresa por la naturaleza de los bienes y servicios que entrega a la sociedad.

Clasificación programática

Expresa la asignación de recursos según las categorías programáticas: programa, actividad y proyecto, vinculados a la consecución de los objetivos y metas de producción y resultados identificadas en el proceso planificación-programación.

Clasificación geográfica

Permite establecer la localización geográfica del gasto que ejecutan los entes públicos. La identificación geográfica se hará en función del lugar en que se espera se perciban los beneficios de la producción de bienes y servicios o por la ubicación de la unidad ejecutora responsable de dicha producción.

Clasificación por fuente de financiamiento

Identifica los gastos públicos según las fuentes de financiamiento de origen de los ingresos. Esta clasificación contendrá un componente genérico y un subcomponente particularizado. La verificación de la consistencia entre la fuente de financiamiento de los ingresos y de los gastos se hará al nivel del componente genérico; los subcomponentes servirán para identificar el destino para los casos de preasignaciones en los gastos y preasignaciones atadas a ingresos específicos.

En el presupuesto consolidado, la verificación de la consistencia de fuentes de financiamiento de los ingresos con los gastos se hará para el conjunto de recursos fiscales; esto es, aporte fiscal, autogestión y preasignaciones.

Clasificación por concepto de ingresos y por objeto del gasto

Corresponde a la clasificación principal para la identificación de los ingresos y gastos contenidos en el presupuesto. El clasificador de ingresos organiza los recursos según su origen y su naturaleza corriente, de capital y de financiamiento; el clasificador por objeto del gasto identifica los recursos según su destino específico y su naturaleza corriente, de capital y de aplicación del financiamiento.

El uso del Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos es de uso obligatorio en el Sector público no financiero; su expedición y reformas corresponden al Ministro de Economía y Finanzas.

Clasificación económica de los ingresos y gastos

Esta clasificación pretende identificar los ingresos y los gastos según su naturaleza económica corriente, de capital y financiera, con el fin de facilitar la medición del resultado de las acciones fiscales en la economía. Esta clasificación guardará correspondencia con el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos.

Clasificación funcional del gasto

Tiene como propósito identificar la naturaleza de las funciones a las que corresponde el gasto que realizan las instituciones como consecuencia de las acciones que se ejecutan y los bienes y servicios terminales que producen para satisfacer las demandas de la sociedad. Presenta el gasto público según la naturaleza de los bienes y servicios que se suministran a la comunidad.

Clasificación por orientación del gasto

Vincula las actividades de los programas contenidos en los presupuestos institucionales con los objetivos y metas estratégicos de la planificación global o determinadas políticas públicas para verificar en qué medida están siendo incorporadas en el presupuesto, así como facilitar su seguimiento en la ejecución presupuestaria.

Expedición y actualización de catálogos y clasificadores

Las clasificaciones presupuestarias se expresarán en los correspondientes catálogos y clasificadores que serán definidos y actualizados por la Subsecretaría de Presupuestos, con excepción del Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos que será expedido por el Ministro de Finanzas, inclusive sus reformas o actualizaciones. Para cada catálogo y clasificador se establecerán sus elementos componentes y número de dígitos necesario en función de las necesidades de exposición de información y en el marco del diseño del sistema de administración financiera integrado.

Claves presupuestarias

La Subsecretaría de Presupuestos deberá definir los elementos componentes de la clave presupuestaria de ingresos y gastos, la que podrá contener campos visibles y campos relacionados para posibilitar la vinculación de dichos componentes con otros elementos que son necesarios para la construcción de determinada información fiscal y financiera. La clave presupuestaria de ingresos y gastos se definirá para cada ejercicio fiscal y será comunicada a las instituciones como parte de la metodología de elaboración de los presupuestos que forma parte de las Directrices Presupuestarias.

Proceso de análisis y validación de las proformas institucionales

Las proformas presupuestarias institucionales remitidas al MF en los términos de las Directrices Presupuestarias, serán sometidas al análisis y validación de su consistencia técnica y de los lineamientos de dichas Directrices por parte de la Subsecretaría de Presupuestos.

Para el caso en que las instituciones no hayan cumplido con remitir su proforma presupuestaria, la Subsecretaría de Presupuestos la elaborará por su cuenta sobre la base del presupuesto codificado vigente y los lineamientos contenidos en las Directrices Presupuestarias.

Como parte de dicho proceso se podrán efectuar los ajustes que sean necesarios para que exista la debida coherencia de la proforma presupuestaria con el escenario macroeconómico plurianual actualizado por la unidad administrativa del MF responsable de la programación macroeconómica; las metas del déficit/superávit de la proforma, los techos de las reglas macrofiscales de crecimiento anual del gasto y disminución del déficit no petrolero y los techos de endeudamiento público.

Generación de escenarios de la proforma

Como producto del proceso de análisis, validación y ajustes, la Subsecretaría de Presupuestos deberá generar los escenarios correspondientes que se pondrán en conocimiento del Titular del Ministerio y del Comité de Finanzas. El escenario que las autoridades del MF consideren como definitivo se presentará a consideración de la Presidencia de la República.

Formulación del programa anual de inversiones

La formulación del Programa Anual de Inversiones, PAI, que estará contenido en la proforma del Presupuesto General del Estado, se efectuará de manera coordinada entre la unidad administrativa del MF responsable del tratamiento de las inversiones y la SENPLADES. Para ello, las Directrices Presupuestarias incorporarán los lineamientos y requisitos para la inclusión de los proyectos en las proformas institucionales. La proforma solo incorporará los proyectos que consten en el PAI.

Estructura y contenido de la proforma del Presupuesto General del Estado

Sobre la base del escenario definitivo de la proforma del Presupuesto General del Estado, una vez efectuados los ajustes que provengan de la Presidencia de la República, la Subsecretaría de Presupuestos procederá a emitir el documento que contiene la proforma con la siguiente estructura:

- i. Presupuesto consolidado del Gobierno Central.
- ii. Presupuesto agregado y consolidado de las instituciones autónomas y descentralizadas.
- iii. Presupuesto agregado y consolidado de las instituciones de la seguridad social.
- iv. Presupuesto de ingresos preasignados.
- v. Presupuesto de fondos especiales.
- vi. Presupuesto General del Estado Consolidado.

El contenido básico de la proforma presupuestaria será el siguiente, sin perjuicio de la incorporación de otra información que se construya por las combinaciones factibles entre las distintas clasificaciones:

- Composición por sector-institución.
- Composición por grupos de ingresos y gastos.
- Composición por fuentes de financiamiento.
- Composición por finalidad y función.

- Composición geográfica.
- Composición por estructura programática.
- Composición de los recursos humanos.
- Cuenta ahorro-inversión-financiamiento.

Las proformas institucionales se presentarán al nivel de grupo fuente para sus correspondientes unidades ejecutoras en términos de la composición por sector-institución-unidad ejecutora-grupo-fuente. A la proforma presupuestaria se acompañarán como anexos:

- Presentación del documento, con la descripción del marco macroeconómico en que se sustenta la proforma, las políticas de ingresos, gastos y endeudamiento correlativas, y el déficit/superávit esperado.

- Justificativo de los ingresos y financiamiento esperados.
- Explicativo de los gastos y aplicaciones de financiamiento previstos.
- Plan Anual de Inversiones contenido en la Proforma.
- Detalle de los programas presupuestarios incorporados en la Proforma con sus correspondientes objetivos, metas e indicadores.
- Marco plurianual de la programación de la proforma.

Presentación de la proforma a la Asamblea Nacional

El Ministerio de Economía y Finanzas entregará a la Presidencia de la República la proforma presupuestaria del Presupuesto General del Estado y sus anexos, para su correspondiente envío a la Asamblea Nacional, en el plazo previsto en la disposición constitucional.

Aprobación y puesta en vigencia del Presupuesto General del Estado

La aprobación del Presupuesto General del Estado se someterá a lo dispuesto en las disposiciones constitucionales. Una vez emitida la resolución legislativa de aprobación, la Subsecretaría de Presupuestos procederá a incluir las modificaciones incorporadas en la proforma inicialmente remitida, sobre lo cual emitirá un informe al Titular del MEF, junto con el documento ajustado que se enviará a la Presidencia de la República para que se ordene su promulgación en el Registro Oficial.

El Presupuesto General del Estado y el conjunto de los presupuestos institucionales que los conforman entrarán en vigencia el 1 de enero del correspondiente ejercicio fiscal sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial. En los años en que se posea el Presidente de la República registró el presupuesto del año anterior durante los meses de enero y febrero, para

todas las asignaciones que signifiquen ingresos y gastos recurrentes. Los ingresos y gastos devengados en los meses señalados se convalidarán con el presupuesto aprobado.

Los presupuestos del resto de instituciones del Sector público no financiero entrarán en vigencia el 1 de enero de cada año, con apego a lo dispuesto en las leyes pertinentes.

Aprobación de los presupuestos de las empresas públicas

La Subsecretaría de Presupuestos, en coordinación con las unidades administrativas del MF responsables de la programación macroeconómica, el tratamiento de las inversiones y del crédito público, analizará las proformas presupuestarias de las empresas públicas que no correspondan al régimen seccional autónomo, las que deberán guardar consistencia con las directrices, supuestos y variables consideradas para la elaboración del Presupuesto General del Estado. Las proformas analizadas y validadas se presentarán al Titular del MF con un informe para su correspondiente aprobación. Los presupuestos aprobados de las empresas se remitirán al Congreso Nacional para su conocimiento.

Aprobación de los presupuestos de los organismos seccionales autónomos

En los GAD's, los plazos de aprobación de presupuesto del año en que se posesiona su máxima autoridad serán los mismos que establece la Constitución para el Presupuesto General del Estado y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

1.7 Partidas presupuestarias

Cada una de las operaciones que se registran en el presupuesto se lo debe realizar a través de una partida presupuestaria.

Actualmente la estructura de partida presupuestaria que manejan los sistemas consideran los siguientes campos:

Cuadro No. 2 Campos de la estructura de partida presupuestaria

INGRESOS NOMBRE DEL CAMPO	GASTOS NOMBRE DEL CAMPO	DESCRIPCION
EJERCICIO	EJERCICIO	Ejercicio Fiscal Vigente
INSTITUCIÓN	INSTITUCIÓN	Código Presupuestario de la Institución.
U_EJECUTORA	U_EJECUTORA	Código Presupuestario de la Unidad Ejecutora.
U_DESCONCENTRADA	U_DESCONCENTRADA	Código Presupuestario de la Unidad Desconcentrada.
	PROGRAMA	Código del Programa
	SUBPROGRAMA	Código del Subprograma
	PROYECTO	Código del Proyecto
	ACTIVIDAD	Código de la Actividad
	OBRA	
CLASIFICADOR	CLASIFICADOR	Código del Clasificador
	GEOGRÁFICO	Código de ámbito geográfico
FUENTE	FUENTE	Código de la Fuente de Financiamiento
ORGANISMO	ORGANISMO	Código del Organismo Financiador de un Proyecto
CORRELATIVO	CORRELATIVO	Código secuencial de Proyecto

Como ejemplo:

PARTIDA PRESUPUESTARIA DE INGRESOS

2011	140	1534	0000	130101	101	0000	0001
Ejerc	Ins	UE	UD	Clasific	Fte	Org	Corr

PARTIDA PRESUPUESTARIA DE GASTOS

2011	140	1547	0000	04	00	001	000	001	510105	1701	001	0000	0001
Ejerc	Ins	UE	UD	Prg	Spa	Pry	Act	Obra	Clasif	Geog	Fte	Org	Corr

Básicamente lo que permite este clasificador es homologar la información que se maneja a través de los sistemas, de tal forma el detalle de la partida pueda determinar exactamente la operación que se está generando.

1.8 Consideraciones importantes en el proceso de la formulación

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece dentro de los principios del Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP) que se debe considerar son: (i) universalidad; (ii) unidad; (iii) plurianualidad; (iv) integralidad; (v) oportunidad; (vi) efectividad; (vii) sostenibilidad; (viii) centralización normativa; (ix) desconcentración y descentralización operativas; (x) participación; (xi) flexibilidad; y, (xii) transparencia.

Que se debe considerar en cada uno de ellos:

Universalidad

Los presupuestos contendrán la totalidad de los ingresos y gastos, no será posible compensación entre ingresos y gastos de manera previa a su inclusión en el presupuesto.

Unidad

El conjunto de ingresos y gastos debe contemplarse en un solo presupuesto bajo un esquema estandarizado; no podrán abrirse presupuestos especiales ni extraordinarios.

Programación

Las asignaciones que se incorporen en los presupuestos deberán responder a los requerimientos de recursos identificados para conseguir los objetivos y metas que se programen en el horizonte anual y plurianual.

Equilibrio y estabilidad

El presupuesto será consistente con las metas anuales de déficit/superávit fiscal bajo un contexto de estabilidad presupuestaria en el mediano plazo.

Plurianualidad

El presupuesto anual se elaborará en el marco de un escenario plurianual coherente con las metas fiscales de equilibrio y sostenibilidad fiscal de mediano plazo.

Eficiencia

La asignación y utilización de los recursos del presupuesto se hará en términos de la producción de bienes y servicios públicos al menor costo posible para una determinada característica y calidad de los mismos.

Eficacia

El presupuesto contribuirá a la consecución de las metas y resultados definidos en los programas contenidos en el mismo.

Transparencia

El presupuesto se expondrá con claridad de forma que pueda ser entendible a todo nivel de la organización del Estado y la sociedad y será objeto permanente de informes públicos sobre los resultados de su ejecución.

Flexibilidad

El presupuesto será un instrumento flexible en cuanto sea susceptible de modificaciones para propiciar la más adecuada utilización de los recursos para la consecución de los objetivos y metas de la programación.

Especificación

El presupuesto establecerá claramente las fuentes de los ingresos y la finalidad específica a la que deben destinarse; en consecuencia, impone la limitación que no permite gastar más allá del techo asignado y en propósitos distintos de los contemplados en el mismo.

1.9 Presupuesto basado en resultados

Se entenderá la presupuestación por resultados, PPR, como los mecanismos y procesos de financiamiento del Sector público encaminados a vincular la asignación de recursos con los productos y resultados, en términos de sus efectos sobre la sociedad, con el objetivo de mejorar la eficiencia asignativa y productiva del gasto público.

Elementos y definiciones fundamentales:

- **Relación insumo-producto o cadena de producción**

Implica el reconocimiento que todo bien o servicio producido por una institución es consecuencia de la combinación de los recursos utilizados como insumos a través de una función de producción que define actividades o conjunto de tareas necesarias para el efecto; y, que dichos bienes y servicios provistos por las instituciones a la sociedad generan algún tipo de resultado o efecto susceptible de ser medido.

- **Producto**

Producto constituye un bien o servicio que un ente público proporciona a terceros externos con relación al mismo, en este caso la sociedad. Los bienes y servicios que se entregan a otros entes públicos no se consideran como producto sujeto a medición de resultados.

Producto implica un bien o servicio final o terminal del proceso de producción; excluye la producción intermedia. Los productos expresados en bienes o servicios dentro de una misma institución no se consideran productos finales sino intermedios.

- **Resultados**

Resultados son los efectos previstos de la provisión de los productos a la sociedad. Son cambios causados por la intervención pública en los individuos, las estructuras sociales o el entorno físico. Un producto puede generar uno o más resultados previstos.

Resultados próximos son los efectos más directos o inmediatos del producto. Los resultados de alto nivel se refieren al objetivo o propósito final de proporcionar el producto, los primeros son medios para alcanzar los segundos.

De manera simplificada, Resultados podrán asimilarse a Resultados próximos y Efectos a Resultados de alto nivel.

- **Actividades e insumos**

Actividades son tipo de tareas asumidas para la elaboración y provisión de los productos. Los insumos son los recursos humanos, materiales, físicos y de servicios necesarios para la producción de un bien o servicio. En la medida que se expresan en términos monetarios dan lugar a los requerimientos de financiamiento y su punto de encuentro con la presupuestación.

- **Medición de la producción**

La medición del producto se basa en el establecimiento de unidades de medida, definidas como aquellas que permiten cuantificar la producción de los bienes y servicios generados y provistos en un período de tiempo dado. Los programas presupuestarios contendrán la cuantificación de las metas de producción anual en las unidades de medida que correspondan.

- **Medición de los resultados**

La medición de resultados tiene como propósito establecer el desempeño de los programas públicos en términos de los efectos inmediatos y los de mayor alcance, para cuyo efecto se utilizan indicadores de resultados.

Los conceptos que están detrás de la medición de resultados son los de eficiencia y eficacia. La eficiencia se refiere a la entrega de un producto al menor costo posible, dada una calidad para el mismo y determinado precio de los insumos. Eficacia se refiere al grado de éxito que tiene un producto o programa determinado en el logro de los resultados previstos.

- **Indicadores de resultados**

Los indicadores de resultados permiten conocer el aporte de los bienes y servicios provistos para el cumplimiento de los objetivos del programa y de las políticas públicas. Estos indicadores se expresan normalmente en términos porcentuales o relativos para reflejar el grado de contribución a la satisfacción de las demandas de la sociedad o su cobertura.

Los indicadores son relaciones cuantitativas entre dos variables. Se clasifican según correspondan a los objetivos de eficacia y de eficiencia.

Los indicadores de eficiencia miden la relación entre la producción de bienes y servicios y los insumos empleados para producirlos. Los indicadores de eficacia reflejan el grado de cumplimiento en la obtención de los productos respecto de lo programado en un período determinado.

En suma, bajo esta técnica, todo programa presupuestario contendrá metas de producción de bienes y servicios finales consistentes con los objetivos de los planes operativos anuales sobre los que se definirán sus impactos en el corto y mediano plazo a través de indicadores de resultados.

2. e-SIGEF: herramienta para la formulación, la ejecución, el seguimiento y cierre

2.1 Introducción

En los últimos años se ha observado que muchos países de América Latina han generado procesos y programas de reformas enfocados a un mejoramiento de los sistemas de administración financiera pública. Esto, con el objetivo de contar con mecanismos que les permitan obtener información acerca de la gestión financiera de sus instituciones de una manera oportuna y confiable. Países como Bolivia, Argentina, Guatemala, Nicaragua y Venezuela, a partir de 1989 han empezado a invertir en el desarrollo de sistemas integrados de administración pública.

Las reformas necesarias de acuerdo al análisis conceptual, se ha reflejado en procesos de modernización tanto desde el punto normativo como técnico de la administración financiera, que finalmente se han traducido en cambios administrativos y organizacionales dentro de las entidades que son parte de la estructura estatal.

Los programas de reformas desde la conceptualidad de los mismos se han esquematizado bajo los criterios de programar, ejecutar y evaluar las operaciones financieras y programáticas en términos de metas y resultados, y de la eficiencia, eficacia y economía con que se captan y usan los recursos públicos. De igual manera los programas de reformas han incluido la revisión y definición de los procesos administrativos, con el propósito de optimizar los pasos o trámites existentes, así como definir claramente las responsabilidades individuales de los funcionarios en materia de registros y autorizaciones transaccionales, con una orientación a la integralidad en el ejercicio de la función pública.

En el caso del Ecuador, este proceso arranca en 1999 cuando el Ministro de Finanzas y Crédito Público de ese momento, mediante Acuerdo Ministerial No. 181 del 9 de diciembre de ese año, oficializó el uso y aplicación del Sistema Integrado de Gestión Financiera - **SIGEF** en las entidades y organismos que conforman el Sector público No Financiero.

En diciembre de 2007 a través del Acuerdo Ministerial No.444 emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, se acordó derogar el acuerdo anterior y disponer el uso de la herramienta informática Sistema Integrado de Gestión Financiera **e-SIGEF**, la cual básicamente consistía en una nueva versión con un mejor aprovechamiento de la plataforma informática

que permitía la comunicación a través de internet, entre otros aspectos de fondo y forma. Adicionalmente también significó una mayor profundización de la herramienta y que las entidades, organismos, fondos y proyectos que están obligados al uso de la misma, sean parte de un proceso de implementación en el cual se debió reorganizar y racionalizar los procesos de administración financiera relativos a la ejecución presupuestaria, tesorería, contabilidad, nómina, e inventarios.

2.2 El Sistema Integrado de Gestión Financiera del Sector público del Ecuador– e-SIGEF

El modelo teórico y funcional del Sistema Integrado de Gestión Financiera e-SIGEF, que inició su implementación en enero de 2008, busca prever el funcionamiento descentralizado del proceso de formulación presupuestaria, presentando a las instituciones la opción de formular sus presupuestos tanto a nivel institucional como a nivel de Unidad Ejecutora, aprovechando las ventajas que proporciona la tecnología de Internet. Situándose por tanto la información en una base de datos única.

La herramienta está diseñada para efectuar además de la programación de recursos financieros, incluir la programación física de metas, la programación de recursos reales, así como información referente a la política presupuestaria institucional y descripción de las diferentes categorías programáticas que conforman la pro forma presupuestaria. Se integra a la planificación general de todo el Gobierno Nacional.

La nueva visión que se trató de plasmar en el Sistema de Administración Financiera –SAF– establece la necesidad de formular el presupuesto basado en la técnica de Presupuestos enfocados a Resultados, en donde, la nueva versión del e-SIGEF provee de las herramientas a las entidades públicas para la programación y formulación del presupuesto, para cumplir con los lineamientos de esta nueva metodología.

A continuación se realiza una breve descripción de la metodología que incorpora el sistema ya en su desarrollo y utilización como herramienta informática, la que deben considerar las instituciones que deben utilizar este instrumento de gestión pública.

Programación y Formulación Presupuestaria a través del e-SIGEF (Los fundamentos conceptuales de este proceso son aplicables con o sin la herramienta e-SIGEF)

El módulo de programación y formulación presupuestaria de la versión vigente del e-SIGEF está diseñado para trabajar a través del Internet en la preparación y envío de la proforma presupuestaria en línea para el respectivo análisis del Ministerio de Finanzas y la aprobación de la Asamblea Nacional.

El sistema como tal incorpora la programación y formulación del presupuesto a base de resultados, de acuerdo a los lineamientos y marco legal vigentes, con el objetivo de enfocar el uso de los recursos a resultados medibles y comprobables, buscando hacer más racional el uso de los recursos públicos.

La metodología y la herramienta han sido plasmadas en todo el ciclo presupuestario, buscando articular la relación del presupuesto y la programación de actividades de acuerdo a la planificación estratégica de cada ente público.

Formulación del Anteproyecto

La formulación del anteproyecto de la proforma la deben realizar las entidades públicas definiendo tres aspectos importantes. La planificación estratégica, el presupuesto de ingresos y el presupuesto de gastos, en donde se debe reflejar los requerimientos financieros que deben estar acordes a los objetivos operativos y estructuras programáticas de cada una de las instituciones. El sistema considera dentro del proceso de formulación los siguientes aspectos, que deben reflejarse y cargarse finalmente en el e-SIGEF:

Objetivos, Metas e Indicadores: La definición del plan estratégico de las entidades debe considerar los siguientes temas:

- Base Legal, Misión y Visión.- Deben estar definidos aspectos particulares de cada institución que forman parte de la planificación estratégica. Además se debe definir también tanto la base legal de creación de la institución así como también la Misión y la Visión institucional.

La base legal corresponde a leyes, decretos, acuerdos o resoluciones que norman el funcionamiento de la institución.

La visión y misión se debe extraer de la planificación estratégica con que cuente la institución; en caso de no disponerla, el instructivo para la aplicación de la herramienta es muy claro que se debe incluir una definición bajo los siguientes conceptos: la visión institucional constituye la imagen objetivo que espera la institución en el mediano plazo en función de las expectativas delineadas del análisis de la situación presente y futura; la misión institucional contempla la definición del propósito de la organización, el que deberá estar orientado en el análisis del porqué de su existencia u objetivo para el que fue creado y que usualmente se establece en la base legal que la constituyó.

- Objetivos Estratégicos y Operativos.- Las instituciones deben definir objetivos estratégicos (a largo plazo) y objetivos operativos (a corto plazo) con el fin de determinar la orientación y el enfoque de las actividades que desarrollará la entidad. Complementariamente se debe definir las acciones necesarias para cumplir tales objetivos.

En la planificación, los objetivos deben representar la expresión cualitativa de las intenciones; las metas su cuantificación; y, las políticas serán las directrices o lineamientos que se trazan con el fin de lograr el objetivo.

Los objetivos estratégicos se deben definir con el propósito de concretar la misión institucional y abarcarán el mediano plazo.

Los objetivos operativos se deben definir con relación a los objetivos estratégicos de forma que constituyan una contribución a su cumplimiento en el corto plazo (un año). Los

objetivos operativos deben contener las acciones que las instituciones efectuarán para su obtención; su cantidad dependerá de la complejidad del objetivo, sin embargo se propiciará que se incluya un número razonablemente suficiente y no exagerado.

Tanto los objetivos operativos como sus acciones correlativas deben asociarse a las estructuras programáticas institucionales en las categorías programa y proyecto, a fin de garantizar que el presupuesto se encuentre vinculado al plan operativo e indirectamente al plan plurianual por la vía de la relación de los objetivos operativos con los objetivos estratégicos.

Posteriormente se debe determinar los objetivos estratégicos y los objetivos operativos que vayan acordes a la misión y visión de la entidad. Los objetivos operativos deben mantener una relación de dependencia absoluta con los objetivos estratégicos por la concatenación metodológica y la vinculación de la planificación estratégica.

Se crearán tantos objetivos estratégicos como la entidad pública así lo haya definido en su planificación estratégica. Así mismo, los objetivos estratégicos deben estar enlazados a los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo de la SENPLADES.

De igual manera se tiene que definir los objetivos operativos necesarios y que la entidad pública estime que va a cumplir a lo largo del ejercicio fiscal. Estos objetivos se vincularán al presupuesto a través de las estructuras programáticas que el Ministerio de Finanzas defina para cada institución y en función de los objetivos que se planteen.

El poder asociar los objetivos operativos a estructuras presupuestarias permite articular la relación del presupuesto con la planificación estratégica institucional. Esta relación puede establecerse ya sea a través de programas o proyectos.

Para asociar los objetivos operativos, la entidad pública ya debe tener asignadas las estructuras presupuestarias de acuerdo a la planificación estratégica y a los objetivos operativos que pueden llegar a definir para un ejercicio económico. Estas estructuras las crean el Ministerio de Finanzas o las Unidades de Administración Financiera - UDAF de cada institución.

Después de haber definido y asociado los objetivos operativos a las estructuras programáticas es necesario definir las acciones y asociarlas a las actividades para conectar completamente la planificación estratégica al presupuesto. La metodología propone que todas las acciones que se definan en la planificación estratégica deben ser relacionadas con las actividades que se definan en las estructuras programáticas.

- Metas de Producción.- La entidad debe definir y elaborar, de igual manera que los ingresos y gastos, un anteproyecto de cumplimiento de metas que servirá como medio de verificación y seguimiento para la gestión institucional y que deberá ir siempre de la mano con la planificación y ejecución de las actividades y proyectos. Estas metas deben mantener una estrecha relación con los recursos solicitados a través de las diferentes vinculaciones con el presupuesto.

Las metas de ejecución anuales establecidas en la planificación operativa se deben relacionar con los niveles de producción que se determinarán para los diferentes programas, de forma que sea posible establecer la meta de producción expresada en cantidad de producto, entendido como los bienes y servicios que se pondrán a disposición de la comunidad. Para la medición del producto se definirá la unidad de medida apropiada que sea sencilla, homogénea y representativa del bien o servicio.

El siguiente paso en la formulación del presupuesto es la definición y planteamiento de las metas de producción que la institución fuese a tener: Las metas de producción se definirán a nivel institucional y se asignarán a las diferentes unidades, que serán las responsables de cumplir con las metas programadas.

Bajo la metodología, las unidades ejecutoras podrán cuantificar sus metas particulares de acuerdo a como la institución hubiese definido la planificación estratégica y la planificación de la producción en función de los recursos solicitados.

Cuando las metas han sido asignadas y aprobadas, las unidades ejecutoras deberán elaborar el anteproyecto de metas, esto es cuantificar adecuadamente los niveles de producción que alcanzarán en un período dado de tiempo. La elaboración del anteproyecto implica simplemente la cuantificación de las metas de producción por cada unidad ejecutora.

- **Indicadores de Desempeño.**- Es necesario también definir los mecanismos de medición que se impondrá cada entidad pública y por la cual se hará el respectivo seguimiento a las metas alcanzadas con su respectiva evaluación de la gestión institucional.

Los objetivos y metas operativos deben relacionarse con los resultados de los programas. Se debe entender como resultados los efectos de la provisión a la comunidad de los productos, que se expresan a través de la identificación de los cambios causados en los individuos, las estructuras sociales o el entorno físico. Un producto puede tener uno o más resultados previstos. Para medir esos efectos se acude a la definición de indicadores que permitan establecer el grado de cumplimiento de los objetivos y metas.

Se entenderá por indicador las relaciones cuantitativas entre dos variables. Se clasifican según correspondan a los objetivos de eficacia y de eficiencia. Los indicadores de eficiencia miden la relación entre la producción de bienes y servicios y los insumos empleados para producirlos.

Los indicadores de eficacia reflejan el grado de cumplimiento en la obtención de los productos respecto de lo programado en un período determinado.

A fin de efectuar el seguimiento del cumplimiento de resultados será necesario definir el valor del indicador al comienzo del periodo y el valor esperado al final, así como la periodicidad de la medición que se establecerá en función de los períodos de entrega del producto y, finalmente los medios de verificación del cumplimiento de los resultados a través del indicador.

Para la definición de los indicadores se debe considerar los siguientes aspectos: descripción del indicador; fórmula del indicador; valores del indicador para el inicio y fin del período, la periodicidad de medición, la descripción de los medios de verificación, notas técnicas referentes al indicador y su medición, el nivel de asociación con la estructura programática, la meta que forma parte de la fórmula y el indicador.

Formulación de Ingresos

La formulación de ingresos se considera como el primer componente de la formulación financiera y consiste en definir los recursos que, de manera directa, perciben las instituciones y que servirán para financiar parte de sus actividades. La selección de los conceptos de ingresos se debe realizar por aquellas instituciones que han sido parametrizadas en el sistema e-SIGEF como entidades que generan recursos de autogestión o son beneficiarias de preasignaciones y donaciones no reembolsables para proyectos. Sólo estas entidades pueden definir su pro forma de ingresos.

Si una entidad va a registrar ingresos como los señalados, y no se encuentra en el sistema la definición del anteproyecto de ingresos, debe solicitar al Ministerio de Finanzas la parametrización respectiva para su correspondiente habilitación.

La incorporación de los conceptos de ingreso relacionados con autogestión, preasignaciones y donaciones de la pro forma debe respaldarse con la base legal: ley, decreto, acuerdo, resolución o convenio que la respalde.

Las estimaciones de ingresos de autogestión y preasignación se deben sustentar en una metodología de cálculo adecuada para cada concepto. Para el caso de utilizar la tendencia histórica de las recaudaciones es recomendable basarse en una serie de al menos cinco años. Podrán considerarse variaciones en precios, tasas y derechos siempre que, a la fecha de elaboración de la pro forma se encuentren en proceso de aprobación por la autoridad competente. Los ingresos por preasignaciones se tienen que ajustar a los montos estimados por la Subsecretaría de Presupuestos.

La pro forma debe contener la totalidad de las estimaciones de los ingresos para evitar los trámites de aumentos de créditos en la ejecución presupuestaria que están sujetos al límite establecido en las disposiciones legales.

Los ingresos se incorporarán a la pro forma al nivel de ítem del Clasificador Presupuestario de Ingresos e identificarán la fuente respectiva según el catálogo de fuentes de financiamiento. En el nuevo sistema los ingresos de fuente fiscal se consideran como un financiamiento del gobierno central como un todo, por lo que no deben incluirse transferencias de aporte fiscal, tan solo se debe incluir las aplicaciones de gasto con esa fuente según el techo presupuestario que establezca el Ministerio de Finanzas.

Formulación de Gastos

Un segundo componente en la elaboración de la pro forma presupuestaria es la definición de los gastos en los que va a incurrir la entidad pública para llevar a cabo todas las actividades que se han definido en el POA y que se incorporan en la pro forma a través de la aplicación de las categorías programáticas.

La solicitud de estructuras programáticas se efectuará por parte de cada institución y serán analizadas y validadas por la UDAF Institucional, básicamente en función de que se apliquen correctamente las definiciones, características y jerarquía de las categorías programáticas, de conformidad con la base conceptual y metodológica del presupuesto por resultados.

El sistema muestra ya las estructuras presupuestarias previamente validadas por la UDAF Institucional.

Las categorías programáticas a considerar son: programa, proyecto y actividad. El sistema contiene la posibilidad de incorporar la categoría subprograma.

El Programa debe expresar el producto o grupo de productos que resultan del proceso de producción, con relación a los objetivos prioritarios identificados de la planificación y de las políticas públicas. Sus características principales son:

- Es la categoría presupuestaria de mayor nivel y se conforma con la agregación de categorías programáticas de menor nivel (proyectos y actividades) que contribuyen al proceso de producción y provisión de productos. Su producción es terminal o final;
- Debe corresponder a la misión institucional;
- Necesariamente estará vinculada a alguna categoría del plan operativo;
- Debe estar atado a una unidad de gestión dentro de la estructura organizacional de una institución;

El Proyecto en cambio, es la categoría programática que expresa la creación, ampliación o mejora de un bien de capital (inversión real) y la formación, mejora o incremento del capital humano (inversión social). Sus características principales son:

- La adquisición de bienes de capital que incrementan los activos fijos materiales o inmateriales y no forman parte de un proyecto se integrarán a las actividades;
- Un proyecto que se desdobra por etapas, tramos o cualquier otra división en tanto se constituya una unidad productiva para su ejecución, debe ser considerada como un proyecto separado;
- Las acciones de administración de la unidad productiva que ejecuta el proyecto forman parte del costo total de la inversión;

- El producto presupuestario de un proyecto es Terminal o intermedio según sea su ubicación en la red programática;
- La terminación de la fase de ejecución de un proyecto, con el bien material o inmaterial que permite generar los bienes y servicios para la satisfacción de una necesidad, da origen a la fase de operación que corresponderá identificar con la categoría programática actividad;

La Actividad es la categoría programática de menor nivel cuya producción puede ser terminal, en el caso que contribuya parcialmente a la producción y provisión del programa o proyecto, o intermedia, si condiciona a otras actividades, programas o proyectos. Sus características principales son:

- Su producción sea sumable en la unidad de medida de la producción del programa o proyecto del que forma parte; genera producción y provisión terminal pero fragmentaria de la producción terminal de un programa o proyecto;
- Los insumos de las actividades de un programa o proyecto son sumables en términos físicos y financieros para reflejar los totales del programa o proyecto;
- Debe contener un centro de gestión derivado del centro de gestión del programa o proyecto;
- Le corresponderá la asignación formal de recursos reales y financieros.

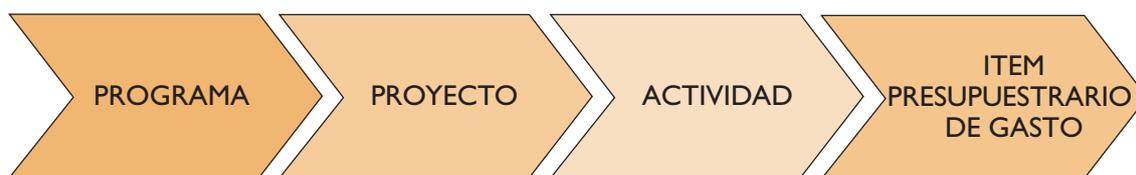
Anteproyecto de Gastos

Los gastos que se incorporen en la pro forma se deben calcular en función de los recursos humanos, físicos y materiales requeridos para la consecución de los objetivos y metas del plan operativo contenidos en los programas, proyectos y actividades del presupuesto.

La especificación de los gastos se hará obligatoriamente al nivel de ítem del Clasificador Presupuestario correspondiente y se regirá a los lineamientos establecidos en las Directrices Presupuestarias según se refieran a la naturaleza económica corriente, de capital y aplicación de financiamiento.

La elaboración del anteproyecto de gastos requiere que las estructuras programáticas hayan sido creadas para su correspondiente asociación con las partidas presupuestarias y la definición de los montos solicitados de gastos.

Para poder llegar al nivel en donde se definen las partidas presupuestarias es necesario bajar de nivel hasta llegar a la definición de ítems de gasto con sus detalles:



Ciclo de Formulación

El ciclo de formulación corresponde a la representación de todos los procesos implantados en el nuevo sistema de gestión financiera e-SIGEF y que permiten gestionar adecuadamente todos los elementos que conforman la programación y formulación presupuestaria.

El ciclo de formulación permite enviar la información de uno a otro nivel en la organización institucional y al Ministerio de Finanzas para llegar a obtener un presupuesto aprobado. Las opciones del ciclo de formulación dentro del sistema se utilizarán cuando se hayan completado todas las fases de consignación de información para la pro forma presupuestaria.

Proceso de Aprobación de Anteproyecto

A través del sistema se envía la solicitud de anteproyecto desde la unidad ejecutora a la UDAF correspondiente dentro de la estructura organizacional de la institución. La opción está disponible únicamente para las entidades públicas que se encuentran a nivel de unidad ejecutora. Una vez remitida la información a la institución esta no podrá ser vista en el sistema por la unidad ejecutora hasta que regrese en calidad de presupuesto aprobado.

A nivel de UDAF se puede revertir el proceso de envío a revisión, con el fin de que se realicen correcciones a la pro forma presupuestaria de acuerdo a los lineamientos institucionales. Una vez modificado a través del mismo sistema se remite al Ministerio de Finanzas toda la información institucional del anteproyecto de pro forma presupuestaria para su revisión y ajuste antes de ser enviado a la Asamblea Nacional para el ajuste final y aprobación para la ejecución.

El Ministerio de Finanzas puede también revertir el proceso de solicitud de Anteproyecto con el fin que se realicen correcciones a la pro forma presupuestaria de acuerdo a los lineamientos institucionales. Con los pasos descritos anteriormente se cumplen todos los procesos del sistema con respecto a la gestión institucional de la preparación del anteproyecto de pro forma presupuestaria. A partir de este punto la pro forma recibe el calificativo de Proyecto de pro forma presupuestaria.

Formulación del Proyecto

La formulación del proyecto de pro forma presupuestaria es una actividad exclusiva de la Subsecretaría de Presupuestos a través de sus analistas en donde la pro forma es ajustada y recomendada para ser enviada a la Asamblea Nacional.

El análisis se realiza en la etapa de recomendación presupuestaria cuya responsabilidad pertenece al analista presupuestario y determina la necesidad de ajustar las proformas institucionales de acuerdo a los lineamientos y reglas macro fiscales así como también el adecuado balance en la utilización de los recursos escasos.

El analista podrá valerse de toda la información suministrada por la institución para analizar profundamente su recomendación individual con respecto a la pro forma.

El analista realiza una revisión en conjunto de: i) Objetivos, Metas e Indicadores; ii) Formulación y Proyecto de Ingresos; iii) Formulación y Proyecto de Gastos. Es decir el analista revisa desde los lineamientos institucionales y la línea de acción general para poder entender los requerimientos institucionales, hasta el análisis de ingresos y gastos y generar modificaciones y recomendaciones que se reflejaran en el sistema.

Finalizar el Proyecto

El ciclo de formulación permite en este punto al analista del Ministerio de Finanzas cerrar el proyecto de pro forma presupuestaria para ser enviada a la Asamblea Nacional para su revisión y aprobación.

Apertura del Proyecto y Aprobación

El sistema permite “reaperturar” el proyecto de pro forma presupuestaria para que el analista del Ministerio de Finanzas refleje los cambios aplicados por la Asamblea Nacional. El usuario analista deberá primeramente acceder a las opciones del ciclo de formulación para abrir el Presupuesto y general la aprobación a nivel institucional.

Al terminar de registrar los cambios en el presupuesto aprobado el usuario del Ministerio de Finanzas deberá finalizar el proceso de Programación y Formulación presupuestaria con la aprobación final del Presupuesto.

3 Gestión por Resultados

3.1 Introducción

Como se analizó, para la gestión pública están claramente identificados paso a paso los procesos a cumplir dentro del ciclo presupuestario, así como se ha implementado y se encuentra en funcionamiento la herramienta e-SIGEF, enfocada desde su origen conceptual al mejoramiento del sistema de administración financiera pública del Ecuador. Estos procesos han sido posibles gracias a la modernización tanto desde el punto normativo como técnico de la administración financiera del Estado ecuatoriano, desde fines de la década de los 90's.

Sin embargo como parte de la curva de aprendizaje debe haber un cambio y un aprovechamiento en la utilización de estos procesos y herramientas. El enfoque y concientización en el sentido que conocer mejor los procesos permite formalizar las actividades y el cumplimiento de objetivos y metas de las instituciones, genera un verdadero

fortalecimiento de las capacidades institucionales, logrando a través de ello un alto nivel de eficiencia y eficacia en la gestión pública, la cual finalmente busca lograr un fortalecimiento del sistema presupuestario público nacional.

En este contexto es importante dejar en claro que en la actualidad NO es suficiente presentar el Proyecto de Proforma para la aprobación de la Asamblea Nacional. Tampoco utilizar clasificadores presupuestarios técnicamente bien estructurados y comprensivos de las transacciones económico-financieras. No es suficiente desagregar los presupuestos institucionales por categorías programáticas e incluir indicadores no verificables. Por tanto el presupuesto no constituye un simple mecanismo formal para el cumplimiento de normas legales vigentes en materia de administración financiera pública.

En la actualidad para fortalecer el sistema presupuestario es necesario que el presupuesto, en todas sus etapas (formulación, aprobación, ejecución y evaluación), sea un efectivo instrumento para la definición, ejecución y evaluación de los resultados (en términos de desarrollo económico y social) a los que se orienten las políticas públicas.

3.2 Surgimiento de la Gestión por Resultados (GPR)

En varios países durante los últimos 15 años se ha definido e instrumentado un nuevo modelo de administración pública que implica pasar de la administración tradicional orientada al cumplimiento formal en el uso de los medios, a una administración en la cual se prioriza la definición y control de los resultados a obtener como consecuencia de la gestión pública.

Esta gestión por resultados se ha implementado con el principal objetivo de incrementar la eficacia y el impacto de la gestión del Estado a través de una mayor responsabilidad de los funcionarios por los resultados de su gestión y por este medio promover un proceso de rendición de cuentas a nivel de la sociedad. Experiencias de Australia, Nueva Zelandia, Estados Unidos, los países bajos, los países escandinavos y algunos países latinoamericanos, ponen de manifiesto algunos rasgos coincidentes. Dentro de ellos, el establecimiento de Planes Estratégicos, de mediano a largo plazo y de Planes Anuales en los que se especifican con detalle las metas de gestión de corto plazo. Estas metas se expresan en forma de productos e impactos cuantificables y plazos de ejecución. Otra de las similitudes rescatables es que a estos Planes se les da una figura de contrato o acuerdo entre el responsable de la entidad pública y la entidad reguladora central.

Por otro lado, y en contraste, no es uniforme la relación que se genera entre la aplicación de la gestión por resultados y el presupuesto en los diversos países. No obstante, vale señalar que todavía no existe una vinculación directa y proporcional entre el desempeño de los organismos y su disponibilidad de recursos. En general, se observa que el intento está orientado en dos sentidos: por un lado, que el establecimiento de las metas esperadas sea consistente con la estructura presupuestaria correspondiente; por el otro, que la perspectiva de diseño presupuestario pueda ser extendida a varios años (sea plurianual), permitiendo de esta manera contar con un horizonte de planificación más extenso, que al mismo tiempo permita que los plazos de evaluación de la gestión por resultados pase del corto al mediano plazo.

En consecuencia, la implementación de la gestión por resultados no constituye un modelo único ni se lleva a cabo de un modo predeterminado ni utilizando un conjunto dado de herramientas. Más bien, existen diferentes modalidades de implementarla, las cuales dependen de las herramientas que se utilicen, el contexto político, social y económico en el cual el país se encuentre y la profundidad con que se pretenda aplicar el modelo.

Por lo tanto esto refuerza lo antes mencionado en el sentido que en el caso de Ecuador específicamente se cuenta con un marco regulatorio que ha determinado procesos y herramientas, el cual sumado al análisis de la metodología de GPR y la revisión de experiencias exitosas de otros países, permiten la implementación a nivel institucional de mejores prácticas de gestión pública.

Específicamente en el caso de los GAD's y con la vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), la asignación de los presupuestos institucionales considera para la determinación de las transferencias que debe realizar el Gobierno Central, el análisis de variables como necesidades básicas insatisfechas, densidad de la población, extensión territorial, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, capacidad para recolectar ingresos propios, esfuerzo administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo a lo estipulado en el Código de Planificación y Finanzas Públicas.

Sobre la base de lo expuesto, se hace indispensable que los GAD's establezcan procesos de fortalecimiento de los actuales instrumentos de gestión presupuestaria, que permitan ir midiendo su avance y cumplimiento en el mediano y largo plazos, de forma que se pueda evidencia y fundamentar ante el Gobierno Central una utilización eficiente, y en lo posible creciente, de los recursos asignados.

Se debe también considerar que debe existir una fuerte interrelación entre la función presupuestaria que se relaciona con la distribución territorial de recursos, y la que se vincula con la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios y bienes públicos. La GPR vincula dinámicamente ambas funciones y los avances en una ejercen retroalimentación sobre los progresos en la otra.

3.3 Características de la Gestión por Resultados (GPR)

Se debe considerar que la gestión y rendición de cuentas por resultados constituye un modelo de gerencia pública que tiene las siguientes características básicas:

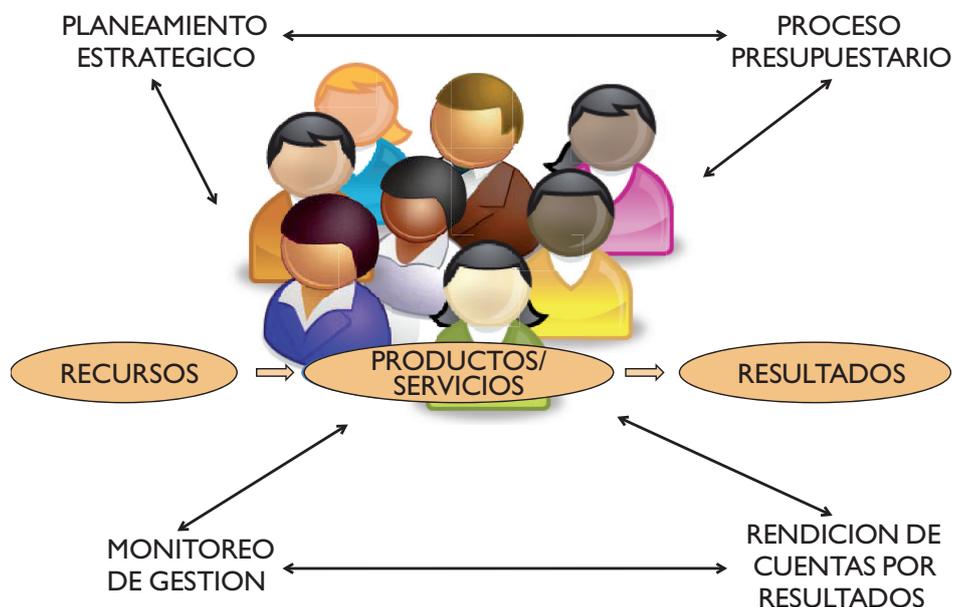
- Las decisiones cotidianas que se adopten en las instituciones públicas se deben orientar a la consecución de una estrecha relación entre resultados a obtenerse, los bienes y servicios a producirse y los recursos reales y financieros a utilizarse. Dichas decisiones se deben adoptar y estar basadas en un sistema de planificación;
- La toma de decisiones se debe llevar a cabo en forma descentralizada, en el marco de las políticas definidas e implica flexibilizar el uso de los recursos, sobre la base de la asignación de responsabilidades por la obtención de resultados.

El proceso de implementación de este nuevo modelo, conlleva los siguientes cambios:

- Desarrollo de procesos sistemáticos de planificación estratégica en las instituciones públicas;
- Cambios metodológicos sustanciales en el proceso de formulación del presupuesto, que permitan una vinculación efectiva entre los objetivos y políticas contemplados en la planificación estratégica, los resultados a alcanzar, los productos a producirse en las instituciones públicas y los recursos reales y financieros involucrados, de forma de transformar el presupuesto en una verdadera herramienta de programación y gestión de la política pública;
- Optimización de los procesos administrativos que posibilite a la institución gestionar de la manera más adecuada el personal, administrar de manera apropiada las compras y contrataciones, así como disponer de información en línea respecto de la utilización efectiva de los recursos (reales y financieros). Esto implica una profunda redefinición del rol y de las atribuciones del responsable de la unidad ejecutora, así como su interrelación con la alta dirección y las áreas administrativas;
- Implantación de sistemas efectivos de monitoreo de gestión, evaluación y rendición de cuentas que en conjunto permitan el seguimiento de resultados y procesos a través del desarrollo de indicadores que permitan medir el impacto de la gestión pública e identificar los desvíos y sus causas para introducir medidas correctivas en el momento oportuno.

3.4 Principales actores y sus interrelaciones

Gráfico No. 3
Dinámica del Modelo de Gestión por Resultados



La dinámica del Modelo de Gestión por Resultados pone en el centro de la discusión la medición del desempeño de la gestión pública, dentro de la cual toma relevancia una distinción conceptual que es parte de los principios de la gestión pública: productos y resultados.

Los organismos públicos, responsables de una determinada producción pública deben utilizar **recursos** financieros, humanos y materiales - asignados a través del **presupuesto**, para la producción de bienes y servicios (**productos**) destinados a la consecución de objetivos de política pública (**resultados**). Los sistemas de evaluación de productos y de resultados, consecuentemente, tienen distintas connotaciones: mientras la medición de productos puede asociarse a un proceso continuo, al interior de las organizaciones, los resultados tiene consecuencias que trascienden el ámbito de una institución.

Por lo tanto el enfoque a productos y resultados establece la necesidad de ordenar y focalizar las prioridades de una institución, **identificando y jerarquizando procesos, productos y beneficiarios**, como una actividad metodológica de apoyo a la definición de indicadores de desempeño gerencial.

De esta manera aparece la conveniencia de utilizar **la planificación estratégica situacional** como un ejercicio sobre el cual se base la implantación de un Modelo de Gestión por Resultados porque permite elaborar acciones estratégicas, vectores de resultado y colocar a las direcciones ejecutoras bajo un arco direccional claro y de mediano plazo.

Por otro lado, la implantación de un sistema de evaluación generalmente requiere una adecuación de los procesos internos, detectando inconsistencias entre los objetivos de la institución y su operación diaria. Como consecuencia, suele ser necesario rever procedimientos, rutinas operativas e instancias de coordinación entre distintas áreas de una organización pública. Este conjunto de actividades, conocidas usualmente como reingeniería de procesos, es el otro pilar sobre el cual descansa la implantación de este nuevo modelo de gestión. Esta reingeniería permite introducir cambios en las prácticas de trabajo a partir del análisis de los procedimientos y de los circuitos administrativos y de rediseños que involucren mejoras de eficiencia. En conjunto, posibilita orientar los procesos internos al logro de los productos identificados como prioritarios en el Plan Estratégico de la institución.

La gestión por resultados implica también una administración de las organizaciones públicas focalizada a la evaluación del cumplimiento de acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno. Dada la débil coordinación que generalmente existe entre la máxima autoridad, las direcciones ejecutoras y de apoyo (administrativa, financiera y recursos humanos principalmente), resulta necesario que el esfuerzo modernizador proponga una nueva forma de vinculación entre todas las instancias involucradas en la gestión, en la que se definan responsabilidades y compromisos mutuamente asumidos.

Por lo expuesto se debe propiciar la implantación del Modelo de Gestión por Resultados priorizando la acción sobre las necesidades exclusivamente políticas de la máxima autoridad y de las direcciones ejecutoras, con las dos herramientas metodológicas presentadas: (i) **la planificación estratégica situacional**; y, (ii) **la reingeniería de procesos**.

Planificación estratégica situacional

A través de ella se busca plantear un conjunto de actividades que brinden a la institución en su conjunto la posibilidad de elaborar el Plan Estratégico que defina vectores de resultados y oriente los procesos de gestión de la institución.

Reingeniería de procesos

La reingeniería de procesos debe posibilitar cambios en las prácticas de trabajo, brindar soluciones a problemas de organización y de utilización de recursos y permitir abrir espacios de reflexión sistemática para innovar los procedimientos y rutinas administrativas.

Con el fin de fortalecer este nuevo vínculo entre las necesidades políticas de la máxima autoridad y las instancias ejecutoras, los resultados obtenidos mediante la aplicación de la planificación estratégica y la reingeniería pueden articularse a través de los **Compromisos de Resultados de Gestión**. En estos se establece que la máxima autoridad de la institución determina el desempeño esperado de las instancias ejecutoras a partir de la elaboración del Plan Estratégico del organismo, de la identificación de los planes operativos, de los resultados a obtener y de la asignación de recursos a través del proceso de formulación presupuestaria. Las direcciones ejecutoras en conjunto con las de apoyo, por su parte, se deben comprometer a cumplir las metas y a dar cuenta de los resultados obtenidos. El modelo se hace autosustentable en la medida que existan indicadores de la gestión en el marco de un sistema de **seguimiento y monitoreo de la gestión**, y un sistema de **incentivos** que premie el buen desempeño y, recíprocamente, castigue los incumplimientos.

Por tanto el modelo de gestión por resultados incentiva una fuerte descentralización en la toma de decisiones de gestión para que la administración pública pueda responder a las demandas sociales eficazmente, sin renunciar a la transparencia en su gestión. Esta descentralización se apoya, como se expuso, en un Plan Estratégico formulado en estrecha vinculación con el presupuesto del organismo y además precisa de un conjunto de indicadores medibles y de un sistema de incentivos racional.

En general, y la experiencia internacional al respecto así lo demuestra, es recomendable un mayor grado de flexibilidad en la administración de los recursos disponibles (materiales, financieros y humanos) a medida que se profundiza la implantación del Modelo de Gestión por Resultados.

Planificación Estratégica como base para la Programación Presupuestaria Orientada a Resultados

La Planificación Estratégica es una herramienta gerencial o directiva que permite apoyar la toma de decisiones de los organismos privados o públicos, en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y de esta forma lograr mayor eficiencia, eficacia, calidad y oportunidad en la provisión de bienes y servicios a la sociedad.

La Planificación Estratégica consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal constituye el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos.

A partir de un diagnóstico de la situación actual, la Planificación Estratégica establece cuáles son las acciones que se tomarán para llegar a un “futuro deseado”.

Gráfico No. 4 Esquema conceptual y práctico de implementación de la Planificación Estratégica



Si se tiene claro el qué hacer, dónde ir, y cómo lograrlo, se tiene la posibilidad de “medir” y “evaluar” si mi institución ha logrado cumplir.

Los pasos básicos para emprender una Planificación Estratégica consisten en:

- La definición de la misión y visión;
- El establecimiento de los objetivos estratégicos;
- La decisión de cómo llegar a los objetivos estratégicos, es decir, las estrategias (que son los proyectos y actividades prioritarias) que finalmente permiten establecer el presupuesto necesario para financiar el cumplimiento de los objetivos estratégicos;

- El establecimiento de indicadores de desempeño para monitorear y evaluar logros, y así retroalimentar la toma de decisiones.

La planificación estratégica posibilita hacer el seguimiento del cumplimiento de las metas de la organización a través de los Indicadores de Desempeño.

La planificación estratégica en el Sector público, es un marco de referencia para el proceso presupuestario orientado a los resultados, en la medida que a los objetivos definidos se asocian recursos y acciones para ser logrados, se examinan los resultados, teniendo como referencia los indicadores y las metas previamente definidas.

El plan estratégico, además de reunir los objetivos estratégicos, las estrategias, proporciona a la organización un panorama general, articulando las prioridades gubernamentales en el período presupuestario.

Definiciones: MISIÓN

Consiste de una descripción de la razón de ser de la organización, establece su “quehacer” institucional, sus funciones principales que la distinguen y la hacen irrepetible de otras instituciones. Una correcta definición de la Misión debe contener:

- Los Productos Finales (bienes y servicios).
- Los Usuarios y beneficiarios a quienes van dirigidos los productos finales.
- Cuál es el impacto que se espera lograr (resultado final) en la población objetivo a que se dirige su accionar.

La Misión se debe redactar de manera concisa y clara que permita a los ciudadanos comprender cuál es la esencia o especificidad de su quehacer (que le confiere identidad) y que justifica públicamente su existencia.

La utilidad de contar con una Misión concertada entre el equipo directivo y comunicada a los funcionarios establece el marco que justifica la intervención pública en el ámbito de responsabilidad. Además tiene la capacidad de mantener el foco directivo en lo importante, logra encauzar los apoyos políticos y capacidades administrativas de la institución y muestra a los grupos de interés la creación de valor público esperado.

Ejemplo: Misión Ministerio de Finanzas

“Garantizar a la sociedad ecuatoriana la efectiva y justa recaudación, uso adecuado del financiamiento del Sector público y coadyuvar a la asignación de los recursos con eficiencia, eficacia y transparencia, mediante una política sostenible y la activa rectoría del Sector Financiero, para contribuir al desarrollo económico y social.”

Definiciones:VISIÓN

Es el futuro deseado para la organización, cómo quiere ser reconocida la entidad, representa los valores con los cuales se fundamentará su accionar público. Para su redacción puede ser más amplia que la Misión Institucional, y debe contener aspectos que permitan a los ciudadanos identificar qué pueden esperar de la Entidad en cuanto a valores, creación de oportunidades, proyección, etc.

Se debe evitar repetir las funciones, y los productos que caracterizan la definición de la misión.

Ejemplo:Visión Ministerio de Finanzas

“Ser un actor estratégico para el desarrollo económico y social, con una política que impulse el desarrollo económico y social sostenido y la competitividad nacional, en un marco de estabilidad macroeconómica, brindando servicios de calidad, con tecnologías de información y un desempeño transparente y eficiente.”

Definición de Prioridades Institucionales

Las Prioridades Institucionales constituyen compromisos de carácter estratégico que se definen a nivel institucional y permiten centrar los recursos y las prioridades de la gestión sobre los cuales debe responder a la ciudadanía; tomando como referencia el plan nacional de desarrollo, los lineamientos estratégicos y las políticas institucionales.

Se deben redactar como un compromiso establecido por la institución con los usuarios y beneficiarios que atiende y con la población en general. Respondiendo hacia dónde irán dirigidos sus esfuerzos institucionales y por los cuales quiere ser reconocida la institución en la solución de los problemas de la población a la que se dirige.

Ejemplo: Política Fiscal sostenible que garantice la gobernabilidad de las finanzas públicas.

Productos y Usuarios

Un aspecto central del cual depende la adecuada programación, es cuán bien se identifica los productos, es decir, los bienes y servicios que se brinda a los usuarios de la institución.

Productos

El producto constituye el “principal bien o servicio que la institución proporciona a un usuario externo”. La característica principal del producto es que la Entidad es responsable de su generación y provisión.

En el Presupuesto por Programas, un Producto Final es la categoría principal para la asignación de recursos, y a los productos finales se les exige que se generen y brinden en la mejor combinación de eficiencia, eficacia, calidad y oportunidad.

Por lo tanto, son los componentes básicos que son medidos y evaluados en el sistema de monitoreo de evaluación de la gestión presupuestaria y de resultados.

Para la identificación de los productos se debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Su prioridad estratégica, un producto principal está directamente relacionado con el mandato legal y con las prioridades institucionales;
- La demanda de los usuarios de ese producto es continua, sistemática, permanente y cautiva, es decir, no hay otra institución que le provea el bien o servicio;
- El número de transacciones de ese producto es significativo;
- Hay un centro gestor o una unidad gestora a cargo por la generación de ese producto;
- Los recursos que se consumen en su generación (porcentaje del presupuesto destinado a la provisión del servicio) o de recursos humanos (porcentaje de funcionarios afectados a la provisión del servicio);
- La cantidad de tiempo que se invierte en su generación o en la provisión del mismo es alta;
- El producto final tiene alta importancia para la información externa, es decir, es fundamental señalar a la ciudadanía, al presupuesto, cuántos bienes y servicios se brindaron (si es cuantificable), cómo se brindaron (calidad, cobertura), y qué efectos e impactos lograron (resultados).

Para la redacción de los productos se puede considerar nombre de bienes y servicios que permitan establecer de forma clara para cualquier persona, lo que la institución entrega a un tercero que puede ser un usuario, la ciudadanía o bien otra entidad pública.

Productos Intermedios

Son los subproductos obtenidos a partir de los insumos ocupados para la obtención del producto final. No necesitan un monitoreo regular desde el punto de vista de la evaluación de la gestión presupuestaria. Tienen en general baja importancia para la información externa. Tal como se muestra en la siguiente gráfica, la definición de los productos finales e intermedios permite dar claridad respecto de lo que es importante evaluar desde el punto de vista estratégico, y operativo.

Ejemplos de Productos Finales y Productos Intermedios

Bienes y servicios producidos y/o entregados a usuarios externos e internos

Productos Finales

Subsidios entregados

Viviendas entregadas

Asistencia Técnica Pequeña
y Mediana Empresa

Capacitación mujer jefa hogar
(Programa de Capacitación Laboral)

Políticas de Seguridad Ciudadana

Raciones alimenticias

Productos Intermedios

Licitaciones realizadas
Calificación de postulantes a subsidio

Supervisión de obras

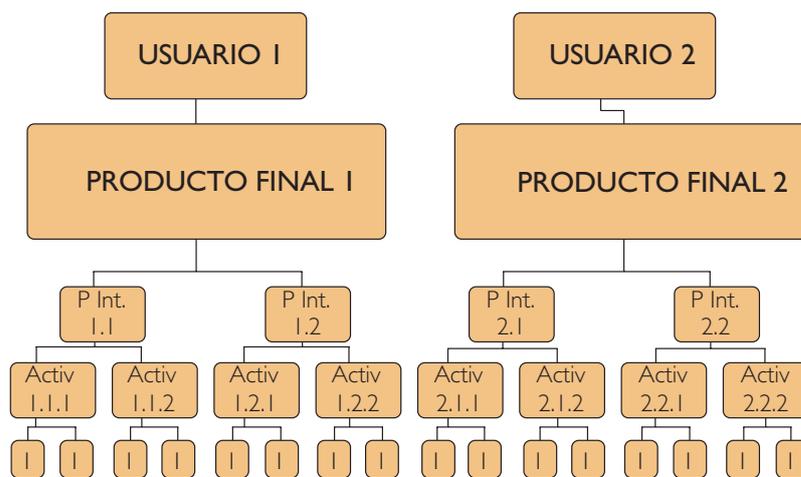
Talleres de capacitación pequeños empresarios
Acreditación de procesos

Contratación de cursos
Contratación de equipos

Campañas de seguridad realizadas

Compras de raciones alimenticias
Contratos con proveedores

Gráfico No. 5
Definición de productos finales e intermedios



Monitoreo y Evaluación

Cuántos Productos
A Quiénes
Cobertura

Costo Producto
Final/Insumo Resultados
Intermedios y Resultados
Finales o Impacto

Programación Operativa

Costo P/I
P/I N°
Trabajadores

Costos Insumos
N° de Trabajadores

Usuarios y Beneficiarios

Así como es importante tener claro cuáles son los Productos Finales, es fundamental conocer y describir quiénes son los Usuarios de esos Productos, a quiénes van dirigidos y quiénes los reciben. Por lo tanto, es importante hacer algunas distinciones en estos conceptos:

Usuarios externos, son quienes reciben directamente el bien o servicio. **La población potencial** corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención.

La población objetivo, población que el programa tiene planeado o programado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella.

En tanto que los **Beneficiarios efectivos** son aquellos que están siendo o han sido atendidos por el programa.

Objetivos Estratégicos

Constituyen los logros que la entidad pública, ministerio u órgano, espera concretar en uno o más años, para el cumplimiento de su misión de forma eficiente y eficaz.

Los objetivos estratégicos responden a la pregunta del “Qué” queremos lograr en el corto, mediano y largo plazo, para que la organización tenga un accionar coherente con su misión.

Para poder definir con acierto los objetivos de la institución, se deben analizar los factores internos (fortalezas y debilidades) y externos (amenazas y oportunidades).

Los objetivos estratégicos constituyen la base para el establecimiento de los indicadores, que permitirán medir el avance de las acciones gubernamentales hacia los resultados.

En el caso de las instituciones, los logros se refieren principalmente a la capacidad de las políticas públicas por cumplir con su finalidad y su expresión en los resultados o impactos en el bienestar de los ciudadanos.

En el caso de los Programas y Subprogramas los logros se refieren principalmente, a cómo los productos son provistos a los usuarios con la mayor eficiencia, eficacia y calidad. Los objetivos estratégicos constituyen la base para el establecimiento de los indicadores que permitirán medir el avance de la producción y el logro de los resultados.

Redacción de Objetivos Estratégicos Institucionales

Para la redacción es importante considerar:

- Señalar la expresión de logro, evidenciar un cambio o transformación que se esperan con las políticas a cargo de la institución;

- Se deben redactar siempre en infinitivo, es decir, en el tiempo verbal que denota acción;
- Mejorar los estándares de competitividad, disminuir niveles de pobreza, garantizar niveles de seguridad, entre otros;
- Evitar los “esfuerzos” tales como “Contribuir”, “Fomentar”, “Procurar”;
- La ciudadanía debe conocer hacia dónde se dirigen los recursos asignados de la institución en su globalidad;
- Deben indicar a qué problema social o aspecto relacionado con la misión responde;
- Cuál es el beneficio o impacto que se genera con el logro del objetivo;

Redacción de Objetivos Estratégicos del Programa

En tanto que para la redacción de los objetivos del programa, se debe considerar:

- Señalar la expresión de logro, evidenciar un cambio o transformación en los bienes y servicios que provee el Programa: Mejorar los estándares, ampliar cobertura, optimizar los niveles de eficiencia, entre otros;
- Evitar los “intentos” tales como “Contribuir”, “Fomentar”, “Procurar”;
- Los usuarios y beneficiarios deben conocer hacia dónde se dirigen los recursos asignados;
- El objetivo permite constatar la intención de un cambio o transformación en la calidad, eficiencia, economía, o resultado en los productos con los cuales se relaciona;
- Está expresado en términos concretos de logros, o más bien se confunden con “intentos” o funciones permanentes del Programa.

Ejemplos de Objetivos Estratégicos Institucionales **Ministerio de Salud**

Incrementar las habilidades y las capacidades de la población en general y de los actores clave en específico, hacia la incorporación de estilos de vida saludable y al desarrollo de otros determinantes positivos de la salud.

Dirigir y conducir a los actores sociales que intervienen en el proceso de la producción social de la salud, orientando sus acciones hacia la protección y el mejoramiento constante del estado de salud de la población con equidad.

Desarrollar organizacionalmente al Ministerio de Salud para cumplir de manera efectiva sus funciones de rectoría de la producción social de la salud, alineando su gestión institucional con su misión.

Estrategias

Corresponden a las directrices que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar las metas de la organización. Las Estrategias proporcionan una base para la toma de decisiones respecto de los cursos de acción propuestos.

Constituyen un medio para establecer el PROPÓSITO ORGANIZACIONAL en términos de:

- Establecimiento de las metas.
- Los programas y planes de acción.
- Las prioridades en la asignación de recursos.

Una estrategia corresponde al establecimiento de un curso de acción o a una lógica de intervención que determina el cómo ir donde se desea, señala cómo alcanzar los resultados deseados. El establecimiento de las estrategias permite identificar las variables más relevantes y evaluar las diferentes alternativas de acción, que permitan la obtención de los objetivos establecidos.

La estrategia adecuadamente formulada, permite ordenar y asignar los recursos de una organización, teniendo en cuenta las fortalezas así como las deficiencias internas. El definir las estrategias permite anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones imprevistas.

La definición de las estrategias debe permitir:

- Establecer un patrón de decisiones que sea coherente, unificador e integrador para la institución;
- Identificar cuáles son las ventajas sostenibles a largo plazo en las áreas clave de los productos y servicios que son brindados. Por ejemplo: servicios brindados en todo el país, procesos productivos con tecnología de alto estándar;
- Seleccionar los programas, proyectos y actividades que la organización desarrollará;
- Las estrategias pueden ser de carácter sustantivo, relacionadas con las líneas de acción que permiten materializar la misión, y otras estrategias dirigidas más bien a los aspectos operativos de la institución, que no por eso son menos importantes, por ejemplo: capacitación y formación de recursos humanos, modernización de los procesos productivos, coordinación con instituciones, etc.

Con este proceso se ha completado la formulación de planificación estratégica que servirá de base para la programación presupuestaria de manera más clara y efectiva, con la identificación más real de hacia dónde quiere direccionarse la institución.

3.5 Metodología de elaboración y estructura del presupuesto por resultados⁶³

Una vez que se ha realizado el levantamiento de la planificación estratégica, el siguiente paso corresponde a la incorporación de la misma en el proceso presupuestario, generando un instrumento que apoya la gestión orientada a resultados: Presupuesto por Resultados (PPR). Se trata de una herramienta gerencial de planificación que complementa al presupuesto financiero tradicional, en la medida en que su principal característica es la de proveer información sobre la relación entre la asignación de recursos y los resultados esperados de la intervención de los gobiernos. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) define el PPR como la forma de presupuestación que vincula los fondos dispuestos por la Administración con los resultados medible de dicha acción, resultados esperados a partir de la planificación estratégica.

Gracias al uso de una serie de indicadores en el presupuesto que permiten medir el avance del gobierno en el cumplimiento de sus metas, el PPR permite analizar el efecto que se espera tener con la asignación del gasto en cada uno de los programas y proyectos de inversión pública. De esta forma, el PPR supera la distribución inercial de recursos por cuanto intenta garantizar que cada unidad monetaria asignada contribuya a la consecución de por lo menos un objetivo de política planeado.

El PPR consiste en un ejercicio periódico (anual o plurianual) de programación presupuestal que toma los recursos de inversión de los gobiernos nacionales o locales, y los distribuye según los productos que se encuentran asociados a las metas de desarrollo previamente definidas por la entidad nacional o territorial. En la medida en que este instrumento complementa el presupuesto financiero tradicional, puede acompañar en forma de anexo la presentación del proyecto de Presupuesto General a los cuerpos colegiados encargados de su estudio, de tal forma que termina por enriquecer el debate presupuestal y propender por una mayor racionalidad en su aprobación.

Este instrumento gerencial puede ser utilizado por todo tipo de autoridad gubernamental, a partir de su organización institucional y de los programas que desarrolla. Para su implementación, los gobiernos deben estar dispuestos a incorporar herramientas de gestión que fortalezcan la cultura organizacional de la entidad pública en cuanto al manejo, utilidad y seguimiento a la información generada por su intervención en lo público.

⁶³ Metodología tomada y adaptada del documento: Departamento Nacional de Planeación (2008); Sistemas de Gestión por Resultados: La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá en la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel municipal; Proyecto de Presupuesto por Resultados Municipal; Colombia

Gráfico No. 6

Metodología de elaboración y estructura del presupuesto por resultados



No existe una única metodología para estructurar un presupuesto por resultados (PPR). Sin embargo de experiencias existentes en la implementación de la metodología y con la consideración de la etapa inicial de aprendizaje de las instituciones que estén empezando su implementación, se recoge el siguiente procedimiento, que parte de la consideración de las siguientes líneas de acción:

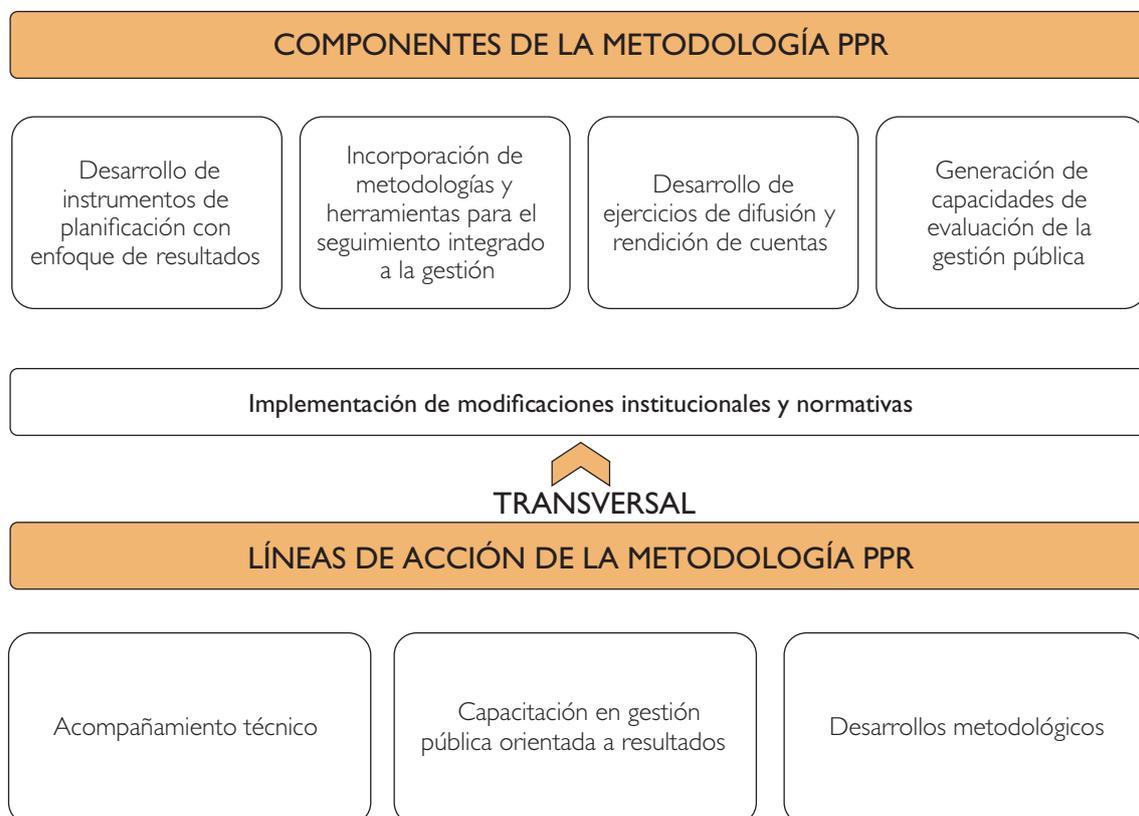
- La primera línea de acción, considerando la etapa de aprendizaje de la organización, podría considerar de un acompañamiento técnico que brinde asesoría permanente a los equipos técnicos de las entidad para que, trabajando en forma conjunta, fuera posible compartir y transferir la metodología de gestión y presupuestación por resultados, resolver dudas y construir conjuntamente instrumentos de planificación estratégica y financiera bajo el enfoque de resultados;
- La segunda considera un proceso de capacitación en gestión pública orientada a resultados, con el propósito transferir a los funcionarios de la entidad los conceptos y la metodología relacionados con el desarrollo de un sistema de gestión como el propuesto por el proyecto, de tal forma que genera una capacidad instalada y se apoye a la consolidación de una cultura organizacional orientada a resultados;
- Por último, la tercera línea hace referencia al desarrollo de metodologías para fortalecer los ejercicios de planificación estratégica y financiera. Estas metodologías se deberán reflejar en el desarrollo de formatos, manuales y procedimientos para la realización de dichos ejercicios.

Estas líneas de acción deberían ser permanentes en la ejecución del proyecto y su aplicación transversal permite el desarrollo de cada uno de los componentes orientados a la implementación de un sistema de gestión y presupuestación por resultados. Los componentes son:

- Desarrollo de instrumentos de planificación con enfoque de resultados;
- Incorporación de metodologías y herramientas para el seguimiento integrado a la gestión;
- Desarrollo de ejercicios de difusión y rendición de cuentas;
- Generación de capacidades para la evaluación de la gestión pública; e,
- Implementación de modificaciones institucionales y normativas.

La integración de las acciones y los componentes para el desarrollo e implementación de un PPR, se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 7
Líneas de Acción y Componentes de la Metodología PPR



Para la implementación del PPR se puede establecer tres fases, que resumen el proceso y describen los pasos lógicos a seguir para la incorporación de la metodología de gestión y presupuestación por resultados en una institución.

Desarrollo de instrumentos de planificación con enfoque de resultados

Preparación Institucional

Para implementar un sistema de gestión y presupuestación por resultados, se puede considerar como un primer paso el realizar un ejercicio de presentación del proyecto a la entidad, específicamente a la máxima autoridad y a su equipo, seguido por un proceso de preparación básica institucional.

De esta manera, al contar con la aprobación y voluntad política de la máxima autoridad, con el acompañamiento técnico comenzar a organizar un equipo al interior que será la unidad coordinadora, quienes tendrán la responsabilidad de realizar la implementación y operación del PPR. Es importante tener claro que la conformación de dicha unidad es fundamental para garantizar el buen desarrollo del proceso de implementación.

El proceso de capacitación a las diferentes dependencias de una institución, en el enfoque de gestión y presupuestación por resultados es fundamental para generar un alto nivel de confianza al interior de la institución, de tal forma se explique que el proceso busca generar capacidades gerenciales y no para controlar la gestión de la institución. El entendimiento y empoderamiento del PPR permite una base de arranque que apoye el avance posterior del proceso.

Diagnóstico del proceso de planeación y presupuestación, y del sistema de información

La segunda fase que ya debe estar directamente bajo la responsabilidad de la unidad coordinadora, consiste en el desarrollo de un diagnóstico para estudiar las condiciones de la administración vigente, diagnóstico que puede considerar los siguientes aspectos: 1) el proceso de presupuestación, 2) el proceso de planeación, 3) el funcionamiento de los sistemas de información y, 4) el proceso de rendición de cuentas.

Cuadro No. 3

Esquema de diagnóstico para estudiar las condiciones de la administración vigente

PROCESO	OBJETO DE ESTUDIO
Presupuestación	Análisis etapas del presupuesto Conocimiento de los sistemas de costo
Planeación	Identificación estructura del Plan de Desarrollo Identificación de metas e indicadores
Sistemas de Información	Revisión de la plataforma tecnológica y conectividad Análisis sistemas de seguimiento al Plan de Desarrollo
Rendición de Cuentas	Identificación de actores e instancias Revisión de estrategia de comunicación de la Administración

El ejercicio se puede basar en la aplicación de encuestas y en la recolección de documentos claves. En caso de no poder realizar el ejercicio diagnóstico con todos los sectores de la administración, se puede seleccionar o implementarlo en aquellos que tienen más participación en el Presupuesto General y, que por consiguiente, tienen un alto grado de relevancia dentro de los objetivos del Pla de Desarrollo de la institución.

En cuanto a sus objetivos generales del diagnóstico, se destaca, por un lado, la necesidad de valorar las fortalezas y debilidades del proceso presupuestal y, por otro, analizar los mecanismos de encuentro entre las diferentes etapas del ciclo de la política pública (planeación, presupuestación, ejecución y seguimiento, y rendición de cuentas). El diagnóstico debe permitir a la unidad coordinadora identificar el punto de partida desde el cual se iniciaría el desarrollo del sistema de gestión y presupuestación por resultados, dado que a partir de la información obtenida se deben definir las prioridades, metas, costos y tiempos necesarios para lograr su implementación.

Implementación del sistema de gestión y presupuestación por resultados.

La tercera fase corresponde al eje central de la ejecución y de la implementación del PPR, dentro de la cual se puede considerar cinco componentes:

Gráfico No. 8
Etapas de la gestión pública



Desarrollo de instrumentos de planificación con enfoque de resultados: la formulación del Presupuesto por Resultados (PPR)

Para dar inicio a la implementación de un sistema de gestión y presupuestación por resultados, lo primero que se debe buscar es lograr el vínculo que garantiza que al momento de ejecutar sea posible cumplir con los compromisos adquiridos por institución pública, en la medida en que estos cuentan con unos recursos previamente asignados que les dan viabilidad. Persiguiendo dicho objetivo, es decir, articular la planeación con la presupuestación. El PPR es un instrumento de planificación que permite complementar y darle mayor aplicación y uso a las metodologías y herramientas que ya se han definido por parte de las instancias del Gobierno Central (Sistema Integrado de Gestión Financiera e-SIGEF) para vincular la planeación física con la financiera y así mejorar la gestión del gasto en el nivel territorial.

El PPR puede partir como base con la metodológica que se conoce como cadena de valor, cuyo propósito es identificar y separar las diferentes actividades que se desarrollan al interior de una empresa, en este caso, de la entidad pública, para entender cómo esas actividades están contribuyendo al logro de unos objetivos deseados y a la generación de valor.

La cadena de valor para una organización pública parte de entender el valor como aquellos resultados que se generan a partir de la intervención pública. Para alcanzar dichos resultados, que pueden ser de corto, mediano y largo plazo, es necesario identificar los diferentes

componentes que conforman la cadena, de tal manera que sea posible visualizar la relación de uno a otro y, a su vez, si ésta apunta a la consecución de los objetivos perseguidos.

La cadena de valor tomada como referente para la formulación del PPR está conformada por cinco componentes:

- El primero identifica los insumos con los que cuenta la Administración para llevar a cabo su función, tal como el recurso humano, físico y financiero;
- El segundo identifica la gestión desarrollada al interior de la entidad, la cual está relacionada con las acciones efectuadas para transformar esos insumos en productos;
- El tercero identifica los productos, es decir, los bienes y servicios producidos por la entidad pública que son entregados a la comunidad;
- El cuarto identifica los resultados (esperados o no) que hayan sido alcanzados a partir de la interacción entre los tres anteriores componentes, haciendo referencia a efectos inmediatos o de corto plazo;
- El quinto y último, identifica el impacto generado, es decir, los efectos (directos o indirectos) de mediano y largo plazo.

Gráfico No. 9
Cadena de valor para la formulación del “Presupuesto Por Resultados-PPR”



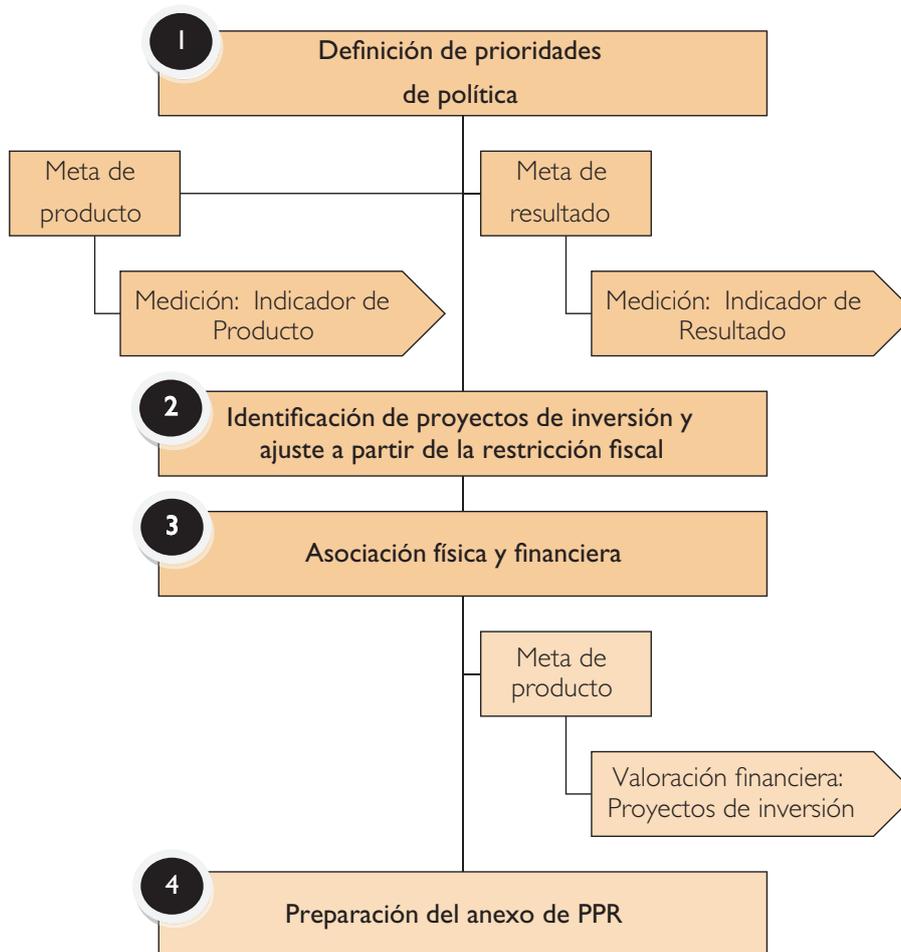
El ejercicio de formulación de PPR toma en cuenta esta metodología, y por ello recoge y presenta información de productos y resultados, razón por la cual requiere que las instituciones realicen un trabajo amplio y riguroso por definir sus productos, en la medida en que estos efectivamente se encuentran dentro de su ámbito de control, es decir, su cumplimiento depende de factores completamente propios o internos. Por el contrario, en cuanto a los resultados, se debería ser más reservado en su planteamiento, dado que éstos dependen de factores ajenos o externos que pueden afectar su capacidad de cumplimiento y por ello, el ejercicio de definición de resultados puede ser un poco más difícil.

En consecuencia, el ámbito de incidencia directa del PPR son los productos y su objetivo es el logro de los resultados hacia los cuales estos contribuyen.

PPR con enfoque programático

La formulación de un PPR con un enfoque programático se puede realizar cuando la institución cuenta con un programa de planificación estratégica definido y aprobado. Para su formulación, los GAD's deben considerar cuatro etapas:

Gráfico No. 10
Proceso de Formulación del PPR con enfoque programático



Etapa I: Definición de prioridades de política

Lo primero que se debe realizar es identificar los objetivos prioritarios que la Administración tiene que cumplir de acuerdo a su planificación. Para ello, se puede tomar las metas establecidas de acuerdo a la estructura programática de la planificación, que pueden estar establecidos a nivel estratégico y programático. En el primero se definen los efectos positivos que se esperan generar en el bienestar de la población, mientras que en el segundo se identifican los bienes y servicios públicos a proveer con el fin de generar dicho efecto. Conceptualmente, las metas de nivel estratégico son de resultado o impacto, mientras que las de programa son de producto.

Como parte del ejercicio en esta primera etapa se debe trabajar en la construcción Plan Operativo Anual (POA), un instrumento que permite identificar, resumir y organizar con periodicidad anual los compromisos asumidos por los gobernantes en sus planes de desarrollo, precisando los resultados y productos que se esperan alcanzar en cada vigencia, así como los indicadores de desempeño asociados a dichas metas, los recursos y la entidad responsable de su cumplimiento, entre otros.

Es fundamental considerar en la elaboración del POA definir indicadores tanto de resultado como de producto, que permitan visualizar el nivel de cumplimiento de uno u otro. La definición de dichos indicadores es clave en el proceso de elaboración del PPR, por cuanto gracias a ellos es posible realizar el seguimiento a la ejecución del plan de desarrollo, en términos de avance logrado en políticas, programas y proyectos.

Una vez formulado el POA, las áreas ejecutoras de la institución pública definirán los compromisos que asumirán para el siguiente vigencia y que serán financiados con los recursos del presupuesto que se encontraba en programación.

Etapas 2: Identificación de proyectos de inversión y ajuste a partir de la restricción fiscal

Posteriormente, y con el propósito de dar cumplimiento a los compromisos de gobierno definidos para el período en programación, las áreas ejecutoras deben determinar los proyectos de inversión en donde se encuentran enmarcadas las acciones que permitan llevar a cabo las políticas y programas del plan de desarrollo.

Si bien desde la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) se han dado lineamientos para la elaboración del POA, con base en ellos la institución del gobierno seccional puede definir su formato de formulación de acuerdo con la estructura particular de su Plan de Desarrollo. Lo importante es que la entidad tenga en cuenta que es fundamental que dicho instrumento guarde total coherencia con la estructura de información que se presenta en la SENPLADES. Una de las opciones para la presentación del POA bajo un alcance plurianual, puede ser la siguiente:

Cuadro No. 4
Esquema propuesto para la presentación del Plan Operativo Anual-POA

Nivel Estratégico	Eje	
	Sector	
	Componente	
	Indicador Resultado plurianual	Nombre indicador
		Unidad de medida
Valor actual		
Valor esperado al final del período plurianual		
Nivel Programático	Programa	
	Proyecto o Línea de intervención	
	Metas de Producto plurianual	
	Indicador Producto	Nombre indicador
		Unidad de medida
		Valor actual
		Valor esperado año 1
		Valor esperado año 2
		Valor esperado año 3
		Valor esperado año 4
	Recursos (millones de US\$)	Año 1
		Año 2
		Año 3
Año 4		
Responsables		

Etapas 3: Asociación física y financiera

Cumplidas las etapas de definición de prioridades de política e identificación de los proyectos de inversión, las áreas ejecutoras deben realizar un ejercicio de asociación entre sus metas físicas y sus metas financieras. Dicha acción es fundamental por cuanto constituye el eje central del proceso de formulación del PPR, razón por la cual es posible afirmar que las dos etapas anteriores corresponden a la adecuación de un escenario de referencia para la elaboración del PPR.

La asociación de lo físico con lo financiero se inicia con la identificación de las metas e indicadores de resultado (nivel estratégico) y su respectiva articulación con las metas e indicadores de producto (nivel programático). Una vez articuladas, el siguiente paso de asociación consiste en la vinculación de los proyectos de inversión a las metas de producto, ya que de su ejecución depende la producción del bien o servicio. De esta forma, al finalizar el ejercicio, la totalidad de los recursos de inversión a ejecutarse durante la vigencia programada deben tener compromisos de la institución pública asociados con sus correspondientes metas.

Bajo la metodología PPR, es posible realizar una valoración en términos de recursos financieros de los productos que entregan las instancias seccionales a la ciudadanía, mediante la asociación de los proyectos de inversión a las metas de producto. Por su parte, es importante recalcar que cuando se trata de resultados, al estar éstos asociados a externalidades positivas y negativas que determinan su obtención, no es posible realizar su costeo y por ello, técnicamente sería un error hacerlo.

Para aclarar este punto, a continuación se presenta el siguiente ejemplo:

Sector	Seguridad Ciudadana	
I.1. Meta de resultado	Reducir la tasa de homicidio en 3 punto porcentuales	
Meta de Producto	Generar fuerza de 1.000 policías municipales	8.000.000
Meta de Producto	Extender el alumbrado público a cinco barrios más	500.000
Meta de Producto	Construir una cárcel	250.000
	TOTAL	8.750.000

En este caso, no se podría afirmar que reducir la tasa de homicidio en un municipio cuesta US\$8.750.000, por cuanto el logro de dicho resultado puede verse afectado por la ocurrencia de hechos exógenos, tal como la llegada de un gran número de población con antecedentes delictivos. Por esta razón, dicha cifra sólo permite conocer el valor de los productos que están asociados a un resultado determinado.

Etapa 4: Preparación del PPR consolidado

Con el objetivo de recoger todo el ejercicio de programación presupuestal realizado por las unidades ejecutoras, y con base en un formato de PPR propuesto previamente, las unidades ejecutoras deben remitir a la Unidad de Administración Financiera (UDAF) para la consolidación de la información y de la planificación de la institución en su conjunto, de tal forma contar con el proyecto de presupuesto para discusión y aprobación de la instancia procedente.

Incorporación de metodologías y herramientas para el seguimiento integrado a la gestión

En el marco de la ejecución de la metodología de PPR, cuyo objetivo es desarrollar un sistema de gestión y presupuestación por resultados, la formulación de herramientas de planificación como el PPR debe estar acompañada por el desarrollo de metodologías y herramientas para realizar un seguimiento integrado a la gestión.

En este componente se busca desarrollar, herramientas tecnológicas y sistemas de información que permitan realizar un seguimiento al avance y cumplimiento de la planificación estratégica, a partir de la información establecida en el PPR. La información obtenida en el diagnóstico debe permitir definir una línea de base a partir de la cual sea posible conocer

las condiciones de la institución en esta materia y, definir así las acciones a implementar:

En el caso de las instituciones que no cuenten con una herramienta tecnológica deben buscar la forma de implementarla o desarrollarla internamente, que apoye la actividad de seguimiento de la planificación estratégica. Actualmente a nivel central existe el Sistema de Seguimiento de Metas del Gobierno, parte del Sistema de Información para la Gobernabilidad (SIGOB), con el objetivo de apoyar la programación y gestión necesaria para la consecución de las metas trazadas a ese nivel de gobierno. Tomando como base este sistema, o sistemas similares, es necesario el apoyar la gestión en este tipo de herramientas.

La herramienta debe permitir a los funcionarios de la institución como a la ciudadanía en general, acceder vía internet a información oficial que muestre el nivel de cumplimiento de los compromisos que se han establecido. Al consultar uno de esos compromisos, se debe mostrar el indicador de desempeño que éste tenga asociado, la unidad de medida en la que se expresa dicho indicador; la meta del período y el porcentaje de avance logrado a un corte determinado. La herramienta también debería contener otro tipo de información que pueda ser útil dependiendo de la necesidad del usuario, tal como la descripción general que explica el avance logrado, la gráfica del indicador, algunos documentos relacionados e información adicional.

Generalmente los departamentos de planificación son los responsables por la información contenida en el sistema, en la medida en que es quien vela porque el sistema sea actualizado periódicamente por parte de cada una de las unidades ejecutoras. A su cargo también tiene la tarea de realizar un ejercicio de retroalimentación con cada una de ellas, para analizar su nivel de cumplimiento respecto a los compromisos definidos para cada período.

El objetivo de la herramienta tecnológica debe ser en definitiva facilitar el seguimiento cotidiano de la gestión pública con énfasis en resultados al interior de la administración y mejore los procesos de información y rendición pública de cuentas. No obstante, posteriormente la herramienta requerirá ajustes para que provea más y mejor información a sus usuarios.

Será importante también en una etapa posterior que la herramienta tecnológica permita la integración y análisis de la información correspondiente a las metas físicas y financieras programadas y que se cuantifican por medio de indicadores, con el objetivo de valorar en el tiempo los avances logrados en la entrega de bienes y servicios a la comunidad para el cumplimiento de los compromisos de la institución.

Desarrollo de ejercicios de difusión y rendición de cuentas

El tercer componente para la implementación del sistema de gestión y presupuestación por resultados, hace referencia a los ejercicios de difusión de resultados y rendición pública de cuentas. Al respecto, es importante mencionar que la interacción del gobierno local con las organizaciones que representan a la sociedad civil, es fundamental para garantizar la sostenibilidad de las reformas planteadas bajo este esquema de Gerencia Pública, tal como lo es la implementación de herramientas de planificación y presupuestación por resultados.

En esa orientación, es importante identificar y fortalecer los espacios de relación entre la ciudadanía y la instancia pública, asunto que en cada uno de los escenarios tiene unas características particulares, pero que al final denota que la población en general, así como sus representantes e instancias sociales demandan mayor información sobre los avances de la gestión pública. Esta situación demuestra el compromiso gubernamental y la corresponsabilidad de las organizaciones sociales como artífices del desarrollo local.

Generación de capacidades para la evaluación de la gestión pública

Analizar la gestión de la administración de la institución pública, a partir de la evaluación de algunos de sus programas de intervención más prioritarios, también se constituye en uno de los componentes de la implementación de un sistema de gestión y presupuestación por resultados.

Estos procesos de evaluación deben abordar temas relacionados con el diseño del programa, sus resultados, sus insumos, el manejo operativo, las actividades de direccionamiento, la evaluación y el control, y la estructura organizacional.

Una vez realizada la evaluación, los resultados deben ser presentados a la institución con el propósito de que la información producida le permita a la administración tomar decisiones de política acertadas para realizar los ajustes necesarios al programa y así, asegurar cada vez más la obtención de los resultados perseguidos.

La evaluación es, sin duda, una actividad clave a desarrollar por parte de las entidades públicas, por cuanto es un instrumento de gestión que brinda muchas herramientas para conocer si los esfuerzos realizados en el mediano y largo plazo, junto con los recursos invertidos, están o no teniendo los efectos o impactos deseados. De ahí la importancia de ampliar y fortalecer esta práctica en el nivel seccional como mecanismo para orientar la gestión hacia el logro de resultados.

Implementación de modificaciones institucionales y normativas

El marco normativo, la estructura orgánica y la distribución de funciones entre los diferentes actores de la administración institucional, son componentes institucionales fundamentales, no sólo para garantizar una experiencia exitosa de presupuestación por resultados, sino para que el proceso sea incorporado dentro de las prácticas de la entidad conducentes a su sostenibilidad. Por esta razón, la implementación de modificaciones institucionales y normativas se constituye en el quinto componente de la implementación del sistema y es transversal a todos los anteriores.

Para el desarrollo de la metodología de PPR, el cambio institucional puede considerar la creación de un órgano institucional y las funciones que éste tiene, relacionadas no sólo con la implementación y coordinación del sistema sino también con la realización del seguimiento integrado a la gestión de la entidad.

En tanto que para los cambios normativos, estos deben estar orientados a garantizar la sostenibilidad del proceso. Pueden considerar desde reformas el estatuto orgánico de presupuesto de la institución con el objetivo de que se incorpore la reglamentación del PPR, de tal forma sea la base para la sostenibilidad de un proceso de cambio como el que propone dicha metodología. No obstante, es posible procurar su sostenibilidad sin que haya un arreglo normativo de esta índole, siempre y cuando los equipos técnicos encuentren en él una herramienta útil de gestión que apoya la actividad de seguimiento y aporta elementos para tomar mejores decisiones de política.

Debilidades y desafíos para avanzar a una cultura de gestión por resultados

El problema más importante al momento de iniciar la transición a un modelo de gestión orientado a los resultados es que **la misión de las instituciones públicas está definida en muchos casos de una manera muy amplia y ambigua**. Esta situación surge de la lógica del proceso político, donde para responder a presiones de múltiples grupos de interés y/o beneficiarios se deja en la nebulosa la esencia de la misión organizacional. En la práctica, este hecho implica que las instituciones proveen una multiplicidad de bienes y servicios, dirigidos a beneficiarios diversos y con distintas expectativas de satisfacción de sus necesidades.

Sin embargo, lo que es funcional para el proceso político puede ser altamente disfuncional para la gestión, pues al no existir claridad respecto de las expectativas institucionales, tampoco puede existir precisión respecto a la medición de los resultados y del impacto del accionar público. Para enfrentar este problema, varios países de la región han llevado a cabo amplios ejercicios de planificación estratégica en sus instituciones públicas. Las experiencias de México, Costa Rica y Colombia muestran que se han implementado exitosamente los ejercicios de definición de misión y de análisis de fortalezas y debilidades, pero la vinculación de estos niveles con la evaluación de resultados operativos sigue siendo altamente compleja.

Es importante destacar que los organismos financieros multilaterales están otorgando especial importancia a la planificación estratégica no sólo de instituciones, sino también de proyectos nacionales de desarrollo. Se estima que los «proyectos de país» que están respaldados por esquemas de concertación multisectoriales y multipartidarios cuentan con mayor viabilidad de financiamiento y sostenibilidad en el largo plazo.

Otro de los desafíos en el proceso de implementación tiene que ver con **el impacto en el proceso presupuestario**. Los esfuerzos de implementación de sistemas de evaluación de la gestión pública son costosos y consumen tiempo y energía por parte de los directivos de los servicios públicos. Asimismo, la dinámica inercial de la asignación presupuestaria no siempre ofrece incentivos para seguir profundizando en la evaluación de la gestión. En numerosos países la orientación a los resultados ha servido para definir prioridades programáticas y modificar los procedimientos de trabajo, pero sólo ocasionalmente sus resultados se incorporan en el proceso de fijación presupuestaria.

En términos generales, la restricción fiscal que afecta a casi todos los países de la región, otorga señales negativas para aquellos gerentes que mejoran sus indicadores de eficiencia pues se establece como un hecho que estos serán capaces de funcionar con menores

recursos. Si bien algunos gobiernos intentaron establecer “premios a la eficiencia” en los períodos de mayor holgura fiscal, los recortes presupuestarios a finales de la década de los noventa obligaron a eliminar o reducir drásticamente estos fondos. El mayor peligro de estas señales negativas es que al interior de las organizaciones públicas se tienda a asociar la gestión por resultados con un instrumento diseñado por los ministerios de hacienda para implementar procesos de ajuste fiscal, afectando de esta manera la aceptación e institucionalización de la evaluación del desempeño.

La forma y velocidad en que se genere una vinculación entre la evaluación del desempeño y el proceso presupuestario depende en gran medida del contexto político-institucional de cada país, por ejemplo el tipo de modelo de evaluación que se adopta.

Una de las debilidades es también **la ausencia de un enfoque de largo plazo en la gestión por resultados**. Los procesos de modernización y de cambio de cultura organizacional son de largo plazo. A nivel mundial, Nueva Zelanda es el único caso en que las reformas hacia una gestión orientada a los resultados fueron implementadas rápidamente. Otros países, como Australia, Canadá y el Reino Unido han asumido a lo largo de más de 15 años cambios incrementales en que algunos ministerios han evolucionado más rápidamente que otros. La asociación de la gestión orientada por resultados a avances sustantivos en técnicas de presupuestación plurianual ha fomentado la adopción de un enfoque de largo plazo en todas las esferas de gobierno.

La implementación gradual y generalizada de un modelo de gestión orientada a los resultados requiere de un cambio en la cultura organizacional de las instituciones públicas, proceso que perfectamente se extiende más allá de dos o tres períodos de permanencia de autoridades. No obstante, la dinámica política de corto plazo exige acciones inmediatas y resultados que se puedan mostrar a la ciudadanía, lo que entra en tensión con el lento proceso de cambio de cultura gerencial.

Un ejemplo del compromiso de largo plazo para implementar la evaluación de resultados se ha dado en Costa Rica, donde no obstante los cambios de gobierno en 1998 y en el 2002, el sistema político logró institucionalizar la evaluación de resultados en el ámbito constitucional. Para ello, en junio del 2000 se modificó la Constitución Política, incorporando la evaluación por resultados y la rendición de cuentas como principios inspiradores del accionar público.

De las experiencias analizadas, se evidencia también **una escasez de mecanismos de participación ciudadana a favor de la gestión por resultados**. Las influencias externas que favorecen o entorpecen una adecuada implementación de la gestión por resultados tienen dos vertientes. Por una parte, existen directivos públicos a favor de un mejoramiento de la gestión, pero éstos a menudo se enfrentan con barreras institucionales y falta de apoyo del entorno político y técnico. Es decir, estos directivos no tienen incentivos fuertes para comprometerse con una gestión orientada a los resultados. Salvo aquellos contratados mediante un convenio de desempeño, los estímulos tanto políticos como personales para la mayoría de los directivos son difusos y confusos. El riesgo que un cambio de gobierno pueda dejar a mitad de camino la implementación de una reforma otorga señales negativas a los

responsables de los servicios públicos. Por otra parte, existe un contingente significativo de funcionarios que, por diversas motivaciones, favorecen el status quo y generan una gran resistencia al cambio.

Por ende, al no existir mecanismos de participación ciudadana a favor de la gestión por resultados, se configuraría un problema de relación Agente-Principal debido a la asimetría de información que se produce en la relación entre los directivos públicos y la ciudadanía. Los administradores de los programas y/o servicios manejan gran parte de la información relativa a los productos de sus instituciones, las áreas de ineficiencia, el costo de proveer los servicios, las metas alcanzables y fortalezas, en tanto que los destinatarios, interesados e incluso los organismos de fiscalización como el Poder Legislativo o ONG's especializadas carecen de dicha información.

La asimetría de información frente a los destinatarios se ve reforzada por la ausencia de una relación transaccional con los beneficiarios. Las organizaciones públicas no venden los bienes y servicios que producen, sino que los entregan en forma gratuita o subsidiaria, a menudo en condiciones monopólicas.

Por lo tanto, las instituciones no tienen un canal de retroalimentación directa desde el cliente o usuario a través de la compra de bienes y servicios. Al no existir retroalimentación, es particularmente difícil construir indicadores agregados de resultado de la gestión de los servicios públicos equivalentes a la línea final del balance de las empresas privadas.

En la literatura de evaluación de programas existen numerosos análisis respecto de las **dificultades para establecer relaciones de causa-efecto**, pues gran parte de los fenómenos sociales que intentan intervenir los programas públicos tienen un origen y evolución de tipo multifactorial, existiendo problemas de interacción entre las variables que son atribuibles al impacto del programa y aquellas que evolucionan en forma independiente. Un ejemplo clásico de esta multidimensionalidad lo constituyen los programas de reducción de la mortalidad infantil, donde actúan en forma dinámica factores tales como las intervenciones en salud pública materna y perinatal, la ampliación de la cobertura de agua potable e infraestructura sanitaria, el mejoramiento de fármacos y tratamientos para las enfermedades gastroentéricas y el incremento de la cobertura educacional.

Más aún, los programas o proyectos que desarrolla una determinada institución pública no responden a un solo objetivo, sino que a un conjunto de objetivos interrelacionados entre sí en una jerarquía de causas-efectos. La transversalización de la política social y la introducción del concepto de usuario único para los ciudadanos beneficiarios de prestaciones y subvenciones que se otorgan a través de distintos ministerios brinda una complejidad aún mayor a los intentos de aislar los cambios en la población beneficiaria que no son atribuibles al accionar de una institución pública determinada.

La evaluación de funcionarios y su vínculo con los sistemas de compensación es un cambio cultural que requiere superarse para avanzar en la implementación por resultados. Los países de la región que han intentado asociar el cumplimiento de metas con mejoras de salarios han enfrentado la férrea oposición de sindicatos de funcionarios públicos. De igual

modo, se ha generado un rechazo a los intentos de crear “carreras funcionarias” paralelas donde se fijan normas contractuales más flexibles y con remuneraciones mayores a las de los demás funcionarios.

Un ámbito que sigue generando controversia es la vinculación de la evaluación del desempeño institucional a la administración de personal. En el caso de Chile, a partir de 1998 se han otorgado incentivos de remuneraciones sobre la base de la evaluación del desempeño individual y al cumplimiento de metas institucionales o grupales. Los dirigentes sindicales de los funcionarios rechazan las fórmulas individuales pues fomentarían la competencia y rivalidad al interior de los servicios públicos. En junio del 2003 una nueva ley eliminó el incentivo individual, remplazándolo por un incentivo por desempeño colectivo, el cual establece estímulos pecuniarios a equipos o áreas de trabajo que se conforman de acuerdo a parámetros funcionales o territoriales.

De esta experiencia y otras similares, se desprende una alta posibilidad que los sistemas de incentivos monetarios no tengan un impacto positivo sobre la gestión. De hecho, en ausencia de indicadores pertinentes para el cumplimiento de la misión institucional y de metas que sean realmente exigentes, los estímulos monetarios no inducirían a mejoramientos del desempeño personal y colectivo, transformándose sólo en un mecanismo para distribuir aumentos de remuneraciones de los funcionarios.

Instrumentos: Presupuesto plurianual y matriz de estructura lógica

Existen definiciones e instrumentos adicionales que también pueden ser considerados como parte de los procesos de Gestión por Resultados. Ya que previamente se presentó una metodología de trabajo, en este punto se revisará de manera conceptual dos de los más importantes, de hecho uno de ellos, el presupuesto plurianual está integrado en la metodología presentada. En el caso de la matriz de estructura lógica, se verá una definición de la misma.

Presupuesto plurianual

El presupuesto plurianual es una herramienta de programación de mediano plazo que se viene aplicando en los últimos años. Dicho presupuesto forma parte del marco macroeconómico de mediano plazo y consiste básicamente en un conjunto de proyecciones de ingresos y gastos públicos.

En una visión más amplia y en el marco de una gestión orientada a resultados, el presupuesto plurianual debe expresar las responsabilidades asignadas a las instituciones públicas en función de las políticas, objetivos y metas contemplados en la planificación estratégica. Es decir, debe ser el instrumento de la planificación estratégica de las instituciones públicas, en el que se visualice para el mediano plazo el grado de cumplimiento de los resultados previstos alcanzar y los respectivos impactos a través de la producción pública.

Como consecuencia de ello, el presupuesto plurianual debe orientar la fijación de las políticas presupuestarias anuales, tanto en materia de producción de bienes y prestación de

servicios de las instituciones públicas como de los respectivos recursos reales y financieros requeridos.

Matriz de estructura lógica

La matriz de estructura lógica es una herramienta conceptual que se ha venido utilizando en las etapas de diseño de proyectos, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos.

Es un instrumento idóneo para ser utilizado por las instituciones públicas no sólo como requisito para acceder al financiamiento externo, sino para la formulación de los programas presupuestarios. Posibilita fortalecer la programación a nivel institucional vinculando fines, objetivos, resultados, productos y actividades, presentando en cada caso indicadores y medios de verificación de su cumplimiento.

Países latinoamericanos como Chile y Perú la están utilizando actualmente como una herramienta auxiliar en el proceso de formulación de los presupuestos de las instituciones y/o programas incorporados a la gestión por resultados, ya que posibilita establecer claramente la relación entre fines (resultados y producción) con los medios (acciones y recursos reales y financieros).

4. Manejo de Indicadores Financieros y de Eficiencia Administrativa y Operativa

4.1 Introducción

La evaluación del desempeño de la gestión pública está en el centro de las preocupaciones de los tomadores de decisiones de las instituciones gubernamentales, a todos los niveles de la gestión nacional, regional y local.

La exigencia por optimizar los niveles de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, así como generar y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas hacia los ciudadanos y los grupos de interés que rodean la acción pública son los fundamentos básicos que han tenido los gobiernos para impulsar el desarrollo de indicadores de desempeño en las instituciones públicas.

La reforma del Estado en América Latina durante la última década, ha sido enfrentada por los diferentes gobiernos a través de una serie de procesos de modernización administrativa del aparato estatal. Se ha dado especial énfasis a la necesidad transitar desde un modelo de gestión burocrático-tradicional caracterizado por un énfasis en los insumos del proceso y en el control externo, hacia un modelo de gestión pública orientada a los resultados. Este modelo releva la preocupación por la identificación clara de objetivos a lograr con el uso de los recursos, así como el establecimiento de metas e indicadores de desempeño que puedan medir el cumplimiento de dichas metas.

En el marco de estas reformas de segunda generación surge un conjunto de iniciativas y programas gubernamentales dirigidos a desarrollar mecanismos de evaluación de la gestión, entre los cuales se cuentan sistemas de indicadores de desempeño asociados en algunos

casos a los procesos de planeación de objetivos institucionales a nivel macro, al proceso presupuestario, y/o al establecimiento de convenios por desempeño como instrumentos de responsabilización de los directivos. En este contexto también se asume que los propios ciudadanos interesados pueden evaluar la calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos, por lo que en algunos programas se incorpora la evaluación de resultados por parte de los destinatarios o actores interesados.

Básicamente, los indicadores de desempeño al proveer información sobre áreas fundamentales de la acción de los entes públicos tales como la eficiencia, eficacia, calidad, y economía de los recursos, aportan al logro de un mejoramiento de la gestión y a una mayor transparencia de la acción pública. En efecto, contar con una batería de indicadores de desempeño vinculados a la gestión estratégica de las instituciones, apoya la toma de decisiones de los directivos sobre bases más ciertas, permite mejorar el desempeño y formular el presupuesto sobre criterios más racionales, junto con posibilitar la rendición de cuentas a los diferentes grupos de interés.

La utilidad de contar con indicadores de desempeño para los gobiernos es indiscutible. No obstante, su incorporación eficaz en el ámbito público conlleva una serie de desafíos que es preciso tener en cuenta tanto en la fase de diseño como en la de implementación. Entre estos desafíos se destaca la cultura organizacional presente en las administraciones públicas, que dificulta transitar hacia una gestión más comprometida por los resultados y posicionar el tema de la evaluación de la gestión como eje central de las preocupaciones gubernamentales. Junto a lo anterior, se añade la debilidad de los sistemas de servicio civil que limita la delegación de facultades y alcanzar mayores niveles de responsabilidad de los directivos públicos. Por último, se señala el débil proceso de consolidación de los modelos burocráticos que posibiliten el funcionamiento de administraciones públicas con procedimientos transparentes y confiables, sobre los que se pueda asentar el tránsito hacia una mayor responsabilidad por los resultados.

4.2 Aspectos conceptuales de la evaluación del desempeño institucional

La evaluación conceptualmente se inserta en el marco teórico del análisis de las políticas públicas, en la medida que persigue producir información que tenga alguna relevancia con la toma de decisiones política-administrativas, es decir información útil que contribuya a resolver problemas concretos.

La revisión de la documentación especializada da cuenta de múltiples definiciones sobre evaluación en el ámbito público, una de las más completas, y aplicada a la gestión de las entidades, corresponde a la desarrollada en el marco de un estudio realizado en los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En ella se señala que la evaluación de la gestión es la “medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar el estándar de desempeño de la institución”.

Otra definición, pero esta vez enmarcada en el ámbito de los programas públicos, es la que señala que la “evaluación es la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento.

En términos de su operatividad, se puede clasificar la evaluación de la siguiente manera:

Según el objeto de la evaluación esta clasificación nos permite pronunciarnos sobre diversos ámbitos de las intervenciones gubernamentales:

- Evaluación de políticas públicas;
- Evaluación de programas públicos;
- Evaluación de gestión y resultados de las entidades públicas; y,
- Evaluación del desempeño individual.

Según el propósito de la evaluación:

- En general los fines de a los que se dirige la evaluación, dependerán del objeto de ésta, pero en términos globales tiene que ver con la generación de información para la toma de decisiones, como “conocimiento para la acción”;
- En el caso de la evaluación de políticas y programas el objetivo claro de la evaluación corresponde al perfeccionamiento de estos, en términos de maximización de eficacia (logro de objetivos buscados), y eficiencia desde el punto de vista de la economicidad de los medios utilizados, en un contexto de escasez de recursos;
- En el caso de la evaluación del desempeño de las entidades públicas, el propósito es lograr una mezcla entre el apoyo a la toma de decisiones de las estrategias para lograr mejores resultados y gestionar más eficientemente y eficazmente sus procesos, así como apoyar la rendición de cuentas a usuarios y diferentes grupos de interés, y para fines de formulación presupuestaria, asignando recursos a cumplimiento de objetivos.

Según los mandantes de la evaluación:

- Evaluación externa desarrollada por entes independientes de la entidad;
- Evaluación interna, desarrollada por la propia entidad ya sea por imposición de un ente externo como la autoridad presupuestaria, Asamblea, Contraloría, entre otras entidades, o bien por propia decisión como instrumento de apoyo a la toma de decisiones.

Según la etapa de la intervención de la acción pública, lo cual considera a la evaluación como un proceso el cual puede realizarse en las siguientes etapas de la intervención o acción pública:

- Evaluación ex ante: se realiza previamente a la implantación de la acción gubernamental, en la cual se encuentra los estudios de diseño de programas, estudios de pre-inversión y similares;
- Evaluación de procesos: se realiza durante el ejercicio de la acción gubernamental y tiene que ver con el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos, el ajuste a la programación de la generación de los productos, entre otros aspectos;
- Evaluación ex post: se realiza una vez finalizada la intervención o acción gubernamental, o la gestión de un determinado período, e involucra el análisis y pronunciamiento de los resultados inmediatos, intermedios e impactos o resultados finales.

Es importante delimitar el objeto de evaluación, dado que el foco al cual se dirigirán los esfuerzos de evaluación tendrá distintos propósitos, usuarios, y por supuesto diferentes metodologías para realizar un proceso evaluativo. En efecto, la “evaluación de programas” se podría reservar para aquellas evaluaciones de un conjunto de recursos y actividades organizadas para obtener ciertos objetivos, cuyos resultados tienen relevancia a nivel de la gestión del programa. Esta evaluación intentaría responder a cuestiones relativas con la dirección, el funcionamiento y el impacto de un programa específico en la población a la que sirve. Mientras que la “evaluación de políticas” tendría relevancia a nivel de instancias de decisión política e intentaría responder a cuestiones relacionadas con la generalización de una determinada política en cuanto que aproximación a un determinado problema, y que por tanto, podría afectar a un número importante de personas, resultar en cambios organizativos de consideración o en la redistribución de recursos presupuestarios entre distintos departamentos administrativos.

En la evaluación de políticas y de programas lo que se busca identificar es el efecto final de la intervención pública a partir de la aplicación de un conjunto de programas públicos, o acciones gubernamentales. La evaluación de las políticas públicas requiere de sofisticadas metodologías de evaluación. En el ámbito de los programas públicos, lo que más se observa es la aplicación de metodologías basadas en el marco lógico, árbol de problemas y planificación por objetivos.

En el caso de la evaluación de los resultados y la gestión de las instituciones públicas a nivel central, regional o local, en general se observa que las metodologías utilizadas tienen que ver con el diseño de sistemas de indicadores de desempeño los que son apoyados con procesos de previos de planificación estratégica o de cuadro de mando integral.

¿Porqué evaluar la gestión?

En el ámbito público el tema de la evaluación cobra una importancia mayor en la medida que a diferencia del sector privado los parámetros para identificar el cumplimiento de resultados requiere la el desarrollo de medidas explicitas de lo que se considera un buen desempeño. Las instituciones públicas, no cuentan con la “última línea del balance” que tienen las instituciones privadas a través de los beneficios o pérdidas de su gestión. En efecto, la justificación de la existencia pública de esa entidad gubernamental, está dada

por un mandato legal, que la faculta a realizar dicha producción de bienes y servicios. Sin embargo a diferencia del sector privado, las instituciones públicas enfrentan un conjunto de dificultades para precisar e identificar claramente el tema del mandato (qué es lo que debe producirse), los usuarios y los parámetros con los cuales se juzgará el buen o mal desempeño.

Entre las dificultades más relevantes se mencionan:

- Ambigüedad de los objetivos que tienen que cumplir los organismos públicos;
- Escasa precisión de los productos relevantes o estratégicos (aquellos que son los necesarios para cumplir con la misión institucional), dándose el caso que varias instituciones producen los mismos bienes, o se producen bienes y servicios no relacionados con el quehacer relevante de la institución;
- No existe claridad de quiénes deben responder por los resultados;
- No se establecen las consecuencias del buen o mal desempeño, haciendo que la evaluación muchas veces sea un ejercicio inútil.

Sintetizando, los beneficios de la evaluación, a través de indicadores de desempeño, son múltiples, entre ellos se puede mencionar los siguientes:

- Apoya el proceso de planificación (definición de objetivos y metas) y de formulación de políticas de mediano y largo plazo;
- Posibilita la detección de procesos o áreas de la institución en las cuales existen problemas de gestión tales como: uso ineficiente de los recursos, demoras excesivas en la entrega de los productos, asignación del personal a las diferentes tareas, etc.;
- Posibilita a partir del análisis de la información entre el desempeño efectuado y el programado, realizar ajustes en los procesos internos y readecuar cursos de acción eliminando inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios: eliminar tareas innecesarias o repetitivas, tramites excesivos o se definan los antecedentes para reformulaciones organizacionales;
- Aun cuando no es posible establecer una relación automática entre resultados obtenidos y la asignación de presupuesto, contar con indicadores de desempeño sienta las bases para una asignación más fundamentada de los recursos públicos;
- Establece mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos y sienta las bases para un mayor compromiso con los resultados por parte de los directivos y los niveles medios de la dirección;
- Apoya la introducción de sistemas de reconocimiento al buen desempeño, tanto institucional como grupal e individual.

Institucionalidad, actores y usuarios de los sistemas de indicadores de desempeño

En la mayor parte de los países las iniciativas orientadas al desarrollo de sistemas de indicadores de desempeño en las entidades públicas ha estado inserta en un esfuerzo mayor por mejorar el proceso presupuestario. La posibilidad de contar con medidas que den cuenta del uso de los recursos y de los resultados logrados, se constituye en un insumo para el proceso presupuestario en su etapa de formulación, ejecución y evaluación.

Independientemente de donde radique la institucionalidad para la evaluación del desempeño, existe un conjunto de requisitos y aspectos a considerar en el proceso de implementación de sistemas de indicadores de desempeño en el ámbito público. Parte importante del éxito o fracaso de la aplicación de los indicadores y su uso, tiene que ver por un lado, con el diseño macro de la institucionalidad para la evaluación y por otro, con el desarrollo de los estímulos e incentivos necesarios para que las instituciones construyan e implementen indicadores de desempeño que cumplan con los requisitos de pertinencia, relevancia e independencia.

Es importante notar que las experiencias más relevantes en la introducción de indicadores de gestión en el ámbito público se han caracterizado por la incorporación de una perspectiva de carácter sistémico y de largo plazo que ha permitido dar continuidad a las iniciativas. Desde esta perspectiva la revisión de las buenas prácticas en materia del diseño institucional, los apoyos el proceso de instalación de los indicadores y el rol de las instituciones que aplican los indicadores, dan cuenta de los siguientes aspectos:

- Definición clara respecto del ámbito de la evaluación y del universo de instituciones sobre las cuales se dirigirá la evaluación;
- Institucionalidad a cargo de la evaluación de la gestión claramente definida;
- Proceso de evaluación establecido y claramente comunicado: fechas, mandatos, procedimientos, informes, etc.;
- Definición de contrapartes institucionales y responsabilidades;
- Metodología a ser desarrollada;
- Apoyos entregados para la difusión de la metodología de evaluación: capacitación, páginas web, etc.;
- Sistemas de información a ser desarrollados en la institución;
- Consecuencias de la evaluación claramente establecidas;
- Uso y difusión de la evaluación hacia los actores, tales como directivos públicos, usuarios, grupos de interés y parlamentarios.

Definiciones básicas

El uso de los indicadores de desempeño está relacionado directamente con la evaluación de los resultados en varios ámbitos de acción de las intervenciones públicas.

En la administración pública el desempeño es un concepto relativamente nuevo. El concepto de desempeño en el ámbito gubernamental normalmente comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico. En este contexto la eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una actividad al mínimo costo posible, en tanto que la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo. Además de estas dos dimensiones del desempeño público, recientemente se han incorporado los criterios de desempeño presupuestario, focalización y calidad en la prestación de los servicios públicos.

Para evaluar el desempeño en los términos descritos anteriormente, se han desarrollado una gran cantidad de herramientas metodológicas, pero su uso puede conducir a confusiones dado que distintos autores y expertos utilizan diferente terminología para referirse a métodos similares. El campo académico de la evaluación ha incluido dentro de la “evaluación del desempeño” a distintos instrumentos tales como:

- Información de monitoreo y seguimiento;
- Evaluación de proyectos y programas (tipo ex-ante, de seguimiento físico-financiero o ex-post);
- Auditoría de desempeño y
- Auditoría financiera.

Una definición general de indicador de desempeño, sin entrar aún a especificar los ámbitos o niveles de su uso, es la siguiente “Un indicador establece lo que será medido a lo largo de varias escalas o dimensiones, sin especificar un nivel determinado de desarrollo.”

Desde la perspectiva de las funciones que puede tener el indicador se pueden señalar dos: una primera función descriptiva que consiste en aportar información sobre el estado real de una actuación pública o programa, por ejemplo el número de estudiantes que reciben beca, y por otro lado una **“los indicadores de desempeño son medidas que describen cuán bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución.”** función valorativa que consiste en añadir a la información anterior un “juicio de valor” basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño en dicho programa o actuación pública es o no el adecuado, en este caso “número de becas entregadas con relación a los estudiantes carenciados”. Esta última expresión nos está dando información sobre el logro de la actuación del objetivo de “Aumentar el número de becas para estudiantes carenciados” (suponiendo que este es un objetivo intermedio).

¿Para qué sirve construir indicadores de desempeño?

- a. Induce mejoras en información.*
- b. Posibilita la discusión de resultados y permite una asignación de recursos con mayor fundamento.*
- c. Posibilita la evaluación.*
- d. Apoya el proceso de formulación de políticas y Programas.*
- e. Facilita el establecimiento de compromisos de resultado.*

Elementos a Considerar

La calidad y utilidad del indicador (en tanto instrumento de medición de las variables asociadas al cumplimiento de objetivos) estarán determinadas por la claridad y relevancia de la meta que tiene asociada.

El requisito fundamental para el diseño del indicador es el establecimiento previo de los objetivos y metas “lo que será medido”.

El resultado de la medición del indicador entrega un “valor” de comparación el cual está referido a alguna meta asociada. Por ejemplo, si la relación que se obtiene entre el gasto de la administración del programa y el gasto total es de 15% y se la compara con la meta fijada previamente de 10%, se estará en presencia de un mal resultado, en cambio si la meta fijada era de 20%, se habrá superado incluso la propia meta.

El indicador deberá estar focalizado y orientado a “medir aquellos aspectos claves”, lo cual implica la necesidad de tener claridad cuáles son los “objetivos o propósitos” de la institución, y no todos, sino aquellos más relevantes que se relacionan con los productos estratégicos, dirigidos a los usuarios externos.

4.3 Indicadores de desempeño: definiciones, tipología y metodologías

Es importante que la institución conozca que su producción puede ser medida desde distintas perspectivas que aportan de manera integrada, para dar cuenta del desempeño.

- Indicadores que entregan información del desempeño desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos, en estos se miden los:

Insumos

Procesos o actividades

Productos

Resultados finales

- Indicadores que miden desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones:

Eficacia

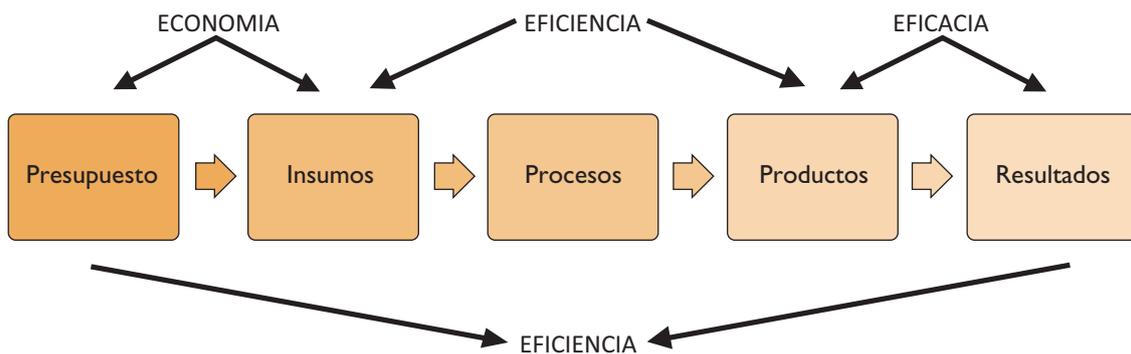
Eficiencia

Economía

Calidad

El gráfico que se muestra a continuación, da cuenta de las relaciones que pueden darse entre los diferentes aspectos del desempeño:

Gráfico No. 11
Relaciones entre diferentes aspectos del desempeño



- **Eficacia**

Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos de la organización, sin referirse al costo de los mismos. Por esta razón se puede obtener indicadores de eficacia, tanto de los productos, o bien de los resultados, ya sea intermedios o finales.

La eficacia es un concepto que da cuenta sólo del grado de cumplimiento de las metas establecidas. Las medidas clásicas de eficacia corresponden a las áreas que cubren las metas u objetivos de una institución: cobertura, focalización, capacidad de cubrir la demanda y el resultado final.

- **Cobertura**

La cobertura es la expresión numérica del grado en que las actividades que realiza, o los servicios que ofrece una institución pública, son capaces de cubrir o satisfacer la demanda total que por ellos existe. El porcentaje de cobertura de los servicios, actividades o prestaciones, es siempre una comparación de la situación actual respecto al máximo potencial que se puede entregar.

Dependiendo de los objetivos y metas particulares que se plantee una institución, su cobertura puede tener una expresión en términos geográficos, en términos de un universo o de una demanda potencial a cubrir:

- **Focalización**

Este concepto se relaciona con el nivel de precisión con que las prestaciones y servicios están llegando a la población objetivo previamente establecido. Un primer paso en la construcción de este tipo de indicadores, consiste en verificar si los usuarios reales a los que hoy estamos llegando, coinciden con nuestra población objetivo, para evitar las llamadas filtraciones en la demanda. Estas filtraciones pueden deberse a la fuga de beneficios del programa a los usuarios no elegibles (error de inclusión), o bien en la cantidad de usuarios elegibles que no acceden a los beneficios del programa (error de exclusión).

- **Capacidad para cubrir la demanda actual**

Este tipo de medidas de eficacia dice la relación con la capacidad que tiene una institución pública, para absorber de manera adecuada los niveles de demanda que tienen sus servicios. Este tipo de mediciones son más restringidas que las de cobertura y focalización, debido a que independientemente de cuál sea nuestra “demanda potencial”, sólo nos dicen qué parte de la demanda real que enfrentamos, somos capaces de satisfacer en las condiciones de tiempo y calidad apropiadas.

- **Resultado Final**

El resultado final es otra de las dimensiones del indicador de eficacia y lo que se busca es medir la contribución del conjunto de la intervención de la entidad pública o de un Programa.

En general, lo que se busca medir con los indicadores de eficacia, es brindar información sobre el grado en que se cumplen los objetivos de la gestión institucional, o de un determinado programa. Este cumplimiento se puede expresar ya sea en términos de los resultados intermedios (coberturas logradas, grado de focalización cumplida, etc.) o de resultados finales (efectos logrados a nivel de la política pública que interviene un ámbito específico: social, económico, medio ambiental, etc.), los que se relacionan directamente con el proceso de rendición de cuentas públicas, dado que son esas variables las que interesa conocer finalmente para efectos de asignación de recursos.

La evaluación de la eficacia de cualquier organización, no puede ser realizada si no están previamente definidos y cuantificados los objetivos, ya sea a través de un proceso de planificación estratégica, o de alguna metodología que permita identificar de qué forma dicha organización espera alcanzar sus resultados. Para realizar la evaluación, es fundamental poder analizar la forma y la magnitud en que los resultados obtenidos -en términos de bienes y servicios- se ajustan a los efectos previstos.

Si los objetivos y los indicadores son ambiguos, se dificultará posteriormente realizar una evaluación útil y confiable, anulando los esfuerzos y costos incurridos en dicha evaluación.

Ejemplo Eficacia / Impacto:

- % de incremento de recaudación tributaria asociado a la acción del
- % de colocación de empleo juvenil

• **Eficiencia**

Determina el costo por unidad de servicio o bienes provistos; o productividad de un insumo. Son útiles en evaluar los costos relativos y productividad que diferentes métodos de servicio entregan a la producción de bienes. Los indicadores de eficiencia pueden expresarse como “costo por producto”, o “unidades por insumo”, o “costo por resultado”.

Describe la relación entre dos magnitudes:

- La producción física de un producto (bien o servicio) y
- Los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producción.

Mayor cantidad de servicios dado el mismo nivel de recursos

Alcanzar un determinado nivel de servicios utilizando la menor cantidad de recursos.

Ejemplos de Indicadores de Eficiencia:

Eficiencia: Costo Medio

- Costo promedio de los beneficios entregados
- Costo promedio de las acciones de recaudación
- Costo total programa becas / Becas entregadas

Eficiencia: Producto Medio

- Número de inspecciones/número de inspectores
- Número de expedientes resueltos por semestre/dotación de personal en la tarea
- Número de inspecciones al transporte de pasajeros/personal que participa en la tarea
- Número de consultas/número de médicos

Una vez determinado el valor del indicador de eficiencia, ya sea de producto medio o costo medio, es necesario aplicar un análisis respecto de los resultados logrados. La idea es detectar cuáles son los factores ineficientes que pueden estar generando un valor de indicador que escape a la media de los estándares comparativos, o de las metas que estime razonables de ser obtenidas.

Estos factores generadores de ineficiencias, pueden ser el personal en la tarea no idóneo, o sin capacitación suficiente que retarda el tiempo de respuesta de un proceso, o la dotación excesiva de personal en la tarea que hace por ejemplo que el promedio de inspecciones por inspector sea más bajo que los estándares aconsejados.

El análisis de la eficiencia económica se refiere a la adquisición y el aprovechamiento de los insumos, que deben ser adquiridos en tiempo oportuno, al mejor costo posible o al costo aceptable, la cantidad adecuada y con una calidad aceptable.

- **Economía**

Mide la capacidad de la institución para movilizar adecuadamente sus recursos financieros para lograr el cumplimiento de sus objetivos.

- **Calidad**

Capacidad de la institución por responder en forma consistente, rápida y directa a las necesidades de los usuarios.

- Mediciones Indirectas: Mejorar los atributos y características de los productos.
- Mediciones Directas: Grado de satisfacción de los usuarios.

Ejemplos de Indicadores de Economía:

- *Porcentaje de recuperación de créditos de corto plazo*
- *Gasto de actividades de apoyo/gastos totales*
- *Aporte de beneficiarios a financiamiento/Monto total de inversión del programa*
- *Gasto de funcionamiento/gastos ejecutados totales*
- *Recuperación de cobranza/Facturación*

Ejemplos de Indicadores de Calidad:**Satisfacción de usuarios**

- Porcentaje de aprobación Encuesta de opinión a los usuarios
- Porcentaje de reclamos/casos atendidos
- Asuntos resueltos/ Número de servicios reclamados
- Número de servicios reclamados/número total de servicios

Tiempo de respuesta

- Tiempo de espera media para atender una consulta
- Tiempo de tramitación media de solicitudes
- Tiempo medio para estudio de cada Plan de Reforestación
- Días de demora media de trámites de legalización

4.4 Construcción de indicadores de desempeño**Consideraciones básicas****Establecer las definiciones estratégicas como referente para la medición**

El primer paso es tener claro cuál es la misión de la institución o el programa. Si no se tiene claro qué se hace y para quién, difícilmente se podrá establecer alguna medición. Por ello teniendo clara la misión, debe tener claro cuáles son sus productos y para quiénes van dirigidos (usuarios).

Establecer las áreas de desempeño de los productos y los objetivos estratégicos que quiero medir

Eficiencia, Eficacia, Calidad, Economía

Insumo, Producto, Proceso, Resultado Intermedio, Resultado Final

Formular el indicador para medir el producto u objetivo y describir la fórmula de cálculo

El nombre del indicador debe ser lo más ilustrativo posible de lo que se quiere medir, y la fórmula debe permitir informar sobre los parámetros o variables que se están midiendo. Por ejemplo:

Porcentaje de alumnos que terminan el segundo ciclo escolar a nivel nacional:

- $\frac{\text{N}^\circ \text{ de alumnos matriculados en segundo ciclo escolar a nivel local que terminan los cursos}}{\text{N}^\circ \text{ de alumnos matriculados en segundo ciclo escolar a nivel nacional}}$

Claramente se observa que el numerador tanto como el denominador, entregan información sobre las variables que interesa medir.

Validar los indicadores aplicando criterios técnicos

Establecer la línea base

Se refiere al dato que se tomará como inicio para establecer los valores futuros a alcanzar por el indicador; los que servirán para evaluar el grado de consecución de las metas. En los casos que el indicador se construye por primera vez, podría suceder que no exista un valor base. Una vez realizada la primera medida, se tomará como línea de base el último dato.

Establecer las metas o el valor deseado del indicador y la periodicidad de la medición

Señalar la fuente de los datos

- Información contable-presupuestaria
- Estadísticas de producción física, cargas de trabajo del personal
- Encuestas, estudios especiales
- Benchmarking, etc.

Establecer los referentes comparativos para evaluar

- Desempeño histórico
- Objetivos definidos
- Desempeño logrado en instituciones similares, procesos o programas

Analizar la información y establecer juicios

El mal desempeño de un programa, no justifica por sí solo la disminución o el recorte de los recursos. Si un programa muestra escasos resultados, no puede por este hecho ser eliminado. Deben analizarse las siguientes situaciones:

- Si las metas son realistas de acuerdo con los recursos asignados: población beneficiaria estimada, plazos definidos.
- Si hay problemas de estimación de resultados.
- Si hay problemas de gestión derivados de: coordinación con otras instituciones (autorizaciones, disposiciones que entran el cumplimiento de plazos) problemas en procesos productivos, tecnologías que no hayan sido considerada y cómo influyen en la definición de las metas.

- Si la información utilizada para la evaluación introduce sesgos por estar definida en forma incorrecta.

Asimismo, el cumplimiento de objetivos de un programa no implica que a éste deban ser adicionados más recursos.

Comunicar e informar el desempeño logrado

Los indicadores pueden ser informados tanto al presupuesto, como ser usados para uso interno en el control de actividades, o bien como parte de un sistema de información tecnológico.

Aspectos prácticos para construir indicadores relevantes y pertinentes para la evaluación de la gestión presupuestaria y de resultados:

Para contar con información para el proceso presupuestario, se requerirán considerar los siguientes tipos de Indicadores:

- Indicadores de Productos y Resultados (Intermedios y Finales)
- Indicadores de Eficacia
- Indicadores de Eficiencia
- Indicadores de Calidad
- Indicadores de Economía
- Indicadores la dimensión de Resultado intermedio y de resultado final.

Indicadores de Producto

Se debe considerar todos aquellos productos finales tangibles y de simple medición sobre la cual es necesario dar cuenta a la ciudadanía tales como:

- Kilómetros construidos
- Viviendas entregadas
- Educación de Segundo grado
- Educación Especial para el trabajo
- Certificaciones agrícolas
- Recaudación tributaria

Se debe construir indicadores de productos que permitan dimensionar anualmente la cantidad de los bienes y servicios provistos. A continuación un ejemplo:

Cuadro No. 5
Indicadores de productos

Ejemplo:	Programa de Construcción de Carreteras
Producto:	Carreteras Construidas y mantenidas
Indicador (1) de Producto:	Kilómetros Construidos de carreteras
Indicador (2) de Producto:	Kilómetros Mantenidos de carreteras

Producto	Objetivo Estratégico	Indicador	Desempeño Histórico				Metas			
			2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Carreteras Construidas	Mejorar la cobertura de km. construidos	Km. de red vial construidos								
		% de km. construidos respecto del total programado en el año								
	Superación del déficit vial	% de km. construidos totales respecto de los km. Programados para superar el déficit vial								

De acuerdo con el cuadro anterior, para todas las entidades no bastará con que solo construyan un Indicador de Producto, sino que deberán construir uno o varios Indicadores de Eficacia, según corresponda.

Pero también se necesita saber el costo del producto, aún cuando es una información que no todas las entidades pueden desarrollar; por falta de datos respecto del valor monetario de los insumos. Sin embargo, para este tipo de productos cuantificables “Kms”, “Viviendas”, “Raciones Escolares”, “Matrículas”, “Capacitación de Trabajadores”, “Subsidios”, etc, sin duda será más fácil.

Este es un tipo de Indicador de Eficiencia, porque relaciona los Insumos (monetarios, materiales, etc), con la cantidad de productos que se generan.

El Indicador sería el siguiente:

Costo Total de los Kms construidos/Cantidad de Km construidos.

Debe especificarse si son Kms construidos a nivel nacional, de una región, un tramo, etc.

Lo importante es que la entidad, conoce el “negocio”, por lo que deberá ser muy rigurosa en la información que entrega, recordando que debe ser útil para ella misma, para el proceso presupuestario, para la ciudadanía, y para los órganos de control que deben supervisar el uso de los recursos públicos.

¿Cómo establecer las metas del indicador?

¿Qué requisitos habrá para la construcción de los indicadores?

Cada indicador deberá estar relacionado con un producto final.

Cada indicador debe tener una clara relación con un objetivo estratégico del programa.

Los indicadores deben procurar cubrir al menos cada una de las dimensiones de desempeño: Eficiencia, Eficacia, Calidad o Economía.

La meta es el desempeño esperado por el indicador asociado al producto y/o al objetivo estratégico relacionado con el producto. Desde esta perspectiva, permite medir el avance de los logros de sus productos y el desempeño de estos establecidos en los objetivos estratégicos.

La meta puede estar referida a “medir” los niveles de productos alcanzados, los resultados o bien el avance en la gestión de éstos, tales como los niveles de eficacia y eficiencia esperados.

Cuadro No. 6

Algunas recomendaciones a la hora de establecer las metas

<p>Considerar diferentes parámetros: Para fijar el nivel de desempeño esperado debo recurrir a diferentes parámetros</p>	<p>Desempeño histórico (año t-1, año t-2, etc.) Desempeño de instituciones similares, buenas prácticas internacionales, benchmarking Desempeño estimado de acuerdo en mejoras tecnológicas o de procesos</p>
<p>Considerar el nivel de desempeño de las metas a nivel nacional/ local: Siempre debe especificarse si el nivel esperado será a nivel nacional, regional o local.</p>	<p>Los kilómetros de vías reparadas serán un promedio nacional, o están en un tramo específico.</p>
<p>Considerar los supuestos no controlables por la institución. Los niveles de desempeño esperado o metas del indicador; deben ser realistas y financiadas con los recursos del presupuesto asignado, por lo tanto deben considerar las capacidades de la institución para cumplirlas. No obstante puede haber situaciones que escapen al control de la organización y que inciden en el cumplimiento de éstas. Las posibilidades pueden ser las siguientes:</p>	<p>Aplicable a recaudación de ciertos tributos, crecimiento, etc. Aplicable para la estimación de indicadores de eficiencia que miden la relación insumo (costos, mano de obra, etc.) con los productos obtenidos. Licitaciones que escapen al control de la institución, para lo cual se debe señalar que el producto o resultado prevé que la licitación estará resuelta en una fecha determinada. Aplicable a metas relacionadas con porcentajes de planes de inversión concluidos, o a la implementación de grandes proyectos, construcciones, etc. Provisión de recursos internacionales. Aquellos proyectos que dependen de desembolsos de cooperación o préstamos internacionales, debe señalarse la fecha prevista de su disponibilidad. Situaciones de orden climático que alteren el comportamiento de obras, actividades agrícolas, etc. Resultados que dependen de variables políticas, tales como aprobación de tratados de libre comercio, reformas fiscales, o de otro tipo.</p>

Las metas deben tener asignados responsables por su cumplimiento a nivel de la organización: Debe quedar claramente establecido cuál es la Unidad, Área, Dirección, que es responsable por el cumplimiento de la meta, aún cuando otras áreas intervengan con producción intermedia o final.

La construcción de 10 Centros de Atención Infantil es responsabilidad de la Dirección de Nutrición Infantil, o del Área de Infraestructura.

La disminución de X plagas en la cosecha es responsabilidad del Departamento Fitosanitario, o del Departamento de Sanidad Agropecuaria.

4.5 Construir indicadores de resultados

Uno de los principales desafíos de la metodología que se espera implementar para evaluar la gestión presupuestaria, es incorporar una dimensión de medición que permita conocer cómo los productos brindados a los usuarios y ciudadanos, generan beneficios concretos, y permite cambiar las condiciones que se pretendieron intervenir a través de las políticas públicas y programas.

Resultado Intermedio:

Cambios en el comportamiento o estado o certificación de los beneficiarios una vez recibidos los bienes o servicios.

Ejemplos:

Alumnos egresados del nivel de enseñanza media

Hectáreas explotadas con título de dominio

Crecimiento de la recaudación de impuestos

Resultado Final:

Resultados a nivel de fin de los bienes y servicios entregados, significan un mejoramiento en las condiciones objetivas de la población objetivo.

Ejemplos:

Nivel de nutrición-desnutrición

Nivel de competencias e ingresos laborales

Niveles de exportaciones derivadas de un Programa de fomento productivo

Aumento de ingresos tributarios

De esta manera, los Indicadores de Resultado a nivel Institucional tienen como principales características las siguientes:

Son Indicadores Estratégicos, es decir, tienen directa relación con la misión.

Son Indicadores que permiten medir el logro de los resultados finales o impactos, o bien, resultados intermedios que posibilitan acercarse a dicha medición.

Son indicadores que al ser de Resultados, su logro no depende solamente de la Institución.

¿Qué hacer entonces para identificar los Indicadores de Resultado a nivel Institucional?

Identificar aquellos indicadores de resultado en los que la institución tenga controladas las variables que inciden en el comportamiento de éstas. Aun cuando se trate de un Indicador:

La dimensión de los resultados es difícil de medir, por una serie de razones que tienen que ver con las características de la producción de los bienes y servicios en el ámbito público:

- Los efectos se dan en un plazo mayor del período presupuestario.
- Existe un problema de atribución: Efectos dependen de la acción de otros programas o de factores externos.
- Se requieren metodologías más complejas y costosas, para evaluar finalmente si los impactos se produjeron por la acción del programa.

Es por lo anterior, que la mayor parte de las metodologías de evaluación vinculadas al presupuesto, desarrollan indicadores de resultado intermedio que permite medir y evaluar con mayor facilidad, los efectos más inmediatos de los productos, en una determinada población a los cuáles van dirigidos.

¿Cómo seleccionar los indicadores de desempeño?

Una vez que las entidades hayan abordado los pasos anteriores, lo más probable es que se encontrarán con un número importante de indicadores que son “candidatos” a ser incorporados en la Programación Presupuestaria.

La idea es que los indicadores para que sean útiles deben cumplir con ciertos requisitos. Los siguientes aspectos deben ser analizados para seleccionar los indicadores:

- Cuán relevantes son para el cumplimiento de los objetivos de la institución. Deben estar focalizados en lo estratégico (o sea relacionados con los productos principales, la misión y los objetivos estratégicos), y que no sean muchos “no es posible ni deseable medirlo todo”.

- Cuán importante es la variable medida para mejorar el desempeño a partir de la evaluación.
- Si el costo de generar los indicadores se justifica respecto del uso que se le dará para la toma de decisiones.
- Por la capacidad de controlar el desempeño que pretende medir el indicador (la institución puede controlar la cantidad de turistas que entran al territorio, o las enfermedades infecto contagiosas de una determinada zona).

En definitiva se deben aplicar los siguientes criterios técnicos de validación:

Relevancia

Los indicadores deben tener un enfoque estratégico y vinculado con lo definido en las prioridades institucionales. Se aclara que no es posible ni deseable medirlo todo.

Es fundamental generar un grupo de pocos indicadores pero consistentes en su información.

Pertinencia

Deben reflejar la capacidad de la institución para influir en el logro de las metas. Antes de definir los indicadores, es necesario conocer el proceso de producción que se mide, asegurándose que la medida de desempeño representa un proceso clave para la obtención de la meta.

Integración

Deben mostrar y mantener un equilibrio utilizando indicadores de desempeño de eficacia, eficiencia, calidad y economía.

Lograr un balance entre medir indicadores de resultados (a veces demasiado difíciles de recolectar y medir) con indicadores relacionados con el proceso productivo.

Homogeneidad

Para la construcción y medición de un indicador siempre se debe usar el mismo parámetro o unidad de medida, por ejemplo asesorías legales, inspecciones, atenciones médicas, etc.

Unidades de producto deben ser equivalentes entre sí en términos de los recursos institucionales que consumen (horas hombre, cantidad de insumos materiales, etc.).

Independencia

Medir lo que la institución sea capaz de controlar. No generar metas o estándares a alcanzar cuyo resultado dependa de la acción de factores exógenos a la institución (tales como

variables económicas de difícil predicción o con comportamiento cambiante, o de demanda sobre la cual inciden otros factores).

Confiability

Contar con los datos suficientes y demostrables, lo cual implica generar indicadores que provienen de registros, estadísticas, sistemas de información disponibles. Debe quedar clara la fuente de datos sobre la cual verificar el cumplimiento o el estándar sobre el cual se compara.

Para complementar estos criterios para seleccionar los indicadores “candidatos”, es útil aplicar una lista de preguntas de chequeo.

Cuadro No. 7
Requisitos a validar para la selección de indicadores

REQUISITO A VALIDAR	SI	NO
1. ¿Se relaciona el indicador con la misión del programa o subprograma?		
2. ¿Se relaciona el indicador con el objetivo al cual está vinculado?		
3. ¿Se relaciona el indicador con el producto al cual está vinculado?		
4. ¿Es importante el indicador para la institución?		
5. ¿El indicador tiene claramente una meta o referente para ser medido su desempeño?		
6. ¿Se ha definido la frecuencia de medición del indicador?		
7. ¿Es posible recopilar datos confiables y precisos para este indicador?		
8. ¿El resultado de este indicador está condicionado solo por factores internos?		
9. ¿La información de este indicador está disponible y accesible para los interesados? (interesados internos y externos, el público en general, etc.).		
10. ¿El indicador fue elaborado en forma participativa? (liderazgo y personal de la institución y el programa, grupos de interés públicos, etc.).		
11. ¿Es importante el indicador para el usuario?		
12. ¿El indicador muestra o expresa de forma clara el resultado para poder ser analizado por los interesados externos a la institución?		

A continuación algunos ejemplos finales:

Función	Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad	Resultado (Intermedio/Final)	Responsable
Provisión de bienes y servicios (Obras Públicas, Construcción, etc.)	Demanda cubierta/ demanda potencial Porcentaje de aceptación de las obras por parte de los usuarios Extensión de vías en buenas condiciones/ total de km de vías mantenidas programadas	Costo promedio del servicio Costo Total de mantenimiento de vía/km de vía mantenida	Porcentaje de ejecución de gasto en inversiones Gasto de administración/ Gastos Totales Costo efectivo de las obras/ Costo programado	Porcentaje de usuarios que se declaran satisfechos con las obras recibidas Tiempo efectivo para terminación de las obras/ tiempo programado	Porcentaje de las obras entregadas que se ajustan a los estándares de calidad establecidos (Calidad/Resultado intermedio)	
Recaudación de Ingresos Fiscales	Ingresos recuperados en acciones de cobranza/ Total de cartera de cobranzas Sanciones efectivas/ Sanciones cursadas	Costo promedio de las acciones de cobranza Costo promedio de las acciones de recaudación	Gasto de administración / gastos totales		Tasas de evasión Incrementos en la recaudación debido a las acciones de la Entidad o Programa (Resultado final)	

Módulo 3

Administración Financiera Pública, Gestión y Registro

El objetivo del módulo denominado “Administración Financiera Pública, Gestión y Registro” es complementar los conceptos básicos de Finanzas Públicas presentados en módulos anteriores y relacionarlos con las diferentes actividades que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados-GAD's, de forma que estas herramientas puedan ser utilizadas para una administración eficiente y eficaz de los recursos públicos y, a través de ella, lograr que una gestión financiera pública integral constituya un elemento de fundamental importancia para la consecución del desarrollo económico y social en los territorios del país.

I. Contexto general

La Constitución Política de la República del Ecuador vigente generó cambios en la estructura de los Gobiernos Autónomos Descentralizados conforme lo señala su Art. 293, el mismo que establece que toda instancia de régimen cantonal/municipal se enmarca bajo la figura de Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD), dicho enunciado se ratifica con lo dispuesto en el Art. 28 del Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización (COOTAD) agrupando a todas las instancias autónomas y descentralizadas de gobierno, que aún siendo parte del Sector público poseen una representatividad territorial y que en esa medida gozan de competencias específicas ya sea en el nivel parroquial, cantonal/municipal, metropolitano, provincial y regional.

Cuadro No. 1
Análisis comparativo de los cambios incorporados en la Constitución aprobada el 2008

Cambios Constitucionales	
Constitución 1998	Constitución 2008
Consejos Provinciales	Consejos Regionales
Concejos Municipales	Consejos Provinciales
Juntas Parroquiales Rurales	Concejos Metropolitanos
Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas	Concejos Municipales
	Juntas Parroquiales Rurales

Fuente: Banco del Estado

Composición actual de los GAD's

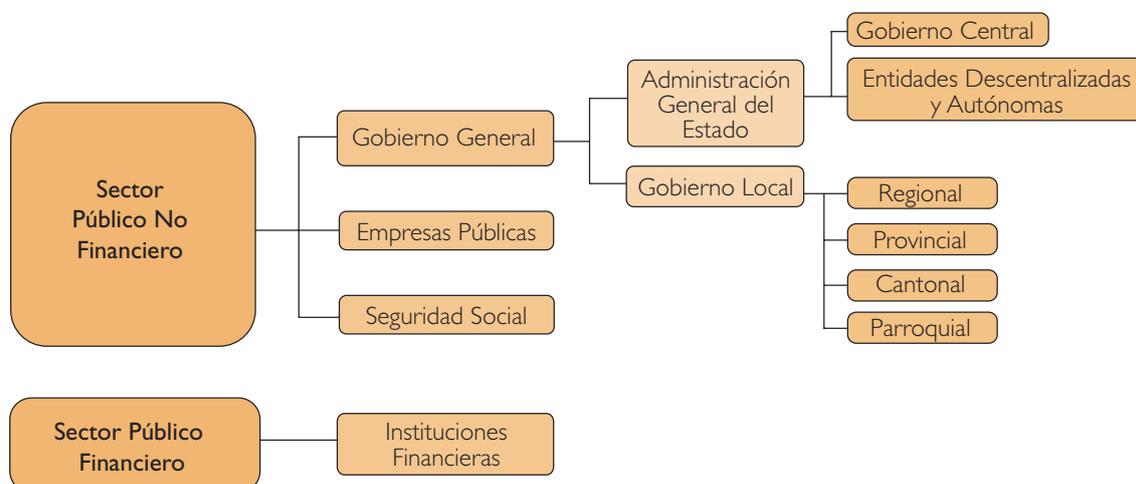
Actualmente, existen 220 jurisdicciones funcionando bajo la figura de régimen cantonal/municipal, todas ellas agrupadas en torno a las 24 provincias en las que se divide el territorio nacional. Las particularidades asociadas a cada una de estas unidades, especialmente su tamaño en términos de población, definen la dinámica y la complejidad con la que instrumentarán el manejo de sus recursos. En el año 2009, cerca de 80% de las jurisdicciones municipales contaba con una población menor a los 50 mil habitantes, mientras que 19% registraba una población entre los 50 mil y los 100 mil habitantes. Las grandes áreas metropolitanas de Quito y Guayaquil superaban el millón de habitantes, concentrando cerca de 30% de la población nacional.

Las reformas efectuadas en materia de finanzas públicas han apuntado hacia una relación más directa y coherente entre los procesos presupuestarios y de planificación de los entes de Gobierno Central y Local. Como parte de este proceso, el Gobierno Central ha impulsado y en ciertos casos fortalecido los esfuerzos que se venían desarrollando en sistemas de gestión presupuestaria (Sistema Integrado de Gestión Financiera - e-SIGEF, Cuenta Única del Tesoro Nacional - CUT, Sistema Nacional de Compras Públicas, Sistema Nacional de Inversión Pública, Sistema de Pagos Interbancarios); de igual manera se han implementado procesos de elaboración de presupuestos plurianuales y por resultados. Si bien estas iniciativas aún no se implementado en su totalidad por las entidades de régimen seccional, sin duda permitirán concebir y tener una retroalimentación más real de las finanzas subnacionales en el mediano y largo plazo.

Estructura del Sector público No Financiero

Desde la óptica de gestión pública del Gobierno Central, el manejo presupuestario en particular de los GAD's es concebido como parte del Sector público No Financiero, el mismo que, según se analizó en el Módulo I, comprende al Gobierno General, a las Empresas Públicas y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Gráfico No. 1); sin embargo, si se analiza más a fondo se aprecia que los GAD's aparecen como una instancia diferenciada de la Administración del Estado. La distinción entre ambas se refiere precisamente a la capacidad de los gobiernos subnacionales para ejercer autonomía financiera y presupuestaria. En el marco presupuestario, esta relación se origina en la consecución y utilización de los recursos económicos (ingresos) que sirven para financiar su gestión anual, los mismos que pueden tener el carácter de propios, procedentes de deuda o de transferencias.

Gráfico No. 1
Estructura del Sector público No Financiero



Fuente: Banco del Estado

Marco Normativo de las Finanzas Públicas.

La Constitución Política del Estado (Art. 280 – 293) fija la disposición legal marco sobre la administración de las finanzas públicas en los distintos niveles de gobierno, sobre la base constitucional se ha elaborado el Plan Nacional del Buen Vivir, documento descriptivo que plasma de manera clara y concisa las metas gubernamentales.

De forma complementaria a la Carta Magna, está también el Código de Planificación y Finanzas Públicas⁶⁴, cuerpo legal que define la gestión del Sistema Nacional de Finanzas Públicas en articulación con el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. La norma en mención tiene aplicabilidad referencial en la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos de los GAD's, sus contenidos constituyen el marco en que se desenvolverán las finanzas municipales.

2. Normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados - GAD's

Por otro lado, existen también otras disposiciones que en su momento estuvieron recogidas en leyes especiales de distribución y conformación de fondos especiales para gobiernos seccionales (Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, Fondo para el Desarrollo Seccional - FODESEC, Fondo para el Desarrollo Provincial - FONDEPRO, Fondo para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica, entre otros) y que ahora son parte del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD aprobado el año 2010. Estas disposiciones regulan la transferencia de recursos desde el Gobierno Central (15%), en cuanto al origen de los recursos que se entregan (ingresos provenientes de la actividad

⁶⁴ El Código de Planificación y Finanzas Públicas fue publicado en Registro Oficial No 306 el 22 de octubre de 2010. Constituye la expedición de un solo cuerpo normativo en materia de Finanzas Públicas, por medio de la derogación de la Ley de Presupuestos; Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal; Ley de Administración Financiera y Control; Ley de Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento; entre otras.

petrolera, de la recaudación tributaria, de otros ingresos del Gobierno Central) y en lo que respecta a los criterios por medio de los cuales se distribuyen los mismos (población, densidad, necesidades básicas insatisfechas, eficiencia administrativa, cumplimiento de metas en planes de desarrollo nacional y local, etc.).

Cuadro No. 2 **Marco Normativo de las Finanzas Municipales**

Marco Normativo	
Instrumento Legal	Descripción
Constitución Política del Estado (2008)	Establece el modelo de organización territorial, regímenes de competencia y consecución de recursos económicos. Fija las líneas de administración del Presupuesto General del Estado.
Código de Planificación y Finanzas Públicas (2010)	Define la normativa por la cual se regirá el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de Finanzas Públicas.
Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Descentralización y Autonomías (2010)	Define los procedimientos asociados a cada fase del ciclo presupuestario municipal.
Ordenanzas Municipales	Norman aspectos puntuales del ciclo presupuestario municipal.

Fuente: Índice de Transparencia Municipal – Grupo Faro

Todas estas disposiciones representan el marco en la que se fundamenta la gestión de las finanzas públicas subnacionales. Sin embargo, se debe mencionar que la administración presupuestaria se encuentra específicamente sujeta a la norma prescrita en el COOTAD. En ella se incluyen las principales definiciones en materia de organización político – institucional, roles, atribuciones y competencias de los gobiernos subnacionales. Además, se recogen de manera detallada, como se verá a continuación, los aspectos que regulan y van configurando las diferentes fases del ciclo presupuestario subnacional.

Por último, se deben considerar otras normas con influencia sobre el manejo de los presupuestos municipales como las que se establecen a través de ordenanzas. Este es, por ejemplo, el caso de los mecanismos de gestión participativa de los presupuestos cantonales, que confieren voz y voto a grupos organizados de la población en la gestión del presupuesto y que han sido instrumentados por medio de la expedición de ordenanzas especiales.

3. Evolución de las Finanzas de los GAD's.

El ordenamiento de las finanzas públicas constituye un instrumento fundamental para la gestión de la política pública y efectúa de manera paralela funciones político- económico gerenciales que permiten desarrollar la base operativa para la asignación planificada de los

recursos financieros públicos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país.

Dentro de este marco y de manera previa a observar el comportamiento que han presentado las finanzas subnacionales, es importante ver el desempeño que tuvo el Gobierno Central, debido a su influencia que genera dentro del desarrollo de las actividades que van a tener los GAD's. Si se observa en el Cuadro No. 3, se podrá evidenciar la composición de los ingresos por niveles de gobierno, donde para el período 1994-2008, el Gobierno Central concentró 94,9% de los ingresos del Gobierno General (17,9% del PIB), los Consejos Provinciales 0,4% (0,1% del PIB) y los municipios 4,7% (0,9% del PIB).

Previamente a la aprobación de la Ley del 15% (1994 - 1997), se puede apreciar que el Gobierno Central concentró 95,1% de los ingresos del Gobierno General (14,8% del PIB), teniendo similar porcentaje en el segundo período de análisis pero con una tendencia decreciente hasta llegar a 94,9% durante el período 1998-2008 (17,8% del PIB), en promedio. En contraste los gobiernos provinciales y municipales muestran una participación mayor en los ingresos del Gobierno General llegando en el 2008 a ser 0,37% y 3,3%, respectivamente⁶⁵.

Cuadro No. 3
Composición de Ingresos del Gobierno General

Composición Gob. General (%)	1,994	1,997	2,008	PROMEDIO 94-97	PROMEDIO 98-08	PROMEDIO 94-08
Ingresos del Nivel Central sin transferencias	95,13%	94,73%	96,30%	95,08%	94,89%	94,93%
Ingresos Consejo Provincial	0,39%	0,34%	0,37%	0,37%	0,39%	0,38%
Ingresos Municipios	4,47%	4,93%	3,33%	4,55%	4,73%	4,69%
TOTAL INGRESO GOBIERNO GENERAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

GOB. General (% del PIB)	1,994	1,997	2,008	PROMEDIO 94-97	PROMEDIO 98-08	PROMEDIO 94-08
Ingresos del Nivel Central sin transferencias	14,0%	14,3%	25,2%	14,75%	17,78%	17,86%
Ingresos Consejo Provincial	0,06%	0,05%	0,10%	0,06%	0,07%	0,07%
Ingresos Municipios	0,66%	0,75%	0,87%	0,70%	0,87%	0,86%
TOTAL INGRESO GOBIERNO GENERAL	14,77%	15,12%	26,20%	15,52%	18,72%	18,80%

Fuente: Banco del Estado

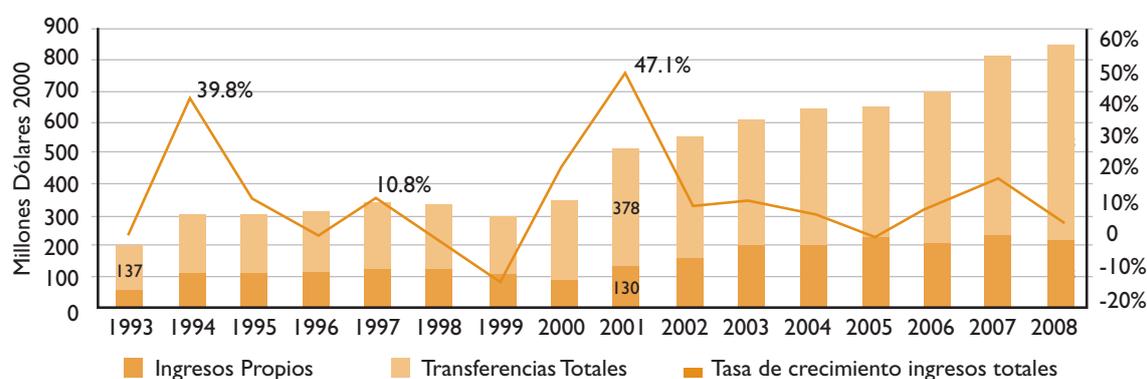
Si bien el crecimiento muestra que se han iniciado procesos de descentralización por parte del Gobierno Central, aún queda mucho por hacer y fortalecer dentro de los GAD's a fin de que cuenten con las herramientas y bases suficientes para asumir las competencias que por ley les corresponden y revertir así la tendencia de concentración fiscal que hasta el 2008 se presenta.

⁶⁵ Finanzas Subnacionales, Banco del Estado

Evolución de los Ingresos Municipales.

De acuerdo al análisis efectuado por el Banco del Estado, se observa que durante el período 2000 – 2008 existe una recuperación económica, dado que los ingresos propios de los GAD's pasaron de USD 130 millones a USD 218 millones, es decir hubo un crecimiento de 67.6%; en el caso de las transferencias estas se duplicaron pues en el 2000 se encontraban en USD 378 millones y en el 2008 se ubicaron en USD 628 millones, presentando un crecimiento de 66%. El crecimiento de los ingresos vía transferencia durante el período 2006 – 2008 se ve influenciado principalmente por los altos precios de petróleo, lo cual permitió una inyección mayor de recursos a la economía.

Gráfico No. 2
Evolución de los Ingresos Municipales (Período 1993 – 2008)



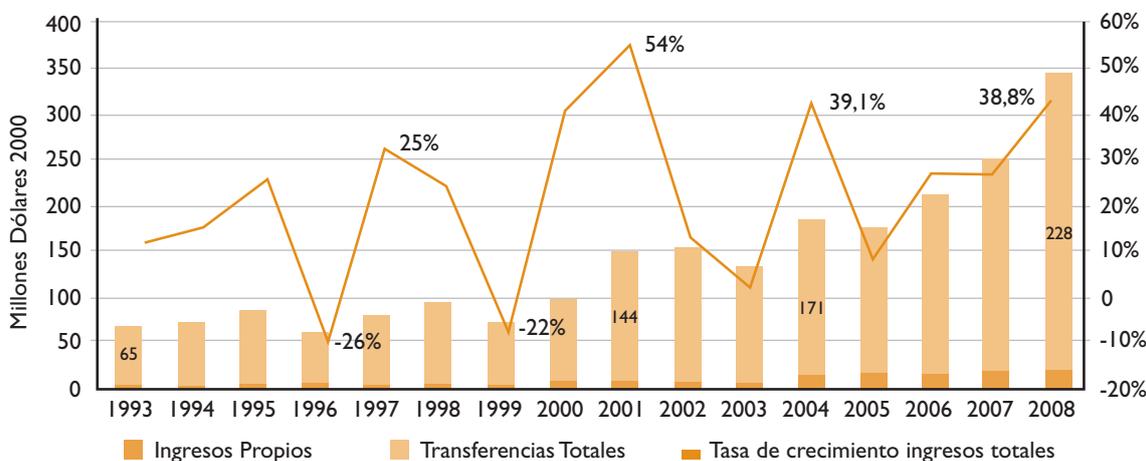
Fuente: Banco del Estado

Pese al crecimiento sustancial que tuvieron las transferencias en las economías locales, las cifras del período 2001 -2008 muestran que la relación ingresos propios con respecto a las transferencias totales no ha cambiado pues el peso relativo de ambas fuentes de ingresos se mantiene en (24% - 76%), evidenciado una gran dependencia de los recursos del Gobierno Central, los cuales en el caso de Ecuador están asociados al comportamiento que tenga el precio del crudo ecuatoriano en el mercado internacional.

Evolución de los Ingresos de los Consejos Provinciales.

En lo referente a la evolución de los ingresos de los consejos provinciales, en términos reales se puede destacar que han tenido un desempeño favorable dado que pasan de USD 73 millones en 1993 a USD 349 millones en 2008, con una tasa de crecimiento promedio de 13,5%. Al igual que en los municipios, esta tendencia se genera por el incremento de las transferencias que receptaron los Consejos Provinciales del Gobierno Central, principalmente de la Ley del 15% y del Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO); las transferencias crecieron de USD 65 millones a USD 326 millones, con una tasa de crecimiento promedio de 14,2%.

Gráfico No. 3
Evolución de los Ingresos de los Consejos Provinciales (Período 1993 – 2008)



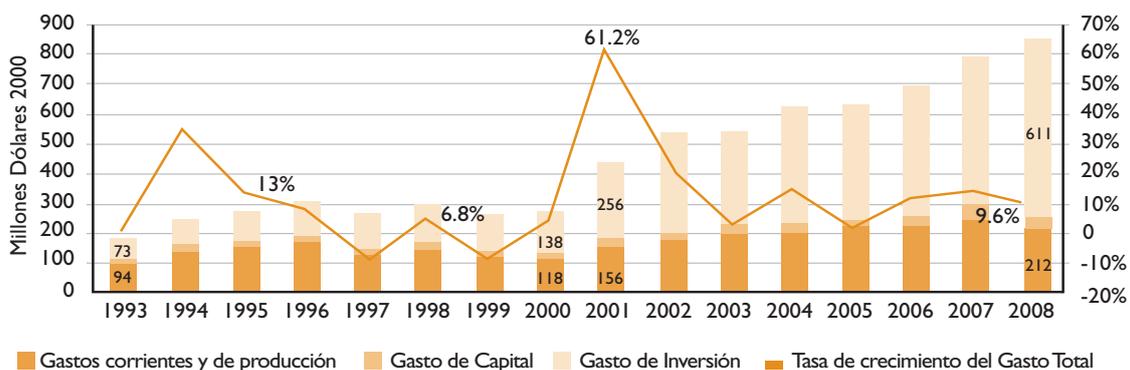
Fuente: Banco del Estado

A diferencia de los Municipios, los Consejos Provinciales tienen un mayor nivel de dependencia del Gobierno Central, dado que pasan de una participación de 89% a 93%, es decir en promedio para el 2008, los Consejos Provinciales generaron 7% de ingresos propios con respecto de los totales.

Evolución de los Egresos Municipales.

De manera general, el comportamiento de los egresos de los municipios (sin tomar en cuenta el financiamiento) presenta una tasa de crecimiento promedio de 13% en el período 1993 a 1999, mientras que desde el 2000 al 2008 la tasa de crecimiento promedio es de 11%, esto significa que la disponibilidad de mayores recursos no necesariamente implicó un mayor crecimiento del gasto.

Gráfico No. 4
Evolución de los Egresos de los Municipios (Período 1993 – 2008)



Fuente: Banco del Estado

A pesar que la tasa de crecimiento del gasto total durante el período 2000 -2008 fue de 11%, se observa que los gastos de inversión fueron los predominantes, dado que tuvieron un crecimiento significativo pues pasaron de USD 138 millones a USD 611 millones, es decir, un crecimiento de 343%.

Evolución de los Egresos de los Consejos Provinciales.

La tasa de crecimiento de los gastos totales de los consejos provinciales en el período 2000 a 2008 se ubica en 7%. En términos reales el gasto total de los consejos provinciales en el período 1993 a 2008, pasó de USD 67 millones a USD 271 millones, siendo el más importante el gasto de inversión que pasó de USD 38 a USD 210 millones.

Como se mencionó, los consejos provinciales tuvieron este crecimiento debido a los ingresos que receptaron de la Ley del 15% y FONDEPRO, cuyo destino principal es la inversión en obra pública. Estos ingresos a pesar que generan una dependencia directa del Gobierno Central, apoyan el desarrollo provincial pues a diferencia de los Municipios, no tienen mayor posibilidad de generar ingresos propios a través de tasas o contribuciones.

Adicionalmente, se puede observar que la participación del gasto de inversión crece de 57% en 1993 a 77% en el año 2008, frente a un decrecimiento de la participación del gasto corriente del 32% al 18% en el mismo período, respecto al gasto total.

Gráfico No. 5
Evolución de los Egresos de los Consejos Provinciales (Período 1993 – 2008)



Fuente: Banco del Estado

4. Relación Presupuestaria Gobierno Central y Gobiernos Autónomos Descentralizados - GAD's.

Los GAD's mantienen una estrecha y permanente relación con el Gobierno Central, desde donde se ejerce la rectoría de las Finanzas Públicas a nivel nacional. En la esfera presupuestaria, esta relación se ve expresada principalmente en el origen y la utilización de los recursos económicos (ingresos) que sirven para financiar la gestión anual de los GAD. En ese sentido, el vínculo entre los GAD's, el Gobierno Central y otros actores

se ve expresado en una clasificación que se basa en la fuente de la que provienen esos recursos, pudiendo estos ser ingresos propios o ingresos que se captan como resultado de transferencias u otras formas de financiamiento. La mayor parte de los ingresos propios se originan a través de impuestos (ingresos tributarios) y el cobro de tasas por servicios ofrecidos directamente por el gobierno municipal (ingresos no tributarios), mientras que los otros se van constituyendo en función de transferencias realizadas desde el Gobierno Central, entidades públicas de financiamiento, organismos de cooperación internacional, entre otros.

Eventualmente, estos ingresos se transforman en bienes y servicios que se ofrecen a la población cantonal a través de la gestión municipal y el uso de los recursos disponibles. La gestión del gasto municipal se categoriza primordialmente de acuerdo a estructuras “funcionales” que se definen considerando las competencias y áreas de trabajo del gobierno cantonal (administración general, policía y justicia, agua potable, alcantarillado, regeneración y embellecimiento urbano, construcción y mantenimiento de vías, higiene ambiental, etc.); y al tipo de rubro que se financia, clasificándolo en función de su contribución en el desarrollo de las actividades operacionales de administración (corriente) o su capacidad para incrementar el patrimonio del Estado.

Cuadro No. 4 **Competencias No Descentralizadas**

Competencias No Descentralizadas
Defensa Nacional, protección interna y orden público.
Relaciones Internacionales
El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.
La planificación nacional, política económica y fiscal, tributaria, aduanera y endeudamiento.
Políticas de educación, salud, seguridad, social y vivienda.
Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
El manejo de desastres naturales.
Aplicación de los tratados internacionales.
El espectro radioeléctrico, de comunicaciones y telecomunicaciones.
Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y forestales.
El control y administración de las empresas públicas.

Fuente: Constitución de la República

Ciclo Presupuestario de los GAD's

Las instituciones y entidades que conforman el Sector público manejan los recursos públicos de acuerdo a diferentes etapas o fases que en su conjunto configuran el denominado “ciclo presupuestario”; estas etapas se encuentran reguladas por la Constitución de la República, marco madre que rige a las finanzas públicas en general y las finanzas municipales en particular y por ordenanzas cantonales que fijan normas para ciertos procedimientos específicos del ciclo presupuestario municipal. En general, el ciclo presupuestario de los

GAD's se refiere a la realización de las siguientes etapas:

- Programación Presupuestaria (Proforma)
- Discusión y aprobación de la Proforma
- Ejecución y Monitoreo del Presupuesto
- Liquidación, Control y Evaluación del Presupuesto

Programación Presupuestaria (Proforma)

El Ministerio de Finanzas como ente rector de las finanzas públicas es el encargado de establecer las líneas y políticas que permitan el buen desenvolvimiento del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Como parte de sus responsabilidades define un conjunto de directrices presupuestarias que sirve de insumo para la elaboración de las proformas presupuestarias de las instituciones que conforman el Sector público. Los artículos 96 y 101 del Código de Planificación y Finanzas Públicas disponen que los GAD's empleen estos instrumentos y metodologías como referencia para la promulgación de sus propias políticas en el marco del equilibrio presupuestario, así como su alineación al Plan Nacional del Buen Vivir.

En la práctica, la aplicación de estas disposiciones son poco difundidas, aunque encaminada a través de la exigencia de que los GAD's elaboren sus presupuestos bajo el esquema previsto por el Sistema de Administración Financiera, el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector público y el Catálogo General de Cuentas, instrumentos metodológicos contruidos bajo un enfoque de presupuesto por resultados.

Cuadro No.5 Esquema de Programación Presupuestaria Municipal

Programación en el Ciclo Presupuestario Municipal	
ACTORES INVOLUCRADOS	PRINCIPALES FUNCIONES
Ministerio de Finanzas	Es el representante del Ejecutivo en el manejo de las finanzas públicas, genera los lineamientos base para la elaboración de los presupuestos de las instituciones públicas y es responsable de determinar la política presupuestaria.
SENPLADES	Es la institución que define las políticas con las que se definirán la gestión de los recursos públicos y en sus manos está también la formulación y seguimiento del Plan Nacional del Buen Vivir.

Alcalde	Establece junto con la Dirección Financiera el cálculo definitivo de ingresos, los límites de gasto para que cada dependencia municipal elabore sus proyectos. Aprueba la versión definitiva de la proforma y la presenta al Concejo hasta el 31 de de Octubre de cada año.
Dependencias Municipales	Efectúa una estimación provisional de Ingresos hasta el 30 de julio de cada año, emite un conjunto de instrucciones y formularios y establece límites de gasto que sirven de insumo para que las dependencias municipales elaboren sus respectivos proyectos de presupuesto.
Dirección Financiera Municipal	Preparan un programa de trabajo hasta el 10 de septiembre en el que se basará la formulación de sus proyectos presupuestarios.
Concejo Municipal	Recibe, de parte del Alcalde, el Proyecto Presupuestario Definitivo hasta el 31 de Octubre de cada año.

Discusión y aprobación de la Proforma.

La etapa de discusión y aprobación de la proforma presupuestaria se encuentra descrita en los Art. 244 y 249 del COOTAD. En este caso, los procesos asociados a la misma están a cargo del Alcalde, Jefe Financiero, Concejo Municipal en pleno y la Comisión especializada que se conforma para los fines consiguientes. La fase se inicia cuando la Comisión de Finanzas del Concejo Municipal estudia la proforma presentada y emite hasta el 20 de noviembre un informe técnico en el que se explican de manera detallada los principales elementos de la propuesta del Alcalde y, si fuera el caso, del proyecto complementario de financiamiento.

Ejecución y Monitoreo del Presupuesto

Esta fase del ciclo presupuestario municipal se remite principalmente a los Art. 250 y 262 del COOTAD, los mismos que se refieren a la ejecución de los recursos previstos en la proforma aprobada a inicios del periodo fiscal y al régimen de modificaciones que se podrían presentar a lo largo del ejercicio del presupuesto. Sin embargo, es importante mencionar que el Código de Planificación y Finanzas Públicas en su Art. 119 prevé la exigibilidad de informes periódicos de ejecución a los GAD's.

En la práctica, los GAD's emiten informes mensuales al Ministerio de Finanzas sobre su situación contable y presupuestaria a fin de que este evalúe la consistencia parcial de estos informes y autorice las transferencias mensuales, a través de las cuentas que para el

efecto instrumenta el Banco Central del Ecuador (BCE) por medio del Sistema de Pagos Interbancarios, conforme lo dispone el COOTAD. Además, esta fase también se encuentra determinada por otras disposiciones que norman la distribución de recursos públicos, las mismas que establecen los mecanismos y criterios a través de los cuales se transfieren los recursos que les corresponden a los GAD's, y se reparten fondos compensatorios por actividades de explotación de recursos en sus territorios, de desarrollo provincial, cantonal, patrimonial, etc.

Liquidación, Control y Evaluación del Presupuesto.

El COOTAD en sus Arts. 263 y 266 establecen el procedimiento a seguir para la fase de liquidación del presupuesto municipal. En ella intervienen la Dirección Financiera Municipal y el Concejo Municipal.

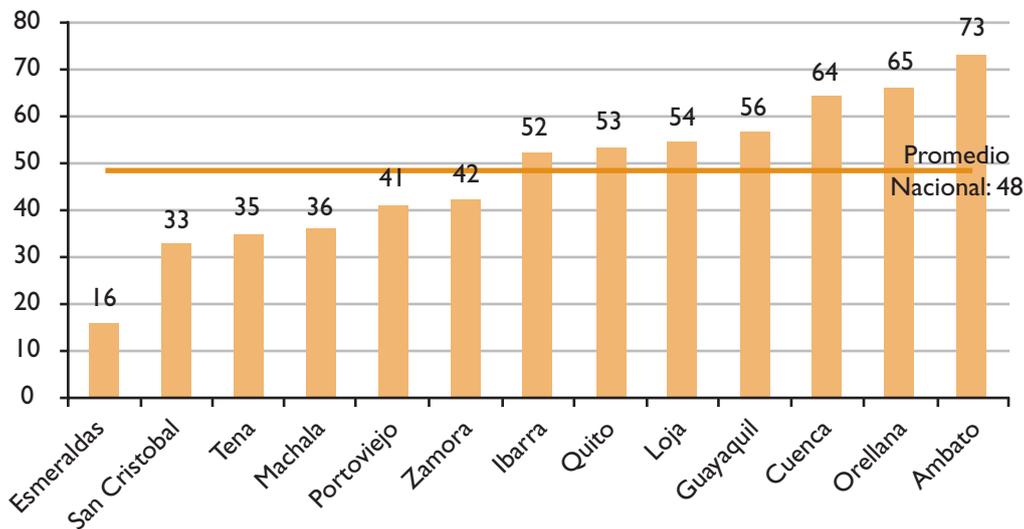
La Dirección Financiera Municipal realiza una consolidación de ingresos y gastos y elabora una liquidación del presupuesto del ejercicio fiscal anterior hasta el 31 de enero, momento en el que se la presenta en sesión de Concejo. El Concejo Municipal analiza cómo se ejecutó el presupuesto a lo largo del año y eventualmente aprueba su liquidación, conforme lo estipula el Art. 44 de la Ley de Régimen Municipal “velar por la rectitud, eficiencia y legalidad de la administración y por la debida inversión de las rentas municipales, para lo cual ejercerá el control político y fiscal sobre el desarrollo de la gestión administrativa”.

En lo que respecta a los ejercicios de control y evaluación de los presupuestos municipales, el Art. 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado considera a los GAD's como parte del ámbito de aplicación de la Ley, previendo así la constitución de unidades de auditoría interna que realicen labores de control interno bajo la coordinación general de la Contraloría General del Estado. Adicionalmente, la Asamblea Nacional está facultada para llevar procesos de fiscalización basados en los informes de Contraloría.

5. Transparencia Fiscal Municipal.

Usualmente, los municipios publican poca información relacionada con los vínculos entre la programación/formulación del presupuesto y la política pública que se diseña de acuerdo a los objetivos de desarrollo territorial; municipios como Cuenca, Guayaquil, Ambato, Loja, Francisco de Orellana (Coca) o el Distrito Metropolitano de Quito muestran una tendencia por consolidar una administración presupuestaria cada vez más referida a Planes Operativos Anuales (POA's), elaborados en función de sus respectivos proyectos de desarrollo.

Gráfico No.6
Índice de Transparencia Municipal



Fuente: Índice de Transparencia Municipal – Grupo Faro

En muy pocos casos, la administración presupuestaria de los municipios se ha referido a lo sucedido en periodos precedentes y a una programación plurianual proyectada, lo que eventualmente ha imposibilitado una planificación sustentada. De igual manera, el ejercicio presupuestario a nivel cantonal no ha logrado establecer una relación formal con las poblaciones que se pretende atender por medio de la gestión municipal (beneficiarios de programas de educación, salud, agua y alcantarillado, etc.), dificultando monitoreo continuo de los efectos reales.

En este sentido, se puede observar que los elementos para realizar monitoreo de desempeño en los presupuestos municipales están atravesados por una serie de limitaciones prácticas, las mismas que deberán resolverse en el marco de una normativa (el Código de Planificación y Finanzas Públicas) que prevé una articulación definitiva entre el uso de los recursos públicos y los objetivos de desarrollo que se persigan en el ámbito nacional y subnacional (Plan Nacional del Buen Vivir).

6. Planificación en el código de planificación y finanzas públicas y COOTAD.

El Art. 280 de la Constitución de la República, dispone que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados⁶⁶.

El COOTAD en su Art. 467, establece que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial se expedirán mediante ordenanzas y entrarán en vigencia una vez publicados; serán referentes obligatorios para la elaboración de planes operativos anuales, programas,

⁶⁶ Constitución de la República del Ecuador 2008

proyectos, instrumentos presupuestarios y demás herramientas de gestión de cada gobierno autónomo descentralizado.

Para establecer y aprobar los documentos de planificación local, se constituirá un Consejo de Planificación, el mismo que estará integrado por los siguientes miembros:

- La máxima autoridad del ejecutivo local, quien presidirá y tendrá voto dirimente;
- Un representante del legislativo local;
- La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del GAD y tres funcionarios del gobierno autónomo descentralizado designados por la máxima autoridad del ejecutivo local;
- Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos; y,
- Un representante del nivel de gobierno parroquial rural en el caso de los municipios; municipal en el caso de las provincias; y provincial en el caso de las regiones.
- Para el caso de los gobiernos parroquiales rurales el Consejo de Planificación estará presidido por el Presidente de la Junta Parroquial.

Ejemplo de Planificación Territorial del Cantón Mejía

Lineamientos Territoriales

OBJETIVOS TERRITORIALES	DESCRIPCIÓN
Objetivo Territorial 1	Comunidad educada, participativa, saludable y segura.
Objetivo Territorial 2	Centro de producción y acopio agroindustrial, exportador y competitivo (Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal Mejía 2015).
Objetivo Territorial 3	Primer centro de comercialización de la sierra ecuatoriana.
Objetivo Territorial 4	Mejoramiento del sistema de comercialización.
Objetivo Territorial 5	Ambiente sustentable y sano.
Objetivo Territorial 6	Enlace vial cantonal e interregional.
Objetivo Territorial 7	Prestación de servicios básicos de calidad.
Objetivo Territorial 8	Comunidad segura.
Objetivo Territorial 9	Ciudad urbanísticamente ordenada.
Objetivo Territorial 10	Gobierno local moderno, eficiente y transparente, coordina óptimamente las acciones con las juntas Parroquiales y demás organismos del Cantón.

POA (Objetivos Operativos – Cantón Mejía)

OBJETIVOS OPERATIVOS	DESCRIPCIÓN
Objetivos Operativo 1	Construir, mantener y rehabilitar los centros culturales, educativos y deportivos del Cantón.
Objetivos Operativo 2	Interpretar y promocionar eventos culturales, educativo y deportivos.
Objetivos Operativo 3	Construir y rehabilitar la infraestructura de salud a nivel cantonal.
Objetivos Operativo 4	Elaborar estudios y capacitaciones que permitan optimizar la gestión turística.
Objetivos Operativo 5	Preparar y capacitar a la comunidad en aspectos que propicien el desarrollo económico local.
Objetivos Operativo 6	Promocionar y mercadear el turismo de Mejía.
Objetivos Operativo 7	Modernizar y tecnificar la gestión municipal.
Objetivos Operativo 8	Interpretar circuitos y rutas turísticas.
Objetivos Operativo 9	Transparentar la información sobre la gestión municipal.
Objetivos Operativo 10	Brindar un servicio de calidad a la comunidad en barrido, recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos.

POA (Proyectos – Cantón Mejía)

ACCIONES	DESCRIPCIÓN
Acción 1	Eventos culturales, deportivos y recreación.
Acción 2	Construcción aulas escolares y otra infraestructura educativa.
Acción 3	Fortalecimiento grupos artísticos municipales.
Acción 4	Mantenimiento de infraestructura educativa.
Acción 5	Construcción y rehabilitación subcentros de salud.
Acción 6	Reparación y mantenimiento de equipos Central Hidroeléctrica La Calera.
Acción 7	Reparación y mantenimiento de equipos.
Acción 8	Promover la generación de emprendimientos productivos mediante convenios según competencias.
Acción 9	Implementación de un circuito dinámico.
Acción 10	Promoción turística.

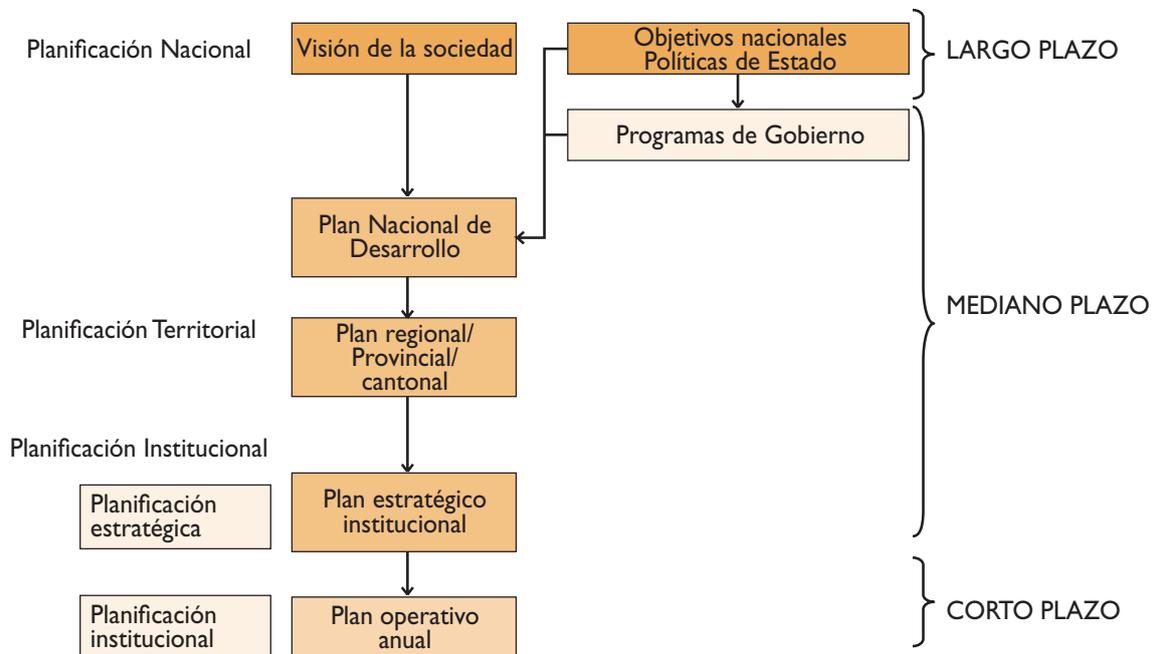
Objetivos Operativos y Presupuesto – Cantón Mejía

DIRECCIÓN DE SERVICIOS PÚBLICO E HIGIENE	
MISIÓN	La Dirección de Servicios Públicos e Higiene velará por la calidad de vida de la comunidad del Cantón Mejía, enmarcados en los programas macros del Gobierno Central y dentro de nuestras competencias de salud, control de la contaminación ambiental, seguridad alimentaria, procesos de comercialización, manejo de inhumaciones y exhumaciones, protegiendo la salud pública así como respetando el ambiente y favoreciendo un desarrollo sustentable.
OBJETIVO OPERATIVO	<p>O18.- Ejecutar readecuaciones en el camal municipal del presupuesto de inversión municipal en el año 2011 con un costo de 10.000usd</p> <p>O19.- Ejecutar readecuaciones en la feria de ganado, del presupuesto de inversión municipal en el año 2011 con un costo de 10.000usd.</p> <p>O20.- Ejecutar 70 nichos en el cementerio de Machachi del presupuesto de inversión municipal en el año 2011 con un costo de 27.050,72usd.</p> <p>O21.- Implementar una planta de tratamiento de lixiviados del presupuesto de inversión municipal en el año 2011 con un costo de 40.000usd.</p> <p>O22.- Implementar un cierre técnico de botadero a cielo abierto en Romerillos del presupuesto de inversión municipal en el año 2011 con un costo de 20.000usd.</p> <p>O23.- Implementar la tercera etapa del relleno sanitario en Romerillos y mejoramiento vial del presupuesto de inversión municipal en el año 2011 con un costo de 75.000usd.</p>

Fuente: Dirección de Planificación del Cantón Mejía

Los planes de desarrollo de los GAD's constituyen los lineamientos respecto de las decisiones estratégicas a desarrollarse e implementarse en el territorio, para lo cual deberán contar con una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización.

Gráfico No. 7
Modelo de Planificación Territorial en Ecuador



Fuente: Corporación Alemana - GTZ

7. Planificación del desarrollo y planificación estratégica.

La planificación del desarrollo a nivel local o nacional, tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de la población, lo cual implica básicamente mejorar las condiciones de trabajo, salud, educación, infraestructura, entre otros. Todos estos objetivos se pueden lograr mediante la articulación de los servicios que realizan las diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Por otro lado, se tiene que la planificación estratégica participativa, tiene como finalidad planificar las soluciones a corto, mediano y largo plazo, de los problemas y las necesidades de los y las ciudadanas; para ello es necesario establecer estrategias que generen mayor crecimiento social, económico y físico del municipio, a través de la organización y coordinación de recursos humanos, materiales y financieros⁶⁷.

La Planificación Estratégica como Herramienta de Eficiencia y Equidad.

Los presupuestos de los GAD's se deben elaborar acogiendo las inquietudes y necesidades de la población para que el ejercicio municipal se pueda desarrollar en forma planeada y justificada, para ello, los ingresos municipales se deberían utilizar en forma eficiente de manera a financiar aquellos gastos programados conforme a objetivos, metas y resultados, a fin de permitir la evaluación de la gestión municipal por parte de los habitantes.

⁶⁷ Cuadernos Municipales - GTZ

Los gobiernos municipales se deben constituir en el instrumento potenciador, orientador y canalizador del desarrollo local, considerando el ámbito económico como el social, para lo cual es imprescindible que los mismos sean conscientes del problema que representa tener bajos niveles de capacidad administrativa. Sin embargo, en un ambiente de creciente especialización y tecnificación, las habilidades innatas deben necesariamente ir de la mano con los conocimientos que permitan una utilización adecuada y ordenada, de los escasos recursos disponibles ante las múltiples necesidades que se presentan⁶⁸.

Debilidades Institucionales Identificadas en los Municipios

Recursos

A pesar de las últimas conquistas para las municipalidades, como las transferencias y proyectos especiales que les otorgan recursos por parte del Gobierno Central, resulta muy inferior respecto a las necesidades básicas insatisfechas que muchos de ellos mantienen en sus diferentes localidades. La falta de capacidades para generar sus propios ingresos limita la ejecución total de los presupuestos municipales.

Infraestructura

Las municipalidades tienen baja capacidad planificadora y de gestión. La infraestructura de la mayor parte de ellas es precaria y constituye un factor limitante para la eficiencia y la transparencia en la gestión. En el caso de que cuenten con cierta tecnología informática, por ejemplo, se tropiezan con la baja calificación del personal para su uso y mejor aprovechamiento; lo que conduce a una subutilización de la inversión realizada e ineficiente prestación de servicios al contribuyente.

Gobernabilidad

Se observan muchos casos de municipalidades con problemas de coordinación y conflictos con el Gobierno Central. Entre las principales causas, se pueden citar a la prioridad de intereses de carácter político partidario, y de desinformación respecto de los roles que corresponden a cada órgano de gobierno, que afecta negativamente al funcionamiento regular de la administración.

Participación Ciudadana

Si bien, la participación ciudadana se da a nivel municipal, con sus virtudes y sus limitaciones, no existe un mecanismo actualizado y sistematizado que oriente mejor esta participación. Por ejemplo, las audiencias públicas para la elaboración de presupuestos municipales y/o la planificación estratégica participativa, no cuentan con sustentos legales y/o administrativos suficientes que lo institucionalicen y pasen a formar parte de la agenda pública local. Cuando estos mecanismos están en función a la discrecionalidad, se corre el riesgo de desnaturalizar el genuino propósito de estos procesos participativos, tales como manipulación política para apuntalar la figura de la autoridad de turno, cortes de procesos con cambios de

⁶⁸ Planificación del Desarrollo - GTZ

autoridades que tienen diferentes concepciones sobre la participación ciudadana, con el consiguiente perjuicio al capital social acumulado por el municipio con estos programas. Su institucionalización en la legislación no es suficiente, pero puede facilitar la sustentabilidad de estos mecanismos.

Recursos Humanos

En general existe un notable déficit en la formación profesional y técnica, dada las competencias, atribuciones y recursos que van adquiriendo las municipalidades. Los funcionarios no cuentan con la capacitación actualizada, que si bien, éstas se realizan, son insuficientes tanto por el corto tiempo que se les dedica, por la limitación geográfica y de tiempo con que se las imparten. La falta de adecuada capacitación, tiene como resultado la ineficacia en la gestión, sin perjuicio de la comisión de errores administrativos que, en muchos de los casos, constituyen faltas o delitos. Por ejemplo, una mala imputación de rubros, aunque en muchos casos realizada por error, es una falta administrativa y, por tanto, cae dentro de la malversación y, consecuentemente es corrupción.

Ausencia de información adecuada

No existen muchas fuentes de información para apoyar la gestión de las municipalidades. Algunas de estas, pierden información porque no tienen sistemas para registrar operaciones básicas y acciones de gobierno elementales. Por ejemplo, estados financieros confiables, rendición de cuenta de la gestión, ejecución de obras, servicios y actividades.

Ausencia del componente ético en la gestión

La sociedad civil no percibe el uso de la ética en las autoridades municipales, lo que desanima y desincentiva a una masa de la población que confió con su voto en la elección de sus gobernantes. La falta de confianza en la gestión municipal se percibe, porque los casos de corrupción son numerosos y los más comunes son los siguientes:

- Utilización de bienes privados municipales para provecho propio o de terceros ajenos a la institución y sin relación con los fines municipales.
- Dejar prescribir liberadamente tributos municipales en beneficio propio.
- No realizar depósito bancario de las recaudaciones municipales, hacerlo irregularmente o a título personal.
- Realizar erogaciones sin documentar o con comprobantes fraudulentos.
- Utilizar los fondos para fines diferentes a los cuales fueron previstos.
- Cobro de tasas por servicios no prestados.
- Realizar concursos de precios o llamados a licitación, orientados hacia proveedores contra pagos de comisiones generosas.

- Las deficiencias graves en la contabilidad y ejecución presupuestaria que impidan el control de la gestión, así como el conocimiento claro de la situación real de la institución y de las operaciones realizadas.
- Deficiencias contables manifiestas y reiteradas que pongan en grave peligro la situación financiera de la institución.

8. La Planificación Estratégica y el Presupuesto.

En el contexto global y local, el municipio constituye un espacio territorial local, social y político donde se pueden consolidar y enriquecer transformaciones justas y democráticas para la mayoría de los habitantes. La revaloración de los espacios locales para el desarrollo, es una tarea inminente que plantea al menos dos grandes desafíos: la superación de la pobreza, que no es otra cosa que elevar el nivel de calidad de vida de los habitantes y, la construcción de sociedades democráticas, equitativas y sociales - solidarias.

Este propósito, presupone un nuevo abordaje de la promoción del desarrollo social, económico, político y cultural de los municipios, en consecuencia es necesario el ejercicio democrático, integral y estratégico de la planificación del desarrollo municipal, o sea, la nueva tarea es elaborar alternativas de solución a los problemas con una visión de futuro.

Es en el terreno municipal donde va creciendo la tendencia y cuestionamiento a la planeación tradicional, por lo general normativa, donde el gobierno es el sujeto que planifica la realidad, el gobierno y la realidad social son independientes, donde el gobierno supuestamente controla la realidad, este tipo de planteamientos que subyacen en la racionalidad tecnócrata que ha demostrado sobradamente su ineficiencia e ineficacia para aminorar las tendencias de la pobreza y el deterioro ambiental del entorno; como posibilidad y alternativa está cobrando fuerza en los años recientes la planificación estratégica, aquí de entrada se establece una diferencia entre lo que es la planeación y planificación, conceptos que se usan generalmente indiscriminadamente.

Es necesario realizar profundos cambios que ayuden a atenuar la pobreza, mejorar la educación, la salud, las vías de acceso, ampliar la infraestructura básica, reformular acciones mediante tercerización de servicios y concesiones, todo esto necesitará de una voluntad política y de recursos financieros, sin estos dos condimentos nunca será factible el desarrollo local.

Diagnóstico del Presupuesto Municipal.

Previa la elaboración del presupuesto dentro de los GAD's, es importante realizar un diagnóstico de los diferentes inconvenientes o fortalezas que se presentan de manera previa, a continuación un detalle de los considerandos que se pueden tomar en cuenta:

- Crecimiento sostenido de las rigideces de Gastos (Servicios Personales y Transferencias);
- Limitada capacidad para fortalecer los ingresos propios;
- Fuerte dependencia de las Transferencias del Gobierno Central para el financiamiento en obras;
- Aumento del pasivo a causa de las deudas de administraciones anteriores y actuales;
- Limitada capacidad de gerenciamiento institucional;
- Ausencia de una planificación estratégica de mediano plazo para la priorización de los gastos;
- Ausencia de Sistemas Integrados de Administración Financiera confiable;
- Limitado número de funcionarios técnicos calificados;
- Desconocimiento de las herramientas de planificación.

Guía práctica para elaborar una Planificación Estratégica.

Contenido y Alcance

Efectuar el diagnóstico de la situación interna de la Municipalidad a través de las siguientes premisas:

- Indicadores básicos: Ubicación, población y vivienda.
- Tasa de crecimiento.
- Características por servicios y áreas.
- Problemas por servicios y áreas.
- Alternativas de solución.
- Recomendaciones.
- Funcionarios municipales clasificados (nivel directivo, administrativo, técnico, obrero y otros).
- Presupuesto vigente.
- Aspectos financieros: precios de tarifas, ordenanzas vigentes.

Efectuar el reconocimiento y elaborar las recomendaciones correspondientes, comprende un diagnóstico rápido de la situación de los servicios, las finanzas y la administración municipal y la identificación de posibles soluciones.

Una vez se cuente con el detalle de la situación inicial del Gobierno Local, los objetivos a desarrollarse son los siguientes:

- Identificar soluciones que demanden inversiones (proyectos prioritarios).
- Identificar líneas de asistencia técnica y de capacitación.
- Detectar posibles proyectos que pueden ser desarrollados a futuro.

De esta técnica se deben obtener los siguientes resultados:

- a. Indicadores básicos de la ciudad y de la municipalidad. (Sobre la ciudad: población, tamaño, tasa de crecimiento, distribución demográfica, organización y funcionamiento; dimensión, uso de suelo, forma, crecimiento y tendencias. Sobre la comunidad: Cuáles son los grupos sociales representativos, niveles de organización, relaciones con la municipalidad, opciones de participación. Sobre el municipio: El manejo político; fuerzas políticas, el poder, la toma de decisiones. El manejo institucional; financiero, composición de ingresos, prioridades en el gasto, eficiencia, esfuerzo; organización, recursos humanos, recursos materiales).
- b. Matrices que resumen la situación urbana e institucional (problemas, causas y posibles soluciones).
- c. Recomendaciones a ser cumplidas por la Municipalidad.

9. La Planificación Estratégica Participativa.

La planificación estratégica participativa como se mencionó anteriormente tiene como finalidad promover la participación de los diferentes actores y sectores de la población en el proceso de toma de decisiones ya sean públicos o privados, que influyan en la calidad de vida de la ciudadanía, generando una nueva forma de relación entre el gobierno local y la sociedad civil, a fin de conseguir el desarrollo local.

Gráfico No. 8 Liderazgo Local como fundamentos de la Gobernanza



Fuente: Profesor Robin Hambleton

Para la elaboración de un Plan Estratégico Participativo (PEP), se han establecido el cumplimiento de ciertas etapas para su elaboración, entre las que se señalan las siguientes:

- Verificación del interés del GAD: Garantizar la participación de los actores locales de abrir espacios y además participar en el proceso de elaboración del PEP, así el compromiso de las autoridades en la implementación del plan.
- Elaboración de la Línea Base: De manera previa a iniciar la elaboración del PEP, es recomendable conocer la situación del municipio, a fin de contar con un punto de partida que ayude a identificar los avances que se generen durante el proceso de planificación.
- Conformación de un Equipo Técnico: El propósito es integrar un equipo técnico responsable, que participe en la elaboración del plan de trabajo, con el objeto de apoyar directamente el desarrollo de las actividades de elaboración del PEP. Es recomendable que el equipo técnico este conformado por líderes municipales, concejales y actores predominantes dentro de la comunidad.
- Diagnóstico Territorial: Es poder identificar las necesidades tanto urbanas como rurales, así como las posibles soluciones que se puedan generar, desde la vivencia de los ciudadanos.
- Construcción de la Visión Estratégica: Para este proceso de construcción del PEP, es necesario convocar a los representantes de las organizaciones territoriales, sectoriales o gremiales, con presencia en el municipio, dentro de la reunión se deben abordar temas y problemas críticos del sector y se definirán las grandes directrices municipales para el largo plazo.

- Diagnóstico Sectorial: Una vez identificadas las necesidades sectoriales por cada eje temático, es importante formular la respectiva estrategia, en la cual se definirán los objetivos, políticas sectoriales, así como los programas y proyectos a desarrollarse.
- Diagnóstico Institucional: El objetivo es poder identificar con la participación de los funcionarios municipales los principales aspectos que deben ser mejorados, así como proponer recomendaciones que sean necesarias implementar en las áreas administrativas, financieras, planificación y servicios.

10. Buen Gobierno Municipal.

De acuerdo a la documentación existente, se establece que los Municipios deben cumplir varios requisitos claves cuya característica central, es la gestión participativa para acceder a las prácticas del Buen Gobierno Municipal. A continuación un detalle de los requisitos:

- a. El Liderazgo Democrático del Alcalde y Concejales.
- b. Desarrollo de los Recursos Humanos y Trabajo en Equipo.
- c. Participación Ciudadana y de la Sociedad Civil.
- d. Coordinación con Instituciones Públicas y Alianzas con las Empresas Privadas.
- e. Cultura Cívica de Confianza.

El literal c, es donde se ubica a la Planificación y el presupuesto. Actualmente, las municipalidades y Consejos Provinciales no cuentan con planes de desarrollo que han sido elaborados en consulta con la comunidad y son ejecutados con presencia o permanente involucramiento ciudadano. La limitación mayor de la planificación actual, además de su carácter tecnócrata y vertical, es que se detiene en la consulta previa de los actores. Luego viene una larga etapa de espera para la ejecución.

Las buenas prácticas de gobierno municipal, podemos definir las como aquellas ideas que generan soluciones a problemas a través de un conjunto de acciones estructuradas de elementos novedosos y/o tradicionales en mejoras tangibles y de impacto en las metas buscadas; pueden ser en la cobertura y calidad de la prestación de los servicios públicos; en la administración municipal y fortalecimiento institucional; en el desarrollo municipal y gestión financiera; en las relaciones gobierno - sociedad; en la promoción y cuidado del medio ambiente; en la comunicación e información municipal.

La confianza es condición clave para lograr el desarrollo económico y sostenido, sin ambiente de confianza entre personas e instituciones públicas y privadas, es difícil lograr dinamismos económicos estables de ahorro, inversión e iniciativa productiva.

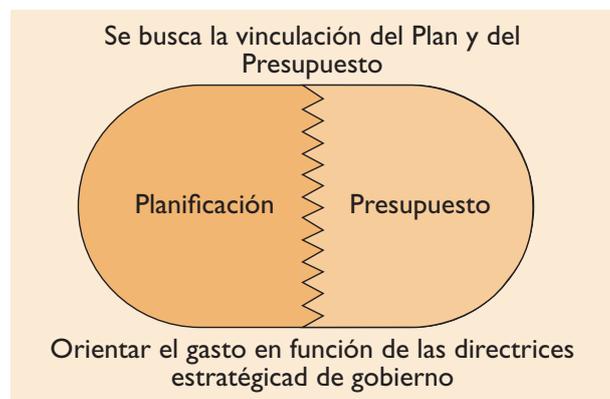
Presupuesto dentro del Buen Gobierno Municipal

Un presupuesto es siempre una instancia de definición y decisión política; mucho más que una instancia ordenada de gastos o un acto administrativo, el presupuesto concreta una forma de gobernar y de hacer política. Una vez que se cuenta con el PEP, el primer instrumento que se utiliza para materializarlo es el presupuesto, ya que comprende la inversión municipal. El presupuesto participativo expresa la democratización de la gestión local, dado que refleja las prioridades comunitarias, así como el uso concertado de los recursos a fin de poder hacer posible la equidad social.

El presupuesto es una herramienta valiosa en el buen gobierno, porque vincula el manejo de los recursos financieros a la ejecución del Plan Operativo Anual, bajo la técnica de presupuesto por proyectos y programas que se sistematizaron durante los talleres sectoriales de manera conjunta con la municipalidad.

Como consecuencia, cuando se trabaja con el presupuesto participativo se asegura que los proyectos incluidos se realicen efectivamente. El presupuesto debe ser considerado como un instrumento de política municipal, de planificación a corto y mediano plazo y de racionalización efectivamente.

Gráfico No. 9 Vinculación del Plan y del Presupuesto



Fuente: Flora Rojas - BID

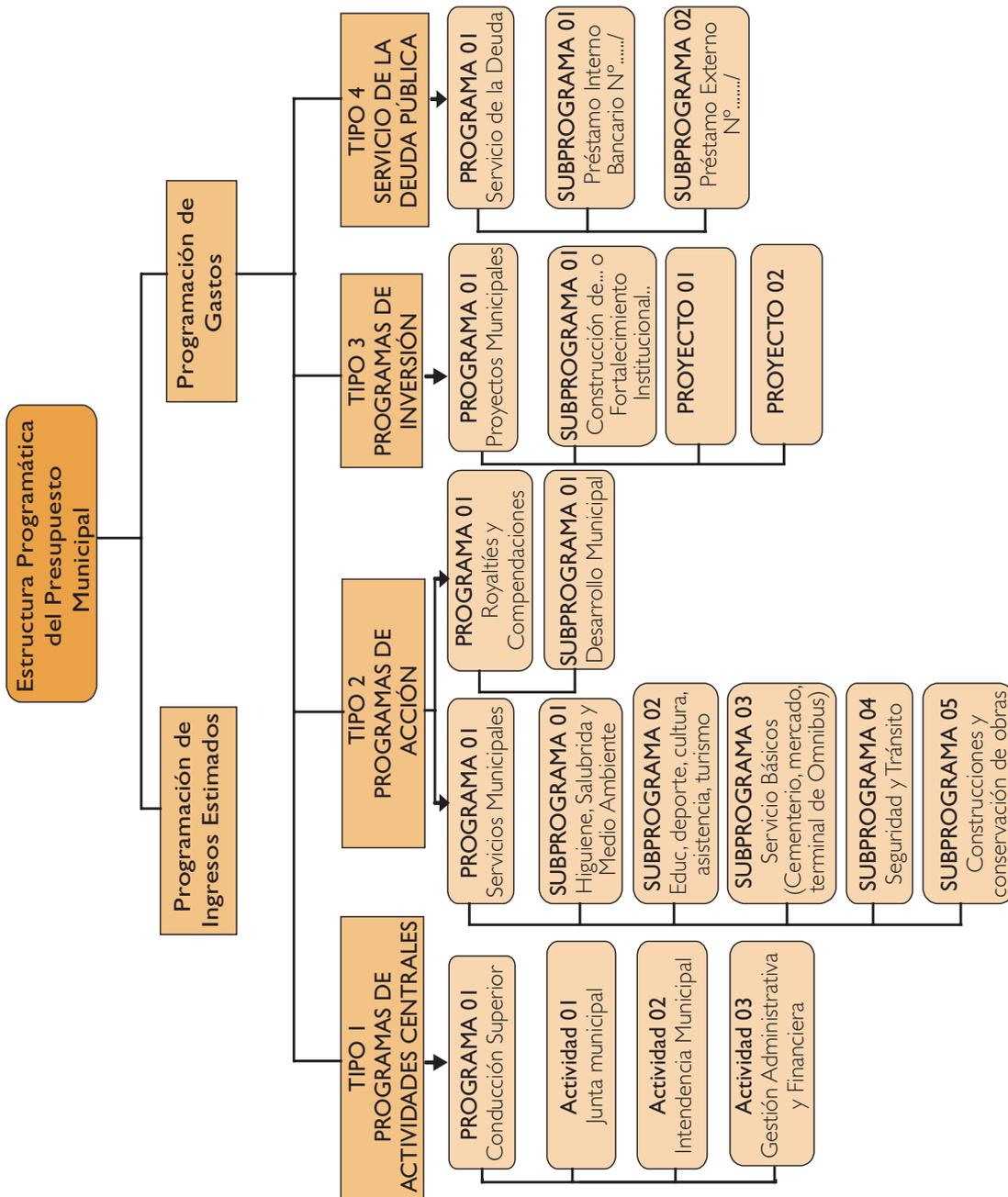
El Presupuesto Municipal elaborado conforme al Plan Estratégico Participativo (PEP), dará resultados altamente positivos para la población, porque ayuda a identificar las fortalezas y debilidades de cada municipio.

Este instrumento permite a los municipios a programar las recaudaciones e inversiones, de acuerdo a los programas y proyectos que se pretenden ejecutar, así como a la capacidad de pago que se tiene. El propósito es conocer las necesidades de financiamiento y la capacidad de endeudamiento a partir del diagnóstico y evaluación de la gestión financiera y de las necesidades básicas insatisfechas de la población.

La Estructura Programática del Presupuesto Municipal es casi uniforme para todas las Municipalidades, solamente varía conforme al tamaño de la Estructura Orgánica porque algunas tienen poco personal y por ende, pocas dependencias.

Gráfico No. 10

ESTRUCTURA GRÁFICA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL ORDENADO POR PROGRAMAS

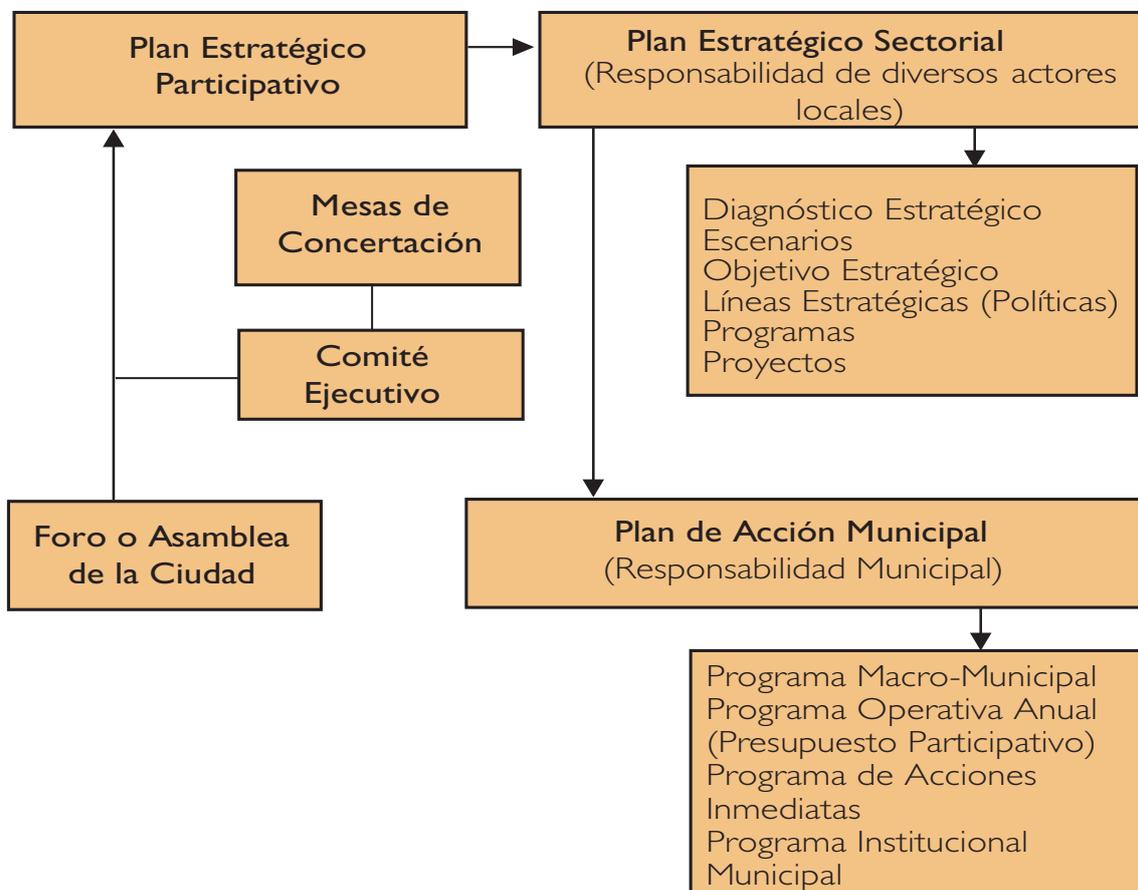


Fuente: Flora Rojas - BID

¿Cuándo un presupuesto es un indicador de “buen gobierno municipal”?

- Cuando en sus procedimientos, alcances y objetivos se ajusta al marco jurídico vigente.
- Cuando es coherente con el plan de gobierno (estratégico y operativo).
- Cuando se han instrumentado formas de participación o incidencia ciudadana por lo menos en algunos niveles o áreas de asignación de recursos – (de los diferentes actores locales)
- Cuando es comunicado y efectivamente comunicable (o sea entendible) por gran parte de la población.
- Cuando es técnicamente solvente en la relación ingresos, egresos, productos y también en la previsión de los imprevistos.
- Cuando es útil, no solo para ordenar los gastos y prever los ingresos.

Gráfico No. II
Esquema Básico de un Buen Gobierno Municipal



Fuente: Flora Rojas - BID

Los talleres participativos permiten conformar el PEP de la Municipalidad, a través de las prioridades comunitarias y este convertirse en el presupuesto participativo.

Las municipalidades están mejor posicionadas en el ámbito nacional, porque sus funciones y actividades son importantes para el desarrollo de las localidades, pero ante el aumento de demanda en obras e infraestructura resultan insuficientes para financiarlos. Las transferencias de recursos por parte del Gobierno Central, coadyuvan en los procesos de concreción del desarrollo municipal, pero aún persisten problemas ante el atraso de los recursos transferidos que impiden cumplir con los planes y programas financiados con dichos fondos.

Finalmente, las municipalidades deberían dar inicio a acciones de integración para el seguimiento del PEP, dado que permite involucrar a los ciudadanos en este proceso que requiere un mecanismo permanente de participación, en el que se encuentren adecuadamente representadas las organizaciones territoriales y sectoriales, junto a las autoridades locales.

II. Retos y desafíos para los gad's bajo el nuevo esquema que plantea el COOTAD.

La Constitución de la República del Ecuador del año 2008 estableció un nuevo modelo de descentralización en el Ecuador, presentando cambios y desafíos en los principales aspectos:

- Se establece que por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales: los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas (CTI's);
- Con relación al financiamiento de los gobiernos autónomos descentralizados, se establece que los mismos generarán sus propios ingresos y participarán de al menos el 15% de los ingresos permanentes y de un monto no inferior al 5% de los ingresos no permanentes correspondientes al Estado Central, excepto los de endeudamiento público;
- Incorpora, además, los siguientes criterios para la distribución de recursos entre los GAD's: tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional del Buen Vivir y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado;
- Se determina que las competencias que asuman los GAD's serán transferidas con los correspondientes recursos (no habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes);
- Estipula que los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los GAD's serán cuantificados por parte de un organismo técnico (Comisión de Costeo del CNC);

- Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica;
- Con endeudamiento público se financiarán exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago;
- Los GAD's se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado;

Adicionalmente, la Carta Magna incorpora nuevas competencias no descentralizables desde el nivel central con respecto a la Constitución 1998 y define competencias exclusivas para los gobiernos regionales, provinciales, distritos metropolitanos, municipales y parroquias rurales.

12. Fuentes de Financiamiento de los GAD's para la gestión de sus competencias.

Hasta hace menos de un año, existían alrededor de 19 leyes que proveían recursos a los gobiernos seccionales a través de preasignaciones de los ingresos del Gobierno Central, las cuales no tenían ninguna vinculación con el traspaso de competencias, entre las que se señalan las siguientes:

- Tres leyes generales, de gran importancia monetaria para los gobiernos seccionales: Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO), FODESEC y Ley de distribución del 15% a los Gobiernos Seccionales, cuya fuente de financiamiento es un porcentaje de los ingresos corrientes del Estado;
- Cuatro leyes cuya fuente de financiamiento son regalías del petróleo y/o porcentajes de la facturación por servicios petroleros a Petroecuador prestados por empresas nacionales o extranjeras. De las cuales, tres benefician a gobiernos seccionales de la zona amazónica;
- Leyes con diversas fuentes de financiamiento: coparticipación en ingresos tributarios nacionales, porcentajes de ingresos de otras instituciones del Gobierno Central, partidas presupuestarias de gasto en el Presupuesto del Estado, etc.

Sin embargo, y a pesar de las diferentes leyes que regían a los GAD's, es importante destacar que el comportamiento fiscal de los GAD's está marcado por dos hechos: (1) la expedición de la Ley del 15% en 1997, que otorga recursos importantes, destinados principalmente a la inversión pública; y, (2) La Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF) que establecía límites de endeudamiento para los GAD's, así como la entrega de información.

A partir de la Constitución del 2008, se determina que la transferencia de los recursos económicos para los gobiernos locales se realizará de manera predecible, directa, oportuna y automática y que no existirá transferencia de competencias sin el correspondiente traslado de recursos, y viceversa.

En este contexto, el Gobierno Nacional con el apoyo de expertos matemáticos y de gremios de las Autoridades locales, elaboró un nuevo modelo denominado A+B, que consiste en establecer una fórmula que permita el reparto de las transferencias, dividiendo así la distribución de recursos en dos tramos:

1. Tomando como base el año 2010, se repartió un tramo igual al entregado a los gobiernos autónomos en ese año, el mismo que comprenderá todas las leyes generales y especiales existentes (total 19) a favor de los gobiernos descentralizados;
2. El monto excedente se repartió utilizando una fórmula de aplicación de cada uno de los criterios constitucionales y de equidad territorial (el tamaño de la población; la densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, capacidad fiscal, esfuerzo administrativo, etc.) de acuerdo con una ponderación definida por la comisión, que se modificará después de dos años, con la actualización de la información originada en el censo de población y vivienda 2010, así como con la información que deberán entregar los organismos pertinentes.

El COOTAD unificó las diferentes normas que existían para los GAD's y estableció de manera única, un marco que regula el tema de financiamiento de los gobiernos locales, también se establecen temas como las fuentes de financiamiento de la gestión descentralizada de competencias de los GAD: los ingresos propios de la gestión y las transferencias del Presupuesto General del Estado.

Ingresos Propios de los GAD's.

En cuanto a ingresos propios, el COOTAD busca optimizar la recaudación de impuestos por parte de los GAD's mediante el traslado y determinación de potestades tributarias para cada nivel de gobierno (con excepción de las juntas parroquiales), como se puede observar en el siguiente detalle:

REGIONES

- Impuestos transferidos: impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones, impuesto a la propiedad de vehículos motorizados, ICE (vehículos motorizados y aviones, helicópteros, motos acuáticas, yates);
- Facultad tributaria para crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras por servicios de su responsabilidad y obras en su territorio.

PROVINCIAS

- Además de ingresos propios, se incluye el beneficio del 0,001% adicional al impuesto de Alcabalas;
- Facultad tributaria para crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras por servicios de su responsabilidad y obras en su territorio.

MUNICIPIOS Y DISTRITOS METROPOLITANOS

- Además de los ingresos propios generados, serán beneficiarios de impuestos establecidos en la ley;
- Facultad tributaria para crear, modificar, exonerar o suprimir tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras por los servicios públicos de su responsabilidad, el uso de bienes o espacios públicos, regulación para la captación de plusvalías. En el caso de los Municipios, sus ingresos propios son los siguientes:

Impuestos municipales	Tasas municipales
Impuesto a los predios urbanos	Agua potable
Impuesto a predios rurales	Matrículas escolares
Impuesto a las alcabalas (1%)	Recolección de basura y aseo público
Impuesto a las utilidades en la compra venta de predios urbanos y plusvalía de los mismos	
Impuesto a los vehículos (propiedad)	Contribuciones especiales de mejoras
Impuesto a los activos totales	
Impuesto de patente anual	
Impuesto a los espectáculos públicos	
Impuesto al juego	

Fuente: COOTAD

PARROQUIAS RURALES

- Ingresos propios: los que provengan de la administración de infraestructura comunitaria y el espacio público.
- Ingresos provenientes de la delegación de otros niveles de gobierno y los que provengan de cooperación internacional, legados, donaciones, y autogestión.

Retos en la Generación de Ingresos Propios.

La mayor parte de municipios de Ecuador son pequeños y las relaciones que mantienen con la comunidad se caracterizan por las visitas y demandas específicas que se receptan en las alcaldías, algunas se atienden y otras quedan pendientes de ejecución. Aunque estas contribuciones cuando se ejecutan intentan mejorar la calidad de vida de la comunidad, no constituye un desarrollo planificado y de impacto en la población. Esto ha derivado en una implementación desordenada de trabajos públicos, sin una planificación a largo plazo.

Dado que los gobiernos locales conocen mejor las necesidades de su población y que los ciudadanos son más capaces de controlar sus actividades y pedir rendición de cuentas, es imprescindible el trabajo participativo de planificación estratégica que se desarrolle, dado que esta herramienta permitirá a la comunidad conocer el nivel de ingresos y gastos que el gobierno local puede desembolsar durante el ejercicio fiscal.

El COOTAD dota de una capacidad generadora de ingresos propios mucho más amplia de la que existía anteriormente, a través de los tributos y tasas que las regiones, provincias, municipios y distritos metropolitanos y parroquias rurales pueden desarrollar; se abre un nuevo espectro de necesidades básicas insatisfechas que se deben ejecutar; a fin de justificar el recargo impositivo que se genere.

En este marco, la planificación y el presupuesto participativo incrementan el poder político de los gobiernos locales más pequeños, asegurando una distribución más equitativa de los recursos públicos que los GAD's pueden generar. La vigilancia activa de los ciudadanos prioriza la participación en términos de implementación de proyectos, analizados y seleccionados por ellos mismos, lo cual aumenta sus incentivos para informarse e involucrarse.

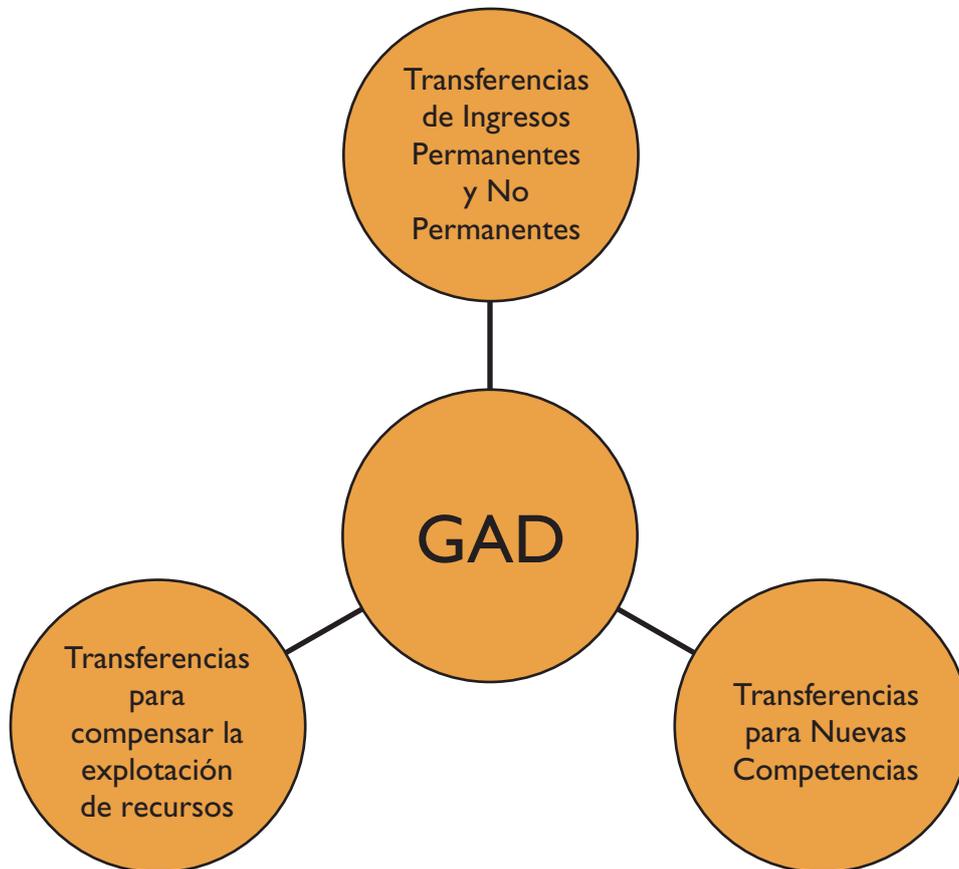
Como se observa, los GAD's no solo tienen retos financieros que afrontar, sino también que existe la necesidad de fortalecer cada día más la capacidad técnica y operativa, lo cual permitirá una ejecución ágil y oportuna de los planes estratégicos que los actores locales se planteen ejecutar con los diferentes sectores.

Transferencias del Presupuesto General del Estado a los GAD's.

Las transferencias son un instrumento importante para la implementación de objetivos nacionales y para cerrar las brechas fiscales que las asignaciones de responsabilidades de gasto y de ingresos dejan bien por problemas de diseño ó bien debido a las disparidades económicas que existen entre distintas regiones de un país.

El COOTAD establece un esquema simple y generalizado de transferencias del presupuesto general del Estado para todos los niveles de gobierno: i) transferencias para la equidad territorial; ii) transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias; y, iii) transferencias para compensar a los GAD's en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables.

Gráfico No.12
Esquema del Nuevo Sistema de Transferencias



Para el caso de los Gobiernos Autónomos de la Provincia de Galápagos, el COOTAD en su Art. 196 establece que tendrán un incremento del 100% de los valores que resulten de la aplicación de los criterios constitucionales para la asignación de transferencias. Dicho monto se deducirá del valor global a ser entregado a los GAD's⁶⁹.

Transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes.

El objetivo de la transferencia en mención, es garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos, relacionados con las competencias exclusivas de cada nivel de GAD, a todos los ciudadanos y ciudadanas del país, independientemente del lugar de su residencia para lograr equidad territorial. Los GAD's participarán del 21% de ingresos permanentes y del 10% de los no permanentes del Presupuesto General del Estado.

Cuando un GAD reciba una competencia por delegación, recibirá también los recursos correspondientes que deberán ser equivalentes a las transferencias obligatorias que realizaba el gobierno central a los GAD con base en las compensaciones y leyes de creación de fondos especiales vigentes antes de la promulgación del Código.

⁶⁹ Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Art. 196

Los recursos se distribuirán conforme a la población, un criterio de distribución por partes iguales, la densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y un índice de cumplimiento de los objetivos de la planificación nacional y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado. Estas transferencias podrán financiar hasta el 30% de gastos permanentes y un mínimo del 70% de gastos no permanentes necesarios para el ejercicio de sus competencias exclusivas con base a la planificación.

Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.

Transferencias para financiar nuevas competencias.

El objetivo de la transferencia para financiar nuevas competencias, es la de garantizar que los GAD's pueden asumir paulatinamente nuevas competencias, las mismas que estaban siendo desarrolladas por el Gobierno Central, bajo el principio de equidad territorial. Estas transferencias serán financiadas por lo menos con los mismos recursos que el Gobierno Central ha destinado históricamente para el ejercicio de estas competencias, calculado en base al promedio de los últimos cuatro años.

Las transferencias que se recepen bajo este mecanismo, solo podrán utilizarse para financiar el ejercicio de las nuevas competencias que asuman los GAD's. Para determinar los recursos a transferir, la comisión de costeo de competencias considerará los siguientes criterios:

- a. Estándares mínimos de prestación de bienes y servicios públicos de la nueva competencia y sus costos estándares relacionados;
- b. Estimación de posibles ingresos propios relacionados con la competencia a transferir;
- c. Cuantificación de la asignación del gasto actual que realiza el Gobierno Central por estas competencias, ajustado por criterios sectoriales y territoriales relacionados con cada competencia;
- d. Determinación de la brecha de financiamiento y del índice de equidad; y,
- e. Fijación del monto a transferir por habitante y total.

Transferencias para compensar a GAD donde se exploten recursos no renovables.

El objeto de esta transferencia es compensar a los GAD's por la explotación de recursos naturales no renovables, los efectos negativos de su explotación y la disminución del patrimonio nacional. Las transferencias podrán utilizarse para: a) desarrollo humano y protección de la naturaleza y el ambiente (sin que esto implique la evasión de las responsabilidades de prevención, mitigación y reparación de los daños ambientales y sociales);

y, b) financiamiento de egresos no permanentes que generen directamente acumulación de capital o activos públicos de larga duración, en los territorios donde se produzcan estos impactos (infraestructura pública y de fuentes de energía limpias).

13. Propuesta del Modelo de Equidad en la distribución de transferencias a los GAD

En el marco del proceso de aprobación del COOTAD, la Comisión de Gobiernos Autónomos y Descentralización de la Asamblea Nacional, conformó una comisión interinstitucional técnica, a fin de viabilizar la definición de una fórmula de asignación presupuestaria a los GAD, la cual se incluiría en el COOTAD. La fórmula de asignación presupuestaria a los GAD's fue elaborada por esta comisión interinstitucional y luego consensuada tanto al interior del Ejecutivo, como por la Asamblea Nacional. A continuación se describe la propuesta elaborada por la comisión interinstitucional para la distribución de transferencias a los GAD bajo el modelo de cierre de brechas:

- Se basa tanto en la capacidad fiscal como las necesidades de gasto de los GAD's.
- Se construye alrededor de dos ejes principales: el gasto estandarizado y la capacidad fiscal.
- Busca estimar un gasto estandarizado por habitante que consiste en la determinación de los recursos necesarios de cada gobierno autónomo descentralizado, para cubrir los costos de las competencias que por ley le corresponden ejecutar. Este gasto estandarizado se ajusta a la realidad territorial de cada gobierno subnacional según los criterios establecidos de la Constitución y el COOTAD (tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional del Buen Vivir y del plan de desarrollo de cada gobierno autónomo descentralizado).
- Calcula la capacidad fiscal por habitante que consiste en comparar la generación efectiva de ingresos propios de cada GAD con su capacidad potencial, a fin de incentivar el esfuerzo fiscal.
- Establece la brecha de financiamiento por habitante, es decir, la diferencia entre el gasto estandarizado por habitante ajustado a la realidad territorial es (b) y la capacidad fiscal por habitante es (y).

$$b = g - y$$

- Calcula la transferencia base a cada GAD por habitante como el producto de la brecha de financiamiento por habitante (b) por un porcentaje o índice de equidad (α) definido conforme a la disponibilidad fiscal y al monto total de las transferencias (herramienta de política fiscal).

$$tr = \alpha b$$

- Finalmente, multiplicando la ecuación por la población de cada gobierno local se define la transferencia final que recibe cada GAD.

Dificultades, avances y oportunidades de la fórmula de transferencia.

La normativa actual establece un sistema de transferencias bajo un esquema simple y transparente para todos los GAD's:

- a. Transferencias para equidad territorial;
- b. Transferencias para nuevas competencias; y,
- c. Transferencias para compensar por explotación de recursos no renovables.

De esta forma, establece transferencias de recursos vinculados al ejercicio de competencias, estima costos de competencias y reconoce que los costos varían entre territorios, elementos que constituyen un enorme avance con relación al sistema de transferencias anterior. Sin embargo, la implementación de este modelo de transferencias enfrenta graves inconvenientes sobre los cuales aún es necesario trabajar; a continuación se detalla brevemente los mismos:

- En primer lugar, la aplicación del modelo de brechas no puede dar cumplimiento a varios de los criterios establecidos en la Constitución para la distribución de recursos a los GAD debido a la inexistencia de información sobre criterios tales como: los logros en el mejoramiento de los niveles de vida, el esfuerzo fiscal y administrativo y el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y el plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado;
- Además requiere estimar un costo estándar de las competencias para aplicar el modelo a cada nivel de gobierno. Esto representa un problema en el caso especial de las regiones autónomas, ya que requeriría realizar un ejercicio específico para este caso;
- El modelo enfrenta restricciones constitucionales de tipo político. El factor político que se deriva de la transitoria constitucional 14 que establece que: “el monto de transferencias a los GAD no será inferior al monto asignado en el Presupuesto 2008” determina que, en la práctica, se deba partir del Presupuesto del año en que entre en vigencia el modelo (2010 o posterior) y esto anula los efectos redistributivos del modelo;
- Además, la aplicación del modelo enfrenta fuertes presiones políticas determinadas por la demanda de crecimiento obligatorio mínimo de las transferencias de los GAD con respecto al año anterior; que limitaría la aplicación del principio de equidad territorial.

14. Retos de los GAD's para asumir competencias.

La mayor parte de las transferencias tienen una condicionalidad sumamente amplia, como cual es el destino que van a tener “inversión”, “obras de infraestructura”, “desarrollo” y/o “servicios básicos”. Esto ha permitido, por una parte que los gobiernos seccionales justifiquen

cualquier inversión sin tener en cuenta temas de calidad del gasto y que se registren ciertos gastos corrientes como de inversión.

Las herramientas administrativas y financieras de los gobiernos locales para promover el desarrollo económico local y que estos cuentan con una variedad de instrumentos para crear un clima de negocios apropiado, formular estrategias e impulsar programas, es clave. No obstante, su éxito en la asunción de nuevas competencias depende de una compleja variedad de factores, entre ellos la capacidad de lograr un equilibrio aceptable entre la autonomía de los gobiernos locales en la toma de decisiones y una regulación financiera efectiva de sus gastos y endeudamiento. Esto supone una definición clara de competencias entre los niveles de gobierno, participación conjunta con el sector privado e incorporación de mecanismos efectivos de rendición de cuentas⁷⁰.

Adicionalmente, el segundo reto que afrontan los gobiernos locales en el momento de asumir competencias, es el gran vacío que existe en relación con la capacidad de gestión de los gobiernos locales lo cual se genera principalmente por la falta de personal capacitado; transferencia de tecnología adecuada; sistemas de contratación y gestión; corrupción, entre otros. Estos temas no se pueden ignorar en vista de los nuevos desafíos que impone el COOTAD a los gobiernos subnacionales.

Superar paulatinamente estas barreras que en muchos casos generan retrasos o trabas para que los gobiernos locales asuman competencias, conlleva nuevos desafíos para la mayoría, entre ellos los de promover la cohesión social, generar espacios de participación local, estimular la innovación y manejar las inquietudes e intereses del sector privado y de los gobiernos vecinos, etc.

De igual manera, es importante apoyar procesos de desarrollo institucional que comprendan la formación y capacitación de recursos humanos, los mismos que permitan dar respuesta en el corto y mediano plazo a una gestión participativa, el mejoramiento de la gestión organizacional y la creación y adecuación de marcos normativos locales, también son relevantes. Si a esto sumamos, el fomento de mecanismos internos de control de la gestión como auditorías de gestión administrativa-financiera, reforzamiento de la normatividad y reglamentos de funciones, coadyuvaríamos a un fortalecimiento de la gestión local.

15. Los ingresos públicos.

De manera general, los ingresos públicos pueden definirse como todas aquellas entradas de dinero que recibe el Estado y que le permiten financiar las necesidades de la colectividad, es decir, que le permiten financiar el gasto público y cumplir su función dentro de la sociedad. Existen varias definiciones propuestas por diferentes autores que han estudiado el tema, entre las que se pueden señalar la del caso de Valdés Costa (citado por Fariñas, 1986, pág. 48), quien señala que los ingresos públicos “son las entradas de dinero a la Tesorería del Estado, cualquiera que sea su naturaleza”; por su parte, Sáinz de Bujanda define los ingresos públicos como “las cantidades de dinero que el Estado y los demás organismos públicos procuran para cumplir los fines que en cada momento histórico tienen asignados” (citado

⁷⁰ Rafael de la Cruz, Carlos Pineda, Caroline Posch, Descentralización y Desarrollo Económico y Local - BID

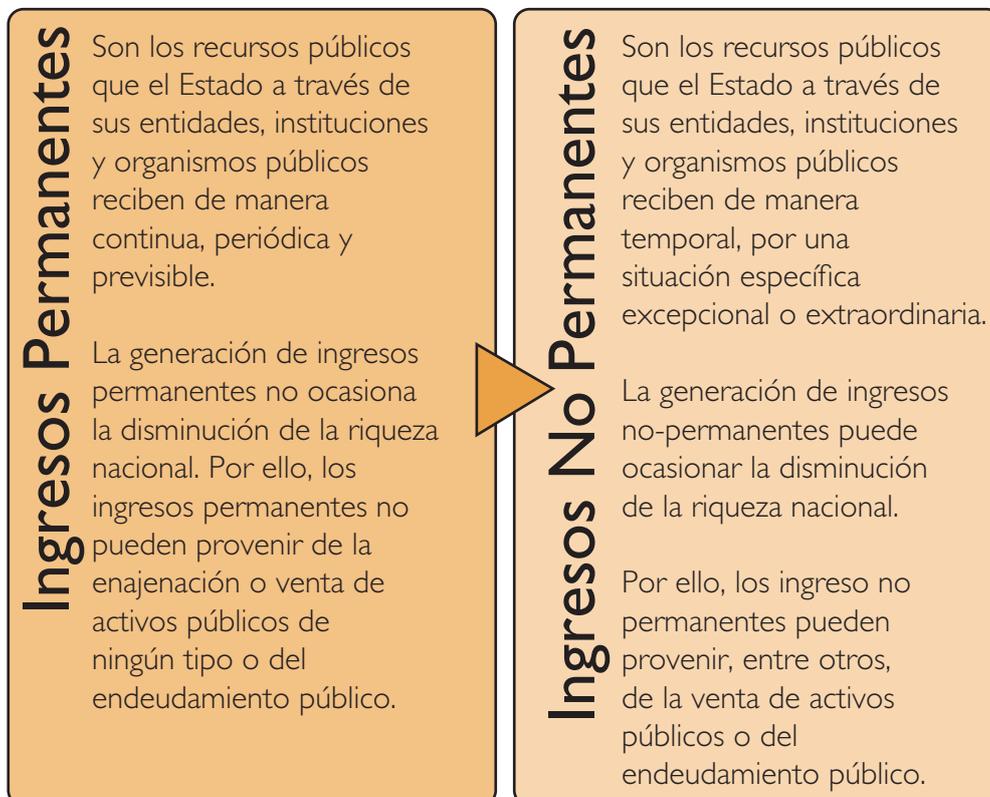
por Fariñas, 1986, pág. 49). Los autores antes mencionados coinciden en la idea de que el Estado recauda ingresos públicos de acuerdo a la potestad legal que tiene, con el objeto de cumplir con un conjunto de fines dispuestos generalmente en la Constitución.

El ingreso es un aumento del patrimonio neto como resultado de una transacción. En el Clasificador Presupuestario de Ingresos del Sector público del Ministerio de Finanzas de Ecuador, también se incorporan aquellos hechos económicos que producen disminución de activos como las ventas de activos no financieros, o incrementos en el pasivo ocasionados por colocaciones o recepción de desembolsos por financiamiento público.

El Ministerio de Finanzas del Ecuador, establece que el ingreso debe registrarse en base devengado, es decir, cuando ocurren las actividades, transacciones u otros eventos que generan el derecho a recibir los impuestos u otros tipos de ingresos.

El Código de Planificación y Finanzas Públicas establece en su Art. 78 que los ingresos fiscales se clasificarán en ingresos permanentes y no permanentes, sin que esto afecte la agrupación que pueda generarse con fines de análisis presupuestario y estadístico.

Cuadro No. 6 **Definición de Ingresos Permanentes y No Permanentes**



Fuente: Código de Planificación y Finanzas Públicas – Art. 78

La clasificación de ingresos permanentes y no permanentes suele presentarse también bajo la denominación de ingresos corrientes (correspondiente a los permanentes) e ingresos de capital (no permanentes).

En este sentido, y conforme lo menciona el Art. 78 del Código de Planificación y Finanzas Públicas, el Ministerio de Finanzas del Ecuador procedió a clasificar los ingresos de acuerdo a la fuente presupuestaria de donde se originen, estableciéndose las siguientes categorías: corriente, inversión y capital y financiamiento.

Cuadro No. 7
Naturaleza Económica del Ingreso

Naturaleza Económica:	Corriente	Inversión y Capital	Financiamiento
INGRESOS	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos • Tasas y contribuciones • Venta de bienes y servicios • Rentas de inversiones y multas • Transferencias • Otros Ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de activos no financiero • Recuperación de inversiones • Transferencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento público • Saldos disponibles • Cuentas pendientes por cobrar

Fuente: Finanzas Subnacionales – BEDE

Ingresos Corrientes

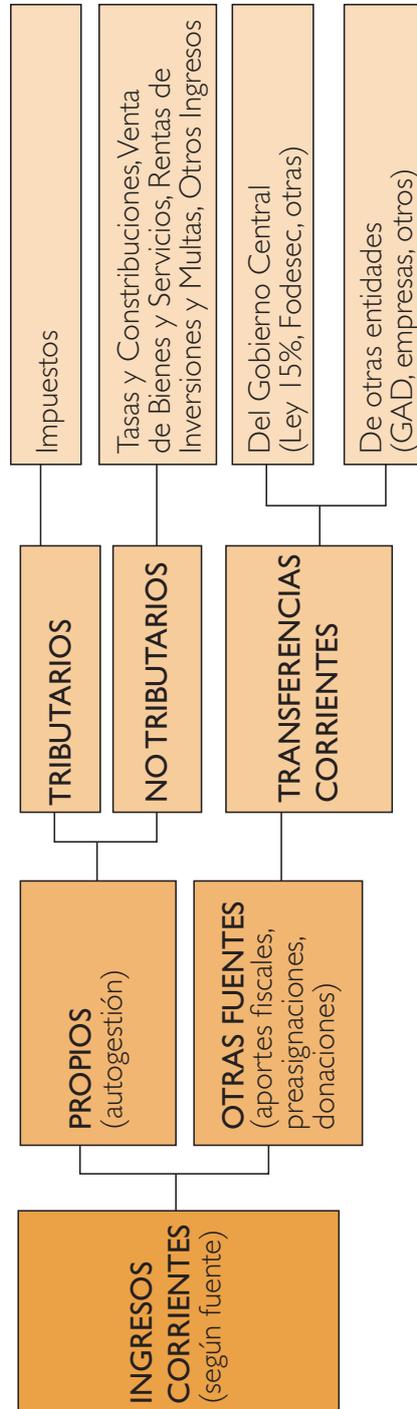
La definición que generalmente se otorga a los ingresos corrientes, es que estos provienen de fuentes recurrentes, sean o no tributarios, petroleros o no petroleros. El clasificador presupuestario de Ingresos del Sector público de Ecuador, establece que los ingresos corrientes “provienen del poder impositivo ejercido por el Estado, de la venta de sus bienes y servicios, de la renta de su patrimonio y de ingresos sin contraprestación. Están conformados por los impuestos, fondos de la seguridad social, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios de consumo, rentas de sus inversiones y multas tributarias y no tributarias, transferencias, donaciones y otros ingresos.⁷¹”

Ingresos Corrientes de los GAD's.

En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's), los ingresos corrientes pueden provenir de varias fuentes como la autogestión, aportes fiscales, preasignaciones establecidas en leyes y demás. La Constitución de la República genera el principio sobre el cual los GAD'S receptorán las transferencias provenientes del Gobierno Central, mientras que el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), norma el esquema sobre el cual se asignarán dichas transferencias a cada GAD, así como los impuestos, tasas y contribuciones que cada uno puede fijar.

⁷¹ Ministerio de Finanzas del Ecuador, Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector público

Gráfico No.13
Estructura del Ingreso Corriente en el GAD



Fuente: Finanzas Subnacionales – BEDE

Como se evidencia, dentro de la estructura del ingreso corriente están los ingresos tributarios y no tributarios que puedan fijar los GAD's de acuerdo a la normativa legal. En el caso de los Municipios son los entes que tienen un nivel mayor de atribución tributaria para establecer impuestos, como las que se detallan a continuación:

- Propiedad Urbana y Rural
- Alcabalas
- Vehículos
- Patentes
- Espectáculos Públicos
- Utilidad por la compra y venta de bienes inmuebles

Los Consejos Provinciales son el segundo ente que generan ingresos en base a impuestos y contribuciones, el Art. 90 de la Ley de Régimen Provincial establece las fuentes sobre la cual se generarán recursos, las cuales se detallan a continuación:

- Tasas por servicios
- Multas que imponga el Consejo o el Prefecto
- Herencias, legados y donaciones
- Impuestos creados o que se crearen especialmente a favor:

Finalmente, se encuentran las Juntas Parroquiales que no cuentan con capacidad generadora de establecer impuestos, sus ingresos provienen únicamente de:

- Administración de infraestructura comunitaria
- Administración del espacio público parroquial
- Cooperación Internacional
- Legados
- Donaciones
- Actividades de Autogestión
- Transferencias que a su favor efectúe otro nivel de Gobierno Autónomo

Ingresos Tributarios en los Municipios.

Los ingresos tributarios son los recursos que se generen de la capacidad que tienen los municipios de cobrar a sus contribuyentes, sean estas personas naturales y jurídicas, sin que exista una contraprestación directa, divisible y cuantificable en forma de bienes o servicios, conforme le ampare la normativa legal vigente. La tarifa que los municipios fijen a sus impuestos, depende del manejo municipal, a continuación un detalle de los mismos.

Cuadro No. 8
Detalle de Tarifa Impositiva por Tipo de Impuesto

Propiedades Urbanas	Se aplicarán un % que oscilará entre un mínimo de 0.25 por mil y un máximo del cinco por mil que será fijado mediante ordenanza por cada concejo municipal.
Propiedad Rural	Se aplicarán un % que oscilará entre un mínimo de 0.25 por mil y un máximo del tres por mil que será fijado mediante ordenanza por cada concejo municipal.
Alcabalas	1% sobre el valor del predio o bien.
Vehículos	Tarifa impositiva fijada en la LRM (base Imponible SRI).
Patentes	La tarifa mínima será de diez dolares y la máxima de cinco mil dólares, será fijado mediante ordenanza.
Espectáculos Públicos	10% sobre el precio de las entradas vendidas.
Utilidad compra-venta de bienes inmuebles	10% sobre las utilidades de las ventas de los bienes inmuebles.

Fuente: Finanzas Subnacionales – BEDE

El hecho de que cada Municipio pueda establecer el impuesto que estime necesario para contar con los recursos que le permita desarrollar sus actividades, otorga la autonomía administrativa – financiera. Conforme lo señala el estudio realizado por el Banco del Estado para el período 1993 – 2008, dentro de los ingresos tributarios totales, los que mayor participación tuvieron fueron el impuesto a los predios urbanos (14%), a los activos totales (8%), alcabalas (5%), patentes (5%) y multas e intereses (4%).

Cuadro No. 9
Composición de Ingresos Tributarios de los Municipios

	Promedio 1993 - 1999	Promedio 2001 - 2008	Promedio 1993 - 2008
Ingresos Propios	100%	100%	100%
Tributarios	48%	41%	45%
Imp Utilida Venta IMB Urbanos	2%	1%	2%
A los precios Urbanos	16%	11%	14%
A los predios Rurales	2%	2%	2%
Registro	3%	1%	2%
A los Activos Totales	7%	9%	8%
Alcabalas	6%	5%	5%
Patentes	4%	6%	5%
Multas e Intereses	6%	2%	4%
Otros Tributarios	3%	4%	4%

Fuente: Finanzas Subnacionales – BEDE

Ingresos No Tributarios de los Municipios

Se definen como ingresos no tributarios a los recursos provenientes de la contraprestación de servicio específico, lo constituyen las tasas, contribuciones especiales o de mejoras, venta de bienes y servicios, rentas provenientes del patrimonio, multas y otros.

Entre los principales servicios que el Municipio puede ofertar y sobre los cuales puede establecer una tarifa se encuentra los siguientes: (i) aprobación de planos; (ii) Agua Potable y Alcantarillado; (iii) Recolección de Basura; (iv) Control de Alimentos; (v) Control y habilitación de comercio e industrias; y (vi) otros.

La cifras expuestas en el documento denominado Finanzas Subnacionales del Banco del Estado, detalla la participación que cada una de las categorías integrantes de los ingresos no tributarios tuvieron en el total durante el período 1993 – 2008. Entre las principales fuentes del ingreso no tributario que influyeron en el promedio en el total, se encuentran las tasas que se ubicaron en el 20%, contribución de mejoras 7% y derechos por inscripción de registro en el 3%.

Cuadro No. 10
Composición de Ingresos No Tributarios de los Municipios

	Promedio 1993 - 1999	Promedio 2001 - 2008	Promedio 1993 - 2008
Ingresos Propios	100%	100%	100%
No Tributarios	49%	56%	52%
Tasas	20%	20%	20%
Contribución especial de mejoras	5%	9%	7%
Derechos por inscripción y registro	1%	4%	3%
Rentas e Inversiones (Intereses y Utilidades)	5%	1%	3%
Arrendamientos	5%	4%	4%
Multas, Intereses y Varios	1%	1%	1%
Otros no Tributarios	13%	14%	13%

Fuente: Finanzas Subnacionales - BEDE

Transferencias

Las transferencias corrientes son fondos que no exigen una contraprestación de un bien o servicio, por lo general provienen del Gobierno Central y están respaldados en una norma o ley. El Art. 192 del COOTAD establece que los gobiernos autónomos descentralizados participarán del 21% de ingresos permanentes y del 10% de los no permanentes del Presupuesto General del Estado.

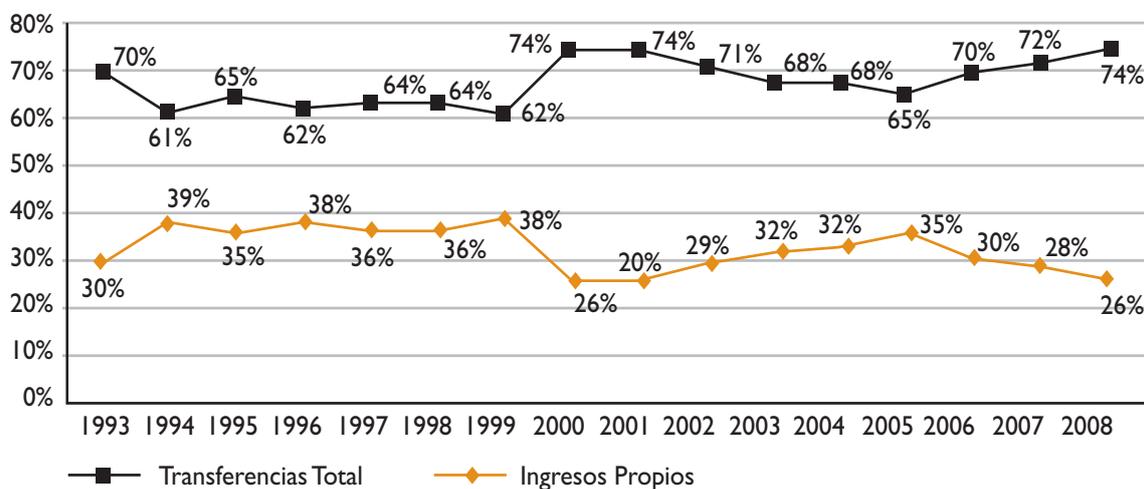
Adicionalmente, señala que del total del monto a transferir el 27% será para los Consejos Provinciales, 67% para los Municipios y Distritos Metropolitanos y el 6% para las Juntas Parroquiales.

El Gobierno Central asignará los recursos correspondientes a las transferencias considerando criterios como el tamaño, densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, así como el nivel de cumplimiento de las metas previstas en el Plan Nacional del Buen Vivir.

Del total de las transferencias receiptadas por el Municipio, únicamente el 30% será considerado como corriente y servirá para financiar gastos permanentes.

De la data que mantiene el Banco del Estado de los Municipios respecto a los ingresos totales que generan o receiptan los Municipios, se observa que desde el período 1993 hasta la presente, la dependencia de las transferencias que se receiptan desde el Gobierno es alta, en promedio se durante el período 1993-2008 se ubica en 68%.

Gráfica No. 14
Evolución de las Transferencias de los Municipios



Fuente: Finanzas Subnacionales - BEDE

Para el Ecuador, un país netamente petrolero que depende intrínsecamente del precio del crudo en el mercado internacional para financiar las necesidades de sus demandantes, incluidos los GAD's, es importante considerar la posibilidad que el nivel de dependencia del Gobierno Local hacia el Gobierno Central vaya disminuyendo, a fin de que cada uno asuma el reto de fijar, aumentar los impuestos que requiere para promover los diferentes proyectos que son necesarios dentro de cada comunidad, asumiendo la ventaja y el riesgo que no solo conlleva ejecutar la obra, sino también encontrar la fuente de financiamiento.

De acuerdo a un estudio del Banco Central⁷², se señala que los municipios del Ecuador no realizan esfuerzos por obtener ingresos propios que les permitan cubrir con sus necesidades de funcionamiento". El economista Martín Krause explica en su libro Descentralización que la alta dependencia de las transferencias del gobierno central convierte a los municipios en "mendigantes de los funcionarios centrales". Krause señala que en este sistema "los gobiernos locales eluden la políticamente desagradable tarea de recaudar impuestos entre sus votantes; y evitan también los efectos de la competencia intergubernamental que se originaría en el caso de que financiaran todos sus gastos con sus propios impuestos y mostrarán, por lo tanto, distintos niveles de carga fiscal".

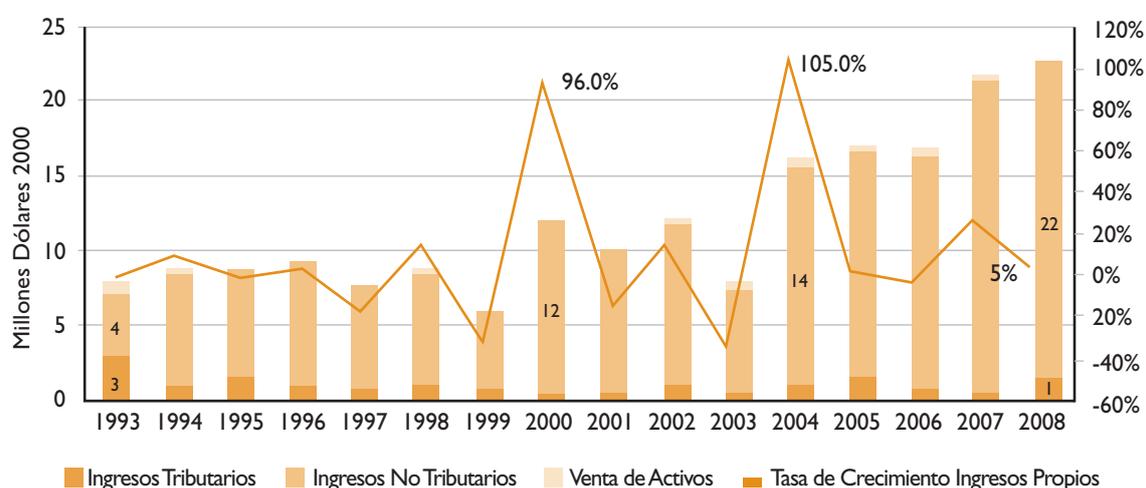
En este marco surge el reto de que las cabezas máximas de los GAD's deben ofertar servicios de calidad a fin de poder generar las tarifas adecuadas a los mismos, de igual manera, establecer propuestas que incentiven la participación de los actores privados en el desarrollo de actividades dentro de la comunidad. Lo importante es que cada municipio tenga la libertad de decidir qué impuestos necesita para financiar los servicios públicos que sus ciudadanos demandan, incurriendo directamente en el costo político de elevarlos si es necesario.

⁷² Notas de Trabajo del Banco Central del Ecuador - 2005

Ingresos Propios de los Consejos Provinciales.

Como se mencionó anteriormente, los Consejos Provinciales reciben ingresos tributarios, principalmente, por concepto de la participación del 1 por mil del Impuestos a las Alcabalas (impuesto municipal); e, ingresos no tributarios por: tasas, rentas e inversiones, derechos por inscripción, rentas e inversiones, multas e intereses, contribuciones especiales y otros no tributarios.

Gráfico No. 15
Evolución de los Ingresos de los Consejos Provinciales



Fuente: Finanzas Subnacionales - BEDE

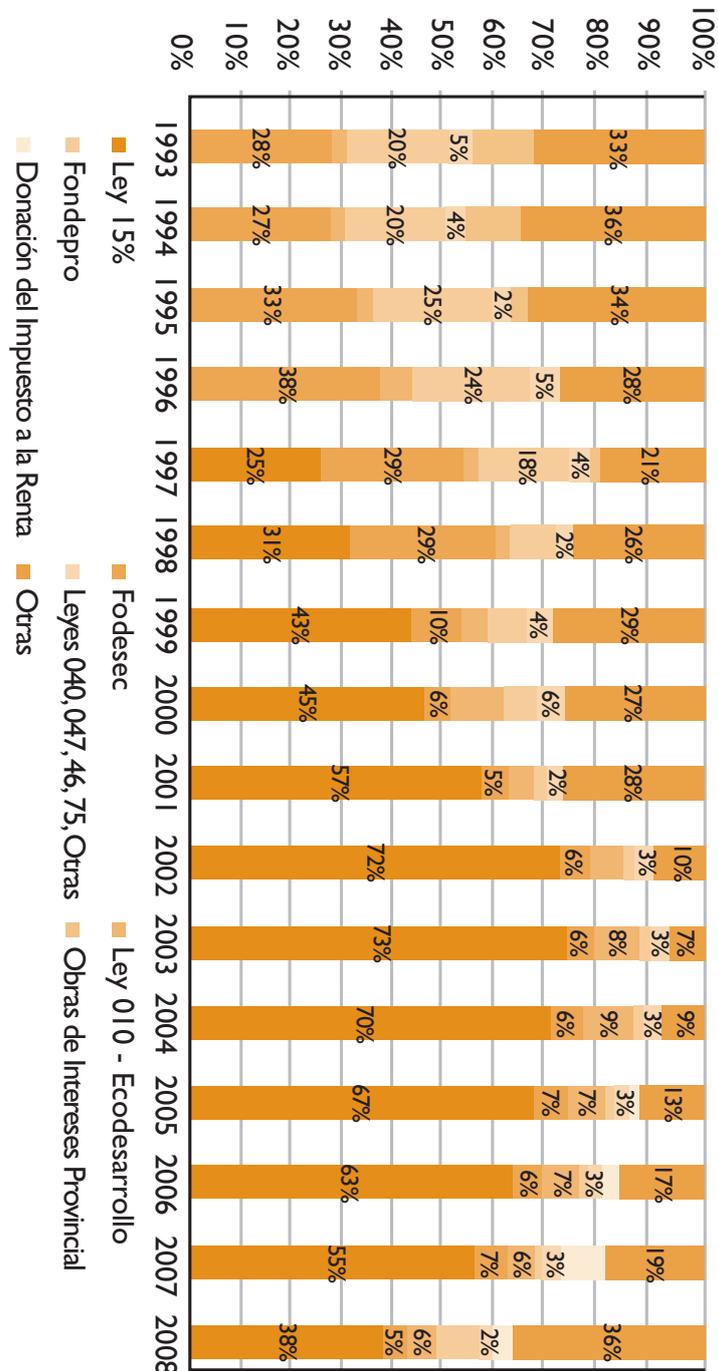
Como se puede observar los ingresos tributarios desde el año 1993 al 2000, disminuyeron su participación de 38% a 5%. Esta situación se produce principalmente por el sin número de reformas legales que se han dado con el objetivo de racionalizar los impuestos municipales, lo que trajo como consecuencia la eliminación de la participación que tenían los Consejos Provinciales en dichos impuestos.

Los principales recursos en los ingresos tributarios provienen de los impuestos de alcabalas, mientras que en los ingresos no tributarios se registran rubros tales como: tasas, renta e inversiones y otros ingresos no tributarios.

Transferencias de los Consejos Provinciales

Hasta el 2010, las transferencias que recibían los Consejos Provinciales provenían de la Ley del 15%, Fondo de Desarrollo Seccional FODESEC, Fondo de Desarrollo Provincial y otras leyes que otorgan recursos a los GAD. Dichos recursos pueden ser destinados para fines corrientes y en su mayor parte para inversión.

Gráfico No. 16
Composición de las Transferencias de los Consejos Provinciales



Fuente: Finanzas Subnacionales – BEDE

Las transferencias que recibieron los Consejos Provinciales hasta antes del año 1997, procedían principalmente del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) aportando con el 38% de las transferencias totales en 1996, entre otras leyes estaban FONDEPRO con el 24%; Ley 10-Ecodesarrollo con el 5% y otras leyes con el 28% (Ley 040, Ley 047, otras).

A partir de 1998 la composición de las transferencias cambia, siendo la Ley del 15% la más representativa con 31%; FONDEPRO el 10%; FODESEC 29%; otras leyes 4% y otras transferencias del Gobierno Central 26%.

Para el año 2008, la Ley del 15% representó el 38%, FODESEC 5%; FONDEPRO 9%; Ecodesarrollo 6%; otras leyes 6% y otras transferencias desde el Gobierno Central por convenios específicos 36%. Desde el año 2005, los Consejos Provinciales reciben transferencias por concepto de donaciones voluntarias del Impuesto a la Renta, las cuales significaron hasta el 8% en el 2007 y 4% en el 2008, estos recursos alcanzaron igual o mayor participación que FONDEPRO y FODESEC en esos años. Sin embargo, y de acuerdo a las reformas legales efectuadas en diciembre de 2007, este procedimiento se elimina, estableciendo que la entrega de los recursos que venían percibiendo las entidades beneficiarias serán anualmente compensados en el Presupuesto General del Estado.

Ingresos de Capital

Los ingresos de capital son aquellos recursos que se receptaron por concepto de ventas de activos y de transferencias que servirán para desarrollar la inversión pública. El Ministerio de Finanzas del Ecuador a través de su Clasificador Presupuestario de Ingresos del Sector público establece que los ingresos de capital “proviene de la venta de bienes de larga duración, venta de intangibles, de la recuperación de inversiones y de la recepción de fondos como transferencias o donaciones sin contraprestación, destinadas a la inversión en la formación bruta de capital”⁷³. (Gráfico No. 17)

Gráfico No. 17
Tipos de Ingresos de Capital

Tipos de Ingresos de Capital		
<p>Venta de activos no financieros</p> <p>Ingresos por ventas de bienes muebles, inmuebles, semovientes, intangibles y otros activos de capital no financiero de propiedad del Estado.</p>	<p>Recuperación de inversiones</p> <p>Ingresos por la liquidación de inversiones en títulos, valores, acciones y participaciones de capital de propiedad del Estado y por la recuperación de préstamos otorgados.</p>	<p>Transferencias de capital</p> <p>Comprenden los fondos recibidos sin contraprestación, del sector interno o externo, mediante transferencias o donaciones, que serán destinados a financiar gastos de capital e inversión</p>

Fuente: Finanzas Subnacionales – BEDE

Al igual que en los ingresos corrientes, los ingresos de capital provienen de fuentes propias y de aportes fiscales como por ejemplo las transferencias. En el caso de ingresos de capital propios tenemos como la venta de activos de capital fijo, venta de existencias y venta de tierras y activos intangibles, a continuación una breve descripción de los mismos:

⁷³ Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector público del Ministerio de Finanzas del Ecuador

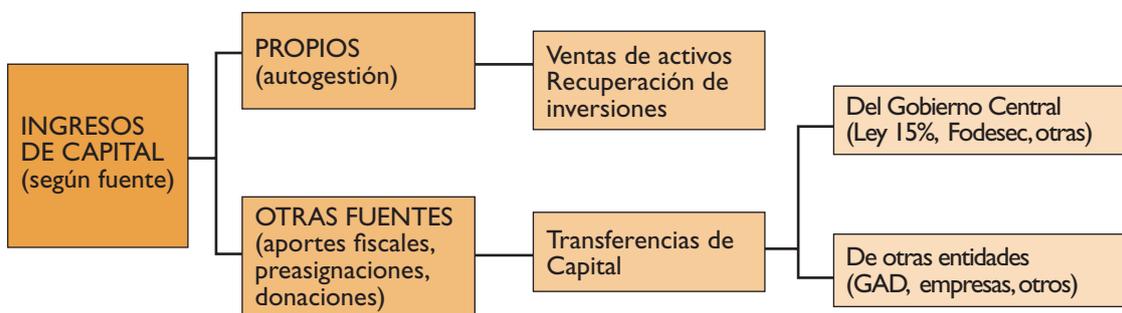
Venta de activos de capital fijo: Esta categoría incluye la venta de edificios residenciales y no residenciales, otras construcciones, equipo de transporte, maquinaria y otro tipo de equipos.

Venta de existencias Corresponde a las ventas que realizan las empresas publicas no financieras de existencias de productos estratégicas, existencias para casos de emergencia y cantidades de excedentes de otra clase de productos.

Venta de tierras y activos intangibles: En esta categoría están agrupadas las ventas de tierras, bosque, aguas y yacimientos subterráneos, aunque no las estructuras o construcciones similares ubicadas en ellos; a más de los activos intangibles, es decir los activos que no tienen contrapartida de pasivos y por tanto no representan créditos contra otros.

En el caso de las transferencias de capital, éstas provienen de los aportes del Gobierno Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, estos recursos se destinan principalmente para financiar obra pública, el COOTAD establece que del 100% de aportes que receipten, el 70% se utilizará para la inversión pública en los gobiernos locales.

Gráfico No. 18
Estructura de los Ingresos de Capital de los GAD's



Fuente: Finanzas Subnacionales – BEDE

16. Principios tributarios en el marco de la capacidad contributiva.

El Art. 5 del Código Tributario concluye que el régimen tributario se presidirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad, a continuación un detalle de los mismos:

Principio de Legalidad.- Significa que no hay tributos sin ley; por lo tanto, este principio exige que la ley establezca claramente el hecho imponible, los sujetos obligados al pago, el sistema o la base para determinar el hecho imponible, la fecha de pago, las exenciones, las infracciones, sanciones, órgano habilitado para recibir el pago, los derechos y obligaciones tanto del contribuyente como de la Administración Tributaria.

Principio de Generalidad.- La generalidad se refiere a que todos los individuos deben pagar impuestos por lo que nadie puede estar exento de esta obligación, por ende, es aplicable universalmente para todos los sujetos que tengan una actividad económica.

Principio de Igualdad.- La uniformidad se traduce en una igualdad frente a la ley tributaria, todos los contribuyentes que estén en igualdad de condiciones deben de ser gravados con la misma contribución y con la misma cuota tributaria, lo que se traduce que ante la Ley todos somos iguales, sin distinción o discriminación alguna.

Principio de Proporcionalidad.- Emanado del principio teórico denominado justicia en la imposición, en este precepto se establece que los organismos fiscales tienen derecho a cobrar contribuciones y los gobernados tienen obligación de pagarlas.

Principio de Irretroactividad.- El régimen tributario rige para lo venidero, no puede haber tributos posteriores con efectos retroactivos.

Principio de no Confiscación.- Este principio nos habla que las contribuciones que el Estado impone no pueden ser confiscatorias, pues las cargas tributarias se deben imponer dentro de un límite racional que no afecta o disminuya el patrimonio del contribuyente.

Principio de Impugnación.- Este principio es muy importante, trascendental y substancial ya que todos los individuos inmersos en el régimen tributario tienen la potestad y el derecho de impugnar aquellos actos o resoluciones que afecten sus intereses; ya sea por vía administrativa al (SRI) o por vía judicial ante el Tribunal Distrital Fiscal.

Principio capacidad contributiva.

La teoría de justicia impositiva tuvo como efecto en Europa el nacimiento del principio de capacidad contributiva. Esta ideología llega a América Latina a mediados de los años 80's, en donde tributaristas como Valdez Costa no tardaron en entender la razón de su inserción "históricamente se ha ido abriendo camino la tendencia doctrinaria de hallar un criterio que justifique ética y jurídicamente ese poder de imposición, en torno del concepto de capacidad contributiva, o facultades económicas del contribuyente, es decir, la posibilidad económica que tiene el individuo de contribuir a financiar los gastos públicos destinados a satisfacer las necesidades colectivas.⁷⁴"

En este marco es evidente que los entes generadores de capacidades impositivas, deben procurar generar una correlación entre la imposición y un índice así sea mínimo de riqueza o de capacidad económica del sujeto obligado.

Varios autores señalan que la capacidad contributiva está condicionada a una exigencia lógica que es la existencia de capacidad económica, sin embargo, es menester advertir que el hecho que un sujeto posea un índice de capacidad económica, ello no garantiza el nacimiento de la capacidad contributiva.

Domínguez de Oliveira menciona que "La capacidad contributiva es un concepto que se comprende en dos sentidos, uno objetivo o absoluto y otro subjetivo o relativo. En el primer caso, la capacidad contributiva significa la existencia de una riqueza sobre la cual se tributa (capacidad contributiva como supuesto de tributación), mientras tanto en el segundo, una

⁷⁴ Valdez Costa, Ramón, Instituciones de Derecho Tributario – 1992.

parte de esa riqueza será objeto de tributación en función a las condiciones individuales (capacidad contributiva como criterio de graduación y límite del tributo).⁷⁵

Tributaristas como Rodolfo Spisso y Valdez Costa afirman que el principio de capacidad contributiva posee dos elementos, uno objetivo que se refiere a la cantidad de riqueza; y, otro subjetivo, la cual relaciona esa riqueza con la persona del contribuyente. En este marco, Spisso menciona que la capacidad contributiva objetiva exige la concurrencia de tres requisitos:

- a. Que el gravamen se aplique a rendimientos netos, esto es que el gravamen recaiga sobre la riqueza disponible. Por ejemplo, cuando se pretende medir la capacidad contributiva en los impuestos al patrimonio, lo indicado es computar la totalidad del patrimonio neto, y no de manera parcializada, esto es computar sólo algunos bienes del activo, o incluso solo los más valiosos;
- b. La continuidad del ciclo productivo, es decir que a pesar de las exigencias técnicas que se impone para la determinación del tributo, se debe garantizar que no exista una total separación entre los diversos períodos impositivos, a fin de no distorsionar la capacidad contributiva;
- c. Que no se sometan a tributación rendimientos ficticios, en consecuencia, se deberá gravar la riqueza efectivamente obtenida, sin hacer uso de presunciones que imputen una riqueza meramente probable.

En cuanto a la capacidad contributiva subjetiva, ésta se relaciona con el mínimo de exento que posibilite al contribuyente a cubrir sus necesidades elementales, para tal efecto es necesario tomar en cuenta los siguientes factores:

- a. Los niveles de costo de vida, los cuales no solo difieren de país en país, son incluso de localidad en localidad;
- b. El grado de desarrollo o de bienes alcanzados por cada sociedad, índice directamente sobre el nivel de vida que se considera mínimo. En tal sentido, no será igual el mínimo vital de un país avanzado con el de un país en desarrollo;
- c. El nivel de la calidad y la cantidad de los servicios prestados por el Estado y el Gobierno Local, puesto que bien se justifica una imposición de más de 50% sobre la renta en países de bienestar como Canadá o Alemania, en los cuales los servicios de seguridad, salud y educación son eficientes; que en países como Ecuador, Bolivia o Nicaragua con bajo nivel de calidad.

En este sentido, se puede evidenciar que cualquier imposición que se desee fijar dependerá de los factores sociales y económicos de cada localidad, la innovación de la capacidad contributiva con fundamento en el “principio de solidaridad”⁷⁶, incluso pudiendo ser incorporado

⁷⁵ Domínguez de Oliveira, Capacidades Contributiva – 1998.

⁷⁶ “Principio de Solidaridad: Sólo se podrá exigir el deber de contribuir a los gastos públicos en la medida que se tenga la capacidad real y efectiva de pagar o solventar dichos gastos.”; Tribunal Constitucional Peruano.

en tributos como las tasas siempre que ese uso sea de manera excepcional y completamente justificado.

Principio de Capacidad Contributiva en Relación a los Tributos.

Impuestos Directos.

Dominguez de Oliveira señala que en esta perspectiva surge el impuesto personal como la tributación justa por excelencia, pues es a través de ella que, la ley se ocupa de las condiciones individuales del sujeto pasivo, se busca la mejor forma para efectivizar la idoneidad económica del contribuyente para sostener la despensa pública sin sacrificar de lo indispensable para su manutención. En el caso del impuesto directo, es evidente la capacidad contributiva, debido a que se observa de manera evidente la existencia de índices de capacidad de pago, en el impuesto a la renta.

Impuestos Indirectos.

Respecto a este tipo de tributo si hay opiniones contradictorias a nivel doctrinario. El índice de Capacidad Contributiva en este tipo de impuestos se genera en el "Consumo o Gasto", así mientras más se consume, más impuestos habrá que pagar y esto es lógico ya que los que más posean, pueden gastar más y así contribuyen de mayor manera con el Estado; a continuación un breve ejemplo:

Tasa: La fijación de la cuantía de la tasa retributiva de los servicios públicos, se toma en cuenta, no sólo el costo efectivo de ellos con relación a cada contribuyente, sino también a la capacidad contributiva de los mismos, representada por el valor inmueble o el de su renta, a fin de cobrar a los menos capacitados una tasa menor que la requerida a los de mayor capacidad, equilibrando de ese modo el costo total del servicio.

Contribución: En lo referente a la contribución de mejoras, esa capacidad contributiva aparece supuesta como un valor agregado y generado por la misma obra realizada por el Estado. Sin embargo, ello no necesariamente es así: en efecto la pavimentación de una ruta que atraviesa un barrio habitado por gente de ingresos medio, no aumenta la capacidad contributiva de sus integrantes, aunque el valor de sus propiedades aumente. "En consecuencia, el beneficio recibido operará como límite del tributo o condición, pero ello no desplaza a la capacidad contributiva que siempre debe estar presente."⁷⁷

Principio de Beneficio y Capacidad de Pago

Algunos autores han cuestionado la capacidad de los gobiernos locales para incrementar sus recursos propios con la base tributaria actual. En particular, se argumenta que el impuesto a la propiedad tiene costos de administración altos y limitaciones políticas para su implementación, que dificultan el recaudo de nuevos ingresos en el corto plazo.

⁷⁷ Tarsitano Laberto

El Estado debe decidir que bienes y que servicios públicos va a suministrar a los ciudadanos con el objetivo de satisfacer sus necesidades sociales y también debe establecer cómo distribuir entre la población el costo de dichos bienes y servicios. Para tomar estas decisiones, el Estado considera dos criterios: el principio del beneficio y el principio de la capacidad de pago.

El principio del beneficio vincula a cada contribuyente de acuerdo a su propia demanda de servicios públicos, o más específicamente de acuerdo al grado en que es beneficiado por la prestación del servicio público⁷⁸.

Ventaja del Principio del Beneficio:

- Sintoniza la política de impuestos con la política de gasto.

Desventajas del Principio del Beneficio:

- Es de aplicación limitada, ya que sólo sirve para financiación de bienes y servicios públicos; no sirve para la función redistributiva del Estado ni para otros gastos generales.
- Es de difícil derivación; la base del beneficio es difícil conocer, por lo tanto, tampoco es aplicable a todos los bienes públicos (Musgrave y Musgrave, 1992).

Cuadro No. 11 Tributados Bajo el Esquema del Principio del Beneficio

Principios de Beneficio	Precios Públicos	Puede utilizar el estado cuando suministra generalmente en régimen de monopolio, bienes y servicios que son demandados por los ciudadanos individual y voluntariamente. Ejemp: Peajes
	Tasas	Contraprestaciones satisfechas por los sujetos por bienes o servicios que son demandados al Estado. Como el anterior solo que dicha demanda es legalmete obligatoria, lo cual la aproxima al impuesto.
	Contribuciones Especiales	No existe demanda individual. No obstante el ámbito de los beneficiarios por la actividad pública aparece perfectamente acotado, así como el coste público correspondiente. Ejem. Obra Pública en Milagro.

Fuente: Centro de Estudios Fiscales – CEFI

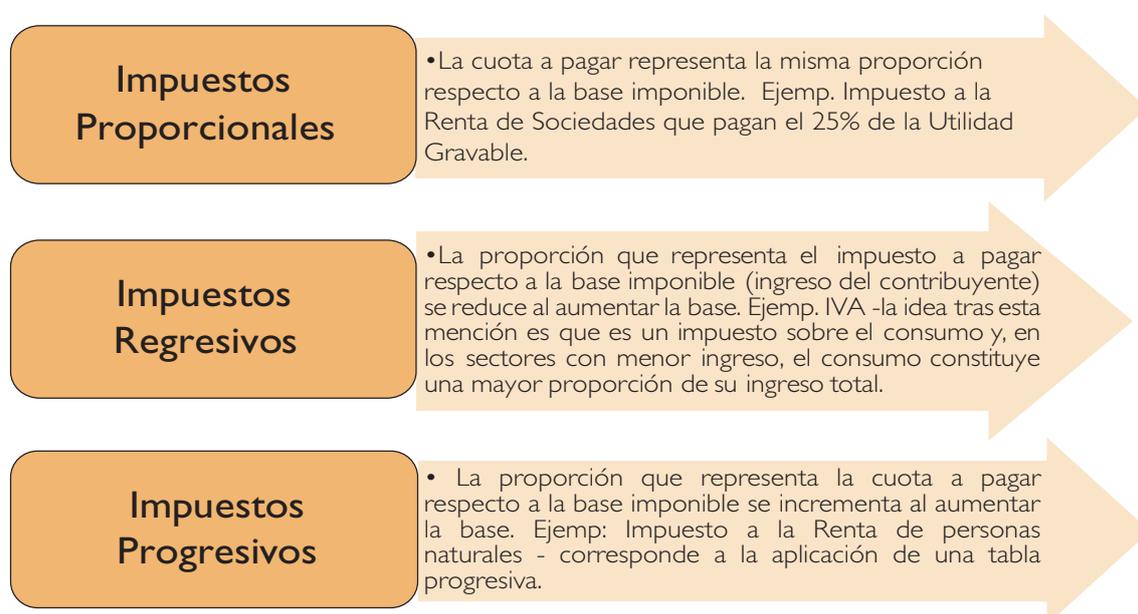
Dado que el principio de beneficio vincula gastos e ingresos, la lógica de la capacidad de pago lleva a separar estos dos elementos, y que se asume que el ingreso y el gasto no son iguales para todas las personas. Este principio argumenta que las personas que más deben recibir del Estado son quienes menos pueden aportar. Este principio respalda políticas de carácter redistributivo.

⁷⁸ Principios de Economía y Finanzas Públicas, Centro de Estudios Fiscales - 2010

S. Mill señaló que para que un impuesto satisfaga los criterios de equidad, se debe identificar las magnitudes de capacidad de pago que el impuesto tenga; un sistema tributario equitativo debería ordenarse de forma que el impuesto satisfecho por cada ciudadano supusiera el mismo sacrificio para todos.

En función del principio de capacidad de pago se pueden definir tres tipos de impuestos a partir de la relación que existe entre las tasas de impuesto y el nivel de ingreso de los individuos, estos son: impuestos proporcionales, impuestos progresivos e impuestos regresivos.

Gráfico No. 19



Fuente: Centro de Estudios Fiscales – CEFI

En el caso ecuatoriano, el IVA es el impuesto que más aporta en la recaudación total. Con el fin de reducir su regresividad, que afecta principalmente a los sectores más vulnerables, las autoridades fiscales del país, incluyeron en la estructura del impuesto, varias exoneraciones en el consumo de servicios sociales como la salud, educación y en la adquisición de bienes de la canasta básica, entre otros. A continuación se detallan los tributos basados en el principio de capacidad de pago⁷⁹.

⁷⁹ Principios Macroeconómicos y de Finanzas Públicas del Centro de Estudios Fiscales.

Cuadro No. 12
Tributos Bajo el Esquema de Capacidad de Pago

Principio de Capacidad de Pago	
Impuestos Indirectos	Impuestos Directos
Si bien formalmente son satisfechos por el vendedor, este trasladará su carga a través del precio de los bienes y servicios vendidos sobre el consumidor (contribuyente).	Recaen directamente sobre las personas que obtienen las rentas o detentan los patrimonios gravados.
<p>Sobre el Consumo</p> <p>Sobre Determinados Consumos</p>	<p>Sobre la Renta</p> <p>Sobre el Patrimonio</p> <p>Contribuciones a la Seguridad Social</p>
<p>Podrán también ser considerados como instrumentos reguladores, ya que a través de su impacto en el precio se busca reducir externalidades negativas que provoca por ejemplo el consumo de cigarrillos y alcohol.</p> <p>Se incluyen en los precios de los bienes y servicios adquiridos por los ciudadanos. La mayor parte de los países han adoptado el impuesto sobre el valor agregado y poco como USA han adoptado este mecanismo.</p>	<p>En muchos países se distingue entre la renta de personas naturales y jurídicas. Sobre las personas naturales se clasifican en el producto (grava independiente-mente: inmuebles, fincas rústicas, rentas del trabajo, rendimientos de cpaíta, etc) o cedulares (grava al sujeto con indiferencia del origen de sus ingresos).</p> <p>Que toman como referencia el valor del patrimonio, pero que operan en realidad como impuestos sobre la renta, puesto que sus tasas suelen ser bajas como para poder ser satisfechas con las rentas que produce el patrimonio.</p> <p>Podría defenderse que las contribuciones están más cerca de las tasas que de los impuestos, ya que se inician con una demanda de seguro por parte de los sujetos que en virtud de la Ley es.</p>

Fuente: Centro de Estudios Fiscales – CEFI

17. Definición del Gasto Público

El gasto es una disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción. Los gobiernos tienen dos funciones económicas generales: asumir la responsabilidad de proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad sobre una base de mercado y redistribuir el ingreso y la riqueza mediante pagos de transferencia.

Para proporcionar bienes y servicios de mercado a la comunidad, una unidad gubernamental puede producir los bienes y servicios y distribuirlos, comprarlos a un tercero y distribuirlos, o transferir efectivo a los hogares para que puedan comprar los bienes y servicios directamente. La clasificación económica identifica el tipo de gasto en el que se incurre por estas actividades. La remuneración a los empleados, el uso de bienes y servicios y el consumo de capital fijo están relacionados a los costos de la producción que realiza el propio gobierno. Los subsidios, las donaciones, las prestaciones sociales y los otros gastos diversos están relacionados a las transferencias en efectivo o en especie y a las compras a terceros de bienes y servicios para entrega a otras unidades.

Según Giuliani Fonrouge, el gasto público es toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económico-sociales. Para poder llevar a cabo los servicios públicos, el Estado debe pagar por esas erogaciones tales que puedan solventar la satisfacción de las necesidades públicas.

Pero estos gastos deben tener un presupuesto de legitimidad y legalidad. La legitimidad se refiere a que el gasto debe responder a la satisfacción de una real necesidad de la sociedad, dado que en un principio el Estado puede gastar en cualquier cosa, pero se espera que el mismo responda a una necesidad de la comunidad. Si el gasto es innecesario se dice que es ilegítimo.

La legalidad está dada porque el presupuesto debe ser aprobado por el Congreso de la Nación, es decir, es una ley. Por eso Villegas dice que son gastos públicos las erogaciones dinerarias que realiza el Estado, en virtud de ley, para cumplir con la satisfacción de las necesidades públicas.

En cuanto a los gastos se los clasifica según el destino que se da a los recursos obtenidos, o sea en qué son utilizados y esto está en función de los insumos requeridos en los procesos administrativos, productivos e inversiones en que son utilizados; por ejemplo, se requerirá mano de obra a la que hay que remunerar, comprar materias primas, incurrir en gastos indirectos, adquirir muebles e inmuebles, realizar inversiones físicas y sociales, y redimir el endeudamiento obtenido.

En algunos países las grandes categorías de gasto se agrupan de acuerdo con criterios económicos, mientras que en otros se identifican los conceptos de gasto principales que especifican su composición y que son necesarios para cumplir los objetivos establecidos en los diferentes programas, pero en general existe una homogeneidad de criterios para clasificar al gasto público.

Cuadro No. 13
Naturaleza Económica del Gasto Público

Naturaleza Económica	Corriente	Inversión y Capital	Financiamiento
Gastos	Gastos en Personal	Gastos de Inversión	Amortización de la Deuda Pública
	Bienes y Servicios de Consumo	Bienes de Larga Duración	
	Gastos Financieros	Inversiones Financieras	
	Otros Gastos Corrientes		Pasivo Circulante
	Transferencias y Donaciones		
	Gastos de Producción		

Fuente: Centro de Estudios Fiscales – CEFI

En el proceso presupuestario, las entidades públicas ejecutan una gran cantidad de operaciones contenidas en los diferentes programas para cumplir sus funciones. Esto conlleva a que las cuentas presupuestarias deben presentarse de tal forma que faciliten la contabilidad gubernamental. Por lo tanto, se hace necesario adoptar un sistema de clasificaciones que ayude a ordenar todo el conjunto de información requerida de manera uniforme y presente, de acuerdo a diversos criterios, los ingresos y gastos del gobierno.

El objetivo de esta clasificación es determinar el objeto del gasto, es decir, para que se gasten los recursos públicos. Este gasto es ejercido a través de diferentes programas, actividades y proyectos, que describen la naturaleza de los servicios del gobierno y la proporción del gasto que se destina a cada tipo de servicio y actividad y revela las verdaderas prioridades del gobierno.

De acuerdo al Clasificador de Ingresos y Gastos del Ministerio de Finanzas del Ecuador, los Gastos Corrientes, son los gastos destinados por el Estado para adquirir bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales de administración y transferir recursos sin contraprestación. Están conformados por gastos en personal, prestaciones de seguridad social, bienes y servicios de consumo, aporte fiscal, gastos financieros, otros gastos y transferencias corrientes. El devengamiento de los gastos corrientes produce contablemente modificaciones indirectas en la estructura patrimonial del Estado, debido a la utilización de cuentas operacionales o de resultados que permiten establecer previamente el resultado de la gestión anual.

El gasto corriente es utilizado para realizar actividades ordinarias productivas o de prestación de servicios de carácter regular y permanente, así como para trabajo de conservación y mantenimiento menor. Además, incluye los gastos destinados a las actividades de investigación y desarrollo, debido a que no producen beneficios concretos y generalmente no están incorporados en los activos físicos de las dependencias y entidades. Una parte del gasto corriente, origina beneficios de largo plazo en el bienestar y en las capacidades productivas

de la población, semejante a los que origina el gasto de capital. Por ejemplo, la impresión de libros de texto gratuitos. Una parte importante dentro del gasto corriente son las remuneraciones a médicos y maestros, que constituyen el componente más importante de este gasto.

Los Gastos de Producción, son los costos incurridos en las actividades operacionales de producción para la obtención, transformación y comercialización de bienes y servicios destinados al mercado, generados por empresas y otros entes públicos que realicen actividades productivas. Están conformados por los gastos en personal y los bienes y servicios destinados a la producción.

Su devengamiento produce contablemente modificaciones directas en la composición patrimonial del Estado, aumentando las inversiones en la producción de bienes o servicios destinados al mercado.

Finalmente, los Gastos de Inversión, son los gastos destinados al incremento patrimonial del Estado, mediante actividades operacionales de inversión, comprendido en programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra pública. Están conformados por gastos en personal, bienes y servicios destinados a la inversión, obras públicas y transferencias de inversión. Su devengamiento produce contablemente modificaciones directas en la composición patrimonial del Estado, aumentando sus inversiones en infraestructura física institucional o en bienes nacionales de uso público y en productos intangibles de desarrollo social; implica además, la concesión de transferencias sin contraprestación destinadas a la inversión.

El gasto de capital está dirigido fundamentalmente a actividades estratégicas para el desarrollo nacional, por ejemplo: la construcción de carreteras y la producción de energéticos y para mejorar las condiciones de bienestar de la población (escuelas, universidades, hospitales, etc.). Otros ejemplos considerados como gasto de capital son: las maquinarias y equipo agropecuario, industrial y de comunicación; los vehículos y equipo de transporte; los equipos e instrumental médico y de laboratorio; herramientas y refacción; maquinaria y equipo de defensa y seguridad pública; obras públicas por contrato y administración; concesión de créditos; adquisición de valores; amortización de la deuda pública.

Además, el gasto de capital se desagrega en inversión física, que contempla el gasto que se destina a la construcción de obra pública y a la adquisición de bienes de capital para la obra pública; e inversión financiera, que incluye el gasto que realiza el Sector público en la adquisición de acciones, bonos y otros títulos, así como préstamos otorgados a diversos agentes económicos y a países del resto del mundo. Se incluyen aportaciones de capital a las empresas de participación estatal y organismos descentralizados que producen bienes y/o servicios para su venta en el mercado y la adquisición de otros derechos.

Si se analiza brevemente el comportamiento del Gasto Público de Ecuador en el período 1994 – 2008, se observa que el Gobierno Central concentró 81,8% del total, equivalente a 15,6% del PIB; los Consejos Provinciales 3,9%, es decir 0,7% del PIB y los Municipios 14,3% (2,7% del PIB).

Cuadro No. 14
Concentración del Gasto Público por Nivel de Gobierno

Composición Gob. General (%)	1,994	1,997	2,008	PROMEDIO 94-97	PROMEDIO 98-08	PROMEDIO 94-08
Gastos del Nivel Central sin transferencias	84,8%	84,5%	81,9%	84,7%	81,6%	81,8%
Gastos Consejo Provincial	3,4%	3,1%	4,3%	3,2%	3,9%	3,9%
Gastos Municipios	11,8%	12,4%	13,8%	12,1%	14,5%	14,3%
TOTAL INGRESO GOBIERNO GENERAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

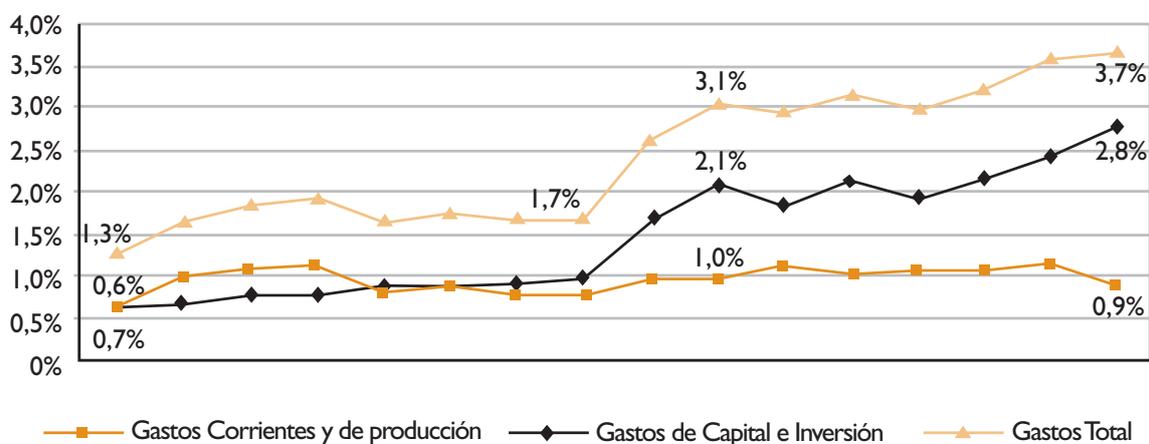
GOB. General (% del PIB)	1,994	1,997	2,008	PROMEDIO 94-97	PROMEDIO 98-08	PROMEDIO 94-08
Gastos del Nivel Central sin transferencias	11,9%	11,4%	21,8%	12,5%	15,5%	15,6%
Gastos Consejo Provincial	0,5%	0,4%	1,1%	0,5%	0,7%	0,7%
Gastos Municipios	1,7%	1,0%	3,7%	1,8%	2,7%	2,7%
TOTAL GASTO GOBIERNO GENERAL	14,0%	13,5%	26,6%	14,7%	18,9%	19,1%

Fuente: Finanzas Subnacionales - BEDE

18. Evolución del Gasto Municipal

De acuerdo a la nota técnica del banco del estado, muestra que durante el período 1993 – 2008 la evolución de los gastos de los municipios respecto a la economía nacional en términos del pib, presenta una tendencia creciente, evidenciada por una participación que se incrementa de 1,3% a 3,7% del PIB.

Gráfico No. 20
Evolución del Gasto municipal respecto al PIB



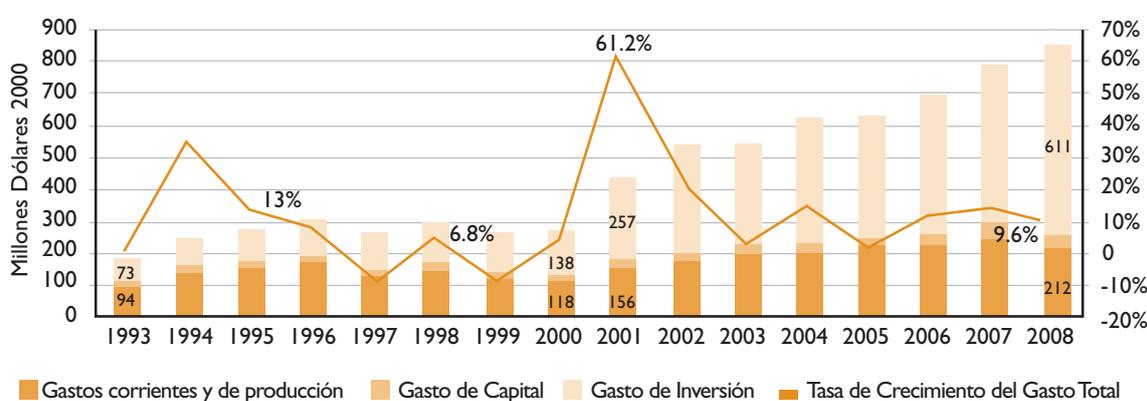
Fuente: Finanzas Subnacionales - BEDE

Como se puede observar, el crecimiento del gasto total está vinculado principalmente al gasto de capital e inversión, el cual crece principalmente por efecto del crecimiento de los ingresos por transferencias.

Composición de los Gastos Municipales

Tomando en cuenta la naturaleza económica del gasto y sobre la base de la Normativa de Administración Financiera Pública existente en el país, los gastos están agrupados en corrientes, capital e inversión y de financiamiento. Durante el período 1993 – 1999 el gasto total de los municipios presenta una tasa de crecimiento promedio de 13%, mientras que desde el 2000 al 2008 la tasa de crecimiento promedio es de 11%, esto, tal como se señaló anteriormente, significa que la disponibilidad de mayores recursos no necesariamente implicó un mayor crecimiento del gasto.

Gráfico No. 21
Evolución del Gasto en los Municipios



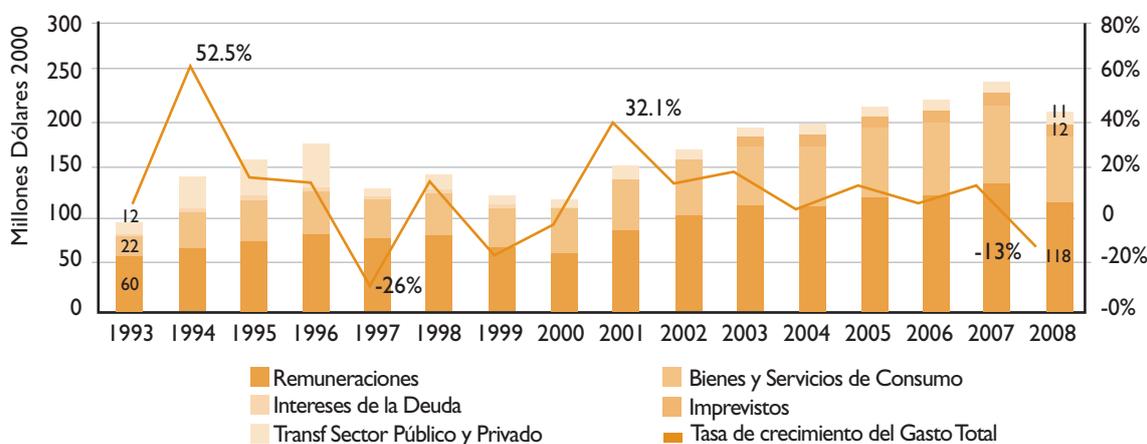
Fuente: Finanzas Subnacionales – BEDE

En el año 2001 el gasto tiene su mayor crecimiento llegando a 61,2%, el cual está dado por el incremento del gasto de inversión de USD 138 millones en el 2000 a USD 257 millones en el 2001. La composición del gasto total es diferente en los períodos de 1993-1999 y 2000-2008, es así que el gasto corriente de 50% pasa a 32% en promedio; en tanto, que el gasto de inversión pasa de 44% a 62% en promedio, respectivamente. El gasto de capital no presenta mayor variación, en promedio representa 5% para todo el período.

Evolución del Gasto Corriente en los Municipios

El gasto corriente de los municipios entre 1993 y el 2008 pasó de USD 94 millones de dólares a USD 212 millones, con un crecimiento de 124%. En general, este gasto presenta una caída importante de -26,5% en el año 1997, por cuanto a partir de ese año los recursos entregados por transferencias debían destinarse en su mayoría a gastos de capital e inversión. En el 2001, el gasto corriente crece a una tasa de 32,1%, mientras que en los siguientes años disminuye y aumenta de manera impredecible, llegando al 2008 con un decrecimiento de 13,8%.

Gráfico No. 22
Evolución del Gasto Corriente Municipal



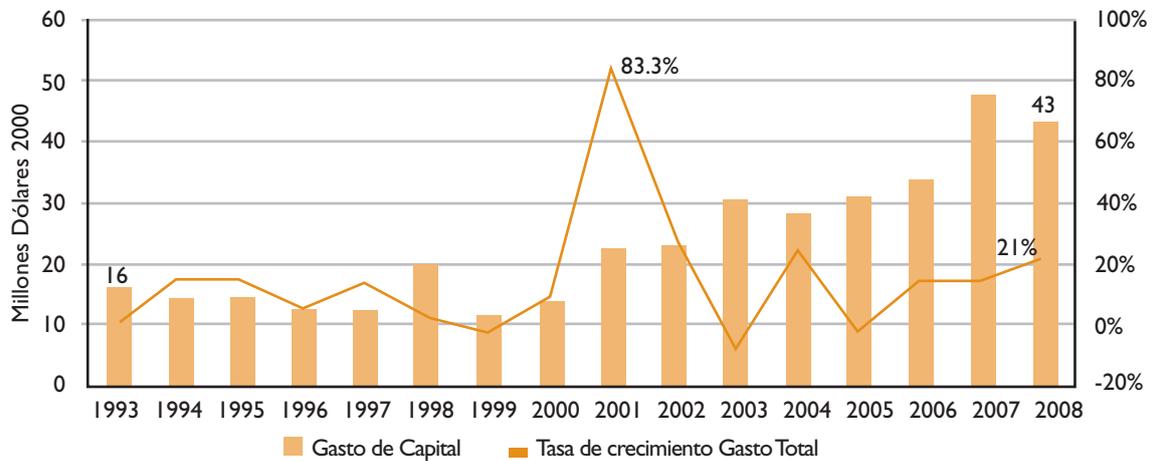
Fuente: Finanzas Subnacionales - BEDE

Al analizar la composición en el gasto corriente, se observa que las remuneraciones participan y mantienen un nivel de crecimiento de 97%, pasando de USD 60 millones a USD 118 millones, igual tendencia mantiene el gasto en bienes y servicios de consumo corriente (servicios, suministros y materiales) que pasa de USD 22 millones a USD 71 millones, es decir con un crecimiento de 223%. Los demás rubros del gasto corriente aunque en menor proporción, mantuvieron una tendencia creciente.

Evolución del Gasto de Capital e Inversión en los Municipios.

Los gastos de capital constituyen aquellos recursos destinados a la adquisición de bienes de larga duración, inversiones financieras y las transferencias de capital que realizan los municipios a otros organismos. En los municipios el gasto de capital es en promedio 10% del total de gastos en el período de análisis, siendo el rubro más importante la adquisición de bienes muebles. El gasto de capital creció de USD 16 millones a USD 43 millones de 1993 a 2008, esto es un crecimiento de 180% entre esos años. En promedio la tasa de crecimiento del gasto de capital fue de 16% para el período analizado.

Gráfico No. 23
Evolución del Gasto de Capital en los Municipios

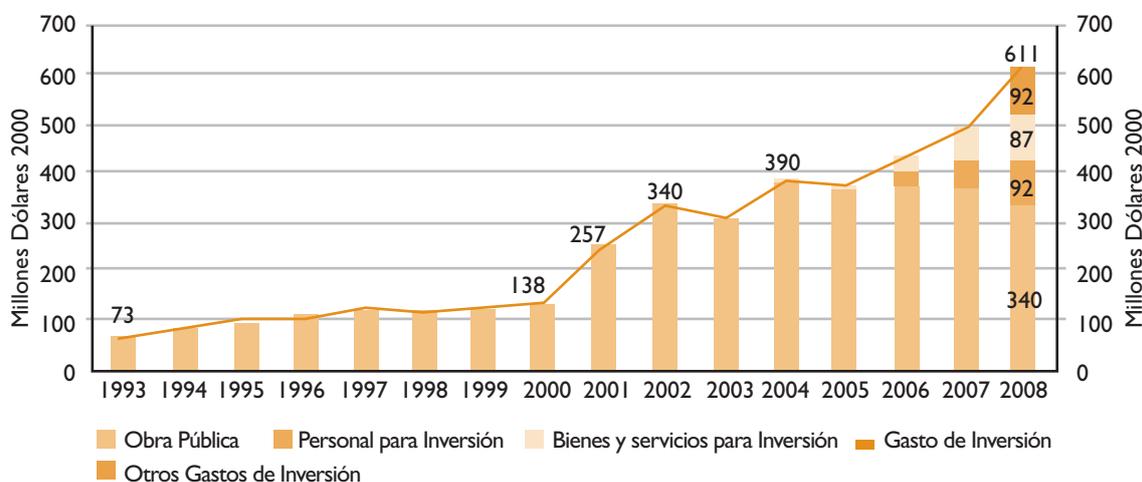


Fuente: Finanzas Subnacionales – BEDE

Los gastos de inversión corresponden a los recursos destinados al incremento patrimonial del Estado a través de los municipios, están conformados por gastos en obra pública: personal para inversión, bienes y servicios destinados a la inversión, y, transferencias de inversión. El gasto de inversión total de los municipios pasó de USD 73 millones en 1993 a USD 611 millones en el 2008, es decir con un crecimiento del 733%. El gasto en obra pública se incrementa de manera significativa entre 2000 y 2004, de USD 138 millones pasó USD 390 millones de dólares constantes, lo que significó un crecimiento de 183%, dicho comportamiento se genera por el cumplimiento de la transferencia total de 15% de los ingresos corrientes de su Presupuesto, a partir del año 2005 el gasto en obra pública se estabiliza con una tasa de crecimiento promedio de 3%.

En el caso de los municipios, los recursos para inversión en obra pública han crecido a una tasa promedio de 14% (1993 – 2008), sin embargo, es importante recalcar que si bien los municipios contaron con mayores recursos para inversión en el período 2000-2008 la tasa de crecimiento promedio fue 9%, respecto a 19% del período 1993-1999, es decir hubo una contracción de la misma, básicamente debido a la falta de capacidad de gestión de los GAD's en la generación de proyectos que sustente la ejecución de dichos proyectos.

Gráfico No. 24
Evolución de los Gastos de Inversión de los Municipios

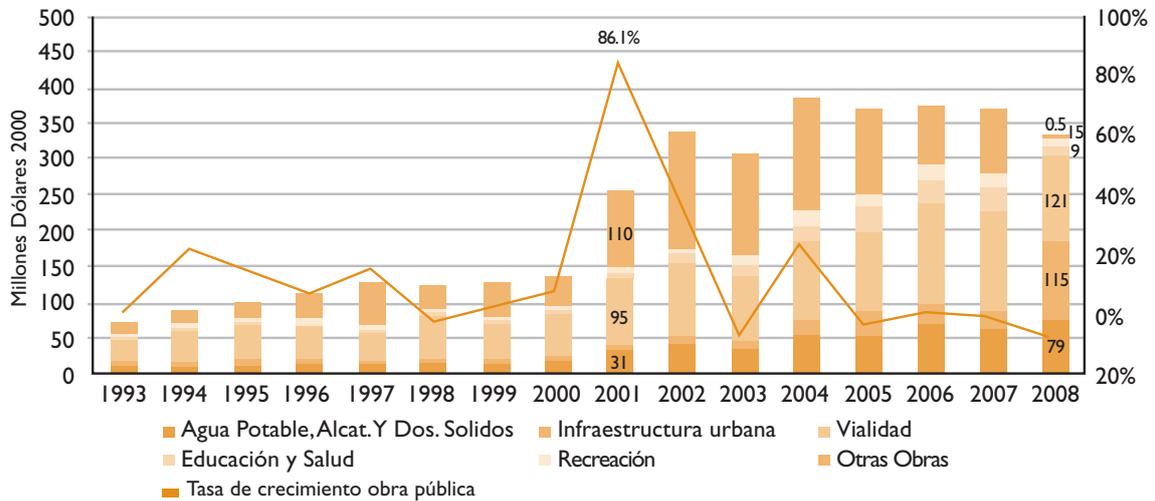


Fuente: Finanzas Subnacionales – BEDE

Si se analiza de manera detallada el destino del gasto de obra pública, se observa que en el período 1993 - 2008 se ha destinado principalmente a vialidad, así en 1993 este gasto representó el 40% de la inversión (USD 29 millones) y, en 1998 la participación de este sector llegó a 49%, equivalente a USD 61 millones de dólares. En promedio para el período 1993 a 1999 la participación del monto de inversión en vialidad fue 42%; la cual cae a 31% en el período 2000 a 2008.

De manera seguida, los servicios básicos como agua potable, alcantarillado y desechos sólidos, los municipios destinaron para este tipo de proyectos USD 11 millones en 1993 y USD 66 millones en el 2008, es decir un crecimiento de 500%. Otros sectores a los que los municipios han destinado su gasto de inversión, en orden de importancia de acuerdo al promedio del período analizado (1993- 2008), están infraestructura urbana (mercados, camales, terminales terrestres, otras) que participa con 6%; recreación con 5%; educación y salud con 5%; y otras obras con 34%.

Gráfico No. 25
Destino del Gasto de Obra Pública Municipal



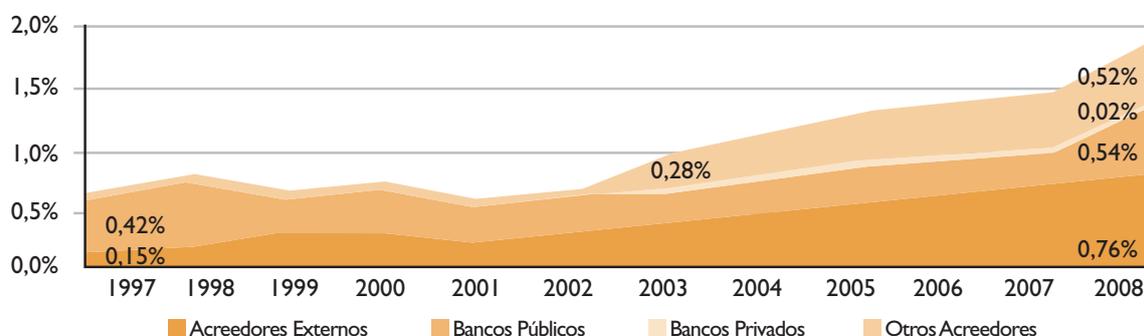
Fuente: Finanzas Subnacionales - BEDE

Las cifras demuestran que desde el 2005 al 2008 los recursos destinados para obra pública se redujeron 8,6%, esto es de USD 390 a USD 340 millones de dólares.

Evolución de los Gastos de Financiamiento de los Municipios

El saldo de la deuda de los municipios pasó de 0,58% del PIB en 1997 a 1,85% del PIB en el 2008. En este último año, la deuda con acreedores externos representó 0,76% del PIB, seguido por la banca pública con 0,54%, con otros acreedores (atrasos o deuda flotante) con 0,52% y una deuda poco representativa con la banca privada de 0,02%. En cuanto a la composición de la deuda de los Municipios, en 1997 estaba concentrada en su mayoría en la banca pública (73,7%) y con acreedores externos (26,3%); en tanto que en el 2008 los acreedores externos representan 41,2%, seguidos por la banca pública con 29,4%, la deuda flotante con 28%, y las obligaciones con la banca privada con 1,3%.

Gráfico No. 26
Saldo de Deuda de municipios por tipo de acreedor respecto al PIB

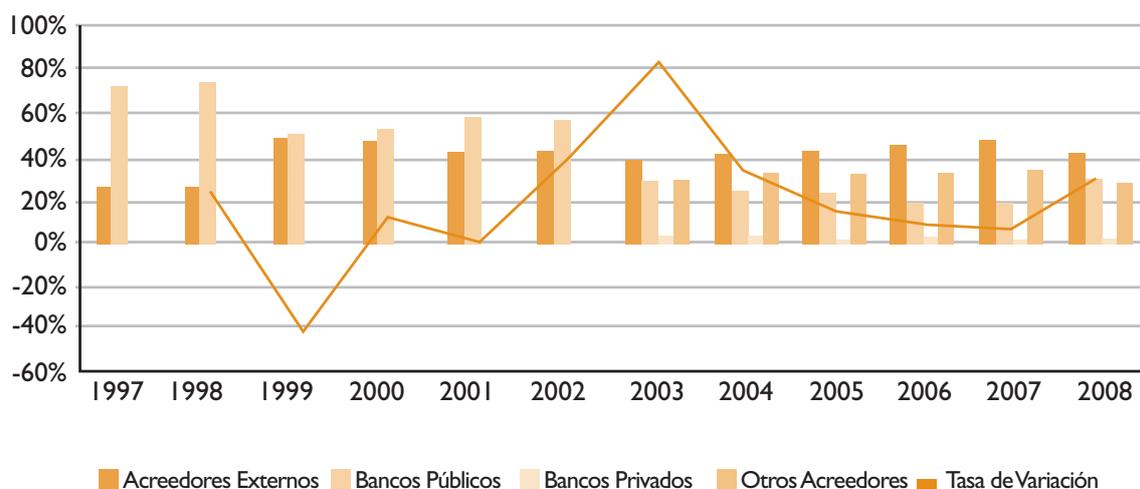


Fuente: Finanzas Subnacionales – BEDE

La composición del endeudamiento de los municipios pequeños y medianos hasta 100.000 habitantes) se concentró en acreencias con deuda flotante y con la banca pública; en tanto que los municipios grandes (más de 100.000 habitantes) concentraron su endeudamiento con acreedores externos, con la banca y con deuda flotante. El endeudamiento con la banca pública fue principalmente con el Banco del Estado con el que casi todos los Municipios registran obligaciones.

Con respecto a los límites de endeudamiento de los municipios se puede apreciar que el indicador de stock (pasivos totales/ingresos totales) para el año 2008, evidencia que todos los municipios se encuentran por debajo del límite de endeudamiento (de 100%).

Gráfico No. 27
Nivel de Endeudamiento de los municipios por Tipo de Acreedor



Fuente: Finanzas Subnacionales – BEDE

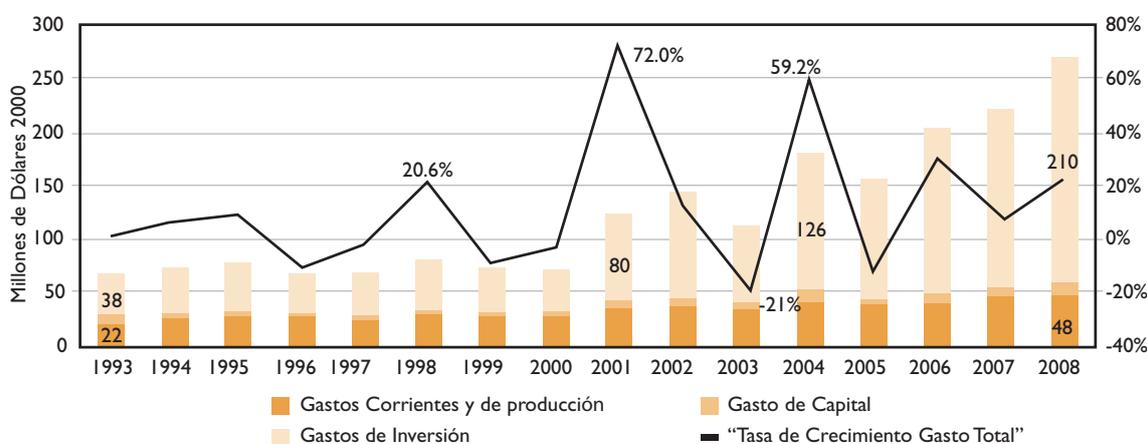
19. Evolución del Gasto de los Consejos Provinciales.

Al igual que en los municipios, el gasto de los Consejos Provinciales se analiza desde el punto de vista de la naturaleza económica del gasto y sobre la base del Clasificador de Ingresos y Gastos del Sector público. Los gastos están clasificados en corrientes, capital e inversión y de financiamiento.

Durante el período 2000 a 2008 el crecimiento de los gastos fue 7%. El gasto de inversión, en conjunto, siempre se ha ubicado por sobre el gasto corriente. La participación del gasto de inversión crece de 57% en 1993 a 77% en el año 2008, frente a un decrecimiento de la participación del gasto corriente de 32% al 18% en el mismo período, respecto al gasto total.

En el año 2008, el gasto de capital fue USD 29 millones, el de inversión USD 487 millones y el gasto corriente USD 113 millones, representando en su orden, 5%, 77% y 18% respecto al gasto total.

Gráfico No. 28
Evolución de los Gastos Totales de los Consejos Provinciales

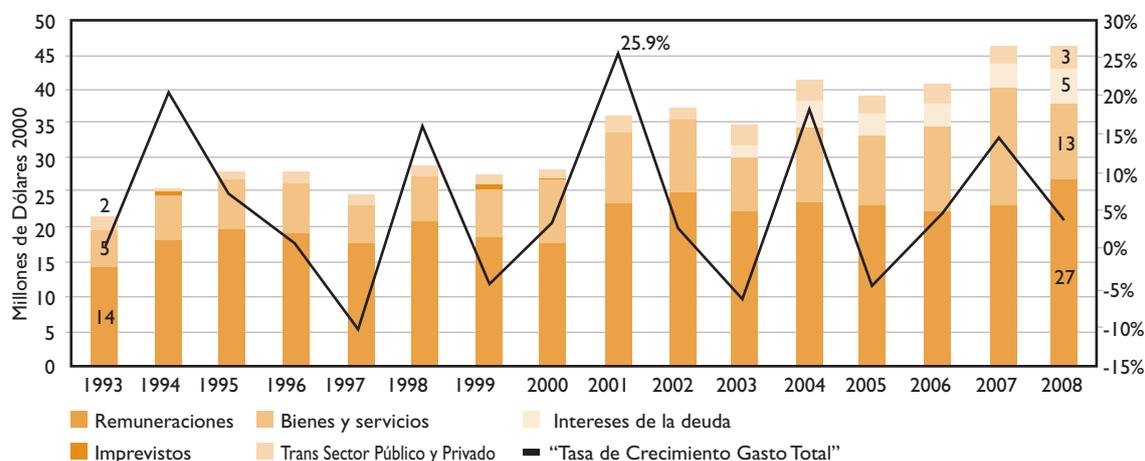


Fuente: Finanzas Subnacionales – BEDE

Evolución de los Gastos Corrientes de los Consejos Provinciales

La evolución de los gastos corrientes muestra un crecimiento sostenido al pasar de USD 22 millones en 1993 a USD 48 millones en el 2008, a una tasa de crecimiento promedio de 1,25%. El rubro remuneraciones es el más importante dentro del gasto corriente, pasando de USD 14 millones en 1993 a USD 27 millones en el 2008, con un crecimiento de 87%. Otro rubro significativo es el de Bienes y Servicios, que se incrementó de USD 5 millones a USD 11 millones en el período en mención. Si bien el peso de las remuneraciones en el gasto corriente de los Consejos Provinciales ha venido disminuyendo de manera acelerada, no deja de ser muy representativo en su estructura, al significar en promedio de todo el período 65% del gasto corriente, siendo en el 2008 56%.

Gráfico No. 29
Evolución de los Gastos Corrientes de los Consejos Provinciales



Fuente: Finanzas Subnacionales – BEDE

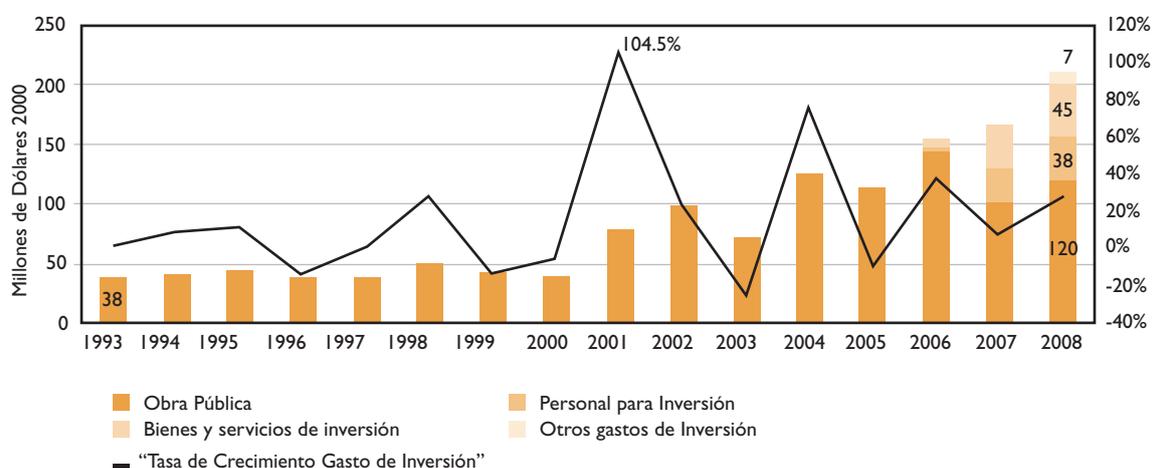
Evolución de los Gastos de Capital e Inversión de los Consejos Provinciales

Los gastos de capital constituyen aquellos recursos destinados a la adquisición de bienes de larga duración, inversiones financieras y las transferencias de capital que realizan los Consejos Provinciales a otros organismos. Durante el período 1993 – 2008, el gasto de capital pasó de USD 8 millones a USD 12 millones, con una tasa de crecimiento promedio de 0,6%. Del gasto de capital total, la adquisición de bienes muebles es el rubro más importante.

Por otro lado se tiene a los gastos de inversión, que son los recursos destinados al incremento patrimonial del Estado, están conformados por gastos en personal, bienes y servicios destinados a la inversión, obra pública y transferencias de inversión. Entre 1993 y el 2008 el gasto de inversión pasó de USD 38 millones a USD 210 millones de dólares, lo que significa un crecimiento de 452%.

El rubro más importante de inversión se destinó a obra pública, este gasto pasó de USD 38 millones en 1993 a USD 120 millones en el año 2008, con una tasa de crecimiento promedio de 12%.

Gráfico No. 30
Evolución de los Gastos de Inversión de los Consejos Provinciales



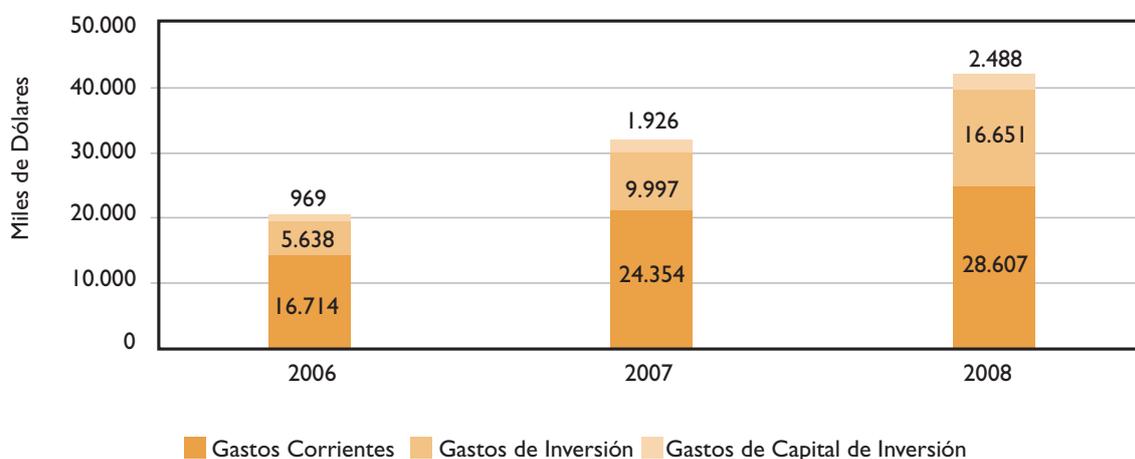
Fuente: Finanzas Subnacionales – BEDE

Los recursos asignados a inversión, se orientaron a la obra pública para desarrollar proyectos de vialidad, educación, salud, agua y saneamiento; obras de recreación y aportes a comunidades. La tasa de crecimiento promedio del gasto en vialidad en el período de 1993 a 2008 fue 7%.

20. Evolución de los Gastos de las Juntas Parroquiales.

Durante el período 2006 -2008 el gasto corriente de las Juntas Parroquiales creció 46% entre 2006 y 2007, y 17% entre 2007 y 2008, para ubicarse en USD 27 millones en el año 2008. No obstante, su participación en el gasto total disminuyó de 95% a 92%. El gasto de capital presenta un importante crecimiento de 98% de 2006 a 2007 y de 27% entre 2007 y 2008. Por su lado, el gasto de inversión de las Juntas Parroquiales a nivel nacional experimentó un crecimiento de 77% del 2006 al 2007, y de 67% entre 2007 y 2008, situándose en USD 17 millones en el año 2008.

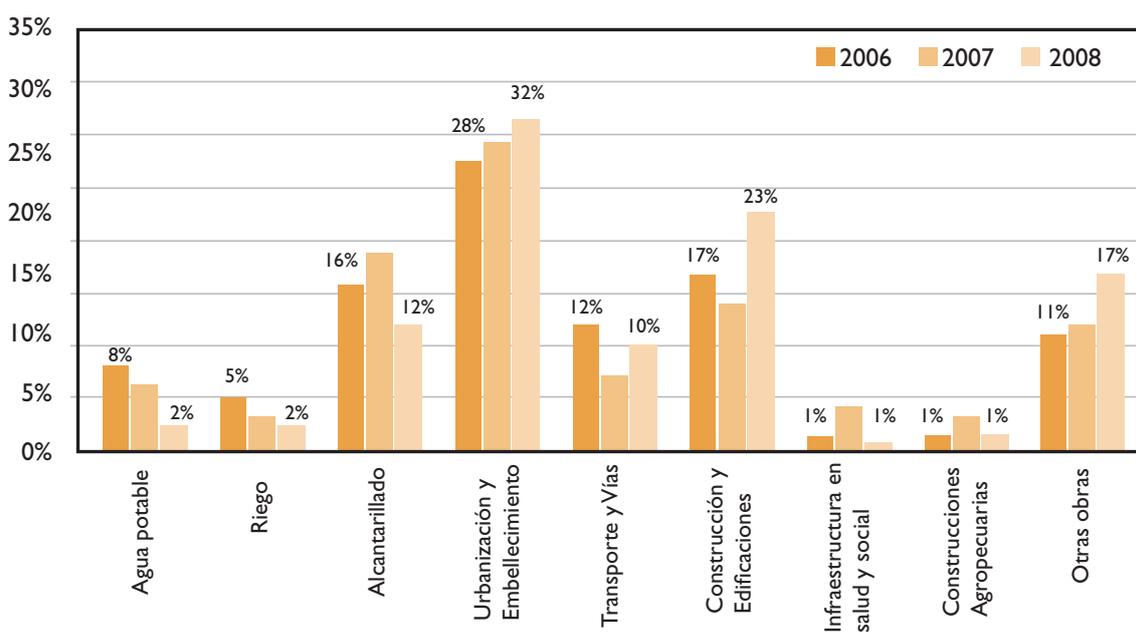
Gráfico No. 31
Evolución de los Gastos de las Juntas Parroquiales



Fuente: Finanzas Subnacionales – BEDE

En general, se aprecia que en los tres años las Juntas Parroquiales han destinado los recursos de inversión para la construcción de obras de infraestructura en sus parroquias, lo cual se constata por la importante participación en estos años de los sectores de urbanización y embellecimiento; construcción y edificaciones y otras obras de infraestructura que juntas representan 72% para el año 2008.

Gráfico No. 32
Detalle de la Inversión Pública en las Juntas Parroquiales



Fuente: Finanzas Subnacionales – BEDE

21. ¿Cómo hacer más eficiente el Gasto Público – Incidencia en el Bienestar?

La eficiencia del gasto público es un aspecto esencial de la política fiscal, y un elemento indispensable para alcanzar los objetivos de desarrollo económico, social e institucional de los países, tales como la aceleración del crecimiento, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la legitimidad del Estado.

Un gasto público eficiente alude a los efectos que éste tiene sobre las condiciones económicas y sociales de los países, y sobre la vida cotidiana de la gente, con relación a los recursos utilizados. En tal sentido, la eficiencia se distingue de la efectividad en tanto ésta última sólo considera si se alcanzan los objetivos deseados, independientemente del nivel de gasto. En consecuencia, una política puede ser efectiva pero no eficiente, pero no al revés.

El gasto público constituye una herramienta importante para la planeación y la toma de decisiones del gobierno. En el primer caso permite ejecutar proyecciones a futuro de las transacciones gubernamentales, donde se integran las proyecciones macroeconómicas, que reflejan el gasto de inversión del gobierno para obtener una determinada tasa de crecimiento de la economía, así como el financiamiento corriente y el endeudamiento.

El gasto público genera efectos en el crecimiento del Producto Interno Bruto por medio de la generación de empleos y/o el incremento en la infraestructura pública. Con base en la clasificación económica del gasto, es decir capital o corriente, es posible diferenciar las variaciones en los componentes de las cuentas nacionales.

Los GAD's usualmente destinan recursos para “ejecutar” actividades y no necesariamente generan resultados. Por lo tanto, es perfectamente factible y obviamente legal que existan gobiernos locales que nunca generen resultados para sus poblaciones, aún cuando gasten el dinero de los contribuyentes y de las transferencias.

La gestión organizacional de proyectos ha brindado una ventana para poder sintetizar la gestión por resultados con sistemas operativos más coherentes para actuar desde un gobierno local. Si se define un “proyecto local”, se podrá simular la existencia de un “proyecto” que tenga como “alcance” el desarrollo humano de la población, medible a través de la calidad de vida de dicha población.

Las mediciones de los resultados o del desempeño no sólo se utilizan para medir la eficiencia en la ejecución del gasto en sus diversos programas, sino que se convierten en la base del propio proceso presupuestario, autorización y ejecución. Los presupuestos, en este sentido, adquieren a todo nivel una nueva dimensión: el gasto debe generar resultados e impacto.

La evaluación de la gestión municipal requiere una gran responsabilidad. Para lograr esto, es importante involucrar a un grupo seleccionado de representantes de organizaciones de la sociedad civil local y el sector privado, para que en el marco de un acuerdo de colaboración se formulen, se implementen y se de seguimiento a políticas públicas relevantes para mejorar la gestión municipal.

La apertura de los procesos de gobierno municipal en la toma de decisiones sobre políticas y medidas administrativas; la gestión de los recursos; las operaciones y prestación de servicios; las prioridades de inversión y su ejecución, desempeña un papel fundamental en la promoción de la transparencia. Para ello, la información debe ser oportuna, relevante, exacta y completa para que pueda ser utilizada con eficacia.

La ventaja de involucrar a la sociedad civil en el proceso de evaluación es que se trata de un observador externo independiente y conocido. La ciudadanía puede sentirse entonces confiada que se generará información imparcial y objetiva. La evaluación y seguimiento de la administración municipal también puede utilizarse para hacer del conocimiento público las actividades de la administración municipal, incidir en su desempeño y para apoyar activamente campañas para una mayor transparencia y sensibilidad de las autoridades locales y de la población en general.

Una buena gestión municipal se refiere a la capacidad de analizar opciones de política, acordar prioridades y orientar los programas de desarrollo municipal a la consecución de resultados, para lo cual se requieren procesos e instrumentos de información, planificación y presupuesto de ingresos, gastos e inversión.

También se refiere al cumplimiento de normas y estándares nacionales en cuanto a controles internos, documentación, registros, operaciones financieras, etc. aplicadas a las áreas de tributación, recaudación y tesorería, operaciones de contratación de bienes y servicios y administración del recurso humano.

En este marco, una política de gasto eficiente, eficaz y focalizado, hacia objetivos claros, subsidios directos explícitos y de fácil control y concentrado en las actividades que le competen al Gobierno Local, de acuerdo a la planificación establecida, permitirá lograr impactos redistributivos hacia los grupos más vulnerables.

22. Definiciones y Características de Contabilidad Gubernamental.

La Contabilidad Gubernamental es la ciencia que, sobre la base del conocimiento y aplicación de un conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos, permite efectuar el registro sistemático, cronológico y secuencial de los hechos económicos que ocurren en una organización, con la finalidad de producir información financiera, patrimonial y presupuestaria, confiable y oportuna, destinada a apoyar el proceso de toma de decisiones de los administradores y de terceros interesados en la gestión institucional y para servir de sustento al control que ejercen los organismos pertinentes⁸⁰. La Contabilidad “Gubernamental” tiene varias características:

- a. Integra las operaciones patrimoniales con las presupuestarias, las operaciones patrimoniales deben ser registradas por partida doble, las presupuestarias en cambio, por partida simple;
- b. Es de aplicación obligatoria en las entidades del Gobierno;

⁸⁰ Manuales de la Contraloría General del Estado

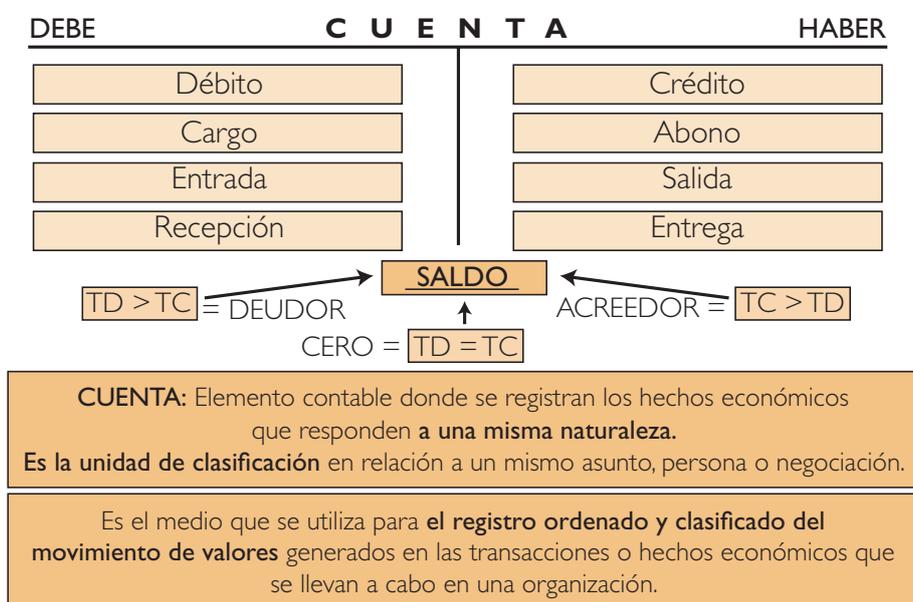
- c. Utiliza el Catálogo General de Cuentas y el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos, como elementos básicos, comunes, únicos y uniformes;
- d. Crea una base común de datos financieros, que debidamente organizados se los convierte en información útil;
- e. Coadyuva a la determinación de los costos incurridos en actividades de producción de bienes y servicios, en inversiones en proyectos de construcción de obra material tangible y en programas de beneficio social llevados a cabo mediante el desarrollo de actividades que generan productos intangibles; y,
- f. Produce información financiera para la toma de decisiones en los niveles internos de la administración, para los niveles externos que mantienen intereses con la gestión institucional, para decisiones estratégicas sectoriales y nacionales, y para el control sobre la pertinencia y propiedad de las operaciones realizadas.

Proceso Contable

El sistema contable gubernamental comprende 3 fases bien diferenciadas: comienza a partir del análisis de la documentación fuente, la extracción de datos de los hechos económicos u operaciones patrimoniales y presupuestarias acontecidas y su registro en los libros de entrada original; continúa con el direccionamiento de los elementos homogéneos a segmentos particularizados según su naturaleza; y concluye con la producción de la información de acuerdo a criterios de agrupación predefinidos.

En la Contabilidad el elemento primordial es la “cuenta”, que conceptualmente constituye el elemento básico en el cual se registran los hechos económicos que responden a una misma naturaleza; en ella se anotan en el Debe, los débitos o cargos y en el Haber, los créditos o abonos que afectan a cada cuenta.

Gráfico No. 33
Cuenta Contable



Una vez generadas las diferentes cuentas que respalden los registros de los hechos económicos, existe la integración contable – presupuestaria, en este proceso el catálogo general del cuentas deberá asociarse al Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector público.

Registro Contable

A fin de poder evidenciar y transparentar las diferentes actividades que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es importante contar con un adecuado registro contable y presupuestario que permita una rendición adecuada de la gestión, así como poder cumplir con las disposiciones legales que establecen la presentación de balances al ente rector de las Finanzas Públicas.

De acuerdo a los preceptos en los manuales de Contabilidad Gubernamental, los hechos económicos que representen derechos a percibir recursos monetarios, independientemente de su recepción inmediata o futura, se reconocerán en la instancia del devengado y serán registrados debitando las cuentas correspondientes.

Dependiendo de la naturaleza de la transacción, las contra cuentas definirán el ingreso de gestión, la disminución del Activo o el aumento del Pasivo, según los casos, las que tendrán asociaciones presupuestarias a fin de registrar la ejecución de los ingresos del Presupuesto.

En los derechos monetarios que se generen simultáneamente, en el mismo acto, la instancia del devengado y la recaudación, será igualmente obligatorio registrar ambas instancias. En el caso de los GAD's, que necesiten disponer de la información correspondiente al devengado y recaudado a nivel de los diversos rubros de ingreso, podrán desglosar las cuentas según su

naturaleza, hasta los niveles de cuentas que les permita la clara identificación del devengado y la recaudación efectiva por rubro específico. Los hechos económicos en el proceso de contabilización, serán identificados con una de las siguientes opciones:

- Apertura (A)
- Financiero (F)
- Ajuste (J)
- Cierre (C)
- Cuentas de Orden (0)

En el período mensual que se registren los hechos económicos suscitados, no se podrán alterar o modificar los datos; las regularizaciones por errores u otras causas deberán efectuarse en el mes siguiente que se halle abierto. Consecuentemente, la información financiera producida al término de cada período mensual no se modificará por ninguna circunstancia.

Todo movimiento contable y presupuestario que deba efectuarse con aplicación a un ejercicio fiscal se realizará exclusivamente hasta el 31 de diciembre de cada año, fecha en que se clausurarán los presupuestos y deberá operar el cierre contable, de conformidad con las normas técnicas vigentes para el efecto.

La rectificación de errores contables se realizará utilizando el proceso de reversión, que invalida total o parcialmente los flujos de las cuentas aplicadas, a partir de la fecha de registro de la corrección. Se identificará con similar tipo de movimiento al de la transacción original, se registrarán con valores precedidos con el signo menos y por montos totales o parciales respecto de la operación que se corrige.

Registro de Donaciones de bienes en existencias, muebles e inmuebles

La recepción de bienes a título gratuito, se registrarán directamente con cargos a las cuentas de los grupos 13 “Inversiones para Consumo, Producción y Comercialización” o 14 “Inversiones en Bienes de Larga Duración”, que correspondan a su naturaleza y finalidad, la contra cuenta será la 611.99 “Donaciones Recibidas en Bienes Muebles e Inmuebles”. Las donaciones recibidas en dinero constituyen ingresos corrientes o de capital y como tales serán registrados en las respectivas Cuentas por Cobrar, originando simultáneamente su ejecución presupuestaria.

La entrega de bienes a título gratuito se registrará disminuyendo el valor contable del bien que se trate, sea del grupo 13 “Inversiones para Consumo, Producción y Comercialización” o del grupo 14 “Inversiones en Bienes de Larga Duración”; en éste último caso se disminuirá también la depreciación acumulada correspondiente y por su valor en libros, se debitará la cuenta 611.88 (Donaciones Entregadas en Bienes Muebles e Inmuebles).

Las donaciones entregadas en dinero constituyen gastos corrientes, de inversión o de capital y como tales serán registrados en las correspondientes Cuentas por Pagar, originando simultáneamente su ejecución presupuestaria.

Registro de Inversiones Financieras

En el caso de excedentes de caja y los recursos estimados en las proyecciones presupuestarias para inversiones en títulos, valores y préstamos, se podrán aplicar transitoriamente en operaciones con documentos fiduciarios de fácil conversión, siempre y cuando se tengan las facultades legales para efectuar dicho tipo de transacciones.

Las transacciones originadas con excedentes de caja constituirán simples trasposos de fondos entre las cuentas de disponibilidades, igualmente su recuperación. Las rentas financieras derivadas de estas operaciones serán registradas contablemente, en la fecha de su devengamiento, como derechos monetarios.

Inversiones en títulos y valores

Las inversiones en documentos fiduciarios con las características de depósitos a plazo, acciones, bonos u otros instrumentos de igual naturaleza, efectuadas con finalidad de lucro, ánimo de control o cualquier otra causa, sujetos a restitución en las condiciones pactadas en los respectivos convenios, contratos o de acuerdo con las prácticas comerciales existentes en el país, se podrán efectuar siempre y cuando las disposiciones legales lo permitan y en el presupuesto institucional del respectivo ejercicio fiscal se hayan asignado recursos para dicha finalidad.

A la fecha de vencimiento de los documentos de inversión o al momento de adoptar la decisión de su recuperación total o parcial, el monto respectivo se lo trasladará a la cuenta 113.27 “Cuentas por Cobrar Recuperación de Inversiones” y se definirá la contra cuenta correspondiente, de entre las alternativas que tienen los subgrupos 121 y 122 de Inversiones Temporales y Permanentes.

Renta de Inversiones

Las rentas generadas por las inversiones financieras, sea por concepto de intereses, comisiones, reajustes u otras causas, serán registradas contablemente, en la fecha de sus vencimientos, como derechos monetarios, en la cuenta 113.17 “Cuentas por Cobrar Rentas de Inversiones y Multas” y se definirá la contra cuenta correspondiente, de entre las opciones existentes dentro de la cuenta 625.01 “Rentas de Inversiones”.

Registro de Bienes de Larga Duración

Bajo este registro se establecen los criterios para el reconocimiento, valuación, erogaciones capitalizables, baja y control de los bienes de larga duración, excepto la pérdida de los mismos, considerando los siguientes conceptos:

- Costo de adquisición, comprende el precio de compra más los gastos inherentes a la misma;
- Valor de donación, es el asignado para su correspondiente registro, incluyendo los gastos realizados para ser puestos en condiciones de operación;
- Valor contable, equivale al costo de adquisición o de donación, más los aumentos o disminuciones registrados durante la vida útil del bien;
- Valor en libros, comprende el valor contable menos la depreciación acumulada.

Los muebles e inmuebles serán registrados como Bienes de Larga Duración, siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos:

- Bienes de propiedad privativa Institucional;
- Destinados a actividades administrativas y/o productivas;
- Generen beneficios económicos futuros;
- Vida útil estimada mayor a un año;
- Costo de adquisición igual o mayor a cien dólares (US \$ 100).

Las inversiones en bienes de larga duración se deberán contabilizar al precio de compra, incluyendo los derechos de importación, fletes, seguros, impuestos no reembolsables, costos de instalaciones, más cualquier valor directamente atribuible para poner el bien en condiciones de operación y para que cumpla el objetivo para el cual fue adquirido. Los descuentos o rebajas comerciales se deducirán del costo de adquisición.

Los gastos de financiamiento de las inversiones en bienes de larga duración formarán parte del costo del bien, en la medida que sean devengados durante el período previo a su entrada en funcionamiento; los incurridos con posterioridad al período antes indicado, serán reconocidos como gastos de gestión.

Las adquisiciones de bienes de larga duración se deberán registrar en la contabilidad, debitando la cuenta que corresponda, eligiéndola de entre las opciones disponibles en los subgrupos 141 ó 142, para los bienes institucionales o en los subgrupos 144, 145, 151 ó 152 para los bienes adquiridos para proyectos o programas específicos y acreditando, en cualquiera de los casos, la Cuenta por Pagar 213.84 que corresponde al devengo del gasto presupuestario. Las cuentas del subgrupo 142 serán utilizados sólo y exclusivamente por las entidades que realicen procesos productivos de transformación de insumos; la depreciación periódica se registrará como parte de los costos incurridos, en la cuenta 133.91.

Las cuentas de los subgrupos 151 ó 152 serán utilizadas cuando los costos de los bienes adquiridos pasen directamente a formar parte del producto final de los proyectos o

programas de inversión en ejecución; caso contrario, se usarán las cuentas de los subgrupos 144 ó 145, conforme lo indicado en el numeral 1 de la NTCG 3.2.8.4. Los gastos en reparaciones ordinarias o periódicas, destinadas al mantenimiento y conservación de la capacidad de uso del bien, deberán registrarse como gastos de gestión.

Registro de Disminución y Baja de Bienes de Larga Duración

La venta, permuta, entrega como parte de pago u otra forma de traspaso de dominio, a título oneroso, de los bienes de larga duración, deberá registrarse eliminando el valor contable del bien y la depreciación acumulada; la diferencia (valor en libros) constituirá el costo del bien y se contabilizará en la cuenta respectiva del subgrupo 638 “Costo de Ventas y Otros”.

El derecho monetario a percibir por el traspaso de dominio de los bienes de larga duración, se registrará con débito en la cuenta 113.24 “Cuentas por Cobrar Venta de Activos no Financieros” y crédito en la contra cuenta del subgrupo 624 “Venta de Bienes y Servicios” que corresponda. La utilidad o pérdida ocurrida en la transferencia se obtendrá aplicando el método indirecto, comparando el ingreso obtenido menos el costo de ventas.

La exclusión de inventario por la baja de bienes de larga duración, por obsolescencia o por ser ya inservibles, deberá registrarse eliminando el valor contable del bien y la depreciación acumulada; la diferencia (valor en libros) disminuirá directamente la cuenta del Patrimonio Público que corresponda a la institución.

La disminución de bienes de larga duración, para ser entregados en donación, deberá registrarse eliminando el valor contable del bien y la depreciación acumulada; la diferencia (valor en libros), se acreditará directamente a la cuenta 611.88 “Donaciones Entregadas en Bienes Muebles e Inmuebles”.

Los bienes de larga duración, entregados en comodato por parte de la institución, no requerirán de la disminución del inventario, debiendo por ello, efectuar el registro de depreciación en la fecha que corresponda. En cambio, aquellos recibidos en comodato, será indispensable su registro debitando la cuenta 911.13 “Bienes Recibidos en Comodato” y acreditando la cuenta 921.13 “Responsabilidad por Bienes Recibidos en Comodato”.

Registro de la Depreciación de Bienes de Larga Duración

Los bienes de larga duración destinados a actividades administrativas, productivas o que se incorporen a proyectos o programas de inversión, se depreciarán empleando la siguiente tabla de vida útil:

TIPO DE BIEN	VIDA ÚTIL ESTIMADA (Años)	
	Administración Proyectos y Programas	Producción
Edificaciones		
• Hormigón armado y ladrillo	50	40
• Ladrillo (o bloque)	40	35
• Mixto (ladrillo o bloque y adobe o madera)	35	30
• Adobe	25	20
• Madera	20	15
• Maquinaria y equipos	10	UTPE*
Muebles y enseres	10	10
Instalaciones	10	UTPE*
Equipos de computación	5	5
Vehículos	5	UTPE*

Fuente: Manual de Contabilidad del Ministerio de Finanzas de Ecuador.

Nota: UTPE. Unidades de Tiempo o de Producción Estimadas

La vida útil de maquinarias, equipos, vehículos e instalaciones especializadas, será la establecida en los catálogos o especificaciones técnicas del fabricante; la del software se establecerá en función de criterios técnicos. Las reparaciones, ampliaciones o adecuaciones que impliquen erogaciones capitalizables obligarán al recálculo del monto de la depreciación, en términos de la reestimación de la vida útil del bien.

En los bienes de larga duración destinados a las actividades productivas, que por sus características sea imposible emplear el método de unidades de tiempo o producción, se aplicará el método de línea recta.

Para contabilizar la depreciación, se empleará el método indirecto, manteniendo en las cuentas de los subgrupos 141, 142, 144 ó 145 el valor contable y en cuentas complementarias la acumulación de la amortización respectiva. El monto de la depreciación de los bienes destinados a las actividades administrativas se reflejará en la cuenta 638.51 de los gastos de gestión; en cambio, la originada en procesos productivos en la cuenta 133.91, la correspondiente a proyectos en la cuenta 151.91 y la de programas en la cuenta 152.91, las que incrementarán los costos del producto esperado.

Registro de Inversiones en Proyectos y Programas

Los proyectos y programas tendrán una identificación única de código y denominación, la que permanecerá invariable desde el momento de su generación hasta la terminación o liquidación de los mismos. Los gastos de financiamiento de las inversiones en proyectos o programas formarán parte del costo del bien o producto final, en la medida que sean devengados durante el período de ejecución. Los incurridos con posterioridad al período antes indicado, serán reconocidos como gastos de gestión.

Los costos que demande la ejecución de proyectos y programas, serán registrados contablemente debitando la cuenta que corresponda, de entre las opciones existentes en

los subgrupos 151 ó 152 y acreditando a la Cuenta por Pagar asociada a la naturaleza del gasto de inversión incurrido, eligiéndola de entre las siguientes posibilidades: 213.56, 213.71, 213.73, 213.75, 213.77, 213.78 ó 213.84. Las adquisiciones de bienes de larga duración destinados a proyectos o programas, se registrarán debitando las cuentas de los subgrupos 144 ó 145 según corresponda y para su depreciación se empleará el método indirecto, manteniendo en las cuentas del grupo 14 Inversiones en Bienes de Larga Duración el valor contable y en cuentas complementarias la acumulación de la amortización respectiva.

Registro del Reconocimiento de Gastos de Gestión

Los hechos económicos relacionados con los costos en proyectos o programas destinados a la formación de bienes nacionales de uso público o productos intangibles, se contabilizarán en las cuentas de acumulación de costos de los subgrupos 151 ó 152, con crédito a las Cuentas por Pagar correspondientes. Simultáneamente se cargará la cuenta respectiva del subgrupo 631 Inversiones Públicas y se reflejará el efecto en las cuentas complementarias de las Inversiones en Proyectos y Programas 151.98 ó 152.98. En los proyectos de obras institucionales que van a formar parte de los recursos privativos de la Institución (activos), no se efectuará la aplicación a los gastos de gestión.

Registro de la Liquidación de Proyectos o Programas

Al finalizar la ejecución de los proyectos o programas, que hayan cumplido con las condiciones técnicas establecidas en los acuerdos o contratos, contablemente se procederá a registrar la liquidación, conforme a los siguientes criterios:

- a. En los proyectos destinados a la formación de bienes tangibles, que se integrarán a los recursos privativos de la Institución, se deberá trasladar la acumulación de costos de las inversiones, a las cuentas de Inversiones en Bienes de Larga Duración;
- b. Los bienes de larga duración adquiridos para la ejecución de proyectos y programas, cuyos costos no hayan formado parte del producto final, a la fecha de su liquidación se deberán trasladar a las cuentas de los subgrupos 141 ó 142, por el valor en libros;
- c. En los proyectos o programas destinados a la formación de bienes tangibles o intangibles que no incrementen los recursos privativos institucionales, deberán ajustarse debitando las cuentas complementarias 151.98 ó 152.98 y acreditando las cuentas de Acumulación de Costos de las Inversiones respectivas;
- d. Los proyectos o programas que no lleguen al término de su ejecución, como consecuencia de resoluciones de la autoridad competente y no se proyecte reiniciarlos, deberán liquidarse contablemente;
- e. La liquidación de proyectos realizados o contratados con terceros, ocurrirá con la documentación generada en el momento de la recepción definitiva de la obra.

Los compromisos que al 31 de diciembre no se hubieren convertido total o parcialmente en obligaciones, deberán tramitarse las convalidaciones necesarias dentro de las asignaciones presupuestarias del siguiente ejercicio.

Amortización de Anticipos Contractuales

Los anticipos contractuales entregados en años anteriores, que originalmente se cargaron a la cuenta 112.03 “Anticipos a Contratistas de Obras de Infraestructura” ó a la cuenta 112.05 “Anticipos a Proveedores de Bienes y/o Servicios”, que se mantienen después del cierre contable formando parte del saldo de la cuenta 124.97.03 “Anticipos a Contratos por Devengar de Ejercicios Anteriores”, habiéndose ya recibido la factura comercial respectiva y producida la recepción conforme, de los bienes y/o servicios contratados, debidamente sustentada con la documentación pertinente, serán amortizados en el ejercicio fiscal en vigencia, previa la asignación de los espacios presupuestarios con la fuente de financiamiento 998; en la partida de ingresos con el ítem 38.01.03 “De Anticipos por Devengar de Ejercicios Anteriores” y en la partida de gasto con el ítem que corresponda a la compra.

A fin de viabilizar el proceso de amortización de anticipos, se ejecutará la partida de ingreso con el ítem 38.01.03, solo por el valor que se va a amortizar, con el cual automáticamente se debitará la cuenta 113.97 “Cuentas por Cobrar Anticipos de Fondos de Años Anteriores” y se acreditará la cuenta 124.97.03 y simultáneamente se debitará la cuenta 112.30 “Anticipos a Contratos de Años Anteriores por Regular” y acreditará la cuenta 113.97.

Para hacer efectiva la amortización del anticipo se registrará el compromiso, en el cual se ingresará la estructura de la partida presupuestaria de gasto por el valor de la factura que se va a cancelar; distribuyendo su valor con cargo a la partida con la fuente de financiamiento 998 por el valor que se va a amortizar del anticipo y que debe ser exactamente igual al monto de la cuenta 112.30, creada en la ejecución del ingreso; la diferencia se cargará a la partida con la fuente o fuentes que correspondan al gasto. Es decir, el compromiso siempre será mínimo con dos fuentes de financiamiento.

Finalmente se deberá registrar el gasto devengado, cuyo compromiso se registró anteriormente y se aplicarán las deducciones respectivas, lo que posibilitará el registro contable automático del Activo con crédito a la cuenta por pagar 213 y el del pago que debita dicha cuenta por pagar y acredita las cuentas correspondientes al egreso del banco y de las retenciones realizadas, entre ellas la cuenta 112.30.

Registro de la Contratación de Créditos

Los recursos provenientes del endeudamiento público, originados en contratos o convenios de financiamiento o en la negociación de títulos y valores, sujetos a restitución por el ente contratante o emisor, se los registrará debitando la cuenta 113.36 “Cuentas por Cobrar Financiamiento Público” y abonando a la cuenta correspondiente del subgrupo 222 “Títulos y Valores Permanentes” o 223 “Empréstitos”, de la Deuda Pública.

A la fecha de vencimiento de las cuotas de amortización del capital, el monto de dicho movimiento se lo trasladará a la cuenta 213.96 “Cuenta por Pagar Amortización Deuda Pública”, del grupo de Deuda Flotante. Se mantendrá en las cuentas del grupo 22 de Deuda Pública, si con antelación es postergada la condición del plazo para la restitución.

En los entes beneficiarios del crédito, sin obligación de restituir los fondos recibidos, se registrarán:

- a. Los derechos monetarios y el abono correspondiente a la cuenta respectiva del subgrupo 626 “Transferencias Recibidas” de los ingresos de gestión;
- b. Luego, por la recepción de los desembolsos, el cargo se hará a la cuenta bancos en la que sean acreditados los fondos y abono a la Cuenta por Cobrar utilizada;
- c. El uso de los valores recibidos se lo hará en el desarrollo de los proyectos o programas para los cuales se han destinado el financiamiento obtenido, de acuerdo al Presupuesto aprobado.

Registro de Cierre de Cuentas

Los movimientos contables de cierre de cuentas sirven para determinar el resultado del ejercicio y a habilitar los saldos a trasladarse al siguiente ejercicio. Las cuentas de los grupos 62 y 63 de Ingresos y Gastos de Gestión, que constituyen los aumentos y disminuciones indirectos del Patrimonio, serán cerradas al 31 de diciembre de cada año utilizando como contra cuenta las 618.03 “Resultado del Ejercicio Vigente”.

Al inicio del siguiente ejercicio, el resultado obtenido se lo hará constar en la cuenta 618.01 “Resultados Ejercicios Anteriores”, sin necesidad de asiento contable.

Luego del asiento de apertura, el saldo de la cuenta 618.01 se lo transferirá al Patrimonio Público, mediante asiento de ajuste en las entidades, excepto en las empresas públicas.

23. Informes Obligatorios.

En el ámbito público es obligatorio preparar y presentar periódicamente al Ministerio de Finanzas, los siguientes reportes financieros:

- Asiento de apertura
- Balance de Comprobación de Sumas (Acumulado al mes del reporte)
- Cédulas presupuestarias de ingresos y gastos (Acumuladas al mes del reporte)
- Detalle de transferencias recibidas y entregadas

Adicionalmente a la información señalada anteriormente, se entregará en forma impresa,

debidamente legalizada y con sus correspondientes notas aclaratorias, la siguiente documentación:

- a. Balance de Comprobación; presentará la información desde el 1 de enero hasta la fecha de corte y contendrá: el asiento de apertura, balance de flujos, balance de sumas y balance de saldos.
- b. Estado de Situación Financiera; será preparado con los saldos de las cuentas a los niveles 1 y 2, según la apertura constante en el Catálogo General de Cuentas, si hubiere más de una opción de agrupamiento para una misma cuenta, respecto al corto y largo plazo, su saldo se desglosará en aquellas que correspondan a su naturaleza y característica.
- c. Estado de Resultados; será preparado con los saldos de las cuentas de Ingresos y Gastos de Gestión, a los niveles 1 ó 2, según constan en el Catálogo General de Cuentas, determinando como resultados parciales los correspondientes a Explotación, Operación, Transferencias, Financieros y Otros Ingresos y Gastos, antes de obtener el resultado del ejercicio. (Tabla No. 16)
- d. Estado de Flujo del Efectivo; se obtendrá aplicando el método directo, a partir de obtener las fuentes y usos de fondos de los flujos de créditos de las Cuentas por Cobrar y de los flujos de débitos de las Cuentas por Pagar, respectivamente, y calculando separadamente el Superávit o Déficit Corriente y de Capital; de la sumatoria de los conceptos antes indicados se obtendrá el Superávit o Déficit Total.
- e. Estado de Ejecución Presupuestaria; será preparado con los datos al nivel de grupo presupuestario, obtenido de las cédulas presupuestarias de ingresos y de gastos los cuales se los relacionará con los correspondientes a las asignaciones codificadas a la fecha de corte del informe.

Cuadro No. 15 Modelo del Estado de Situación Financiera

ESTADO DE SITUACION FINANCIERA

Al ____ de _____ de _____

CUENTAS	DENOMINACION	AÑO VIGENTE	AÑO ANTERIOR	GUIA*
ACTIVO				
CORRIENTE				
	Disponibilidades			SG 111
	Anticipos de Fondos			SG 112
	Cuentas por Cobrar			SG 113
	Inversiones Temporales			SG 121
	Inversiones Permanentes			SG 122
	Inversiones en Préstamos			SG 123
	Deudores Financieros			SG 124
	Existencias para Producción			SG 132
	Existencias para Inversión			SG 134
	Existencias para la Venta			SG 135
LARGO PLAZO				
	Inversiones Permanentes			SG 122
	Inversiones en Préstamos			SG 123
	Deudores Financieros			SG 124
FIJO				
	Bienes de Administración			SG 141
	(-) Depreciación Acumulada			14199
	Bienes de Producción			SG 142
	(-) Depreciación Acumulada			14299
	Bienes de Proyectos			SG 144
	(-) Depreciación Acumulada			14499
	Bienes de Programas			SG 145
	(-) Depreciación Acumulada			14599
INVERSIONES PROYECTOS Y PROGRAMAS				
	Inversiones en Obras en Proceso			SG 151
	(-) Aplicación a Gastos de Gestión			15198
	Inversiones en Programas en Ejecución			SG 152
	(-) Aplicación a Gastos de Gestión			15298
OTROS				
	Inversiones Diferidas			SG 125
	(-) Amortización Acumulada			12599
	Inversiones no Recuperables			SG 126
	(-) Provisión para Incobrables			12699
	Existencias de Consumo			SG 131
	Inversiones en Productos en Proceso			SG 133
PASIVO				
CORRIENTE				
	Depósitos y Fondos de Terceros			SG 212
	Cuentas por Pagar			SG 213
	Títulos y Valores Temporales			SG 221
	Títulos y Valores Permanentes			SG 222
	Empréstitos			SG 223
	Créditos Financieros			SG 224
LARGO PLAZO				
	Títulos y Valores Permanentes			SG 222
	Empréstitos			SG 223
	Créditos Financieros			SG 224
OTROS				
	Créditos Diferidos			SG 225
PATRIMONIO				
	Patrimonio Público			SG 611
	Reservas			SG 612
	Resultados y Ejercicios Anteriores			618.01
	(-) Disminución Patrimonial			SG 619
	Resultado del Ejercicio Vigente			SG 618
TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO				
CUENTAS DE ORDEN				
	Cuentas de Orden Deudoras			SG 911
TOTAL				
	Cuentas de Orden Acreedoras			SG 921
TOTAL				

Cuadro No. 16 Modelo del Estado de Resultados

ESTADO DE RESULTADOS

Al ____ de _____ de _____

CUENTAS	DENOMINACION	AÑO VIGENTE	AÑO ANTERIOR	GUIA*
RESULTADO DE EXPLOTACION				
	Venta de Bienes y Servicios			62401/04
	(-) Costo de Ventas			63801/04
	Exportaciones de Petróleo Crudo			62435
	(-) Costo de Ventas de Petróleo Crudo			63835
RESULTADO DE OPERACION				
	Impuestos			SG 621
	Tasas y Contribuciones			SG 623
	(-) Gastos en Inversiones Públicas			SG 631
	(-) Gastos en Remuneraciones			SG 633
	(-) Gastos Bienes y Servicios de Consumo			SG 634
	(-) Gastos Financieros y Otros			63501-04
TRANSFERENCIA NETAS				
	Transferencias Recibidas			SG 626
	(-) Transferencias Entregadas			SG 636
RESULTADO FINANCIERO				
	Rentas de Inversiones y Otros			62501/04
	(-) Gastos Financieros			63502/03-07
OTROS INGRESOS Y GASTOS				
	Venta de Bienes			62421/27
	(-) Costo de Ventas			63821/27
	Rentas de Inversiones y Otros			62521/24
	(-) Depreciaciones, Amortizaciones y Otros			63851/93
	Actualizaciones y Ajustes de Ingresos			SG 629
	(-) Actualizaciones y Ajustes de Gastos			SG 639
RESULTADO DEL EJERCICIO				
				61803

Cuadro No. 17 Modelo del Estado de Flujo del Efectivo

ESTADO DE FLUJO DEL EFECTIVO

Al ____ de _____ de _____

DENOMINACION	AÑO VIGENTE	AÑO ANTERIOR	FLUJO DE*
FUENTES CORRIENTES			Céditos
Impuestos			11311
Tasas y Contribuciones			11313
Venta de Bienes y Servicios			11314
Renta de Inversiones y Multas			11317
Transferencias y Donaciones Corrientes			11318
Otros Ingresos			11319
USOS CORRIENTES			Débitos
Gastos en Personal			21351
Bienes y Servicios de Consumo			21353
Aporte Fiscal Corriente			21355
Gastos Financieros			21356
Otros Gastos Corrientes			21357
Transferencias y Donaciones Corrientes			21358
SUPERAVIT O DEFICIT CORRIENTE			
FUENTES DE CAPITAL			Céditos
Venta de Activos de Larga Duración			
Transferencias y Donaciones de Capital			
USOS DE PRODUCCION, INVERSION Y CAPITAL			Débitos
Gastos en Personal para Producción			21361
Bienes y Servicios para Producción			21363
Otros Gastos de Producción			21367
Gastos en Personal para Inversión			21371
Bienes y Servicios para Inversión			21373
Obras Públicas			21375
Otros Gastos de Inversión			21377
Transferencias y Donaciones para Inversión			21378
Activos de Larga Duración			21384
Aporte Fiscal de Capital			21385
Inversiones Financieras			21387
(-) Recuperación de Inversiones			11327
Transferencias y Donaciones de Capital			21388
SUPERAVIT O DEFICIT DE CAPITAL			
SUPERAVIT O DEFICIT BRUTO			

Cuadro No. 18
Modelo de Estado de Ejecución Presupuestaria

ESTADO DE EJECUCION PRESUPUESTARIA

Al ___ de _____ de _____

CUENTAS	CONCEPTOS	CODIFICADO	EJECUCION	DIFERENCIA
INGRESOS CORRIENTES				
11	Impuestos			
13	Tasas y Contribuciones			
14	Ventas de Bienes y Servicios			
17	Rentas de Inversiones y Multas			
18	Transferencias y Donaciones Corrientes			
19	Otros Ingresos			
GASTOS CORRIENTES				
51	Gastos en Personal			
53	Bienes y Servicios de Consumo			
56	Gastos Financieros			
57	Otros Gastos Corrientes			
58	Transferencias y Donaciones Corrientes			
SUPERAVIT O DEFICIT CORRIENTE				
INGRESOS DE CAPITAL				
24	Venta de Activos de Larga Duración			
27	Recuperación de Inversiones			
28	Transferencias y Donaciones de Capital			
GASTOS DE PRODUCCION				
61	Gastos en Personal para Producción			
63	Bienes y Servicios para Producción			
67	Otros Gastos de Producción			
GASTOS DE INVERSION				
71	Gastos en Personal para Inversión			
73	Bienes y Servicios para Inversión			
75	Obras Públicas			
77	Otros Gastos de Inversión			
78	Transferencias y Donaciones de Inversión			
GASTOS DE CAPITAL				
84	Activos de Larga Duración			
87	Inversiones Financieras			
88	Transferencias y Donaciones de Capital			
SUPERAVIT O DEFICIT DE INVERSION				
INGRESOS DE FINANCIAMIENTO				
36	Financiamiento Público			
37	Saldo Disponible			
38	Cuentas Pendientes por Cobrar			
APLICACION DEL FINANCIAMIENTO				
96	Amortización Deuda Pública			
97	Pasivo Circulante			
SUPERAVIT O DEFICIT DE FINANCIAMIENTO				
SUPERAVIT O DEFICIT DE PRESUPUESTARIO				

