

**ANÁLISIS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN ECUADOR Y SU EFECTO  
EN EL PROCESAMIENTO DE OPERACIONES DEL BID**

**Estudio de Consultoría  
“Análisis del Proceso Presupuestal”  
(EC-CSS-211)**

**Consultor\*  
Mónica Rojas G.**

**Agosto 2003**

---

\* Colaboraron en la elaboración de este estudio Luis Benalcázar y Yolanda Velasco.

## INDICE

Introducción	4
I. Análisis General del Marco Legal	5
I.1 Antecedentes	7
I.2 Legislación Presupuestaria	7
I.3 Legislación que enfoca el manejo del Déficit Fiscal	11
I.4 Legislación que enfoca el Endeudamiento Público	15
II. El Proceso Presupuestario	22
II.1 Fases del Proceso Presupuestario	22
II.2 El Proceso Presupuestario para el año 2004 <sup>1</sup>	30
III. El Proceso Presupuestario y el procesamiento de operaciones del BID	40
IV. Análisis del Proceso Presupuestario	43
IV.1 Debilidades y Fortalezas del proceso	43
IV.2 Principales acciones para mejorar el manejo presupuestario	45
a) Legales	45
b) Institucionales	48
c) Informáticos	51
V. Conclusiones	54
VI. Entrevistas Realizadas	55
VII. Bibliografía	56
VII. Anexos	

---

<sup>1</sup> En lo referente a la aprobación, ejecución, control y liquidación se incluirá la información para el presupuesto del 2003

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

BCE	Banco Central del Ecuador
CAE	Corporación Aduanera del Ecuador
CCU	Cuenta Corriente Única
FEIREP	Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva, y Reducción de Endeudamiento Público
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICE	Impuesto al Consumo Especial
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LOAFYC	Ley Orgánica de Administración y Control
LOREYTF	Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OCP	Oleoducto de Crudos Pesados
ODEPLAN	Oficina de Planificación de la Presidencia de la República
PAC	Programa Anual de Caja
PAI	Plan Anual de Inversiones
PGC	Presupuesto del Gobierno Central
PGE	Presupuesto General del Estado
POA	Plan Operativo Anual
PPC	Plan Periódico de Caja
SIGADE	Sistema de Gestión y Análisis de Deuda
SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SPNF	Sector Público No Financiero
SRI	Servicio de Rentas Internas

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio es presentar y analizar el esquema y cronograma de preparación, aprobación y ejecución del proceso de presupuesto en el Ecuador, así como identificar sus efectos en el procesamiento de operaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por cuanto el proceso presupuestario de un país constituye un aspecto sustancial dentro de las finanzas públicas para entender la relación del país con el Banco.

En la práctica, la presupuestación es un proceso que obedece a un sistema y una lógica de plazos preestablecidos, en virtud de los cuales se generan decisiones subóptimas, por cuanto el Estado no tiene libertad para abstenerse de atender dichos plazos. Cuando un ciclo llega a su término, el siguiente empieza prácticamente de manera inmediata y según un esquema idéntico al año anterior. Presupuestar, por tanto, es decidir sobre la base de informaciones inadecuadas, a menudo sin conocer con certeza en que forma los créditos presupuestarios anteriores fueron utilizados, o lo que fue realizado, ni tampoco los resultados que podrían dar las nuevas asignaciones de créditos<sup>2</sup>.

La evidencia empírica respecto a la presupuestación muestra que ésta se trata de un proceso sin esquemas determinados, el cual pese a experimentar cambios constantes, no obstante se muestra cada vez más débil. Esta realidad no es ajena al Ecuador en que el proceso presupuestario ha atravesado por muchos cambios, especialmente en su marco legal, con el objeto de tecnificar el proceso para utilizarlo como una clara herramienta de política fiscal que refleje la política general del gobierno.

El estudio realizado consta primero de un análisis del marco legal que regula el proceso presupuestario, el tema del déficit fiscal y el endeudamiento público. La segunda parte del estudio consiste en una descripción de cómo se realiza el proceso enfatizando los puntos críticos en la toma de decisiones y los cronogramas establecidos. Posteriormente se ejemplifica el proceso presupuestario para el año 2003. El tercer capítulo trata específicamente la relación entre el proceso presupuestario y los proyectos que contarían con financiamiento del Banco. El estudio continúa con una descripción de las debilidades y fortalezas del proceso y las acciones que las autoridades están realizando para mitigar los problemas más apremiantes. El documento termina con las conclusiones finales.

---

<sup>2</sup> Shick L. Allen, La Presupuestación tiene algún futuro?, ILPES, Chile, mayo 2002.

## **I. ANÁLISIS GENERAL DEL MARCO LEGAL**

### **I.1 Antecedentes**

La legislación ecuatoriana vigente dispone de un conjunto de normas dispersas que se relacionan directa o indirectamente con la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto del Estado. De este conjunto, las principales normas se incluyen en los siguientes cuerpos legales:

**Constitución Política de la República**<sup>3</sup>. La Constitución regula de manera general la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto.<sup>4</sup> Respecto de la formulación dispone que la proforma del Presupuesto General del Estado (PGE) debe ser realizada por la Función Ejecutiva, de acuerdo con su plan de desarrollo. Indica que el PGE contendrá todos los ingresos y egresos del Sector Público No Financiero (SPNF). Cabe aclarar, sin embargo, que la Constitución no indica cómo está conformado el sector público no financiero. La Constitución se refiere al sector público en general, integrado por las instituciones del Estado.<sup>5</sup> No forman parte del Presupuesto General del Estado los presupuestos de los organismos del régimen seccional autónomo y de las empresas públicas estatales. Establece asimismo límites para la formulación de la proforma, indicando que no se podrá financiar gastos corrientes mediante endeudamiento público.

La Constitución reitera que es atribución del Congreso Nacional aprobar el Presupuesto General del Estado, vigilar su ejecución, y fijar el límite del endeudamiento público.

En relación con la ejecución presupuestaria, prescribe que el Ejecutivo deberá contar con la aprobación previa del Congreso para incrementar gastos más allá del porcentaje determinado. La Contraloría General del Estado tiene atribuciones para controlar los ingresos, gastos, inversión y utilización de recursos.

**Ley Orgánica de Administración Financiera y Control**<sup>6</sup>. También conocida como “LOAFYC”, esta Ley tiene como objetivo facilitar la vinculación de los procesos de planificación y presupuesto. Los objetivos relevantes del sistema son utilizar a los presupuestos como instrumentos de planificación y como herramientas de administración. La Ley disponía que el presupuesto del Gobierno Nacional debía orientarse a la prestación de los servicios públicos, al cumplimiento de los objetivos prioritarios de los planes de desarrollo y a la satisfacción de los propósitos y metas expresados en los planes operativos anuales. La Ley prohibía la administración de recursos financieros en forma extrapresupuestaria.

---

<sup>3</sup> Publicada en el Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 1998

<sup>4</sup> Artículos 258, 259 y 260

<sup>5</sup> Artículo 118

<sup>6</sup> Decreto Supremo 1429 publicado en el Registro Oficial 337 de 16 de mayo de 1977

**Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público<sup>7</sup>.** Esta ley establece que la proforma del Presupuesto del Estado debe guardar relación con los ingresos reales y la situación económica del país. Dispone que la Proforma del Presupuesto del Estado y las proformas presupuestarias de todas las entidades y organismos del sector público deben estar acompañadas del respectivo programa mensual del flujo de caja. Establece reglas para las asignaciones de rentas fiscales y preasignación de recursos e introduce el control del gasto público mediante medidas de austeridad fiscal, como que la proforma del Presupuesto del Estado deberá guardar relación con los ingresos reales y la situación económica del País.

**Ley de Presupuestos del Sector Público<sup>8</sup>.** Esta Ley sustituye el régimen presupuestal contemplado en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, pero en todos los demás aspectos la LOAFYC se mantiene vigente. Comprende todas las entidades y organismos del sector público, con excepción del régimen seccional, y se aplica a todos los ingresos y egresos del estado. La Ley de Presupuesto del Sector Público abarca las siguientes etapas del proceso presupuestal: la programación, la formulación, la aprobación, la ejecución, el control, la evaluación y la liquidación. La ley establece que todos los ingresos se depositen en la Cuenta Corriente Única (CCU) del tesoro nacional en el Banco Central del Ecuador. Respecto de los ingresos predestinados dispone que los ingresos preasignados existentes a la fecha de vigencia de la Ley se mantengan conforme a las Leyes de su creación, hasta cumplir con sus propósitos, y prohíbe cualquier preasignación posterior.

**Ley de Descentralización del Estado y Participación Social<sup>9</sup>.** Se dictó con el objeto de impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera. Uno de los planteamientos centrales de esta Ley es el fortalecimiento de las instituciones del régimen seccional autónomo, a través de la transferencia definitiva de funciones, facultades, atribuciones, responsabilidades y recursos para satisfacer las demandas de la comunidad, sobre todo en la prestación de servicios públicos. Los recursos asignados a los Consejos Provinciales y Municipales establecidos en la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales se invertirán en base a la siguiente fórmula: 50% del monto proporcional a la población con necesidades básicas insatisfechas; y, 50% en relación a la población.<sup>10</sup>

**Ley Para la Reforma de las Finanzas Públicas<sup>11</sup>.** Este cuerpo legal fija límites al crecimiento del presupuesto y a las preasignaciones, indicando que las partidas relativas a ingresos corrientes previstos en el PGE no podrán ser superiores al monto de los ingresos percibidos en el ejercicio económico del año inmediato anterior, ajustado al porcentaje de la inflación proyectada el Banco Central del Ecuador (BCE), más un margen de hasta diez por ciento (10%) de tolerancia.

---

<sup>7</sup> Ley 122 publicada en el Registro Oficial Suplemento 453 de 17 de marzo de 1983

<sup>8</sup> Ley 18 publicada en el Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de noviembre de 1992

<sup>9</sup> Ley 27 publicada en el Registro Oficial 169 de 8 de octubre de 1997

<sup>10</sup> Artículo 11

<sup>11</sup> Ley 24 publicada en el Registro Oficial Suplemento 181 de 30 de abril de 1999

**Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal<sup>12</sup>.** Esta Ley pretende racionalizar el manejo de las finanzas públicas mediante el establecimiento de un conjunto de reglas macrofiscales que permitan lograr un equilibrio fiscal sostenido, establecer mecanismos de corrección de desvíos, establecer mecanismos de rendición de cuentas, y lograr transparencia y oportunidad en las cuentas fiscales.

## **I.2 Legislación Presupuestaria**

De los cuerpos legales arriba descritos de manera general, que inciden de alguna manera en el proceso presupuestario, se describen a continuación con mayor detalle aquellas leyes directamente involucradas en dicho proceso, a las que nos podemos referir como la legislación presupuestaria:

**Ley de Presupuestos del Sector Público.** La Ley de Presupuestos del Sector Público abarca las siguientes etapas del proceso presupuestal: programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación.<sup>13</sup> Para la implementación del sistema presupuestal prevé la intervención de las siguientes instituciones: el Ministerio de Finanzas, la Secretaría de Planificación (hoy Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, conocida como “ODEPLAN”, la Contraloría General del Estado, y el BCE.

La Ley establece que el Presidente de la República presentará al Congreso Nacional, hasta el 30 de septiembre de cada año, la proforma de presupuesto del Gobierno Central para el siguiente ejercicio fiscal, a excepción de aquellos años que corresponda posesionar al Presidente y al Vicepresidente de la República, en los cuales se enviará la proforma de presupuesto al Congreso Nacional hasta el 30 de octubre.<sup>14</sup> Los presupuestos de las Entidades y Organismos entrarán en vigencia y serán obligatorios a partir del 1 de Enero de cada año, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.<sup>15</sup>

Las disposiciones de la Ley de Presupuestos del Sector Público, se aplican a los diferentes organismos y dependencias administrativas del Estado y a las personas jurídicas creadas por la Ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos, o para actividades económicas asumidas por el Estado, a excepción de los organismos y empresas contemplados en el Título V, Sección III, de la Constitución Política del Estado. Para efectos de esta Ley, el sector público se conforma por: <sup>16</sup> (ver Anexo No.1)

---

<sup>12</sup> Ley 2002-72 publicada en el Registro Oficial 589 de 4 de junio del 2002

<sup>13</sup> Artículo 1

<sup>14</sup> La actual Constitución fija el 1 de septiembre y 31 de enero para la remisión de la proforma al Congreso Nacional

<sup>15</sup> Artículos 18 y 21

<sup>16</sup> La Ley de Presupuestos del Sector Público se refiere a la Constitución Política de la República vigente hasta el 10 de agosto de 1998

- El Gobierno Central, que comprende a las funciones Legislativa, Jurisdiccional y Ejecutiva, incluidas las entidades adscritas, los programas especiales, el Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Constitucional;
- Las Entidades y Organismos del Estado previstos en la Segunda parte Título IV, Sección II y III y las referidas en el literal c) del artículo 125 de la Constitución Política del Estado, excepto las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos;
- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social;
- Las Empresas Públicas, cuyo capital o patrimonio pertenezcan al Estado o a las Entidades y Organismos del Sector público; y,
- Las Entidades Financieras Públicas.

Los presupuestos del Sector Público se formularán sobre la base de las líneas generales de acción y en las estrategias que se derivan de la política económica y social, de los planes de mediano y corto plazo y del Programa Anual de Inversiones dictados por el Gobierno Nacional, y se fundamentarán en objetivos, metas, tiempos de ejecución, unidades de medida, responsables, costos y resultados que se prevean alcanzar. Los presupuestos se elaborarán por cada año calendario.

La formulación de los presupuestos es una responsabilidad de las entidades cubiertas por la Ley, y se efectuará considerando las previsiones reales en la recaudación de todos los ingresos y en la captación de financiamientos, así como los requerimientos para la asignación de gastos, de acuerdo a su capacidad real de operación.<sup>17</sup>

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), considerando las políticas establecidas y la disponibilidad real de recursos, aprueba, reforma, o niega justificadamente las proformas de presupuesto de las entidades y organismos.<sup>18</sup>

Por su parte, el Congreso Nacional, conforme a lo establecido en las disposiciones constitucionales vigentes hasta el 10 de agosto de 1998 en que entró en vigencia la actual Constitución, aprobaba la proforma del Presupuesto.

La ejecución del ejercicio se inicia el primer día de enero y concluye el último día de diciembre de cada año.<sup>19</sup> La Ley fija que todos los ingresos se depositan en la Cuenta Corriente Única (CCU) del tesoro nacional en el Banco Central del Ecuador<sup>20</sup>, y que los cobros y pagos se efectuarán a través del BCE (depositario de fondos públicos), mediante el Sistema Bancario Nacional.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Artículos 12 y 14

<sup>18</sup> Artículo 16

<sup>19</sup> Artículo 22

<sup>20</sup> Artículo 24

<sup>21</sup> Artículo 23



Para el control, la legislación establece varios sistemas: el control externo por la Contraloría General del Estado, el control interno por las auditorías internas propias de cada institución, y el control de gestión presupuestaria por el Ministerio de Finanzas.<sup>22</sup>

El Reglamento a la Ley de Presupuestos del Sector Público,<sup>23</sup> expedido inmediatamente después de la entrada en vigencia de la Ley, organizó técnicamente los procesos presupuestarios. Las normas del reglamento, salvo las puntuales reformas introducidas posteriormente se mantienen vigentes y constituyen el instrumento idóneo para administrar el sistema. En este reglamento se hace un apreciable desarrollo del Programa de Inversiones Públicas: en uno de los más importantes intentos de relacionar la planificación con el presupuesto, se establece el concepto de inversión pública para fines del financiamiento estatal, se habla de la jerarquización de proyectos, de los expedientes técnicos, y del inventario nacional de proyectos.

**Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.** Esta Ley abarca todos los poderes del Estado y todos los niveles de gobierno. En tal sentido, para una mejor administración de los presupuestos públicos, integra la planificación y el presupuesto a través de los Planes Plurianuales y Planes Institucionales.

La Oficina de Planificación de la Presidencia de la República ODEPLAN, como ente rector del Sistema Nacional de Planificación, proporciona asistencia técnica a las entidades, en la elaboración de los planes estratégicos y operativos, con el objeto de propiciar la vinculación entre los sistemas de planificación y presupuesto.

Respecto a los planes plurianuales, el Presidente de la República debe presentar hasta el 31 de enero, un plan para cuatro años, el mismo que contendrá los objetivos, metas, lineamientos estratégicos y políticas de su gestión. Este plan de gobierno servirá de referencia para que los gobiernos seccionales autónomos elaboren sus planes plurianuales. Los planes plurianuales orientarán las decisiones de gasto y de inversión pública con carácter obligatorio. Las metas de estos planes se expresarán mediante indicadores cuantitativos y cualitativos, que serán preparados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, por el organismo técnico encargado de la planificación nacional (ODEPLAN) y por el Ministerio de Economía y Finanzas y sometidos a la aprobación del Presidente de la República.<sup>24</sup>

Por su parte, cada institución del SPNF, elaborará su plan plurianual institucional para cuatro años y planes operativos anuales que servirán de base para la programación presupuestaria y los remitirá al Ministerio de Economía y Finanzas, con las proformas presupuestarias correspondientes. Los planes institucionales deberán ser consistentes con los respectivos planes plurianuales y evidenciarán las relaciones costo-beneficio de los gastos.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Capítulo IV

<sup>23</sup> Decreto Ejecutivo 529-A publicado en el Registro Oficial Suplemento 136 de 26 de febrero de 1993

<sup>24</sup> Artículo 1

<sup>25</sup> Artículo 2

Las directrices presupuestarias deben integrarse a los Planes Plurianuales por niveles de gobierno, centralizando el manejo del endeudamiento público. Hasta el último día de abril de cada año, el Ministro de Economía y Finanzas dictará las directrices que servirán para orientar la elaboración de las proformas de los presupuestos del año siguiente en correspondencia con los objetivos y metas establecidos en los planes plurianuales. Las entidades del régimen seccional autónomo no se sujetarán a las directrices. Las directrices se referirán a: política macroeconómica; política fiscal (ingresos, gastos, endeudamiento e inversiones financieras y no financieras); política de programación presupuestaria; y, aspectos metodológicos para la elaboración de las proformas presupuestarias.<sup>26</sup>

Para la aprobación<sup>27</sup>, las entidades del SPNF cuyos presupuestos conforman el Presupuesto General del Estado, remitirán al Ministerio de Economía y Finanzas, hasta el 30 de junio de cada año, las proformas presupuestarias institucionales para su análisis y aprobación, con el fin de integrarlas y consolidarlas en la proforma del Presupuesto General del Estado que será puesta a consideración del Presidente de la República, previo a su envío al Congreso Nacional.

Por su parte, los presupuestos de todas las instituciones del sector público financiero serán aprobados por el Directorio del BCE, con sujeción a las directrices presupuestarias.

A su vez, los presupuestos de las empresas públicas creadas por Ley, excepto los de las empresas del régimen seccional autónomo, serán enviados al Ministerio de Economía y Finanzas para su análisis y aprobación, previo a su envío al Congreso Nacional.

En cuanto a la descentralización, los recursos correspondientes a las competencias que hubieran sido transferidas a los gobiernos seccionales se incluirán en los presupuestos de las entidades receptoras y no se duplicarán en los presupuestos de las instituciones que hubieran transferido las competencias.<sup>28</sup>

Sobre los pasivos contingentes, la Ley manda la transparencia en el manejo de estos pasivos y corrección de desvíos. Concluida la vigencia de los presupuestos del sector público, solo se podrán efectuar pagos afectando los mismos, si se cumplen las condiciones expresamente tipificadas en la Ley.<sup>29</sup>

Con respecto al Control, el Ministerio de Economía y Finanzas informará, a las autoridades competentes, los resultados del control presupuestario, a fin de que se adopten las medidas correctivas y las recomendaciones políticas de ese Ministerio.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Artículo 33

<sup>27</sup> Artículo 35

<sup>28</sup> Artículo 37

<sup>29</sup> Artículo 39

<sup>30</sup> Artículo 40

El Reglamento a la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal,<sup>31</sup> tiene como propósito instrumentar y viabilizar la aplicación de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

De la relación entre la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y su reglamento se establece la importancia que se concede principalmente a los planes plurianuales, a las metas de gestión fiscal, a la limitación y reducción del endeudamiento público, a los requisitos que deben observarse para la gestión del crédito externo y la concesión de garantías, la separación que se hace entre el gobierno central y las entidades del régimen seccional autónomo, a la estabilización fiscal mediante la instrumentación del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), y al manejo de sistemas de información.

### **1.3 Legislación que enfoca el manejo del Déficit Fiscal**

La legislación ecuatoriana enfoca el manejo del déficit fiscal mediante normas que se encuentran en distintas leyes y cuerpos legales. A continuación se identifican estas normas y los puntos más relevantes a la regulación del déficit fiscal.

**Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público.** Esta ley establece que la proforma del Presupuesto del Estado debe guardar relación con los ingresos reales y la situación económica del país.<sup>32</sup> Dispone que tanto la Proforma del Presupuesto del Estado como las proformas presupuestarias de todas las entidades y organismos del sector público contemplados en este artículo deben estar acompañadas del respectivo programa mensual del flujo de caja, e introduce normas relativas al control del gasto público a través de medidas de austeridad fiscal.<sup>33</sup>

**Ley de Presupuestos del Sector Público.** Indica que los presupuestos del sector público, deben estructurarse y formularse con sujeción a los principios de universalidad y unidad.<sup>34</sup> Prohíbe la administración de recursos financieros y donaciones fuera de los presupuestos e introduce normas relacionadas con la responsabilidad fiscal, como las siguientes:<sup>35</sup>

**Límites:** El Congreso Nacional aprobará el presupuesto únicamente por sectores de ingresos y gastos, y no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma presupuestaria presentada por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

**Conservatismo:** En la formulación de la proforma presupuestaria, cuando deba elegirse entre una o más alternativas para la estimación de un ingreso o de un gasto, se optará por aquella que ofrezca proyecciones más prudentes y conservadoras.

---

<sup>31</sup> Decreto Ejecutivo 96 publicado en el Registro Oficial 18 de 10 de febrero del 2003

<sup>32</sup> Artículo 1

<sup>33</sup> Capítulos II y III

<sup>34</sup> Artículo 4

<sup>35</sup> Artículo 4A

**Transparencia:** Una vez aprobado el Presupuesto General del Estado, el Ministerio de Economía y Finanzas estará obligado a presentar ante el Congreso Nacional un informe semestral sobre la ejecución presupuestaria, por provincias y sectores, detallando mes a mes los egresos efectuados, los ingresos recibidos, y el nivel de endeudamiento.

Finalmente, dispone que los ingresos preasignados existentes se mantengan conforme a las leyes de su creación, hasta cumplir con sus propósitos, y prohíbe cualquier preasignación posterior.<sup>36</sup>

**Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas.** Esta ley mejora los sistemas de recaudación de tributos a través de reformas a las leyes tributarias (Código Tributario y Ley de Régimen Tributario Interno). Establece que la obligación tributaria que no fuera satisfecha en el tiempo que la Ley señala causará a favor del respectivo sujeto activo, y sin necesidad de resolución administrativa alguna, el interés anual equivalente al 1,1 veces de la tasa activa referencial para noventa días fijada por el Banco Central del Ecuador, desde la fecha de su exigibilidad hasta la de su extinción.<sup>37</sup> Agrega que este sistema de cobro de intereses se aplicará también para todas las obligaciones en mora que se generen en la Ley a favor de instituciones del Estado, excluyendo las instituciones financieras.

Introduce el control de la masa salarial con medidas para reducir los egresos por remuneraciones, control de indemnizaciones laborales, y suscripción de contratos colectivos de trabajo.<sup>38</sup>

Por último, fija límites al crecimiento del presupuesto y a las preasignaciones, indicando que las partidas relativas a ingresos corrientes previstos en el Presupuesto General del Estado, no podrán ser presentadas por el Presidente de la República al Congreso Nacional, ni dicho organismo podrá aprobarlas si son superiores al monto de los ingresos que hubieren sido real y efectivamente percibidos en el ejercicio económico del año inmediato anterior, ajustado al porcentaje de la inflación que hubiere proyectado el Banco Central del Ecuador para el correspondiente ejercicio, más un margen de hasta diez por ciento (10%) de tolerancia.<sup>39</sup>

**Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.** Introduce reglas macrofiscales y fija metas de la gestión fiscal. En cuanto a las reglas fiscales señala que la proforma del presupuesto del gobierno central de cada año estará sujeta a lo siguiente:<sup>40</sup>

- El gasto primario del gobierno central, entendido como el gasto total excluidas las asignaciones destinadas al pago de intereses de la deuda pública interna y externa, no

---

<sup>36</sup> Artículos 6 y 7

<sup>37</sup> Artículo 2

<sup>38</sup> Artículos 52, 53, 54, 55 y 56

<sup>39</sup> Artículo 58

<sup>40</sup> Artículo 3

se incrementará anualmente en más del 3.5 por ciento en términos reales, determinados considerando el deflactor implícito del PIB, el mismo que será publicado por el Banco Central del Ecuador y constará dentro de las directrices presupuestarias; en el concepto del gasto total, no están incluidas las amortizaciones; y,

- El déficit resultante de los ingresos totales, menos los ingresos por exportaciones petroleras y menos gastos totales, se reducirá anualmente en 0.2 por ciento del PIB hasta llegar a cero.

Dispone que los presupuestos que contienen los gastos operativos corrientes de cada una de las instituciones del sector público financiero, no se incrementará anualmente en más del 2.5 por ciento en términos reales, determinados considerando el deflactor implícito del PIB, el mismo que será publicado por el Banco Central del Ecuador.<sup>41</sup>

En el tema de deuda, define los conceptos de deuda pública e incorpora normas para la reducción y límite al endeudamiento público<sup>42</sup>, disponiendo que el Ministerio de Economía y Finanzas aplique una política de reducción permanente de la deuda pública, tendiente a que la relación entre el saldo de la deuda pública total y el PIB disminuya como mínimo en 16 puntos porcentuales durante el período gubernamental de 4 años contados a partir del 15 de enero del año 2003. Igual regla debe aplicarse para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda PIB se encuentre en el 40%. Una vez alcanzado el 40% en la relación deuda/PIB, el nivel de endeudamiento público no podrá superar este límite o porcentaje.

Adicionalmente, ordena que el valor real de la deuda que mantiene el Estado con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) deberá ser cancelada, para lo cual, los dividendos deberán constar anualmente y de forma obligatoria en el presupuesto del gobierno central y no podrán destinarse a gastos corrientes ni operativos, sino al pago y mejoramiento de pensiones jubilares y a reducir el déficit actuarial de pensiones del IESS. Para este propósito, el Ministro de Economía y Finanzas elaborará un plan de reducción de la deuda, de carácter obligatorio.

Señala metas anuales para la reducción de la deuda<sup>43</sup>, para lo cual el Ministro de Economía y Finanzas fijará, en el segundo semestre de cada año, el objetivo de reducción de deuda para el año siguiente, consistente con la meta cuatrianual.

Para los gobiernos seccionales la ley define límites para su endeudamiento de la siguiente manera<sup>44</sup>:

- La relación porcentual calculada en cada año entre los pasivos totales y los ingresos totales anuales no deberá ser superior al 100 por ciento; y,

---

<sup>41</sup> Artículo 4

<sup>42</sup> Artículo 5

<sup>43</sup> Artículo 6

<sup>44</sup> Artículo 7

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

Un aspecto importante incluido en esta ley es la creación del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP),<sup>45</sup> fideicomiso alimentado por todos los ingresos del Estado provenientes del petróleo crudo transportado por el Oleoducto de Crudos Pesados. Adicionalmente, en caso de que al final de un ejercicio fiscal el presupuesto del gobierno central registrara un superávit derivado de la diferencia entre ingresos totales efectivos menos gastos totales devengados, el gobierno central lo transferirá de manera obligatoria a este Fondo y las demás instituciones del SPNF destinarán el superávit a reducir su deuda pública y a realizar inversiones sociales y productivas. Los ingresos y egresos del FEIREP se registrarán en el Presupuesto General del Estado. Estos recursos son intangibles, inembargables y no podrán ser usados como garantías, fianzas, colaterales o similares, ni en destinos diferentes a los señalados en la Ley. Tampoco serán considerados como ingresos y gastos primarios corrientes del Presupuesto del Gobierno Central.

También se estipula la conformación de la Comisión de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, dirigida, por un directorio integrado por los siguientes miembros: el Ministro de Economía y Finanzas, quien lo preside y representa legalmente; un representante del Presidente de la República; y, el Contralor General del Estado.<sup>46</sup> La Comisión tiene como atribuciones básicas: Vigilar la administración del Fideicomiso y el cumplimiento de los planes de reducción de deuda.

Los recursos del FEIREP se destinarán exclusivamente a<sup>47</sup>:

- El 70% a recomprar la deuda pública externa e interna a valor de mercado.
- El 20% a estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5% del PIB, índice que deberá mantenerse permanentemente; a cubrir los gastos ocasionados por catástrofes y para atender emergencias.
- El 10% a través de educación y salud para promover el desarrollo humano.

El uso de los recursos del FEIREP, se hará en cada ocasión mediante decreto ejecutivo y se prohíbe la utilización de estos para financiar gasto corriente.

---

<sup>45</sup> Artículo 8

<sup>46</sup> Artículo 15

<sup>47</sup> Artículo 17

#### **I.4 Legislación que enfoca el Endeudamiento Público**

El endeudamiento público esta regulado principalmente por las siguientes normas:

**Constitución Política de la República.** Los principios generales de la Constitución al respecto establecen, como atribución del Presidente de la República, “Decidir y autorizar la contratación de empréstitos, de acuerdo con la Constitución y la Ley”.<sup>48</sup> Por su parte, el Congreso Nacional deberá: “Fijar el límite del endeudamiento público, de acuerdo con la Ley”.<sup>49</sup> y “No se podrá financiar gastos corrientes mediante endeudamiento público”.<sup>50</sup>

**Ley Orgánica de Administración Financiera y Control**<sup>51</sup>. Los contratos de los organismos del sector público requerirán de aprobación previa del Ministro de Finanzas. Las entidades y organismos del sector público deben presentar obligatoriamente una solicitud a la Subsecretaría de Crédito Público, la misma que elaborará un informe para el Ministro de Finanzas sobre el proyecto o proyectos de inversión a ejecutarse, así como el efecto del préstamo sobre la balanza de pagos, la capacidad de endeudamiento del país, y su incidencia en las finanzas públicas. Le corresponde al Ministro de Finanzas elaborar un informe aprobando o rechazando total o parcialmente la solicitud.

Una vez aprobada la solicitud de crédito se autorizará la celebración del contrato mediante decreto ejecutivo, en el que se determinará expresamente la entidad prestamista, el prestatario o deudor, el garante y tipo de garantía, el destino de los recursos, forma de pago, período de gracia, tipo de interés, comisiones, plazo y sistema de amortización, y demás condiciones financieras según el caso.

Respecto a la deuda pública interna, todo trámite de emisión de bonos o de papeles fiduciarios del Gobierno Nacional o demás organismos del sector público estará a cargo del Ministro de Finanzas, sujetándose a las disposiciones de Ley.

**La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal**<sup>52</sup> y su **Reglamento**. Mediante la aplicación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal se persiguen ciertas reglas macrofiscales, como son: poner límites a la deuda pública y concesión de garantías, conseguir el equilibrio fiscal y equilibrio estructural, y limitar el gasto de personal. Se define que la deuda pública comprende la deuda externa y la deuda interna, incluyendo la deuda con el IESS, y todas las obligaciones que signifiquen endeudamiento, y se dispone que para iniciar un trámite de endeudamiento debe haberse cumplido con el Plan de Reducción de Deuda<sup>53</sup> y el registro de los contratos de crédito suscritos con anterioridad.

---

<sup>48</sup> Artículo 171 numeral 18

<sup>49</sup> Artículo 130 numeral 14

<sup>50</sup> Artículo 259 inciso tercero

<sup>51</sup> Título III “Sistema de Presupuesto”, Capítulo 8 “Endeudamiento Público”

<sup>52</sup> capítulo II artículos 5-11

<sup>53</sup> Artículo 13 Reglamento LOREYTF

**Procedimientos de endeudamiento.** En virtud de la legislación aplicable en relación al endeudamiento público aquí descrita, los procedimientos internos a seguir, y nivel de autoridad correspondiente, son los siguientes:

Con respecto al endeudamiento externo, las entidades y organismos del sector público, cuando necesiten de crédito externo, presentarán obligatoriamente una solicitud a la Subsecretaría de Crédito Público con toda la información necesaria respecto al proyecto o proyectos de inversión a ejecutarse.<sup>54</sup> A la solicitud se acompañará la documentación que demuestre el cumplimiento de los requisitos establecidos. En los gobiernos seccionales, deberán adjuntar a la solicitud la resolución de la máxima autoridad de la entidad para el inicio de los respectivos trámites de endeudamiento.<sup>55</sup>

El proyecto debe ser declarado prioritario por la ODEPLAN, tratándose del Gobierno Central o de la propia entidad si se trata de los gobiernos seccionales. Después de obtener la declaratoria de prioridad, el proyecto al que se destine el crédito debe contar con la calificación de viabilidad técnica, financiera, económica y social, emitida por el MEF, o de la propia entidad si se trata de los gobiernos seccionales.

Cuando una entidad u organismo del sector público necesite del financiamiento de un proyecto, presentará obligatoriamente una solicitud a la Subsecretaría de Crédito Público con toda la información necesaria respecto al proyecto o proyectos de inversión a ejecutarse, así como la documentación y estados financieros que sean requeridos para los informes y dictámenes legales pertinentes. A esta solicitud se acompañará la documentación que demuestre el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal estos son:

- Cumplimiento de su Plan de Reducción de Deuda cuando corresponda
- El proyecto debe ser declarado prioritario por la ODEPLAN, tratándose del Gobierno Central o de la propia entidad si se trata de los gobiernos seccionales. Después de obtener la declaratoria de prioridad, el proyecto al que se destine el crédito debe contar con la calificación de viabilidad técnica, financiera, económica y social, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas tratándose del Gobierno Central, o de la propia entidad si se trata de los gobiernos seccionales.<sup>56</sup>
- Tener aprobados en sus respectivos presupuestos las partidas de previsión de desembolsos, asignaciones destinadas a las inversiones correspondientes, y si fuera del caso, la del servicio de amortización e intereses de la deuda.
- Los balances analíticos de situación y de resultados, correspondientes a los tres años anteriores a los de la solicitud y, de ser del caso, balances analíticos de situación y de resultados cortados el último día del trimestre anterior a la fecha de solicitud; y,

---

<sup>54</sup> Artículo 123 LOAFYC

<sup>55</sup> Artículo 27 Reglamento LOREYTF

<sup>56</sup> Artículo 10 literal a) LOREYTF



- Detalle de balances financieros proyectados de la institución, que demuestren la capacidad de pago de la deuda a contraerse.

Los gobiernos seccionales, adicionalmente a lo establecido, deberán adjuntar a la solicitud la resolución de la máxima autoridad de la entidad para el inicio de los respectivos trámites de endeudamiento.

Los términos, condiciones y viabilidad financiera del crédito de todas las instituciones del sector público serán calificados por la Subsecretaría de Crédito Público. El Ministro de Economía y Finanzas, dentro del ámbito de sus competencias, tiene la facultad para modificar las instancias de calificación.<sup>57</sup> La Subsecretaría de Crédito Público examinará la solicitud presentada y verificará el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley y el reglamento. El Subsecretario de Crédito Público suscribirá un informe dirigido al Ministro de Economía y Finanzas, que contendrá lo siguiente:

El resumen del proyecto, las condiciones financieras del crédito, los organismos que intervienen en la ejecución del proyecto, el análisis financiero de la entidad beneficiaria, su capacidad de endeudamiento, el efecto del préstamo sobre la balanza de pagos y, en general, la capacidad de endeudamiento del país, los requerimientos de aporte local y su incidencia en las finanzas públicas, el análisis de los aspectos legales y, finalmente, las conclusiones y recomendaciones.<sup>58</sup>

La Subsecretaría de Crédito Público solicitará los dictámenes favorables del Directorio del BCE y del Procurador General del Estado, los mismos que deberán guardar correspondencia con el límite de endeudamiento público que, constitucionalmente, haya sido aprobado por el Congreso Nacional. Los dictámenes deberán emitirse en un término de veinte días, contados a partir de la recepción de la documentación pertinente. De no hacerlo, se entenderá el silencio como dictamen favorable.<sup>59</sup>

Sobre la base del informe del Subsecretario de Crédito Público, y previo el análisis legal que al respecto efectúa la Subsecretaría General Jurídica del Ministro de Economía y Finanzas, contando con los dictámenes del Directorio del Banco Central del Ecuador y del Procurador General del Estado, el Ministro de Economía y Finanzas emitirá una resolución dictaminando respecto de las condiciones financieras del crédito y aprobando o rechazando total o parcialmente el endeudamiento.<sup>60</sup>

Aprobada la solicitud de crédito en la forma prevista, el Presidente de la República autorizará la celebración del contrato mediante decreto ejecutivo, en el que se determinará, la entidad prestamista, el prestatario o deudor, el garante y tipo de garantía, el destino de los recursos, forma de pago, período de gracia, tipo de interés, comisiones, plazo y sistema de amortización y demás condiciones financieras, según el caso.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Artículo 24 Reglamento LOREYTF

<sup>58</sup> Artículo 125 LOAFYC

<sup>59</sup> Artículos 124 LOAFYC y 10 literal f) LOREYTF

<sup>60</sup> Artículo 126 LOAFYC

<sup>61</sup> Artículo 127 LOAFYC

Corresponde al Ministro de Economía y Finanzas suscribir los contratos de endeudamiento externo, pudiendo delegar tal facultad a otro funcionario público. Los contratos se registran en el Ministerio de Economía y Finanzas y en el Banco Central del Ecuador.<sup>62</sup>

<b>DEUDA PUBLICA EXTERNA</b>	
<b>PROCESO</b>	<b>AUTORIDAD RESPONSABLE</b>
Solicitud	Titular de la institución solicitante
Prioridad	ODEPLAN <sup>63</sup>
Viabilidad	Subsecretarías de Inversión Pública y de Crédito Público
Partidas	Subsecretaría de Presupuestos
Análisis e informe	Subsecretario de Crédito Público
Dictámenes	Presidente Directorio Banco Central del Ecuador y Procurador General del Estado
Resolución	Ministro de Economía y Finanzas
Autorización	Presidente de la República
Suscripción	Ministro de Economía y Finanzas o su delegado
Registro	Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Central del Ecuador

En cuanto al endeudamiento interno, éste comprende la emisión de bonos o de papeles fiduciarios, la deuda con el IESE, y todas las obligaciones que signifiquen endeudamiento, excepto los pasivos de la Agencia General de Depósitos.

Para proceder a contratar créditos internos, las instituciones del Estado, deberán obtener previamente y en forma obligatoria del MEF un informe que dictamine la existencia de la respectiva asignación presupuestaria y los recursos financieros suficientes que garanticen el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Los contratos comerciales serán suscritos previa la existencia real de financiamiento interno o externo.<sup>64</sup>

Las instituciones del Estado presentarán al Ministerio de Economía y Finanzas la solicitud para la emisión de bonos.<sup>65</sup> Le corresponde a la Subsecretaría de Crédito Público efectuar los análisis técnicos para determinar el cumplimiento de los requisitos de Ley.

<sup>62</sup> Artículos 119 de la LOAFYC y 11 de la LOREYTF

<sup>63</sup> En los proyectos impulsados por gobiernos seccionales, la prioridad y viabilidad son declaradas por la máxima autoridad

<sup>64</sup> Artículos 25 Reglamento LOREYTF y 3 Decreto Ejecutivo 1221 publicado en el Registro Oficial Suplemento 265 de 13 de febrero del 2001

<sup>65</sup> Artículo 133 LOAFYC

Para emitir bonos, se obtendrán los dictámenes de ODEPLAN, la Procuraduría General del Estado y del Directorio del Banco Central.<sup>66</sup> Obtenidos los dictámenes, el Ministerio de Economía y Finanzas resolverá sobre la emisión de bonos<sup>67</sup>, y el Presidente de la República autorizará la emisión de los mismos.

Una vez autorizada la emisión de bonos, se procederá a realizarla mediante escritura pública.<sup>68</sup> El Banco Central se encargará de efectuar el servicio de amortización e intereses y efectuar el pago correspondiente.<sup>69</sup> La escritura de emisión de bonos será inscrita en el Banco Central y en el Ministerio de Economía y Finanzas. Finalmente, los bonos serán negociados por el Ministerio de Economía y Finanzas.<sup>70</sup>

<b>DEUDA PUBLICA INTERNA <sup>71</sup></b>	
<b>PROCESO</b>	<b>AUTORIDAD RESPONSABLE</b>
Aspectos generales	No aplica
Institución responsable	Ministerio de Economía y Finanzas
Solicitud	Titular de la institución solicitante
Análisis e informe	Subsecretario de Crédito Público
Dictámenes	ODEPLAN Presidente Directorio Banco Central del Ecuador Procurador General del Estado
Resolución	Ministro de Economía y Finanzas
Autorización	Presidente de la República <sup>72</sup>
Emisión	Escritura pública
Fideicomiso	Banco Central del Ecuador
Registro	Ministerio de Economía y Finanzas Banco Central del Ecuador
Negociación	Ministerio de Economía y Finanzas

Por su parte las garantías forman parte de la deuda pública del Gobierno Nacional o de las entidades del Sector Público.<sup>73</sup> Para la concesión de garantías en créditos externos, las instituciones del sector público presentaran una solicitud al MEF, a través de la Subsecretaría de Crédito Público, adjuntando la documentación especificada en el Reglamento a la Ley.<sup>74</sup>

El Ministro de Economía y Finanzas, actuando a nombre de la República del Ecuador, tiene la facultad de conceder garantía mediante dos mecanismos: otorgando fianza a favor

<sup>66</sup> Artículo 134 LOAFYC

<sup>67</sup> Artículo 135 LOAFYC

<sup>68</sup> Artículo 136 LOAFYC

<sup>69</sup> Artículo 138 LOAFYC

<sup>70</sup> Artículo 141 LOAFYC

<sup>71</sup> Aplican excepciones contempladas expresamente en la Ley y reglamento LOREYTF

<sup>72</sup> Aplican excepciones según la naturaleza de la institución, en el régimen seccional no se requiere del decreto ejecutivo sino de una ordenanza

<sup>73</sup> Artículo 112 LOAFYC

<sup>74</sup> Artículo 36 Reglamento LOREYTF

de acreedores externos, para responder frente a éstos por el cumplimiento de obligaciones contraídas por entidades del Estado a favor de ellos; y, otorgando su aval, al suscribir, en calidad de garante, títulos de crédito representativos de deuda externa, de los cuales es deudor una entidad del sector público. En cambio, el Estado ecuatoriano, en los créditos directos que ha obtenido únicamente asume la calidad de deudor.

Antes del otorgamiento de la garantía, el Ministerio de Economía y Finanzas deberá verificar que la solicitante haya cumplido los requisitos de la Ley y del reglamento, la capacidad de pago de la prestataria, y la certificación de la prestataria de que existe la asignación presupuestaria y disponibilidad suficiente en el ejercicio vigente.<sup>75</sup>

Previo la decisión del Ministro de Economía y Finanzas, el Subsecretario de Crédito Público sobre la base del análisis realizado, debe presentar un informe que deberá contener los requerimientos de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control y verificar los aspectos especificados en el Reglamento a la LOREYTF.<sup>76</sup> La Subsecretaría de Crédito Público, como parte de sus funciones y análisis, solicitará los dictámenes al Directorio del Banco Central del Ecuador, y al Procurador General del Estado, los que deberán emitirse en el término de 20 días a partir de la fecha de recepción de la solicitud.<sup>77</sup>

Con base en lo anterior, el Ministro de Economía y Finanzas emitirá una resolución aprobando o rechazando, total o parcialmente, la concesión de la garantía.<sup>78</sup>

La República del Ecuador, está expresamente prohibida para:

- otorgar garantías por parte del gobierno a favor de deudores, ya sean personas naturales o jurídicas del sector privado, o de empresas regidas por la Ley de Compañías en las que tenga capital el sector público, inclusive las de economía mixta; tampoco se asumirá, ni subrogará deudas de esas entidades, originadas en la voluntad de las partes,<sup>79</sup> y,
- comprometer en contratos de deuda pública, renta alguna determinada o activos o bienes específicos. La deuda pública, interna o externa, grava todas las rentas del Estado.<sup>80</sup>

---

<sup>75</sup> Artículo 33 Reglamento LOREYTF

<sup>76</sup> Artículo 36 Reglamento LOREYTF

<sup>77</sup> Artículos 125 LOAFYC y 36 Reglamento LOREYTF

<sup>78</sup> Artículo 37 Reglamento LOREYTF

<sup>79</sup> Respecto de la prohibición para la concesión de garantías aplican ciertas excepciones expresamente definidas por la Ley. Así, por ejemplo, el artículo 40 Ley Régimen del Sector Eléctrico prevé la concesión de garantías del Estado para garantizar los pagos a un generador eléctrico que suscriba contratos de compraventa de potencia y energía con empresas distribuidoras con control mayoritario del Estado

<sup>80</sup> Artículos 113 y 114 LOAFYC

La República del Ecuador no puede otorgar a prestamista alguno, en aquellas operaciones de crédito en las cuales tenga la calidad de prestatario, garantía de naturaleza alguna obtenida de terceros. Las operaciones de crédito, se harán exclusivamente para financiar inversiones.

Se podrá otorgar garantías para la obtención de créditos por las entidades de régimen seccional autónomo, provenientes de organismos multilaterales o créditos de gobierno a gobierno, exclusivamente para obras de infraestructura básica. En ningún caso se otorgarán garantías para la obtención de créditos a corto plazo.<sup>81</sup>

<b>GARANTIAS</b> <sup>82</sup>	
<b>PROCESO</b>	<b>AUTORIDAD RESPONSABLE</b>
Solicitud	Titular de la institución solicitante
Análisis e informe	Subsecretario de Crédito Público
Dictámenes	Presidente Directorio Banco Central del Ecuador Procurador General del Estado
Resolución	Ministro de Economía y Finanzas
Facultad	Ministro de Economía y Finanzas
Autorización	Presidente de la República
Limitación	Ministerio de Economía y Finanzas

<sup>81</sup> Artículos 9 LOREYTF y 25 Reglamento LOREYTF

<sup>82</sup> En el caso de concesión de garantías aparejadas a contratos de crédito externo, los procedimientos son los mismos que para la deuda externa

## **II. EL PROCESO PRESUPUESTARIO**

### **II.1 Fases del Proceso Presupuestario**

La Ley señala que el proceso presupuestario se compone de las siguientes fases: programación, formulación, aprobación, ejecución, control y liquidación.

A continuación se realiza una descripción de las actividades comprendidas en cada fase, así como sus cronogramas y responsables (Ver Anexo No. 2)

#### **Fase de Programación y Formulación (abril - 30 de agosto)**

Esta fase se extiende desde abril hasta el 30 de agosto. La programación y formulación de la proforma presupuestaria corresponden al Ejecutivo de acuerdo con su plan de desarrollo, y concluye con la presentación de la proforma al Congreso Nacional el 1 de septiembre de cada año.<sup>83</sup> Tanto la programación como la formulación se centran en el Ministerio de Economía y Finanzas y específicamente la responsabilidad recae sobre la Subsecretaría de Presupuesto.

La programación presupuestaria define las propuestas de gestión de corto plazo sobre la base de las políticas gubernamentales, sectoriales e institucionales, buscando cumplir con los objetivos de la planificación y programación económica.

La programación presupuestaria se realiza en tres niveles<sup>84</sup>:

- Nacional: que comprende la definición de lineamientos y políticas nacionales para cada ejercicio acorde con el Plan Nacional de Desarrollo. La responsabilidad recae en la unidad administrativa responsable del Sistema Nacional de Planificación (ODEPLAN). Paralelamente el MEF define las variables macroeconómicas y las políticas fiscales presupuestarias y de endeudamiento en base al programa macroeconómico.
- Sectorial: que comprende la determinación de las políticas, estrategias, objetivos y metas por sectores bajo la responsabilidad de los Ministerios o entidades que actúen como coordinadores del sector.
- Institucional: comprende la especificación de las actividades y proyectos para dar cumplimiento con los lineamientos de tipo nacional y sectorial. La responsabilidad recae en las unidades de planificación y programación institucional.

---

<sup>83</sup> En el año en que se posesiona el Presidente de la República, la proforma deberá ser presentada hasta el 31 de enero.

<sup>84</sup> Normativa de Presupuesto incluida en los Principios del Sistema de Administración Financiera, los Principios y Normas Técnicas de Contabilidad Gubernamental, el Catálogo General de Cuentas, las Normas Técnicas de Presupuesto, el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos, y las Normas Técnicas de Tesorería, emitidos mediante Acuerdo Ministerial No. 182 del Ministerio de Economía y Finanzas, publicado en el Registro Oficial Suplemento 249 de 22 de enero de 2001.

Los instrumentos o instituciones que apoyan la fase de programación son:

- Plan Nacional de Desarrollo (ODEPLAN)<sup>85</sup>
- Programa Macroeconómico (MEF, BCE)<sup>86</sup>
- Políticas Generales y Específicas
- Planes Estratégicos Institucionales
- Planes Operativos Anuales
- Estadísticas Nacional y Fiscales
- Indicadores Sociales y Económicos
- Lineamientos generales y específicos, políticas presupuestarias de ingresos y gastos, techos presupuestarios por techos de financiamiento, estructura, términos y plazo de presentación, catálogos y estructuras sectorial

El producto principal de la fase de programación es la elaboración de la Guía Metodológica de Programación y Formulación o directrices presupuestarias, la misma que debe ser publicada hasta el último día de abril de cada año. Las directrices constituyen una guía general para que las instituciones elaboren sus proformas presupuestarias para el siguiente ejercicio fiscal.

Enviadas las directrices, el proceso continúa con la etapa de formulación que es la fase del proceso en la que se articulan las propuestas de acción y producción de los entes demandantes de recursos fiscales con los catálogos y clasificadores presupuestarios. Representa la estructura formal del presupuesto en los términos técnicos que el ente rector del sistema presupuestario señale. La formulación presupuestaria se expresa con la estimación o proyección cuantificada en términos monetarios de los ingresos, gastos e inversiones de las actividades y proyectos definidos en la programación.

Los responsables de la fase de formulación son:

- Responsabilidad Institucional: Las unidades financieras tendrán la tarea de la estructuración y presentación formal de la proforma del presupuesto de la entidad u organismo en los términos definidos en la guía metodológica de programación y formulación.
- Responsabilidad Sectorial: La institución que actúe como coordinadora de sector será responsable de organizar y ordenar la presentación de la proforma del presupuesto sectorial dentro de los formatos específicos que para el efecto se establezcan en la guía metodológica de programación y formulación.
- Responsabilidad global: La unidad administrativa del MEF responsable de la gestión del Sistema de Presupuesto deberá asesorar y vigilar los procesos que se desarrollan en la estructuración de las proformas presupuestarias en cada entidad y sector y, posteriormente, integrar y consolidar para constituir la proforma del presupuesto general del Estado a ponerse a consideración del Congreso Nacional por sectores de ingresos y gastos.

---

<sup>85</sup> Página web ODEPLAN: <http://www.presidencia.gov.ec>

<sup>86</sup> Página web MEF: [www.ec-gov.net](http://www.ec-gov.net) ; Página web BCE: [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec)

Los instrumentos para la formulación presupuestaria son:

- Clasificador presupuestario de Ingresos y Gastos: Ordena y organiza las asignaciones presupuestarias; y distingue el origen y fuente de los ingresos y la naturaleza y uso de los gastos.
- Catálogos Presupuestarios: Sistematiza y estandariza la información con fines estadísticos y para toma de decisiones,
- Claves Presupuestarias: Conjunto de campos compuesto por dígitos que se utilizan para ordenar sistemáticamente la información presupuestaria de ingresos y gastos.

Estos instrumentos son preparados por las Subsecretarías de Presupuesto, Crédito Público, Inversiones y Política Económica.

En la fase de formulación, el MEF recibe la información de estimaciones de ingresos y gastos de todas las instituciones que participan en el proceso presupuestario. Con respecto a los ingresos, la Subsecretaría de Presupuesto se basa en la información generada por el Ministerio de Energía y Minas, la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador “Petroecuador”, Servicio de Rentas Internas (SRI), Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE), y Banco Central del Ecuador (BCE).

El escenario de gastos se realiza en base a la información enviada por todas las instituciones y organismos del sector público. El MEF recibirá dicha información, en lo posible, bajo el formato establecido en el SIGEF, máximo hasta el 30 de junio.

Adicionalmente apoyan a esta fase la ODEPLAN, con la elaboración del Plan Plurianual, la priorización de los proyectos de inversión y asistencia técnica a las entidades en la elaboración de los planes estratégicos y operativos a todas las instituciones del SPNF; la Subsecretaría de Política Económica con la elaboración de directrices macroeconómicas y fiscales; la Subsecretaría de Crédito Público con las políticas, estrategias y perspectivas en el área de endeudamiento público; y la Subsecretaría de Inversión Pública para la elaboración del Plan Anual de Inversiones (PAI).

Con respecto al Plan Plurianual del Gobierno para el periodo 2003-2007, en agosto de 2003 ODEPLAN publicó el Plan que recoge los planteamientos de todas las instituciones nacionales y sectores sociales del país.

Los ejes sobre los que se sustenta el Plan así como los objetivos se describen en el siguiente cuadro.



### Plan de Desarrollo Plurianual

Eje	Objetivo
Lucha contra la corrupción, la impunidad y la injusticia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar y fortalecer mecanismos de control y rendicional de cuentas</li> <li>• Transparentar la gestión pública</li> <li>• Restablecer la confianza en la institucionalidad pública</li> </ul>
Lucha contra la pobreza y el desempleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar condiciones de vida de la población con énfasis en los sectores de mayor vulnerabilidad y exclusión</li> <li>• Mejorar el sistema escolar, alfabetización universal</li> <li>• Mejorar acceso a los servicios de salud, cobertura universal</li> <li>• Garantizar los niveles de empleo existentes</li> </ul>
Seguridad ciudadana, social, jurídica, alimentaria y ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de un sistema integral de seguridad ciudadana</li> <li>• Garantizar seguridad jurídica a la inversión</li> <li>• Garantizar el uso adecuado de los recursos naturales</li> <li>• Garantizar la disponibilidad, estabilidad del suministro, acceso y consumo de alimentos de la población</li> </ul>
Mejorar la producción y la productividad para ser más competitivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar el proceso de dolarización</li> <li>• Promover la inserción económica y comercial del país en el contexto internacional</li> <li>• Promover desarrollo de la mediana, pequeña y microempresa</li> <li>• Impulsar el desarrollo y mejoramiento de la infraestructura productiva</li> </ul>
Reforma Política y Política Internacional Coherente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defender la soberanía territorial, marítima y del espacio supradistante del Ecuador</li> <li>• Impulsar la integración mundial, hemisférica, regional y subregional</li> <li>• Procurar el ejercicio de los derechos e integridad de los ecuatorianos emigrantes mediante una política migratoria integral</li> <li>• Diversificar la fuentes de recursos no reembolsables</li> </ul>

Fuente: Odeplan

### Fase de Aprobación (1 septiembre – 30 noviembre)

La Subsecretaría de Presupuesto del MEF es la responsable de coordinar, integrar y consolidar las proformas sectoriales e institucionales previo al envío para conocimiento de las autoridades del Gobierno Nacional, como paso preliminar de entrega de la Proforma General del Estado ante el Congreso Nacional para su aprobación definitiva.

La fase de aprobación corre a partir del 1 de septiembre hasta el 30 de noviembre. El Congreso Nacional es quien debe aprobar o rechazar la proforma presupuestaria por sectores de ingresos y gastos hasta el 30 de noviembre. Adicionalmente, a la proforma presentada por el Ejecutivo, el Congreso Nacional conocerá también los presupuestos de las empresas públicas estatales.

Dentro del Congreso Nacional, la Comisión de lo Fiscal, Tributario y Bancario es la responsable del análisis de la proforma y de elaborar un informe que sirva de base para la discusión en el plenario (sesiones del Congreso en pleno). Para ello el Banco Central debe remitir al Congreso Nacional un informe respecto de la coherencia de la proforma considerando el entorno macroeconómico, la política fiscal y de endeudamiento así como las consistencia de las estimaciones de los ingresos fiscales. En tal virtud, el Congreso Nacional puede pedir la comparecencia de la instituciones que participaron en la formulación de la proforma. Funcionarios del MEF también se reúnen con la Comisión

de lo Fiscal, Tributario y Bancario para explicar los supuestos, y alcances de la proforma previo el informe final.

Como queda señalado, la Constitución establece que el Congreso Nacional no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma, y que solo podrán realizar modificaciones a nivel de sectores y no a nivel de partidas presupuestarias. El Congreso debe aprobar la Proforma en un solo debate y con mayoría simple.

Al interior de la Comisión de lo Fiscal, Tributario y Bancario, así como del Congreso Nacional, no existe una normativa ni procedimientos establecidos para el proceso de aprobación.

### **Fase de Ejecución (1 de enero – 31 de diciembre)**

La fase de Ejecución 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 realiza sobre la base de las políticas establecidas por el MEF y comprende: la formulación, seguimiento y evaluación de la programación de la ejecución física y financiera presupuestaria, la programación de caja y las modificaciones al presupuesto.

La programación de la ejecución física se refiere a la previsión calendarizada de los requerimientos de recursos reales y de resultados medidos en términos de producto.

La programación de la ejecución financiera es la previsión calendarizada de los requerimiento financieros necesarios para la adquisición de los productos finales. Se estructura en función de la programación física de recursos y metas y comprende la programación de ingresos y gastos. Se expresa mediante la calendarización por periodos mensuales de las diferentes fuentes de financiamiento y gastos incorporados en la proforma y posteriormente en el presupuesto.

La ejecución inicia oficialmente el 1 de enero sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial. Cabe indicar que en el Registro Oficial se publica únicamente el Presupuesto del Gobierno Central. Asimismo en esta publicación se emiten disposiciones generales que regulan la ejecución y control de los presupuestos de las entidades y organismos del sector público.

Entre la aprobación de la proforma hasta el inicio de la ejecución del presupuesto, el MEF a través de la Subsecretaría de Presupuesto formula y aprueba el Programa Anual de Caja (PAC), lo envía a las instituciones, y se carga los presupuestos en el Sistema.

El Programa Anual de la Caja del Presupuesto General del Estado se formula a partir del examen de las previsiones de ingresos requerimientos de fondos y disponibilidades financieras de las entidades y organismos. Este debe guardar coherencia principalmente

con el programa financiero del Banco Central y con las políticas presupuestarias previstas para la ejecución de ingresos y gastos del presupuesto. Se estructura de manera separada por cada uno de los diferentes niveles de Gobierno: Central, Entidades, Organismos Autónomos y Descentralizados.

Las entidades y organismos, basan la ejecución de sus presupuestos en el Plan Periódico de Caja (PPC). Dichas entidades deben remitir a la Subsecretaría de Presupuesto el PPC con cinco días hábiles de anticipación al mes de su vigencia a fin de recibir las transferencias del Gobierno Central a través del Tesoro Nacional.

Igualmente el Tesoro Nacional debe elaborar su PPC y remitirlo a la Subsecretaría de Presupuestos al igual que cualquier otro organismo del sector público. Para la programación de los recursos por desembolsos de créditos y pago de servicio de la deuda la Tesorería de la Nación coordinará con la Subsecretaría de Crédito Público.

El Tesoro de la Nación, sobre la base de los PPC autoriza la transferencia de recursos a las entidades y organismos de manera directa en las cuentas (T) de cada una de ellas. El Tesoro Nacional en base al flujo diario de caja y las disponibilidades de fondos que se registren en la CCU ordenará las transferencias directas a favor de entidades y organismos hasta por el monto aprobado por el PPC del Tesoro. Las transferencias que se ordenen serán globales sin especificación de su destino.

En los Ministerios de Estado y las instituciones donde se haya implementado el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) es obligatoria su utilización. Más adelante se describe el sistema SIGEF, su alcance y sus debilidades.

Con respecto a la preasignaciones, por Ley el Ministerio de Economía y Finanzas debe transferir a las instituciones beneficiarias los recursos correspondientes. Para los Consejos Provinciales y Municipales la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social arriba descrita establece la asignación del 15% del Presupuesto del Gobierno Central.

Las obligaciones derivadas del servicio de deuda pública son atendidas por la Tesorería de la Nación sobre la base de la programación de pagos formulados por la Subsecretaría de Crédito Público. En el caso de las instituciones que no forman parte del Gobierno Central, que disponen de recursos de autogestión o preasignación, deberán cancelar sus deudas con cargo a sus presupuestos.

Las transferencias para la ejecución de proyectos de inversión contemplados en el Presupuesto General del Estado, requieren de las programaciones de la ejecución física y financiera, las cuales deben incorporarse a los programas anuales de ejecución y de caja.

Las entidades y organismos deben velar porque los requerimientos para inversión formen parte de los PPC para garantizar la ejecución de los proyectos. Las transferencias de recursos que realice la Subsecretaría de la Tesorería de la Nación de la contraparte local

de proyectos de inversión financiados por créditos externos, se efectúan siempre y cuando formen parte del PPC.

### **Fase de Seguimiento**

Dentro de los 30 días después del mes ejecutado, las entidades y organismos del Estado deben remitir a la Subsecretaría de Presupuestos los resultados de la ejecución presupuestaria del mes inmediato anterior, y de la acumulada anual de ese mes. Para dar cumplimiento con este requerimiento, se deben remitir los siguientes informes:

- Reporte de ejecución presupuestaria de ingresos y gastos
- Reporte de la ejecución del PPC
- Detalle de los ingresos de autogestión recaudados y su correspondiente utilización (este punto es exclusivo para entidades del Gobierno Central)
- Copia certificada de las resoluciones presupuestarias aprobadas por la autoridad competente de la institución.

La metodología y los formatos para la presentación de la información son señalados por la Subsecretaría de Presupuestos. En el caso de las entidades que cuenten con el SIGEF, lo harán obligatoriamente en los formatos de reporte del Sistema.

Para el caso de los proyectos de inversión, las instituciones remitirán a la Subsecretaría de Inversión del MEF un reporte mensual sobre el avance registrado en la ejecución de los mismos dentro de los primeros 15 días del mes siguiente a la finalización de cada mes. El incumplimiento en la entrega de la información justifica la suspensión de la transferencia de recursos a las entidades y organismos.<sup>87</sup>

Sobre la base de la información remitida por las entidades y organismos, el Ministerio de Economía y Finanzas debe presentar dentro de los 30 días siguientes a cada trimestre al Presidente de la República y al Congreso Nacional el informe sobre la ejecución del PGE.

---

<sup>87</sup> Art. 64 Ley de Presupuestos del Sector Público y Art. 32 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

### **Fase de Control (enero - diciembre)**

De acuerdo a la normativa legal, para el control de la ejecución presupuestaria se considera el control externo realizado por la Contraloría General del Estado, el control interno realizado por las auditorías internas propias de cada institución, y el control de gestión presupuestaria realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas.<sup>88</sup>

Por otra parte, el MEF debe informar a las autoridades competentes los resultados del control presupuestario a fin de que se adopten las medidas correctivas y las recomendaciones políticas.

El Control externo, realizado por la Contraloría General del Estado está normado en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y su Reglamento. La Constitución señala que la Contraloría General del Estado es el organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera y tiene atribuciones para controlar ingresos, gastos, inversiones, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Realizará auditorías de gestión a las entidades y organismos del sector público y sus servidores, y se pronunciará sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales.

El control mediante la auditoría se aplicará a todas las instituciones del Estado señaladas en el artículo 118 de la Constitución Política de la República con la inclusión de los bancos y de las entidades financieras públicas.

La actividad financiera será evaluada en los procesos del ciclo presupuestario, Tesorería, contabilidad, costos, ingresos, egresos, y complementariamente respecto de las materias conexas de gestión de personal y bienes. La actividad administrativa será evaluada con respecto a su planificación, organización, coordinación y control. La Contraloría adicionalmente hace control de las actividades operativas, de gestión ambiental y seguridad industrial. Cada entidad del sector público debe preparar sus indicadores de gestión de acuerdo a su misión y visión, conforme las herramientas de planificación desarrolladas como parte del proceso administrativo.

### **Fase de Liquidación (31 Dic – 31 marzo, después de concluido el ejercicio fiscal)**

La fase de liquidación, inicia con la clausura del proceso presupuestario el 31 de diciembre, fecha después de la cual no se pueden contraer compromisos adicionales que pudieran afectar al proceso presupuestario. Las cuentas consolidadas del ejercicio presupuestario deben ser remitidas a la Comisión Legislativa de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto del Congreso Nacional por el Ministerio de Economía y Finanzas, hasta el 31 de marzo del año siguiente.

De acuerdo a la LOAFYC, las demás instituciones del sector público preparan los estados financieros finales, información sobre producción de bienes y servicios e inversiones efectivas. Dicha información debe ser entregada al MEF y al Congreso Nacional.

---

<sup>88</sup> Ley de Presupuestos del Sector Público.

## **II.2 El Proceso Presupuestario para el año 2004**

A continuación se ejemplifica el proceso presupuestario para el año fiscal 2004.<sup>89</sup> Es importante señalar que adicionalmente a la norma legal establecida, la formulación de la proforma presupuestaria para el 2004 se enmarca dentro del acuerdo vigente con el FMI que da lineamientos de políticas que deben verse reflejados en el presupuesto.

<b>Programa Económico</b>	
<b>A. El marco macroeconómico</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Crecimiento del producto de aproximadamente 3.5%.</li><li>• La inflación de los precios al consumidor disminuirá a alrededor del 6% para fin de año.</li></ul>	
<b>B. Políticas Fiscales</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• El balance primario del Sector Público No Financiero (SPNF) pasa de 4,5% del PIB en 2002 a 5,2% del PIB en 2003.</li><li>• El saldo global del SPNF en 2003 será de US\$ 509 millones, o 1,9% del PIB, que da una reducción del coeficiente de endeudamiento del sector público de 59% del PIB a fin de 2002 a 52% a fin de 2003.</li><li>• Los ingresos del SPNF aumentan en 0,9 puntos porcentuales del PIB, a 26,9% del PIB en 2003.</li><li>• Incremento de los precios de los combustibles en un 25% en promedio, generándose US\$ 400 millones aprox. (1,5% del PIB) en 2003.</li><li>• Estabilizar el gasto primario del SPNF en 21,7% del PIB en 2003.</li><li>• Congelamiento de los salarios en 2003 para los funcionarios públicos de carrera.</li><li>• El gasto destinado a la red de protección social se ampliará en 2003.</li><li>• El IESS no concederá nuevos préstamos a sus afiliados, lo que reducirá las operaciones de crédito de US\$ 158 millones en 2002 a un repago de créditos de US\$ 40 millones en 2003.</li><li>• El Gobierno desea distribuir más equitativamente el subsidio del gas doméstico. Se prevé que estas medidas generarán US\$ 40 millones (netos) en 2003.</li><li>• Las necesidades de financiamiento del sector público no financiero ascenderán a casi US\$ 2.000 millones en el 2003. El componente principal es la amortización de la deuda, que se prevé se situará en US\$ 1.200 millones (incluida una recompra de deuda de US\$ 29 millones en el último trimestre del año a través del nuevo fondo de estabilización petrolero [FEIREP]). Se incluyen también atrasos externos no reprogramables (que ascienden a unos US\$ 100 millones), que se liquidarán como parte de las acciones previas del programa, y atrasos internos, calculados en US\$ 400 millones, que también se liquidarán. Se ha programado que las necesidades de financiamiento se atenderán mediante el superávit fiscal de US\$ 500 millones; la renovación de aproximadamente US\$ 400 millones de deuda interna que vence durante el año; US\$ 300 millones en financiamiento para proyectos, y financiamiento excepcional dentro del programa por aproximadamente US\$ 600 millones (US\$ 130 millones del Banco Mundial, US\$ 100 millones del BID y de la CAF, respectivamente, US\$ 160 millones del FMI, y la</li><li>• De los recursos del FEIREP, un 10% se destinará a gasto social; un 20% se ahorrará para afrontar contingencias, como catástrofes naturales o caídas precipitadas del precio del petróleo, y un 70% se destinará para la recompra de deuda (no para amortizaciones normales contempladas en el presupuesto).</li><li>• Se proyecta reducir el cociente de deuda de 59% del PIB a fin de 2002 a menos de 40% a fin de 2006, tal como lo dispone la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.</li></ul>	
<b>C. Medidas relativas al sistema financiero</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• El Gobierno intentará actuar decisivamente y sin demora para liquidar Filanbanco y, al menos, ocho de los bancos cerrados que se encuentran en manos de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD).</li></ul>	
<b>D. Otras medidas estructurales</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Se debe incrementar la eficiencia de la empresas telefónicas (Pacifictel y Andinatel) y de distribución eléctrica. Será necesario, a la vez, eliminar paulatinamente los subsidios que reciben esas empresas.</li><li>• El Gobierno impulsará la divulgación de datos y la transparencia del sector público a fin de mantener mejor informada a la ciudadanía.</li></ul>	

Fuente MEF, Carta de Intención Ecuador – FMI

En tal sentido, los retos para el presupuesto del 2004 son: la deuda flotante del ejercicio anterior que debe pagarse con recursos del 2004; cumplir con el servicio de deuda y

<sup>89</sup> Cronograma de trabajo para la proforma de 2004 y responsables constan en el Anexo No. 2 para

recompra; financiar los incrementos salariales aprobados; el financiamiento de subsidios como el gas y el bono de desarrollo humano, entre otros.

## Programación y Formulación

Esta fase inició a mediados de abril con la elaboración de las directrices para la programación y formulación de la proforma del 2004 y culminará el 30 de agosto con la entrega de la proforma al Congreso Nacional. En esta fase intervienen la Subsecretaría de Presupuestos, la Subsecretaría de Política Económica, la Subsecretaría de Crédito Público y la Subsecretaría de Programación de la Inversión Pública, además de instituciones independientes del Ministerio de Economía y Finanzas que apoyan, básicamente, con escenarios macroeconómicos y estimaciones de ingreso y de planificación.

### Subsecretaría de Presupuestos

La Subsecretaría de Presupuestos inició el diseño de las directrices con la elaboración de un cronograma, el mismo que fue aprobado por la Subsecretaría General de Finanzas. De igual manera solicitó los requerimientos de política fiscal, de inversión, y crédito público, para la definición de lineamientos general y específicos. Se estructuraron los términos, medios y plazos de la presentación de la proforma, y se definió la política presupuestaria para la elaboración y difusión de las directrices presupuestarias. Este proceso se realizó en la segunda mitad de abril.

### Directrices Presupuestarias para el año 2004

<b>A. Política Macroeconómica</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>El gasto primario del gobierno central no se incrementará en más del 3.5% en términos reales.</li> <li>El déficit de los ingresos totales menos los ingresos por exportaciones petroleras y menos gastos totales, se reducirá anualmente el 0.2% PIB hasta llegar a cero.</li> <li>Relación entre el saldo de la deuda pública total y el PIB disminuya como mínimo en 16 puntos porcentuales durante el periodo gubernamental hasta que la relación deuda PIB sea del 40%.</li> </ul>
<b>B. Política Fiscal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar reformas estructurales en cada una de las instituciones involucradas en el quehacer público.</li> <li>Debe considerar la optimización en el uso del personal, la generación de fuentes alternativas de financiamiento y al descentralización de funciones y asignación de competencias a nivel local.</li> </ul>
<b>C. Política de Inversión Pública</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Deben contar con elementos técnico básicos como marco lógico, TIR, VAN, cronogramas valorados de operación y el Plan operativo anual.</li> <li>Los proyectos y actividades para ser considerados dentro de la Programación de Inversiones del año 2004, serán evaluados y ordenados de acuerdo al nivel de impacto que generen.</li> <li>Sus pilares básicos son la equidad y la eficiencia</li> </ul>
<b>D. Política de Programación Presupuestaria</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Se orienta hacia la reducción del déficit fiscal, optimización de gasto público y de las inversiones en términos de eficiencia, eficacia y efectividad.</li> <li>Las proformas presupuestarias tendrán como sustento los planes plurianuales y planes operativos anuales.</li> <li>Las proformas que se presenten al MEF deberán contener todos los ingresos, gastos y financiamiento a fin de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 259 de la Constitución.</li> </ul>

Fuente MEF, Directrices Presupuestarias

Para el ejercicio fiscal correspondiente al año 2004, el Ministerio de Economía y Finanzas junto con la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República ODEPLAN entregaron un oficio circular<sup>90</sup> cuyo texto solicita a las entidades su Plan Operativo Anual y su requerimientos o proformas. (Ver Anexo No. 4)

Los requerimientos de las instituciones fueron recopilados a través de la pagina web del SIGEF y enviado a la Subsecretaría de Presupuesto. Las instituciones tuvieron plazo hasta el 30 de junio<sup>91</sup> para presentar sus proformas institucionales. Se recibió información de 1.874 instituciones de entre cerca de 2700 entidades. Pese a que se trata de una cantidad importante de instituciones, no obstante, la calidad de información registró deficiencias. Para las instituciones que no lograron enviar su información la Subsecretaría de Presupuestos elaboró sus proformas en base al presupuesto codificado del 2003.

La Subsecretaría de Presupuesto valida la información entregada por las instituciones con las directrices y techos establecidos. Dado que los ingresos constituyen un monto determinado fijado para el 2004 en aproximadamente 10 mil millones de dólares a nivel agregado y siete mil millones de dólares para el Gobierno Central, y los requerimientos son mayores, el trabajo consiste en compatibilizar ingresos limitados, con necesidades de gastos extraordinarias. Así por ejemplo, la experiencia muestra que las instituciones tienden a sobrepasar los montos en cuanto a sus requerimientos principalmente para la adquisición de activos de larga duración.

La elaboración de proyecciones de ingresos en materia tributaria no significó mayores dificultades debido a que el Servicio de Rentas Interno (la autoridad tributaria de Ecuador, conocida por sus siglas “SRI”) se ha tecnificado en las proyecciones de los cuatro grandes rubros existentes de ingresos tributarios que son rentas, impuesto al valor agregado IVA, aranceles a las importaciones, e impuesto a los consumos especiales ICE. Respecto de los ingresos aduaneros se trabajó básicamente sobre las proyecciones realizadas por el BCE. Sin embargo, los ingresos petroleros están aún por definirse ya que la estimación de Petroecuador no es la definitiva.

La preparación del escenario de gastos de las instituciones del Gobierno Central, se realizó entre el 5 de mayo y el 30 de junio con la colaboración de la Subsecretaría de Crédito Público, de Inversión Pública, el Tesoro Nacional y el SIGEF.

Respecto al gasto es importante señalar que se debe cumplir con una serie de restricciones y preasignaciones establecidas en el ordenamiento legal. Por ejemplo, la disposición más difícil de cumplir es la asignación constitucional del 30% del Presupuesto General del Estado para el sector de Educación, que de hecho no se cumple. Otra dificultad se presenta con la preasignación del 15% para los gobiernos seccionales (en años anteriores para este efecto se entregaba apenas el 11%, para la proforma del 2004 las autoridades consultadas esperan cumplir con este requerimiento legal).

---

<sup>90</sup> Oficio Circular ODEPLAN-SP-O-2023-241 de 27 de mayo del 2003

<sup>91</sup> El plazo se amplió hasta la Segunda semana de Julio debido a dificultades técnicas en la operación del SIGEF.



En relación a otras preasignaciones establecidas en la legislación, se indicó que se intenta dar cumplimiento a toda otra preasignación a fin de evitar problemas políticos en la fase de aprobación del PGE por parte del Congreso Nacional. También existe un techo para la adquisición de bienes y servicios así como para las contrataciones de deuda.

#### Subsecretaría de Política Económica

La contribución de la Subsecretaría de Política Económica al proceso presupuestario se centra en la formulación de las directrices presupuestarias y específicamente del programa macroeconómico 2004. Esta actividad que se extendió desde inicios de mayo hasta mediados de junio fue apoyada en información generada por el Banco Central y las Subsecretarías de Crédito Público e Inversión Pública. Posteriormente, junto con la Subsecretaría de Presupuestos analizan los distintos escenarios de proformas realizados, para verificar que éstos se sujeten a las normas, a las directrices, a los planes de inversión, de reducción de deuda y el cumplimiento de techos.

Adicionalmente, elabora el documento de sustentación a la proforma, el mismo que se envía al Congreso Nacional junto con la Proforma Presupuestaria. Este documento tiene por objeto sustentar la proforma en todos sus elementos, gastos, ingresos, e inversión, y enmarcarlo en la realidad macroeconómica del país.

#### Subsecretaría de Programación de la Inversión Pública

Esta Subsecretaría elaboró el Plan Anual de Inversiones incorporando los techos para límites de gasto de inversión de acuerdo a los techos de endeudamiento y de recursos disponibles para proyectos de inversión. Funcionarios de esta Subsecretaría indicaron que entre el 5 de mayo y el 30 de junio procedieron a definir la política de inversiones para la formulación del plan macroeconómico del 2004 y elaboración del PAI. Para la elaboración de la proforma 2004, indicaron que la ODEPLAN no entregó al MEF la información necesaria para proceder con la integración presupuestaria<sup>92</sup>.

La proyección para las inversiones programadas para el siguiente año fiscal se nutre de la información recopilada por la ODEPLAN, entidad responsable de la priorización de los proyectos de inversión los mismos que deben ser consistentes con el Plan Plurianual, que establece la Ley. La ODEPLAN tiene la obligación de proporcionar asistencia técnica en la elaboración de los planes estratégicos y operativos a todas las instituciones del SPNF.

A partir de esta información la Subsecretaría de Inversión Pública define a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el Plan Anual de Inversiones. La elaboración del PAI, requirió del cumplimiento de las siguientes actividades:

- Recepción de información a través del Sistema de Información de Inversión Pública
- Análisis de la información ingresada

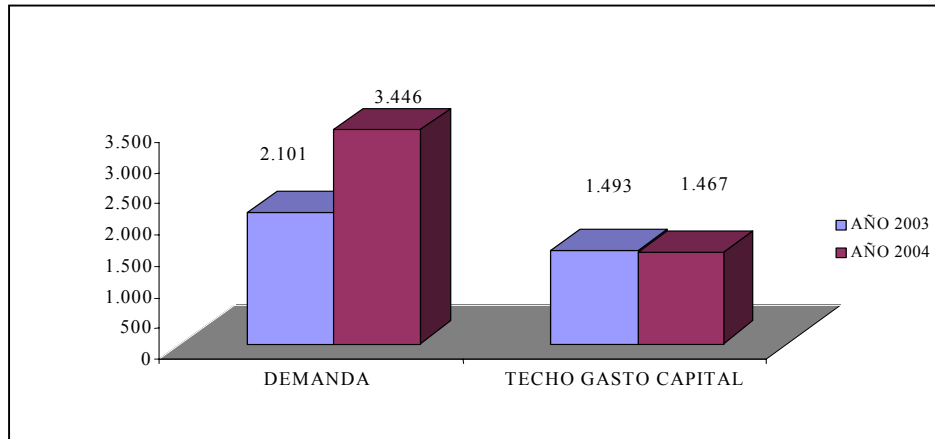
---

<sup>92</sup> Se aprecia una falta de coordinación entre ODEPLAN y la Subsecretaría de Programación de la Inversión Pública que debilita el proceso de planificación. Esta falta de coordinación se centra en los plazos que maneja cada entidad y la definición de campos de acción de cada entidad.

- Preparación de escenarios de inversión pública
- Definición del PAI en coordinación con ODEPLAN

Dentro de este contexto los principales proyectos programados son los siguientes:

### Proforma de Inversiones 2004



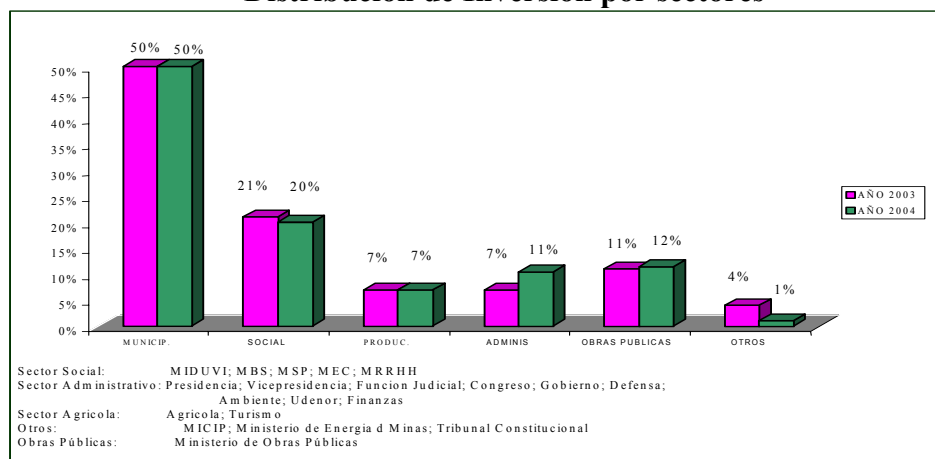
Fuente: MEF

### Proyectos Programados para 2004

Mayores de 10 millones			
Programa	Fuente de Financiamiento	Monto	
Alimentación Escolar, MEC	Fiscal	28.0	
10% FEIREP (Educación y Salud), MEC Y MSP	Preasignación	23.0	
Plan Vial Nacional, MOP	CAF	22.0	
Riego Tabacundo, CPP (Pichincha)	CAF	20.0	
Riego Carrizal Chone, CRM (Manabí)	CAF	20.0	
Puente Rafael Mendoza, CPG (Guayas)	CAF	20.0	
Medicamentos y BB, MSP	Preasignación	19.2	
Maternidad Gratuita, MSP-INNFA	Preasignación y Fiscal	18.6	
Programas de Desarrollo Humano, Fondo de Solidaridad	Fiscal	17.5	
Riego Zapotillo, PREDESUR (Loja)	Bonos	15.0	
Infraest. Educación y Deportes, DINSE y SENADER	Fiscal	12.6	
Inmunizaciones, MSP	Preasignación y Fiscal	11.5	
Entre 6 y 10 millones			
Programa	Fuente de Financiamiento	Monto	
Redes Escolares, MEC	BID	10.0	
Nuestros Niños, MBS	BID	10.0	
Alcantarillado Salinas y Libertad, CDG (Guayas)	CAF	10.0	
FISE III	BiID y Fiscales	10.0	
Obras Viales, DMQ (Pichincha)	Fiscal	9.0	
Carretera Baños-Puyo, Tungurahua-Napo	Proveedores	9.0	
Incentivos a la Vivienda	BID	9.0	
Modersa, MSP	BM	8.0	
Troncal Amazónica, MOP	Fiscal	7.0	
Vivienda Campesina, MIDUVI	Preasignación	6.0	
Edificio congreso Nacional	Fiscal	6.0	
Reforma Empresas Públicas, CONAM	BID	6.0	
Entre 1 y 5 millones			
Programa	Fuente de Financiamiento	Monto	
Tunel San Eduardo, IMG (Guayas)	CAF	5.0	
Emergencia Vial Bolívar, MOP-CPB	Fiscal	5.0	
IIRSA, MOP	CAF	5.0	
Terminal Terrestre Guayaquil, IMG (Guayas)	Fiscal	4.0	
Miss Universo, Turismo	Fiscal	4.0	
Telecomunicaciones e Inteligencia, PN	Gobiernos	4.0	
Prolocal Desarrollo Local, MBS	BIRF	4.0	
Servicios Agropecuarios, MAG	BIRF	4.0	
Regularización de tierras, MAG	BID	3.5	
Plan Esperanza, Conferencia Episcopal	CAF	3.0	
Programa Apoyo Descentralización, CONAM	BID	1.2	

Fuente: MEF

## Distribución de Inversión por sectores



Fuente: MEF

### Subsecretaría de Crédito Público

Esta Subsecretaría entrega las políticas, estrategias y perspectivas en el área de endeudamiento público; diseña la programación del servicio de deuda, interna y externa, a nivel de partida; define el programa de desembolsos y contrapartes nacionales por instituciones y proyectos; e identifica los ingresos por donaciones y convenios internacionales a nivel de institución y proyectos.

El techo de endeudamiento externo para el ejercicio fiscal 2004 fue fijado en 290 millones de dólares y el de deuda interna en 58 millones de dólares. Dentro de estos techos, se considera tanto proyectos del Gobierno Central, así como proyectos en que el gobierno es garante.

Los proyectos a financiarse mediante endeudamiento que serían incluidos en la proforma presupuestaria deberán contar previamente con la aprobación de ODEPLAN y de la Subsecretaría de Inversión Pública. Estos proyectos son principalmente los incluidos en el Plan de Inversión.

La Subsecretaría de Presupuesto recibe el conjunto de información hasta el 30 de junio, la misma que es validada y consolidada para obtener la proforma presupuestaria que es presentada al Presidente de la República durante la última semana de agosto. El Ejecutivo tiene la facultad de realizar ajustes dentro de la proforma pero sin modificar el monto global de ingresos y gastos.

Finalmente, la Subsecretaría de Presupuestos procede a formular, a través del análisis y consolidación de las proformas institucionales la proforma presupuestaria hasta el 1 de Septiembre, fecha en que se debe enviar la proforma al Congreso Nacional.

### **Aprobación**

Una vez aprobada la proforma por el Ejecutivo, éste envía la Proforma presupuestaria al Congreso Nacional para su análisis y aprobación.

Los miembros del Congreso cuentan con el apoyo de funcionarios del Banco Central y del Ministerio de Economía y Finanzas para comprender las cifras registradas en la Proforma y los cambios que pudieran haber de un año a otro.

Los miembros del Congreso cuentan con el apoyo de funcionarios del Banco Central y del Ministerio de Economía y Finanzas para comprender las cifras registradas en la Proforma y los cambios que pudieran haber de un año a otro.

La Proforma del Gobierno Central entregada por el Ejecutivo al Congreso Nacional correspondiente al ejercicio fiscal 2004 se resume en los siguientes cuadros.

### Resumen de la Proforma del Gobierno Central 2004

(Por Fuente de Financiamiento – en miles de dólares)

Fuente de Financiamiento	Presupuesto 2003	Proforma 2004	Variación
<b>INGRESOS</b>			
Recursos Fiscales	4,551,579	4,515,272	-0.8
Recursos de Autogestion	346,777	391,940	13.02
Recursos provenientes de Créditos Externos	792,253	584,000	-26.29
Recursos provenientes de Créditos Internos	886,897	1,452,668	63.79
Ingresos Predestinados a un fin específico	62,025	99,516	60.44
No Reembolsables (donaciones, asist. Técnica)	61,764	44,840	-27.4
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>6,701,298</b>	<b>7,088,237</b>	<b>5.77</b>
<b>GASTOS</b>			
Recursos Fiscales	4,499,354	4,483,653	-0.35
Recursos de Autogestión	347,111	391,940	12.91
Recursos provenientes de Créditos Externos	792,253	584,000	-26.29
Recursos provenientes de Créditos Internos	902,092	1,452,668	61.03
Contrapartes locales de créditos	36,697	31,619	-13.84
Ingresos Predestinados a un fin específico	62,025	99,516	60.44
No Reembolsables (donaciones, asist. Técnica)	61,764	44,840	-27.40
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>6,701,298</b>	<b>7,088,237</b>	<b>5.77</b>

Fuente: MEF, SIGEF

### Resumen de la Proforma del Gobierno Central 2004

(Por Grupo de Ingreso y Gasto - en miles de dólares)

Grupo	Presupuesto 2003	Proforma 2004	Variación
<b>INGRESOS</b>			
Impuestos	2,975,389	3,196,205	7.42
Tasas y Contribuciones	192,125	233,580	21.58
Venta de Bienes y Servicios	1,528,873	1,258,068	-17.71
Rentas de Inversiones y Multas	71,536	80,184	12.09
Transferencias y Donaciones Corrientes	64,515	62,472	-3.17
Otros Ingresos	60,340	82,407	36.57
Venta de Activos de Larga Duración	6,935	2,591	-62.63
Recuperación de Inversiones	10,053	7,187	-28.51
Transferencias y Donaciones de Capital e Inversión	106,101	123,543	16.44
Financiamiento Público	1,679,151	2,036,668	21.29
SalDOS Disponibles	6,275	5,327	-15.11
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>6,701,298</b>	<b>7,088,237</b>	<b>5.77</b>

Fuente: MEF, SIGEF

## Resumen de la Proforma del Gobierno Central 2004

(Por Grupo de Ingreso y Gasto - en miles de dólares)

Grupo	Presupuesto 2003	Proforma 2004	Variación
<b>GASTOS</b>			
Gastos en Personal	1,870,783	2,027,177	8.36
Bienes y Servicios de Consumo	336,299	384,868	14.44
Gastos Financieros	864,093	899,845	4.14
Otros Gastos Corrientes	12,776	17,908	40.17
Transferencias y Donaciones Corrientes	632,501	742,359	17.37
Gastos en Personal para Inversión	2	269	13.399
Bienes y Servicios para Inversión	148,025	192,942	30.34
Obras Públicas	312,325	375,390	20.19
Otros Gastos de Inversión	-	247	
Transferencias y Donaciones para Inversión	173,819	121,726	-29.97
Bienes de Larga Duración	66,382	69,432	4.59
Inversiones Financieras	22,949	103	-99.55
Transferencias y Donaciones de Capital	764,535	746,088	-2.41
Amortización de la Deuda Pública	1,480,737	1,509,874	1.97
Pasivo Circulante	16,065	-	-100
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>6,701,298</b>	<b>7,088,237</b>	<b>5.77</b>

Fuente: MEF, SIGEF

### Ejecución

Una vez aprobado la Proforma por el Congreso Nacional, la Subsecretaría de Presupuestos realiza ajustes, y envía a las instituciones sus presupuestos aprobados para su programación. Cada institución debe realizar su programación de caja para el período actual y para su posterior habilitación en el SIGEF Global.

La Tesorería de la Nación es quien administra los recursos para que las instituciones cuenten con su financiamiento aprobado en los conceptos de gasto que constan en el presupuesto. A través del Programa de Ejecución Presupuestaria se realiza el Programa Anual de Caja (PAC) y en base a las disponibilidades de caja se realiza de manera mensual el Plan Periódico de Caja.

Con respecto al gasto corriente, las preasignaciones y la deuda se pagan de acuerdo al cronograma.

La Subsecretaría de Inversión Pública a través de la Coordinación de Evaluación de Proyectos realiza el seguimiento del avance y ejecución de los programas y proyectos de preinversión e inversión pública, para lo cual utiliza la información generada por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) respecto de la asignación y uso de recursos. Adicionalmente la Subsecretaría de Inversión Pública colabora con la Subsecretaría de Presupuestos en la asignación de partidas a proyectos e inclusión en la Proforma a través de procesos automatizados con el SIGEF.

Mediante resoluciones presupuestarias el Ministro de Economía y Finanzas puede autorizar la reasignación de recursos en función de los requerimientos que surjan. Así por ejemplo, para el ejercicio presupuestario del 2003, el gobierno acordó un incremento de

salarios para los maestros que afectará al presupuesto en 25 millones y 170 millones de dólares para los años subsiguientes. No obstante, para cumplir con el techo fijado para el 2003 y 2004 se han implementado medidas compensatorias tales como remoción del rol de pagos a empleados que no cumplan con sus funciones.

Así mismo, para cumplir con las metas de superávit primario se han adoptado medidas como la reducción de los márgenes de intermediación en la distribución de combustibles (lo que significa ingresos adicionales por 18 millones de dólares), reducir la adquisición de bienes y servicios y otros gastos corrientes en 25 millones de dólares, y la recuperación de deudas de las empresas generadoras de electricidad por la venta de combustibles (alrededor 70 millones de dólares)

Adicionalmente, se debe cumplir con el compromiso adquirido por el Gobierno anterior de incrementar las pensiones del IESS en 27%, lo cual implica un gasto adicional de cerca de 48 millones de dólares en el 2003 y cerca de 100 millones para el 2004.

Con respecto a la deuda, hasta julio del 2003, se registraron retrasos en la colocación de deuda pública interna, aunque cabe indicar que durante el segundo trimestre se colocaron sobre 300 millones en deuda y el MEF estima la colocación de 379 millones adicionales hasta fin de año. En otro ámbito, prácticamente se han eliminado los atrasos en pagos a la deuda externa mientras que retrasos para el pago de deuda doméstica aún se mantienen.

Dentro del Ministerio de Economía y Finanzas, la Subsecretaría de Política Económica también realiza su propio seguimiento para elaborar la base fiscal, la misma que se realiza mensualmente para ver la ejecución acumulada. Este análisis abarca el ejercicio fiscal de todo el sector público, y se basa en la información generada en Tesorería e información del SIGEF.

## **Control**

Para realizar el control las entidades y organismos del Estado están obligadas a enviar información sobre sus estados financieros mensualmente. Las que cuentan con el SIGEF deben utilizar este medio para el envío de su información.

Estos datos son revisados por la Subsecretaría de Presupuestos para comprobar el cumplimiento del presupuesto. En el año 2003 se ha intensificado el esfuerzo por vigilar y hacer cumplir con el envío de información.

Los ejecutores de proyectos de inversión por su parte deben enviar su información a través del SNIP, el mismo que registra el cumplimiento de metas, actividades y resultados respecto del proyecto que se esté realizando.

La Coordinación de Evaluación de Proyectos, la Subsecretaría de Inversión Pública, realiza la evaluación y seguimiento del avance y ejecución de los programas y proyectos de preinversión e inversión pública. Sobre la base de un informe favorable por parte de la

Subsecretaría de Programación de la Inversión, la Tesorería de la Nación continúa las transferencias para los proyectos.

Para el ejercicio presupuestario del 2004 las autoridades esperan elaborar e implementar estándares metodológicos y fichas técnicas para la evaluación de programas y proyectos de preinversión e inversión pública en base al Sistema Nacional de Calidad del Gasto e Inversión Pública. Con estos procesos se pretende evitar la discrecionalidad en la asignación del gasto, un control detallado del mismo, el control de actividades realizadas mediante los cronogramas presentados y la asignación de desembolsos basados en resultados periódicos.

Para el ejercicio fiscal 2003 no existe control de gestión. No obstante, la Subsecretaría de Presupuesto espera para el 2004 formar un grupo de trabajo que permita cumplir con este tipo de control a través del fortalecimiento del MEF y de las Subsecretarías de Programación de la Inversión Pública, de Presupuestos, de Crédito Público y de Política Económica.

Toda la información de la ejecución presupuestaria debe también remitirse semestralmente al Congreso Nacional. En este informe debe constar la ejecución presupuestaria, por provincias y sectores, detallando mes a mes los egresos efectuados, los ingresos recibidos y el nivel de endeudamiento. Esto no se ha implementado debido a que no ha habido cumplimiento respecto al envío de la información por parte del MEF. En caso de contar con esta información, el Congreso vigila, con respecto a ingresos, el cumplimiento de lo planificado en la proforma, y en el caso de los egresos, verifica la calidad del gasto.

### **Liquidación**

Para el ejercicio fiscal correspondiente al 2002, se firmó un acuerdo ministerial<sup>93</sup> el 27 de diciembre del 2002, que estableció que los entes debían preparar y presentar, dentro de los 30 días de enero, la información financiera contable y presupuestaria cortada al 31 de diciembre, y que en el 2003 no podrán incurrir en acciones que signifiquen compromisos y obligaciones que afecten al Presupuesto del 2002.

En los entes que reciben asignaciones del Presupuesto, se registrará por esta ocasión como derechos en las cuentas por cobrar, el monto de sus obligaciones pendientes, siempre y cuando estén financiadas por el fisco.

Finalmente, si bien la legislación vigente que el MEF debe remitir al Congreso Nacional el informe de la liquidación presupuestaria hasta el 31 de marzo del año subsiguiente al del ejercicio fiscal, esta información fue entregada con tres meses de retraso. Cabe indicar que de acuerdo a los funcionarios consultados este retraso es significativamente menor al registrado en años anteriores.

---

<sup>93</sup> Acuerdo Ministerial No. 306 Publicado en el Registro Oficial No. 735 del 31 de Diciembre del 2002.

### **III. EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y EL PROCESAMIENTO DE OPERACIONES DEL BID**

El procesamiento de una operación que será financiado con recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo se inserta en el marco legal y la normativa que regula los procesos de endeudamiento externo y que fue descrito en el capítulo primero de este estudio.

Una vez incorporado el proyecto al presupuesto y aprobado el mismo inicia la fase de ejecución en la que la unidad ejecutora debe remitir mensualmente información del avance del proyecto y de los recursos utilizados para continuar con los desembolsos por parte del Tesoro de la Nación en lo que respecte a su contraparte y recursos de financiamiento.

De esta manera, el Tesorero de la Nación se apoya en la Subsecretaría de Inversión Pública para información de un proyecto, además de la información de base de la ejecución del proyecto y tiene un cronograma valorado de obra que da la capacidad de gasto y de compromisos.

Cabe indicar que al momento de la formulación de la proforma presupuestaria, los proyectos en ejecución, están en primera base y a esos se aumentan nuevos proyectos para el siguiente año, siempre y cuando cuenten con todos los requerimientos. De esta manera, los créditos en ejecución entran automáticamente al presupuesto a menos que por alguna razón se haya suspendido el crédito. No obstante, los montos son revisados en base al porcentaje de ejecución y a los desembolsos del organismo.

La normativa que regulan el trámite de deuda se complementa con la legislación secundaria del Ministro de Economía y Finanzas en cuanto señala que, para el caso de contratos de crédito con organismos multilaterales, cualquier proyecto deberá someterse al trámite de ley determinado antes de que se realice cualquier anticipo. Así mismo, se enfatiza que sólo al Ministro de Economía y Finanzas le corresponde la negociación y suscripción de estos créditos, cuando se trate de proyectos del Gobierno Central.

La normativa antes descrita se ajusta al procesamiento de una operación con el BID a través de las etapas identificadas por el Banco y que se indican a continuación<sup>94</sup>:

---

<sup>94</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Project Cycle.



Programación, que consiste en un diálogo entre el BID y el país sobre el desarrollo económico y social. Aproximadamente cada dos años, a pedido del país beneficiario, el Banco envía una misión de programación para revisar conjuntamente las prioridades y necesidades de desarrollo. Esta actividad permite al Banco establecer un programa de inversiones en el país.

Identificación, etapa en que el Gobierno solicita al BID considerar ciertos proyectos para ser financiados. El Banco y el prestatario identifican los temas a ser tratados en el diseño del proyecto y establecen la estrategia para la preparación del proyecto. Incluso podrían identificarse el tipo de bienes y servicios que se requerirán para ejecutar el proyecto. En esta fase los proyectos aparecen por primera vez en el “pipeline” de proyectos, y se diseñan términos de referencia para los estudios que se realizarán en la fase de preparación del proyecto.

Preparación, ésta fase, a cargo del país solicitante, consiste en definir el alcance del proyecto con mayor detalle, establecer sus componentes, determinar sus costos así como el estudio de pre-factibilidad, factibilidad, impacto social, ambiental, entre otros.

Análisis, fase en que analistas del BID evalúan la factibilidad financiera y técnica del proyecto desde el punto de vista del Banco. Adicionalmente se debe definir los requerimientos puntuales del mismo que, de ser aprobado, se cubrirían con los recursos provenientes de la operación.

Negociación y aprobación, el país y el BID definen los términos de la operación para que sea aprobado por el Directorio de BID. Al ser aprobado el préstamo es firmado y se vuelve efectivo, acto seguido puede iniciarse el proceso.

Ejecución y Supervisión, La ejecución consiste en el desembolso efectivo de recursos comprometidos y el control del cumplimiento de las condicionalidades establecidas en el acuerdo.

En el caso del Ecuador el proceso para que un proyecto logre acceder a financiamiento del BID debe cumplir, además de los pasos requeridos por el Banco, con los requerimiento y procedimiento establecidos en las normas ecuatorianas. De esta manera, una unidad ejecutora realiza su solicitud de financiamiento al BID a través del Gobierno además de tener que cumplir con los requerimientos locales.

Una vez logrado todos los requerimientos el proyecto y su financiamiento es incluido en el presupuesto. En el caso de que el proyecto se aprobara durante el año fiscal, la Subsecretaría de Presupuesto junto con la Subsecretarías de Crédito Público y la Subsecretaría de Programación de Inversión Pública revisan los proyectos que consten y los grados de avance para realizar una reasignación de recursos.

En el caso de que el proyecto se haya identificado durante el período de formulación de la proforma presupuestaria, este constaría en la proforma bajo el concepto de créditos en trámite de contratación.

Junto con los recursos internacionales, se debe negociar el aporte local o contraparte para lo cual se define el pari-passu entre el país y el Banco.

Para el seguimiento del cumplimiento del pari-passu, las unidades que cuentan con el Sistema de Gestión Financiera, utilizan esta herramienta para el envío de su información, las demás deben enviar su información al Ministerio de Economía y Finanzas a nivel de partidas.

El Banco requiere del Plan de Operación Anual por parte de los ejecutores del proyecto para evaluar el requerimiento de recursos para el siguiente período, este plan es el mismo que fue requerido por el MEF para la elaboración de la proforma presupuestaria, puntualmente el MEF debe definir cual será el requerimiento de contraparte local para la ejecución del proyecto. Si bien el Ministerio de Economía y Finanzas solicita al BID que apruebe el POA este requerimiento es difícil de cumplir debido a la diferencia en tiempos de programación.

En la fase de seguimiento, en el caso del Ecuador, el BID solicita a los ejecutores presentar un informe semestral y anual en el que además de indicar el avance del proyecto se indique la verificación del aporte local. Este requerimiento se cumple con la presentación de la asignación correspondiente en la partida presupuestaria, el desembolso e informe de utilización de los recursos.

## **IV. ANALISIS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO**

### **IV.1 Debilidades y Fortalezas del Proceso**

A pesar de las constantes reformas y del esfuerzo por lograr un proceso más estructurado, y sobre todo, ordenado, aún persisten una serie de debilidades que han sido identificadas tanto en este estudio como en otros estudios<sup>95</sup> sobre la estructura y manejo del Ministerio de Economía y Finanzas y que no han logrado ser superadas. Entre estas resaltan:

- La inexistencia de un cuerpo legal unificado que regule en forma clara la administración del sistema presupuestal, lo que ha determinado la constante presencia de conflictos legales.
- La falta de manuales de operación, que facilite y precise la acción de los funcionarios encargados de los procesos, definiendo las secuencias en que deben efectuarse las funciones y actividades a fin de alcanzar mejores índices de eficiencia. Estas necesidades se han acentuado debido a la evolución constante de las normas legales y reglamentarias que han conferido nuevas funciones y actividades al Ministerio de Economía y Finanzas. Puntualmente se identificó la carencia de una normativa interna para el manejo de la deuda pública por del Comité de Deuda Pública.
- Si bien la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, integra la planificación y el presupuesto a través de los Planes Plurianuales y los Planes Institucionales, metodológicamente el proceso presupuestario en el Ecuador no vincula los logros y resultados que se pretenden alcanzar con la cantidad de recursos disponibles y las decisiones de gasto. Prueba de ello constituye la falta de vinculación que existe entre el proceso presupuestario y la planificación, que se visualiza en la ausencia de un plan plurianual.
- Al no existir un plan nacional que defina prioridades en el gasto, surgen una serie de intereses y presiones de los distintos actores, principalmente surge la intromisión política en la administración de los sistemas de presupuestos.
- En virtud de lo anterior, la presupuestación pública sigue operándose por inercia; la formulación del presupuesto siguiente, sigue haciéndose sobre la base de los resultados del presupuesto anterior, con lo cual la posibilidad de tomar decisiones a largo plazo se reducen, porque cada año reaparecen problemas aparentemente resueltos.
- El sistema de preasignaciones estimula la discrecionalidad en el uso de los recursos, profundiza la ineficiencia en la asignación del gasto y no permite la rendición de cuentas.

---

<sup>95</sup> Parte de esta ha sido elaborada sobre la base del documento Informe sobre requerimientos de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Economía y Finanzas, preparado para el Proyecto SALTO.

- Adicionalmente, la existencia de preasignaciones en el gasto de la proforma presupuestaria limita el techo de gasto para la Inversión Pública, bajo estas circunstancias los recursos para futuras inversiones crecerían a niveles inferiores que los del resto de la economía.
- La falta de coordinación entre las distintas herramientas para el manejo de información y toma de decisiones. Así por ejemplo, el aún divorcio entre el SIGEF y el SNIP.
- La ausencia de acceso a información sobre, la deuda interna de los gobiernos seccionales sin garantía del Estado.
- La vaguedad de conceptos básicos, como es el de “inversión pública” que impide concretar los proyectos y programas susceptibles de financiamiento a través de endeudamiento público. Sin embargo, debemos anotar que el concepto de inversión pública que corresponde al objetivo propuesto de la Ley de Presupuestos del Sector Público, necesita ser actualizado a fin de que responda a los objetivos de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.
- La falta de capacitación y equipamiento de los funcionarios que tienen a su cargo la preparación de los planes y presupuestos institucionales.
- La falta de adecuación de los organismos para ejercer un estricto control y seguimiento de presupuesto dentro del Ministerio de Economía y Finanzas así como dentro de la Contraloría General del Estado.

No obstante, cabe indicar que del marco legal y la normativa operativa descritos en el estudio, se observa que las últimas administraciones han realizado cambios significativos tendientes a mejorar el proceso presupuestario en todas sus etapas. De esta manera, se destaca la voluntad de las autoridades por impulsar, en forma continua, las reformas legales. Últimamente, esta voluntad se expresa con la expedición de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal en el gobierno anterior y de su reglamento de aplicación en la presente administración.

Puntualmente, las normas legales vigentes para el ejercicio presupuestario del 2004 contemplan la introducción de reglas claras respecto de los límites del endeudamiento, de gasto y de gestión presupuestaria como la disminución de discrecionalidades en la gestión y administración de los sistemas de presupuesto, a través de una continua mejora de las normas legales y el manejo de los sistemas de información.

Adicionalmente, la intervención del Fondo Monetario Internacional en los países que tienen dificultades financieras, impone habitualmente, una serie de objetivos presupuestarios específicos y desbloquea cada tramo de desembolso sólo si estima que el desempeño del país en este ámbito es satisfactorio.

Los objetivos generalmente exigen una disminución de los gastos públicos, medida por una meta de déficit presupuestario o de crecimiento de los gastos públicos. Esta exigencia se ha convertido en una fortaleza en la medida en que las autoridades están decididas a cumplir con estas condicionalidades. Esto se observa específicamente en el proceso presupuestario para el 2004 en que el país se encuentra bajo un acuerdo con este organismo. De esta manera, se observa que actualmente se están realizando esfuerzos en distintos frentes para corregir las debilidades aún existentes.

## **IV.2 Principales acciones para mejorar el manejo Presupuestario**

### **Legales**

Se ha mencionado a lo largo de este análisis, que en 1977 el Ecuador disponía exclusivamente de la LOAFYC, ésta ley, a la fecha aún vigente, normaba los sistemas de componentes relacionados con el presupuesto, la determinación y recaudación de recursos, tesorería, contabilidad gubernamental y control. Dentro del sistema de presupuesto cubría todas las fases. Posteriormente, se expidieron reformas menores a partes de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, empero su estructura general se mantenía. De esta forma se expide la Ley de Presupuestos del Sector Público, la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Hasta la fecha se han requerido de tres leyes principales para sustituir la LOAFYC, pero a pesar de todas las reformas efectuadas, ciertos títulos de dicha ley aún se mantienen inalterables (caso endeudamiento público).

Actualmente, se está analizando la posibilidad de concretar la expedición de una nueva ley titulada “Ley Orgánica de las Finanzas Públicas” que está a nivel de proyecto, la que propone regular el sistema de inversión pública y de administración financiera con el sistema nacional de planificación. Este nuevo proyecto sustituiría principalmente a la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público y Ley de Presupuestos del sector Público principalmente.

Al respecto, cabe indicar que la intención es favorable puesto que propendería a la unificación y simplificación de la legislación relacionada con la administración financiera, pero no la sustituye en su totalidad, puesto que aún debe administrarse con otras leyes lo que podría causar conflictos de interpretación legal.

Igualmente, se ha elaborado el proyecto de una nueva ley titulada “Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones” que propone realizar una reforma integral a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, propendiendo a la administración técnica de los gastos de personal del Presupuesto General del Estado a través del establecimiento de un Sistema Nacional de Remuneraciones.

Lo relevante de este proyecto de Ley es: la unificación de los componentes de los ingresos de los funcionarios públicos y el establecimiento de la remuneración mensual unificada, la misma que resulta de dividir para doce la suma de todos los ingresos anuales al que el trabajador, tenga derecho y que se encuentre presupuestado.

Concede atribuciones específicas al Ministro de Economía y Finanzas para: determinar los lineamientos y directrices generales de aplicación presupuestaria relacionadas con los gastos de personal de todas las entidades y organismos públicos; remitir al Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público, hasta el mes de julio de cada año, los lineamientos y aplicaciones de la Política Salarial a aplicarse para el siguiente año y la proyección de recursos económicos previstos, a fin de que las resoluciones de este Organismo, se sujeten a las disponibilidades reales de la Caja Fiscal o de los recursos del Estado; y, conjuntamente con el Ministerio de Trabajo elaborar y mantener un sistema de información laboral sobre el número de servidores públicos de todo el país.

Asimismo como parte del conjunto de reformas legales, el Presidente de la República remitió al Congreso Nacional, el proyecto de Ley de Reforma y Simplificación Tributaria que tiene por objeto introducir las reformas necesarias en las leyes tributarias (Ley de Régimen Tributario Interno y Código Tributario), a fin de conseguir mejorar la recaudación de los tributos que alimentan el Presupuesto del Estado.

En su conjunto se aprecia que los esfuerzos que se están haciendo se orientan fundamentalmente a ordenar los recursos económicos disponibles, hecho que permitirá tener un mayor control sobre el gasto público y en general la administración del fisco.

Por otra parte, para dar cumplimiento a la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal en lo que respecta al plan de reducción de deuda, en agosto del 2003 el Ministro de Economía y Finanzas firmó el acuerdo ministerial del Plan de Reducción de Deuda. El Plan contempla cuatro aspectos: la evolución de la economía; el Balance del SPNF entre ingresos y gastos; el FEIREP en tanto los recursos acumulados en este fondo deberán utilizarse para reducir el nivel de endeudamiento y la deuda contingente donde resalta la deuda del IESS.

El Plan de reducción de deuda se señala en los siguientes cuadros:

#### **Metas de Deuda No Consolidada del Sector Publico**

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Deuda Pública/PIB a 31 Dic	63%	58%	54%	51%	47%
Deuda Pública/ Ingreso totales del Gob Central	341%	332%	307%	296%	276%
Deuda Pública/ Ingresos tributarios del Gob. Central	573%	69%	520%	491%	456%
Reducción de deuda total acumulada		-5.2%	-9.2%	-11.8%	-16%

## Deuda Pública Externa

(en miles de Dólares)

	Proyección de Amortizaciones				Proyección de Intereses			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
<b>Org. Inter.</b>	<b>411,950</b>	<b>460,638</b>	<b>525,271</b>	<b>505,293</b>	<b>187,584</b>	<b>205,109</b>	<b>220,204</b>	<b>218,487</b>
AIF	1,126	1,126	1,126	1,126	137	129	120	112
BIRF	87,514	80,021	74,221	77,769	43,834	46,855	50,503	51,132
BID	129,081	137,800	126,300	123,456	78,600	80,939	85,302	88,232
CAF	186,974	207,810	241,109	234,500	57,239	65,088	73,301	70,139
FIDA	2,356	2,152	2,152	2,152	783	765	687	612
FMI	4,830	31,660	80,294	66,222	6,893	11,327	10,287	8,258
FLAR	69	69	69	68	8	6	4	2
<b>Gobierno</b>	<b>211,678</b>	<b>263,944</b>	<b>294,170</b>	<b>242,156</b>	<b>100,876</b>	<b>99,461</b>	<b>104,293</b>	<b>91,397</b>
Créd. Originales	116,269	162,039	184,112	139,837	51,624	46,453	53,445	46,156
Club de Paris	95,409	101,905	110,058	102,319	49,243	53,008	50,848	45,241
<b>Bancos</b>	<b>42,590</b>	<b>40,148</b>	<b>39,773</b>	<b>46,633</b>	<b>326,655</b>	<b>354,625</b>	<b>324,151</b>	<b>283,917</b>
<b>Proveedores</b>	<b>11,334</b>	<b>13,141</b>	<b>14,280</b>	<b>8,878</b>	<b>3,237</b>	<b>2,648</b>	<b>1,987</b>	<b>1,930</b>
<b>Balanza de Pagos</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
FLAR	-	-	-	-	-	-	-	-
FMI	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>677,552</b>	<b>777,871</b>	<b>873,494</b>	<b>802,960</b>	<b>618,343</b>	<b>661,843</b>	<b>650,635</b>	<b>595,731</b>

## Deuda Pública Interna Directa

(miles de dólares)

	Proyección de Amortizaciones				Proyección de Intereses			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Bono Suces M-L	5,821	3,281	2,271	2,199	882	643	491	304
Bono Dólares M-L	173,517	248,392	359,656	508,077	21,811	52,381	78,561	101,484
Bonos CPlazo	41,916	82,544	-	-	3,734	7,456	-	-
Cert. Tesorería	366,986	201,249	623,048	757,406	15,511	17,604	58,255	72,687
Bonos Dol. AGD	-	-	-	-	116,095	116,095	116,095	116,095
Bonos Cap. Filanbanco	138,082	64,466	3,624	-	14,120	6,436	2,828	1,137
Bono Dol. CFN	56,001	62,001	59,999	21,455	11,722	12,399	13,250	10,480
Bono UVC M-L	2,612	1,904	748	136	383	155	37	3
<b>Total Titulos del Estado</b>	<b>784,935</b>	<b>663,837</b>	<b>1,078,346</b>	<b>1,309,273</b>	<b>184,258</b>	<b>213,169</b>	<b>269,517</b>	<b>301,190</b>
Consolidaciones BCE	3	467	467	351	-	66	39	11
Consolidaciones IESS	22	-	-	-	1	-	-	-
12 Consolidación IESS	-	54,919	54,919	54,919	-	22,517	20,265	18,013
Bco del Estado	17,235	28,875	41,081	53,564	10,358	13,181	16,879	19,414
<b>Total Entidades del Estado</b>	<b>17,260</b>	<b>84,261</b>	<b>96,467</b>	<b>108,834</b>	<b>10,359</b>	<b>35,764</b>	<b>37,183</b>	<b>37,438</b>
<b>TOTAL</b>	<b>812,195</b>	<b>748,098</b>	<b>1,174,813</b>	<b>1,417,907</b>	<b>194,617</b>	<b>248,933</b>	<b>306,700</b>	<b>339,628</b>

## **Institucionales**

### **Fortalecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas y otros proyectos**

En octubre 2002, concluyó un estudio sobre requerimientos de Fortalecimiento Institucional del MEF preparado para el Proyecto SALTO con recursos de la AID. El objeto de este estudio fue estructurar un plan para fortalecer el MEF en las áreas que se requiera a fin de cumplir con los desafíos que impuso la Ley Orgánica de Transparencia, Estabilización y Reforma Fiscal. Representantes del Proyecto Salto indicaron que durante la primera semana de septiembre se definirán las actividades puntuales a realizar y el alcance de las mismas. No obstante, las áreas identificadas por el estudio que requerirían fortalecimiento son:

- Formulación y aplicación de políticas macro-fiscales y de descentralización
- Operaciones de manejo financiero: formulación del presupuesto y su ejecución, inversión pública, planificación, ejecución y evaluación, auditoría de programas y control, manejo de deuda pública, sistemas de información y gestión financiera.
- Sistemas de soporte interno y administración general

Con respecto a la formulación y aplicación de políticas macro-fiscales y de descentralización se busca adecuar al Ministerio para que pueda aplicar la legislación vigente y puntualmente los retos que le impone la LOREYTF.

En el nivel de operaciones, los objetivos son optimizar la capacidad de planificar y manejar los presupuestos y el gasto corriente. Estos objetivos se deben alcanzar a través de mejorar las estadísticas fiscales, mejorar la transparencia programática de la proforma presupuestaria mediante indicadores de gestión, generar la capacidad de realizar presupuestos plurianuales, fortalecer sistemas de contabilidad presupuestaria, desarrollar parámetros y criterios para la formulación presupuestaria.

El programa busca además apoyar las gestión de control de gasto más allá del solo uso del SIGEF como herramienta de gestión presupuestaria.

Así mismo el estudio identificó un inventario de proyectos en ejecución o por ser ejecutados y la fuente de financiamiento en los que respecta al manejo presupuestario. Los mismos que se enumeran a continuación.

- Fortalecimiento Institucional MEF - BID
- SIGEF - BIRF
- Calidad de Gasto CAF
- Calidad de Gasto UNICEF
- SIGOB - SNIP PNUD
- Fortalecimiento Institucional MEF - GTZ



Por otra parte, en enero del 2003 se expidió el texto unificado de la principal legislación secundaria del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>96</sup> que busca la seguridad jurídica mediante la determinación exacta de la normativa de cada área de la institución.

#### Creación y Fortalecimiento de la Subsecretaría de Programación de la Inversión Pública (SPIP)

En 2002 se creó la Subsecretaría de Programación de la Inversión Pública a cargo de coordinar la programación y evaluación de la Inversión del Gobierno del Ecuador, a fin de tecnificar y optimizar el proceso de financiamiento público mediante la validación, seguimiento y análisis de factibilidad de los proyectos por orden de prioridad según su impacto económico y social esperado .

Adicionalmente la SPIP realiza las siguientes actividades: apoyo técnico para el proceso de canje de deuda; coordina la implementación de préstamos principalmente para el sector social con el BID, BIRF, CAF; propuesta concertada para el Sistema Nacional de Calidad del Gasto y de Inversión Pública en el Ecuador a través de un crédito de la CAF; elaboración del documento de Balance Social 2000-2002, elaboración de la propuesta del fortalecimiento del Sistema de Información Pública en el marco del Proyecto Salto; modelo de presupuestación social con la asesoría de la OIT; inicio del uso formal del Sistema SIGOB en el MEF y el Gobierno.

La herramienta diseñada para el cumplimiento de los objetivos y principios de la Subsecretaría de Inversión Pública es el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Este Sistema de Información es un mecanismo de ingreso, consulta, actualización y administración de los proyectos de Inversión Pública. Permite la generación de reportes gerenciales sobre la asignación y uso de recursos y constituye una herramienta para el incremento de la efectividad de política fiscal.

---

<sup>96</sup> Texto unificado de la principal legislación secundaria del Ministerio de Economía y Finanzas, Decreto Ejecutivo No. 3410, publicado en el Registro Oficial No. 5 del 22 de enero del 2003.

Los objetivos del SNIP son:

- Registro y seguimiento de los Proyectos
- Estandarización de la Información
- Elementos de juicio para toma de decisiones Gobierno Central
- Transparentar la asignación de recursos Públicos y rendir cuentas de su uso
- Evaluación de resultados de la Inversión Pública
- Optimizar la calidad del gasto y asignación de recursos

De acuerdo a funcionarios de la Subsecretaría, actualmente la herramienta cuenta con un Banco de 1700 proyectos de Inversión Pública a nivel nacional. La herramienta ha sido central para eliminar, vía transparencia y tecnificación de procesos, los anteriores incentivos a colusión política y para diferir o desincentivar solicitudes de recursos con poco sustento técnico y bajo impacto esperado. Facilitó la elaboración y seguimiento de la Programación de Inversiones 2003 con un uso de personal mínimo y un aumento de calidad del gasto.

#### Fortalecimiento de la Subsecretaría de Crédito Público

El fortalecimiento la Subsecretaría de Crédito Público, se busca el mejoramiento en el ingreso de información, metodologías de evaluación y seguimiento de deuda así como el acceso a bases de datos. Clarificar roles de priorización de deuda, vincular el proceso de endeudamiento con las fases de aprobación de proyectos por parte de la Subsecretaría de Programación de la Inversión Pública y con la Subsecretaría de Presupuesto.

Puntualmente, el manejo de deuda requiere de sistemas de análisis y herramientas para evaluar la sostenibilidad y utilidad de recurrir al endeudamiento para el financiamiento del crecimiento económico.

En su gestión de fortalecimiento, se creó el Comité de Deuda Pública<sup>97</sup> encargado de definir las políticas y directrices de endeudamiento público y vigilar que exista consistencia en las estrategias y en el proceso de endeudamiento. Este Comité interno del MEF estará conformado por el Ministro, los subsecretarios de Economía y Finanzas, de Crédito Público, de Presupuestos, de Tesorería, de Inversión Pública y Jurídico. El Comité requiere aún de definir su normativa interna para sus procedimientos.

Es importante definir los campos de acción de las Subsecretarías de Crédito Público y de Tesorería en cuanto al manejo de deuda de corto plazo el cual al momento esta centralizado en la Subsecretaría de Crédito Público. No obstante, al tratarse de deuda de corto plazo debería ser considerado como un problema de caja y administrarse bajo los lineamientos de la Subsecretaría de Tesorería de la Nación.

---

<sup>97</sup> Decreto Ejecutivo, No. 3410 Publicado en el Registro Oficial No. 5 del 22 de enero de 2003.

## Fortalecimiento de la Subsecretaría de Política Económica

El programa de fortalecimiento de la Subsecretaría de Política Económica busca adecuar a esta unidad para que cumpla con su mayor objetivo: prepara y monitorear el Programa Macroeconómico para ello requiere de un enlace institucional y disponer de toda la información necesaria.

Adicionalmente se diseña apoyo para la tarea de definir políticas fiscales, y la elaboración de un modelo de equilibrio general global para la formulación de escenarios.

Con la GTZ esta Subsecretaría trabaja en los temas de información de inversión, endeudamiento y descentralización fiscal para hacer seguimientos de los recursos destinados.

En resumen los requerimientos de fortalecimiento se deben centran en corregir los problemas falta de definiciones de política, escasez de recursos humanos calificados, la inestabilidad organizacional con el objeto de fortalecer el manejo de política económica, la gestión de la deuda, el apoyo a las finanzas seccionales, la inversión publica y la administración general.

## **Informáticos**

### Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF)

El SIGEF es una herramienta informática que forma parte de la solución integral para el mejoramiento de la administración del sistema de las finanzas públicas. Reúne un conjunto de servicios para satisfacer las necesidades de registro, operación, control y consulta del Sector Público No-Financiero del país. Conforme Registro Oficial No. 249 del 22 de enero de 2001, el MEF acuerda asumir e impulsar la implantación progresiva del SIGEF, en el ámbito del SPNF. El programa de desarrollo e implementación del SIGEF, con el financiamiento del Banco Mundial.

Entre los objetivos mas importantes del programa constan: incrementar la participación institucional en la formulación y ejecución financiera, facilitar la desconcentración y descentralización de la administración del Estado, simplificar los procesos administrativo-financieros del sector público, inducir a que la inversión pública sea compatible con las políticas de Estado y estandarizar los procesos financieros de las instituciones públicas en un sistema único de información.

De esta manera, el SIGEF automatiza las siguientes áreas financieras: programación, formulación y ejecución del presupuesto, programación anual de caja, programa periódico de caja, contabilidad sobre la base del devengado y manejo de convenios internacionales.

Periódicamente, el sistema genera procesos automáticos de cierre que permiten, por un lado, administrar correctamente la información institucional y, por otro, conocer oportunamente en los niveles superiores, los datos financieros.

El SIGEF Institucional tiene los siguientes subsistemas: administración, gerencial, convenios, presupuesto, contabilidad, tesorería, nómina e inventarios. Dentro de este contexto, el subsistema de Convenios permite administrar la información de los proyectos que mantiene la institución con los diferentes organismos de crédito en los términos en que dichos organismos requieren. El sistema de Presupuesto permite gestionar el presupuesto de la entidad, institución u organización; éste estará constituido por una proyección de las estimaciones financieras de derechos monetarios (ingresos) y obligaciones monetarias (gastos) para un ejercicio fiscal y una programación de la ejecución mensual de las mismas. Permite la aplicación correcta de la normativa técnica financiera

Mediante la aplicación del SIGEF integrador, herramienta construida para que las instituciones que no cuentan con el SIGEF Institucional puedan registrar la información contables y presupuestaria que debe ser enviada al MEF se logró ampliar el uso del sistema y por ende su fortalecimiento. De esta manera, en agosto del 2002, mediante acuerdo ministerial<sup>98</sup> se estableció con el carácter de obligatorio para todas las entidades del SPNF el uso del módulo informático SIGEF INTEGRADOR para la entrega de la información contable y presupuestaria.

El fortalecimiento del SIGEF avanza y para el siguiente tramo se espera lograr la ampliación del sistema para que cubrir un mayor número de entidades.

#### Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

Es un mecanismo de ingreso, consulta, actualización y administración de los proyectos de Inversión Pública. Permite la generación de reportes gerenciales sobre la asignación y uso de recursos y constituye una herramienta para el incremento de la efectividad de política fiscal.

El Sistema Nacional de Inversión Pública, se constituyó recientemente como el sistema oficial e integrado de Información de la Inversión Pública Ecuatoriana, de amplia difusión, creado con la finalidad de transparentar las finanzas públicas, lograr el libre acceso a la información y regularizar los procesos de financiamiento público nacional. De esta manera, el SNIP es un mecanismo de:

- Ingreso, consulta, actualización y administración de los proyectos de Inversión Pública.
- Permite generación de reportes gerenciales sobre la asignación y uso de recursos
- Constituye una herramienta para el incremento de la efectividad de política la fiscal

---

<sup>98</sup> Acuerdo Ministerial No. 207 publica en el Registro Oficial No., 646 del 22 de Agosto del 2002.

Al momento el Sistema cuenta con un Banco de 1700 proyectos de Inversión Pública a nivel nacional y sus gestores sostienen que la herramienta ha sido central para eliminar, vía transparencia y tecnificación de procesos, los anteriores incentivos a colusión política y para diferir o desincentivar solicitudes de recursos con poco sustento técnico y bajo impacto esperado. Así como ha evitado la discrecionalidad en la asignación de recursos.

Para el ejercicio presupuestario del 2004, el Sistema facilitó la elaboración y seguimiento de la Programación de Inversiones 2003 con un uso de personal mínimo y un aumento de calidad del gasto.

El siguiente paso para el SNIP es su integración al SIGEF como uno de sus componentes lo que se espera se implemente para el seguimiento de proyectos en el 2004.

#### Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE)

Se trata de un programa informático diseñado para mejorar la capacidad técnica de los países para el registro, supervisión, gestión y análisis de su deuda pública externa e interna.

La instalación del programa SIGADE y la capacitación en su uso se realizan en el marco de proyectos de cooperación técnica que abarcan una amplia variedad de actividades que tienen por objeto la utilización eficaz del sistema y la creación de una base de datos. Incluye el establecimiento de flujos de información adecuados, servicios de asesoramiento relacionados con cuestiones institucionales y orgánicas, y la compra de equipo de computadoras.

El último avance del sistema es una de las principales características de la versión actual del programa informático del SIGADE., Se trata de el enlace con el Modelo de Viabilidad de la Deuda (DSM+) del Banco Mundial. El objetivo del DSM+ es prestar asistencia a los países en la formulación de una estrategia de gestión de la deuda que sea sostenible y eficaz en función de los costos y compatible con las políticas macroeconómicas a largo plazo.

En Ecuador, las instalaciones del sistemas se han actualizado desde su aplicación inicial en 1995, la última versión, 5.2, del sistema fue instalada en julio del 2000, adicionalmente el programa SIGADE se integró con en el SIGEF. La interfaz fue creada por técnicos del proyecto SIGEF y el Ministerio de Economía y Finanzas.

El informe anual de 2001 del SIGADE<sup>99</sup> indica que en diciembre de ese año el programa fue suspendido, adicionalmente señala que una de las debilidades para el uso de esta herramienta es la inconsistencia que existe entre la información del Ministerio de Economía y Finanzas y la información del Banco Central del Ecuador.

---

<sup>99</sup> Programa SIGADE, Informe Anual 2001, New York y Ginebra, 2002.

## V. CONCLUSIONES

El ejercicio presupuestario realizado en este análisis evidencia que el proceso presupuestario obedece a un proceso cíclico en el que aún falta coordinación entre todos los actores. Puntualmente se aprecia que la legislación, la normativa y operativamente correspondientes a las fases de programación y formulación son las más sólidas mientras que las fases de control y liquidación son las más débiles.

Por otra parte, el análisis realizado muestra que han habido avances positivos en el manejo fiscal como las reformas al marco legal y la adopción de medidas puntuales al interior de las entidades que participan en los procesos para ajustarse a los nuevos requerimientos.

No obstante, estos cambios se han realizado desordenadamente por lo que es necesario propender a la unificación del marco legal, sobre la base de los preceptos instituidos en la Constitución Política de la República, derogando y dejando sin efectos las leyes y normas obsoletas. La aplicación de esta medida permitirá simplificar la administración de los sistemas presupuestales. Asimismo, la unificación del marco legal eliminará o disminuirá considerablemente los conflictos entre leyes actualmente existentes y colaborará en el ordenamiento interno de la legislación.

A la unificación del marco legal le deberá acompañar los reglamentos que permitan la aplicación de las normas legales y de los correspondientes manuales de operación. La sola expedición de una nueva ley no resuelve el problema, solo facilita su resolución, faltando complementar toda la estructura necesaria para que la aplicación de una nueva ley en el sentido propuesto, sea viable.

Más allá del marco legal, el Ministerio de Economía y Finanzas requiere un proceso de fortalecimiento que le permita cumplir con las disposiciones legales e implementar procesos ordenados y sobre todo coordinados entre todas las instancias y actores. Para la aplicación de la norma establecida existe aún inconsistencia entre la planificación y la presupuestación. Esto debilita al proceso al no incorporar metas y objetivos globales al ejercicios fiscal.

La programación plurianual de los gastos, debe funcionar como un dispositivo en el cual las decisiones presupuestarias anuales sean tomadas en términos de limitaciones globales o sectoriales de los gastos para cada uno de los años siguientes y no como una proyección o un ejercicio que no implique decisiones estratégicas de parte de los responsables políticos. Lo mismo aplica al Plan de Inversión y al Plan de Reducción de deuda.

Con respecto a los efectos del proceso presupuestario en el procesamiento de las operaciones con el BID, se observa que la normativa que regula el proceso de endeudamiento externo y de aprobación de proyectos de inversión se complementa con el procedimiento interno del Banco. No obstante, operativamente podrían existir aún debilidades institucionales en cumplir con los requerimiento como los indicados en el punto anterior.

## **VI. ENTREVISTAS REALIZADAS**

- Econ. Diego Mancheno, Subsecretario de Política Económica
- Econ. Fabián Carrillo, Subsecretario Tesorero de la Nación MEF
- Econ. Roberto Salazar, Subsecretario Inversión Pública
- Dra. Maria Muñoz, Subsecretaría Jurídica, MEF
- Econ. Wilson Andrade, Subsecretario de Crédito Público (E) MEF
- Econ. Olga Núñez, Coordinadora de Presupuesto, Subsecretaría de Presupuesto, MEF
- Econ. Roberto Albuja, Coordinador de Banco de Proyectos SPIP MEF
- Econ. Galo Sandoval, Coordinador Sistema Nacional de Inversión Pública SPIP, MEF
- Econ. Lenin Parreño, Banco Central del Ecuador
- Econ. Mauricio Pareja, Ex. Subsecretario de Crédito Público, Ex. Vice Ministro de Economía y Finanzas
- Ing. Jaime Andrade, Presidente Comisión Fiscal, Tributario y Bancario HCN
- Econ. Vicente Albornoz, Ex. Diputado Nacional, miembro de la Comisión de lo Fiscal, Tributario y Bancario (2000-2003)
- Econ. Stalin Nevares, Director del Sistema de Gestión Financiera (SIGEF)
- Dra. Maria Fuentes, Directora Oficina de Planificación (ODEPLAN)
- Econ. Oswaldo Aguirre, Financiero, SRI
- Econ. Francisco Vásquez, Petroecuador
- Econ. Daniel Liberman, Experto Financiero, BID
- Econ. Margarita Andrade, Proyecto SALTO

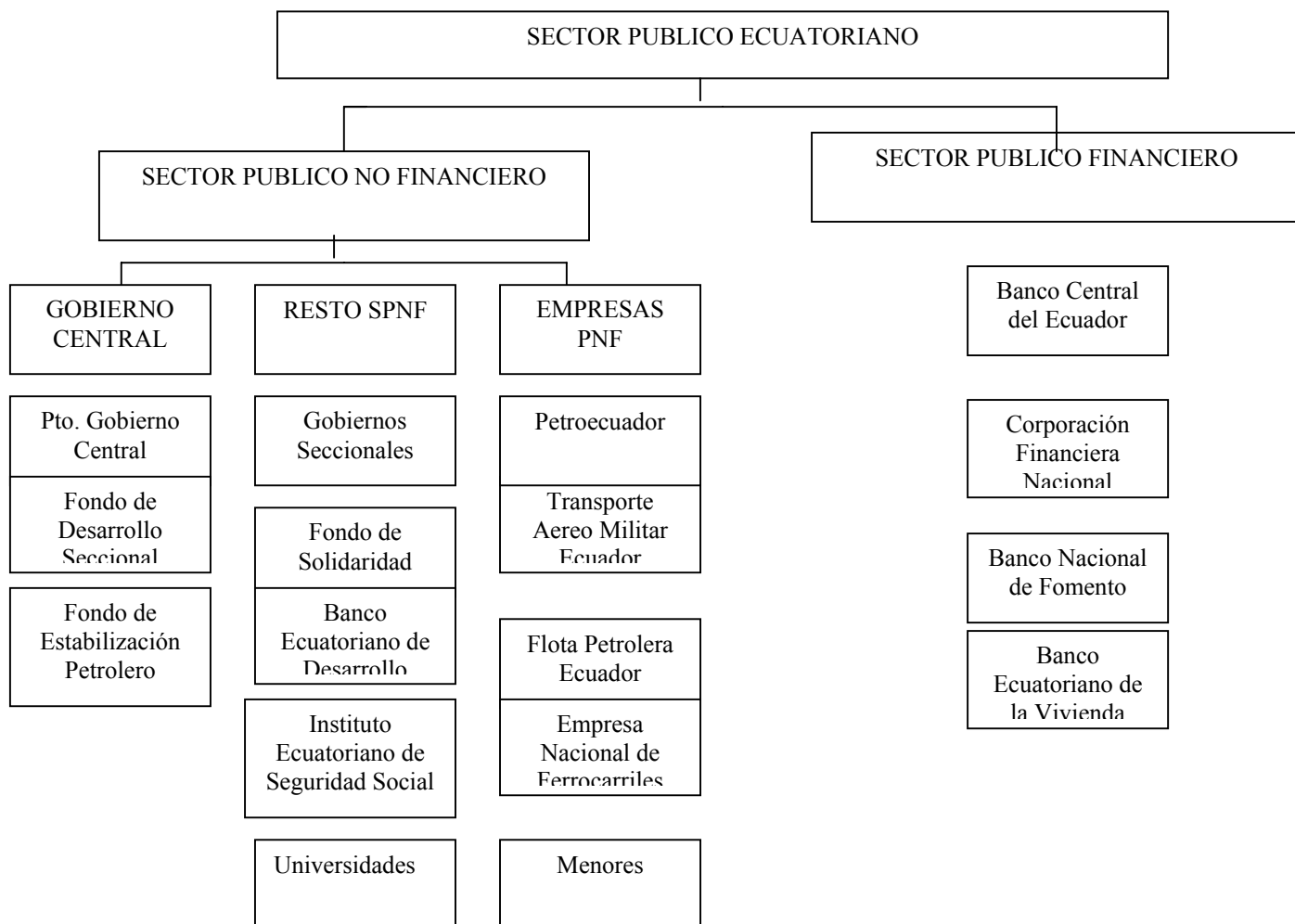
## VII. BIBLIOGRAFÍA

- Artículos de Prensa varios
- Allen Shick, ¿La Presupuestación tiene algún futuro?, CEPAL, mayo 2002.
- Nelly Molina, El Proceso Presupuestario, Ministerio de Economía y Finanzas, Ecuador, 2003
- Guess G. y Andrade M., Informe sobre requerimientos de fortalecimiento institucional del Ministerio de Economía y Finanzas, Informe Preparado para el Proyecto Salto, 2002.
- Moron E. El Sistema Presupuestario en Perú y sus Efectos en el Procesamiento de Operaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, Informe de Consultoría, BID, 2002.
- Fierro Renoi V., y Naranjo Bonilla M. “Ecuador: Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Humano 1970-2010” UNDP-UNICEF, Quito. 2003
- Carta de Intención Firmada entre el Gobierno del Ecuador y el Fondo Monetario Internacional 2003.
- Ministerio de Economía y Finanzas, Directrices Presupuestarias para el Año 2004, MEF, 2004.
- UNCTAD, Informe Anual SIGADE 2001, New York y Ginebra, 2002.



**ANEXO No. 1**  
**ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO**

---





### ANEXO No. 3

#### PROCEDIMIENTOS PARA LAS MODIFICACIONES A LA LEY Y REGLAMENTOS

---

La Constitución Política de la República es la norma de mayor jerarquía y prevalece sobre cualquier otra norma legal, debiendo las disposiciones de menor jerarquía mantener conformidad con las disposiciones constitucionales y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieran en contradicción con ella o alteraran sus prescripciones. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas lo resolverán, mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior.

Para modificar la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal o cualquier otra ley orgánica, es necesario seguir el mismo procedimiento previsto en la Constitución Política de la República para la aprobación de las leyes.

La iniciativa de las reformas pueden provenir de: Los propios diputados, Presidente de la República, Corte Suprema de Justicia, Comisión de legislación y Codificación.<sup>100</sup> En el caso de iniciativa del Presidente de la República, en tratándose de leyes económicas, las propuestas normalmente son elaboradas por las instituciones vinculadas con el tema.

En cuanto al trámite a seguir en el Congreso Nacional, se puede optar por el ordinario o como proyecto de urgencia económica, de acuerdo con lo que se opte, el trámite y los plazos al interior de las comisiones varía.

Debido a la naturaleza de la Ley (Orgánica) las reformas deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de los integrantes del Congreso Nacional. Después de que el Congreso Nacional apruebe las reformas, éstas deben ser enviadas al Presidente de la República a fin de que las sancione u objete. Si las reformas son sancionadas sin objeciones, la ley es enviada al Registro Oficial para su publicación.

Las reformas pueden ser objetadas total o parcialmente, en el primer caso, el Congreso puede volver a considerarlo después de un año, en el segundo caso, el Congreso deberá examinarlo en un plazo máximo de treinta días y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto, con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. Podrá también ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. En ambos casos, el Congreso enviará la ley al Registro Oficial para su promulgación. Si el Congreso no considerare la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y el Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley.

Las reformas a los reglamentos son procesadas al interior de la función ejecutiva, la iniciativa usualmente provienen de los ministerios de Estado y se formalizan a través de decretos ejecutivos que los firma el Presidente de la República.

---

<sup>100</sup> Artículo 144

**ANEXO No. 4**  
**ANÁLISIS LEGAL DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN ECUADOR**

---

**INTRODUCCION**

La legislación ecuatoriana vigente dispone de un conjunto de normas que regulan la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto del Estado.

Las principales normas son:

- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control vigente desde mayo de 1977 (Ley Orgánica).
- Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público vigente desde marzo de 1983 (Ley Ordinaria).
- Ley de Presupuestos del Sector Público vigente desde el noviembre de 1992 (Ley Especial).
- Ley de Descentralización del Estado y Participación Social vigente desde octubre de 1997 (Ley Especial).
- Constitución Política de la República vigente desde el 10 de agosto de 1998.
- Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas vigente desde Abril de 1999.
- Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilización y Transparencia Fiscal vigente desde junio del 2002 (Ley Orgánica).

Las normas mencionadas cubren un universo de veinticinco años. La historia anterior a la expedición de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control consta descrita en la introducción de dicha ley.

Durante el transcurso de este tiempo, el Ecuador ha sobrellevado cambios, su población y su economía han crecido, la organización de los gobiernos ha variado de acuerdo con las circunstancias del momento, los sistemas económicos aplicados han sufrido crisis, la estructura de la administración pública ha sido inestable.

Esta misma dinámica se observa en la forma como el Ecuador ha venido organizando y administrando sus sistemas presupuestales.

Se aprecia que durante este lapso varios sistemas han coexistido en el tiempo.

Nuestro análisis comienza con la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

Esta Ley fue concebida para regir en su época, distinta en variadísimos matices de la realidad actual.

La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control se halla concebida bajo un enfoque sistemático, aparejado a la necesidad de que este cuerpo legal confluya hacia la prestación de los servicios públicos y el desarrollo socio económico de manera eficiente, efectiva y económica.

En materia de presupuesto, la ley tenía como uno de sus objetivos el facilitar la vinculación de los procesos de planificación y presupuesto. De manera específica, otro de los objetivos relevantes del sistema era utilizar a los presupuestos como instrumentos del sistema de planificación y como herramienta de administración.

La ley disponía que el presupuesto del Gobierno Nacional debiera orientarse a la prestación de los servicios públicos, al cumplimiento de los objetivos prioritarios de los planes de desarrollo y a la satisfacción de los propósitos y metas de expresados en los planes operativos anuales.

La Ley recogió los principios presupuestarios, de universalidad y unidad. La ley prohibía la administración de recursos financieros en forma extrapresupuestaria.

En resumen, la ley Orgánica de Administración Financiera y Control sistematizó y racionalizó el marco legal existente hasta esa fecha.

Desde esa fecha (1977) debieron transcurrir quince años para que nuevamente el Estado a través de la Ley de Presupuestos del Sector Público (1992) se vea avocado a reformar el sistema presupuestal, obviamente para adecuarlo a las nuevas realidades del país.

La Ley de Presupuestos del Sector Público sustituye el régimen presupuestal contemplado en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, pero en todos los demás aspectos la ley se mantiene vigente.

La Ley de Presupuestos del Sector Público asimismo basa su accionar en principios de universalidad, racionalidad y disciplina:

Comprende todas las entidades y organismos del sector público, con excepción del régimen seccional y comprende todos los ingresos y egresos del estado.

Proclama la centralización normativa, la descentralización operativa, la corresponsabilidad, la simplificación y la modernización.

Dispone la observancia de políticas, el cumplimiento de objetivos y la sujeción a metas presupuestarias.

La Ley de Presupuesto del Sector Público abarca las siguientes etapas del proceso presupuestal: La programación, la formulación, la aprobación, la ejecución, el control, la evaluación y la liquidación.

La Ley de Presupuesto del Sector Público fija que todos los ingresos se depositan en la cuenta corriente única en el Banco Central del Ecuador.

Respecto de los ingresos predestinados dispone que los ingresos preasignados existentes a la fecha de vigencia de la Ley se mantengan conforme a las leyes de su creación, hasta cumplir con sus propósitos, y prohíbe cualquier preasignación posterior.

En relación con la aprobación dice que el Ministro de Finanzas aprueba todos los presupuestos públicos, excepto el del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en cuyo caso emite un informe previo a su aprobación por parte del Consejo Superior de ese Instituto.

Sobre la ejecución de los presupuestos la Ley indica que se realizara a través del banco depositario de los fondos públicos mediante el sistema bancario nacional.

En cuanto al control, la Ley establece varios sistemas: El control externo por la Contraloría General del Estado, el control interno por las auditorías internas propias de cada institución y el control de gestión presupuestaria por el Ministerio de Finanzas.

La Ley para la implementación del sistema presupuestal prevé la intervención de las siguientes instituciones: el Ministerio de Finanzas, la Secretaría de Planificación (hoy ODEPLAN), la Contraloría General del Estado y el Banco Central del Ecuador.

Seis años más tarde de la expedición de la Ley de Presupuestos del Sector Público, el Ecuador expide una nueva Constitución Política de la República, que pretende instituirse como la base del desarrollo futuro del país.

En materia presupuestal la nueva Constitución regula la formulación, aprobación y ejecución.

En relación con la formulación dispone que la proforma del presupuesto general del Estado deba ser realizada por la Función Ejecutiva, de acuerdo con su plan de desarrollo.

El presupuesto general del Estado contendrá todos los ingresos y egresos del sector público no financiero. No forman parte del presupuesto general del Estado los presupuestos de los organismos del régimen seccional autónomo y de las empresas públicas estatales.

Señala que es atribución del Congreso Nacional aprobar el presupuesto general del Estado y vigilar su ejecución y fijar el límite del endeudamiento público.

Respecto de la aprobación, prescribe que el Congreso en pleno conocerá la proforma del presupuesto general del Estado y la aprobará o reformará hasta el 30 de noviembre, en un solo debate, por sectores de ingresos y gastos, sin que pueda incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma. Si hasta esa fecha no se aprobare, entrará en vigencia la proforma elaborada por el Ejecutivo.

En el año en que se poseione el Presidente de la República, la proforma del presupuesto general del Estado deberá ser presentada hasta el 31 de enero y aprobada hasta el 28 de febrero. Entre tanto, regirá el presupuesto del año anterior.

Establece límites para la formulación de la proforma indicando que no se podrá financiar gastos corrientes mediante endeudamiento público.

En relación con la ejecución presupuestaria, prescribe que el Ejecutivo deberá contar con la aprobación previa del Congreso para incrementar gastos más allá del porcentaje determinado por la ley.

La ejecución presupuestaria es vigilada por el Congreso Nacional, y la Contraloría General del Estado tiene atribuciones para controlar los ingresos, gastos, inversión y utilización de recursos.

Finalmente y como corolario de la reciente historia nacional, diez años más tarde de la expedición de la Ley de Presupuestos del Sector Público, el Estado nuevamente se ha visto obligado a actualizar los sistemas de administración presupuestal, a fin de ajustarlos a las nuevas realidades.

En junio del 2002, y por un conjunto de razones, tales como: Insuficiencia de recursos públicos, relevancia de la política fiscal, deuda pública elevada, inflexibilidad del gasto, política fiscal de corto plazo influenciada políticamente, necesidad de mantener equilibrios fiscales para lograr un crecimiento sostenido, sostenibilidad de la calidad y cobertura de los servicios públicos, necesidades sociales elevadas, baja transparencia en las cuentas fiscales y corrupción, entre otros, se expide la Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilización y Transparencia Fiscal.

Esta nueva ley pretende racionalizar el manejo de las finanzas públicas mediante el establecimiento de un conjunto de reglas fiscales que permitan lograr un equilibrio fiscal sostenido, establecer mecanismos de corrección de desvíos, establecer mecanismos de rendición de cuentas y lograr transparencia y oportunidad en las cuentas fiscales.

En el tema presupuestal, la Ley establece que la proforma del Presupuesto del Estado deberá guardar relación con los ingresos reales y la situación económica del país.

Dispone que tanto la Proforma del Presupuesto del Estado como las proformas presupuestarias de todas las entidades y organismos del sector público contemplados en este artículo deberán estar acompañadas del respectivo programa mensual del flujo de caja.

Introduce normas relativas al control del gasto público a través de medidas de austeridad fiscal.

Según lo dicho, se aprecia que en materia presupuestaria se han superpuesto tantos y tan variados elementos, al paso de los años, que se ha creado un mare magnum jurídico e institucional, que es urgente clarificar.

Cada vez es evidente la necesidad de saber la forma como interactúan las normas descritas.

Se aprecian los esfuerzos de la administración para aplicar el conjunto de normas en forma adecuada, recurriendo para ello a diversos mecanismos de definición, como son la interpretación legal o la determinación de criterios.

La Constitución Política de la República es la norma de mayor jerarquía y prevalece sobre cualquier otra norma legal, debiendo las disposiciones de menor jerarquía mantener conformidad con las disposiciones constitucionales y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas lo resolverán, mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior.

Lo anotado hace indispensable que la administración de las normas mencionadas se haga en forma coordinada y bajo un mismo criterio.

## ANÁLISIS LEGAL DEL PROCESO PRESUPUESTAL

### **1.- Analizar la Constitución Política de la Republica en lo relacionado con la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto en el Ecuador.**

La Constitución regula la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto.<sup>101</sup>

#### **1.1 FORMULACION:**

Respecto de la formulación dispone que la proforma del presupuesto general del Estado deba ser realizada por la Función Ejecutiva, de acuerdo con su plan de desarrollo. El presupuesto general del Estado contendrá todos los ingresos y egresos del sector público no financiero, sin embargo, cabe aclarar que la Constitución no indica como está conformado el sector público no financiero.

La Constitución se refiere al sector público en general que está integrado por las instituciones del Estado.<sup>102</sup> No forman parte del presupuesto general del Estado los presupuestos de los organismos del régimen seccional autónomo y de las empresas públicas estatales.

#### **1.2 APROBACION:**

Es atribución del Congreso nacional aprobar el presupuesto general del Estado y vigilar su ejecución y fijar el límite del endeudamiento público, de acuerdo con la ley.

Respecto de la aprobación, la Constitución prescribe que el Congreso en pleno conocerá la proforma del presupuesto general del Estado y la aprobará o reformará hasta el 30 de noviembre, en un solo debate. Si hasta esa fecha no se aprobare, entrará en vigencia la proforma elaborada por el Ejecutivo. En el año en que se poseione el Presidente de la República, la proforma del presupuesto general del Estado deberá ser presentada hasta el 31 de enero y aprobada hasta el 28 de febrero. Entre tanto, regirá el presupuesto del año anterior.

Asimismo, la Constitución regula la intervención del Congreso en la aprobación de la proforma disponiendo que su aprobación deba efectuarse por sectores de ingresos y gastos, sin que pueda incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma. La Constitución establece límites para la formulación de la proforma indicando que no se podrá financiar gastos corrientes mediante endeudamiento público.

#### **1.3 EJECUCION:**

En relación con la ejecución presupuestaria, la Constitución señala que el Ejecutivo deberá contar con la aprobación previa del Congreso para incrementar gastos más allá del porcentaje determinado por la ley. La ejecución presupuestaria es vigilada por el Congreso Nacional, y la Contraloría General del Estado tiene atribuciones para controlar los ingresos, gastos, inversión y utilización de recursos.

### **2.- Analizar la Ley de Presupuesto, y otras leyes vigentes sobre la materia presupuestal, relacionadas con antecedentes, cronograma, ámbito del sector público comprendido, procedimientos internos y responsabilidades.**

#### **2.1 LEY DE REGULACIÓN ECONÓMICA Y CONTROL DEL GASTO PÚBLICO<sup>103</sup>**

Establece que la proforma del Presupuesto del Estado deberá guardar relación con los ingresos reales y la situación económica del País. Señala que la proforma será presentada a la Legislatura para su aprobación hasta el 30 de septiembre del año anterior al de su vigencia.

Agrega que todas las entidades y organismos del sector público a excepción de los del sector financiero y del régimen seccional autónomo, presentarán sus proformas presupuestarias, a más tardar hasta el 30 de septiembre del año anterior al de su vigencia.

---

<sup>101</sup> Artículos 258, 259 y 260

<sup>102</sup> Artículo 118

<sup>103</sup> Ley 122 publicada en el Registro Oficial Suplemento 453 de 17 de marzo de 1983



En caso de que alguno de los presupuestos no fuere aprobado hasta el 31 de diciembre, seguirá vigente el del año anterior, hasta que sea aprobado el del año correspondiente.

Dispone que la Proforma del Presupuesto del Estado y las proformas presupuestarias de todas las entidades y organismos del sector público deban estar acompañadas del respectivo programa mensual del flujo de caja.

Establece reglas para las asignaciones de rentas fiscales y preasignación de recursos. Introduce el control del gasto público mediante la introducción de medidas de austeridad fiscal.

## **2.2 LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO <sup>104</sup>**

**Antecedentes:** La Ley de Presupuestos del Sector Público es una ley especial.

La Ley de Presupuestos, basa su accionar en los siguientes principios:

**Universalidad:** Comprende todas las entidades y organismos del sector público, con excepción del régimen seccional y comprende todos los ingresos y egresos del estado.

**Racionalidad:** Comprende la centralización normativa, la descentralización operativa, la corresponsabilidad, la simplificación y la modernización.

**Disciplina:** Comprende la observancia de políticas, el cumplimiento de objetivos y la sujeción a metas presupuestarias.

La Ley de Presupuesto del Sector Público abarca las siguientes etapas del proceso presupuestal: La programación, la formulación, la aprobación, la ejecución, el control, la evaluación y la liquidación.<sup>105</sup>

La Ley para la implementación del sistema presupuestal prevé la intervención de las siguientes instituciones: el Ministerio de Finanzas, la Secretaría de Planificación (hoy ODEPLAN), la Contraloría General del Estado y el Banco Central del Ecuador.

**Cronograma:** La Ley de Presupuestos del Sector Público establece que el Presidente de la República, presentará al Congreso Nacional la proforma de presupuesto del Gobierno Central para el siguiente ejercicio fiscal hasta el 30 de septiembre de cada año, a excepción de los años que corresponda posesionar al Presidente y al Vicepresidente de la República en los cuales se enviará la proforma de Presupuesto al Congreso Nacional hasta el 30 de octubre.<sup>106</sup>

Los presupuestos de las Entidades y Organismos señalados en la Ley de Presupuestos del Sector Público, entrarán en vigencia y serán obligatorios a partir del 1 de Enero de cada año, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.<sup>107</sup>

**Ámbito:** Las disposiciones de la Ley de Presupuestos del Sector Público, se aplican a los diferentes Organismos y Dependencias Administrativas del Estado y a las personas jurídicas creadas por la Ley para el Ejercicio de la Potestad Estatal o para la prestación de Servicios Públicos o para actividades económicas asumidas por el Estado, a excepción de los organismos y empresas, contempladas en el Título V, Sección III, de la Constitución Política del Estado. Para efectos de esta Ley, el sector público se conforma por:<sup>108</sup>

- El Gobierno Central que comprende a las funciones Legislativa, Jurisdiccional y Ejecutiva, incluidas las entidades adscritas, los programas especiales, el Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Constitucional;

<sup>104</sup> Ley 18 publicada en el Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de noviembre de 1992

<sup>105</sup> Artículo 1

<sup>106</sup> La actual Constitución fija el 1 de septiembre y 31 de enero para la remisión de la proforma al Congreso Nacional

<sup>107</sup> Artículos 18 y 21

<sup>108</sup> La Ley de Presupuestos del Sector Público se refiere a la Constitución Política de la República vigente hasta el 10 de agosto de 1998

- Las Entidades y Organismos del Estado previstos en la Segunda parte Título IV, Sección II y III y las referidas en el literal c) del artículo 125 de la Constitución Política del Estado, excepto las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos;
- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social;
- Las Empresas Públicas, cuyo capital o patrimonio pertenezcan al Estado o a las Entidades y Organismos del Sector público; y,
- Las Entidades Financieras Públicas.

Las entidades y organismos señalados en los literales a) al d) constituyen el sector público no financiero y las entidades señaladas en la letra e), conforman el sector público financiero.<sup>109</sup>

**Formulación:** Los presupuestos del Sector Público se formularán sobre la base de las líneas generales de acción y en las estrategias que se deriven de la política económica y social, de los planes de mediano y corto plazo y del Programa Anual de Inversiones Públicas dictados por el Gobierno Nacional y se fundamentarán en objetivos, metas, tiempos de ejecución, unidades de medida, responsables, costos y resultados que se prevean alcanzar. Los presupuestos se elaborarán por cada año calendario.

La formulación de los presupuestos es una responsabilidad de las entidades cubiertas por la Ley, y se efectuará considerando las previsiones reales en la recaudación de todos los ingresos y en la captación de financiamientos, así como los requerimientos para la asignación de gastos, de acuerdo a su capacidad real de operación.<sup>110</sup>

**Aprobación interna:** Las proformas presupuestarias son aprobadas internamente por la autoridad respectiva, conforme a sus normas institucionales. Las proformas aprobadas deben ser enviadas al Ministerio de Economía y Finanzas, en la forma y plazos que el mismo señale.<sup>111</sup>

**Aprobación Ministerio de Economía:** El Ministerio de Economía y Finanzas, considerando las políticas establecidas y la disponibilidad real de recursos, aprueba, reforma, o niega justificadamente las proformas de presupuesto.<sup>112</sup>

**Aprobación H. Congreso Nacional:** El Congreso Nacional conforme a lo establecido en las disposiciones constitucionales vigentes hasta el 10 de agosto de 1998 aprueba la proforma del Presupuesto.

**Ejecución:** El ejercicio presupuestario se inicia el primer día de enero y concluye el último día de diciembre de cada año.<sup>113</sup>

**Cobros y gastos:** los cobros y pagos se efectuarán a través del Banco Central del Ecuador (depositario de fondos públicos) y con la autorización de éste, mediante el Sistema Bancario Nacional.<sup>114</sup>

**Cuenta Corriente Única:** La Ley de Presupuesto del Sector Público fija que todos los ingresos se depositan en la cuenta corriente única en el Banco Central del Ecuador.<sup>115</sup>

**Control:** la Ley establece varios sistemas: El control externo por la Contraloría General del Estado, el control interno por las auditorías internas propias de cada institución y el control de gestión presupuestaria por el Ministerio de Finanzas.<sup>116</sup>

---

<sup>109</sup> Artículo 2

<sup>110</sup> Artículos 12 y 14

<sup>111</sup> Artículo 16

<sup>112</sup> Artículo 16

<sup>113</sup> Artículo 22

<sup>114</sup> Artículo 23

<sup>115</sup> Artículo 24

<sup>116</sup> Capítulo IV

## **2.3 LEY DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL <sup>117</sup>**

La Ley especial de Descentralización del Estado y de Participación Social se dictó con el objeto de impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera.

Uno de los planteamientos centrales de esta Ley es el fortalecimiento de las instituciones del régimen seccional autónomo, a través de la transferencia definitiva de funciones, facultades, atribuciones, responsabilidades y recursos para satisfacer las demandas de la comunidad, sobre todo en la prestación de servicios públicos.

Para ello, la norma establece que la función ejecutiva debe transferir a los municipios las funciones descritas en la Ley.

El mecanismo establecido en la Ley para transferir las competencias es la suscripción de convenios entre el nivel nacional, representado por el Presidente de la República y los Ministros respectivos y los representantes legales de los municipios y consejos provinciales.<sup>118</sup>

Los recursos asignados a los consejos provinciales y municipales establecidos en la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales se invertirán en base a la siguiente fórmula: 50% del monto proporcional a la población con necesidades básicas insatisfechas; y, 50% en relación a la población.<sup>119</sup>

El Ministro de Economía y Finanzas informará anualmente al Congreso Nacional sobre la liquidación presupuestaria cortada al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior, desglosado por provincias y sectores.<sup>120</sup>

## **2.4 LEY PARA LA REFORMA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS <sup>121</sup>**

Fija límites al crecimiento del presupuesto y a las preasignaciones indicando que las partidas relativas a ingresos corrientes previstos en el Presupuesto General del Estado, no podrán ser presentadas por el Presidente de la República al Congreso Nacional, ni dicho organismo podrá aprobarlas si son superiores al monto de los ingresos que hubieren sido real y efectivamente percibidos en el ejercicio económico del año inmediato anterior, ajustado al porcentaje de la inflación que hubiere proyectado el Banco Central del Ecuador para el correspondiente ejercicio, más un margen de hasta diez por ciento (10%) de tolerancia.

## **2.5 LEY ORGÁNICA DE RESPONSABILIDAD, ESTABILIZACIÓN Y TRANSPARENCIA FISCAL <sup>122</sup>**

**Ámbito:** La ley abarca todos los poderes del Estado y todos los niveles de gobierno.

**Procesos Presupuesto y Planificación:** la Ley para una mejor administración de los presupuestos públicos integra la planificación y presupuesto a través de los Planes Plurianuales y Planes Institucionales.

La Oficina de Planificación de la Presidencia de la República ODEPLAN, como ente rector del Sistema Nacional de Planificación proporciona asistencia técnica a las entidades, en la elaboración de los planes estratégicos y operativos, para propiciar la vinculación entre los sistemas de planificación y presupuesto.

---

<sup>117</sup> Ley 27 publicada en el Registro Oficial 169 de 8 de octubre de 1997

<sup>118</sup> Artículos 12 y 13

<sup>119</sup> Artículo 11

<sup>120</sup> Artículo 31

<sup>121</sup> Ley 24 publicada en el Registro Oficial Suplemento 181 de 30 de abril de 1999

<sup>122</sup> Ley 2002-72 publicada en el Registro Oficial 589 de 4 de junio del 2002

**Planes plurianuales:** Hasta el 31 de enero, el Presidente de la República presentará un plan plurianual para cuatro años, el mismo que contendrá los objetivos, metas, lineamientos estratégicos y políticas de su gestión. Este plan de gobierno servirá de referencia para que los gobiernos seccionales autónomos elaboren sus planes plurianuales.

Los planes plurianuales orientarán las decisiones de gasto y de inversión pública con carácter obligatorio. Las metas de estos planes se expresarán mediante indicadores cuantitativos y cualitativos, que serán preparados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, por el organismo técnico encargado de la planificación nacional ODEPLAN y por el Ministerio de Economía y Finanzas y sometidos a la aprobación del Presidente de la República.<sup>123</sup>

**Planes institucionales:** Cada institución del sector público no financiero, elaborará el plan plurianual institucional para cuatro años y planes operativos anuales que servirán de base para la programación presupuestaria y los remitirá al Ministerio de Economía y Finanzas, con las proformas presupuestarias correspondientes. Los planes institucionales deberán ser consistentes con los respectivos planes plurianuales y evidenciarán las relaciones costo-beneficio de los gastos.<sup>124</sup>

**Directrices presupuestarias:** Integradas a los Planes Plurianuales por niveles de gobierno, centralizando el manejo del endeudamiento público. Hasta el último día de abril de cada año, el Ministro de Economía y Finanzas dictará las directrices que servirán para orientar la elaboración de las proformas de los presupuestos del año siguiente en correspondencia con los objetivos y metas establecidos en los planes plurianuales. Las entidades del régimen seccional autónomo no se sujetarán a las directrices.

Las directrices se referirán a: Política macroeconómica; política fiscal (ingresos, gastos, endeudamiento e inversiones financieras y no financieras); política de programación presupuestaria; y, aspectos metodológicos para la elaboración de las proformas presupuestarias.<sup>125</sup>

Para el ejercicio fiscal correspondiente al año 2004, e implementando las disposiciones antes citadas, el Ministerio de Economía y Finanzas junto con la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República ODEPLAN han remitido un oficio circular cuyo texto dice: *“El Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Subsecretaría de Presupuestos con Oficio No. SP-2003-1730 de 30 de abril del 2003, remitió a todas las instituciones del Gobierno Central las directrices para la elaboración de la Proforma Presupuestaria del año 2004, señalando que el objetivo básico de la política fiscal, en torno a las reformas estructurales institucionales, es la eficiencia en el gasto comparable con indicadores de gestión y cumplimiento de metas”*.<sup>126</sup>

**Contenido y consistencia de los presupuestos:** El Presupuesto General del Estado, los presupuestos de las entidades del régimen seccional autónomo, los de las empresas públicas creadas por ley, los presupuestos operativos de todas las instituciones financieras públicas, contendrán todos los ingresos, gastos y financiamiento. Los presupuestos serán consistentes con los planes plurianuales de gobierno e institucionales, directrices presupuestarias y disposiciones de la Ley.<sup>127</sup>

En el antes citado oficio circular, las dos instituciones vinculadas manifiestan: *“Por lo expuesto, todas las instituciones y organismos públicos, deben elaborar el Plan Operativo Anual del año 2004, considerando las actividades, programas y proyectos constantes en el Plan Plurianual Institucional para cuatro años y en el marco de las directrices presupuestarias antes señaladas.*

*Con el objeto de estandarizar la presentación del Plan Operativo Anual, se adjunta el formato de la matriz que deberá ser utilizado de manera obligatoria por todas las entidades del sector público; la misma que contiene en términos generales: objetivos; políticas; acciones estratégicas, programas, proyectos y actividades; metas, indicadores de gestión institucionales y costo.*

*Con estos antecedentes, y como alcance al Oficio SP-2003-1730 de 30 de abril del 2003, antes referido, agradecemos a usted remitir hasta el 30 de junio del 2003, al Ministerio de Economía y*

---

<sup>123</sup> Artículo 1

<sup>124</sup> Artículo 2

<sup>125</sup> Artículo 33

<sup>126</sup> Oficio Circular ODEPLAN-SP-O-2003-241 de 27 de mayo del 2003

<sup>127</sup> Artículo 34

### **Aprobación de proformas y de presupuestos:**<sup>129</sup>

- **Sector Público no Financiero:** Las entidades del sector público no financiero cuyos presupuestos conforman el Presupuesto General del Estado, remitirán al Ministerio de Economía y Finanzas, hasta el 30 de junio de cada año, las proformas presupuestarias institucionales para su análisis y aprobación, con el fin de integrarlas y consolidarlas en la proforma del Presupuesto General del Estado que será puesta a consideración del Presidente de la República, previo a su envío al Congreso Nacional.
- **Sector Público Financiero:** Los presupuestos de todas las instituciones del sector público financiero serán aprobados por el Directorio del Banco Central del Ecuador, con sujeción a las directrices presupuestarias.
- **Empresas públicas:** Los presupuestos de las empresas públicas creadas por ley, excepto los de las empresas del régimen seccional autónomo, serán enviados al Ministerio de Economía y Finanzas para su análisis y aprobación, previo a su envío al Congreso Nacional.

**Descentralización:** Los recursos correspondientes a las competencias que hubieren sido transferidas a los gobiernos seccionales se incluirán en los presupuestos de las entidades receptoras y no se duplicarán en los presupuestos de las instituciones que hubieren transferido las competencias.<sup>130</sup>

**Pasivos contingentes:** Transparencia en el manejo de pasivos contingentes y corrección de desvíos. Concluida la vigencia de los presupuestos del sector público, solo se podrán efectuar pagos afectando los mismos, si se cumplen las condiciones expresamente tipificadas en la Ley.<sup>131</sup>

**Control:** El Ministerio de Economía y Finanzas, informará a las autoridades competentes, los resultados del control presupuestario, a fin de que se adopten las medidas correctivas y las recomendaciones políticas de ese Ministerio.<sup>132</sup>

### **3.- Identificar la legislación que activamente enfoca el manejo del déficit fiscal.**

#### **3.1 LEY DE REGULACION ECONOMICA Y CONTROL DEL GASTO PÚBLICO**<sup>133</sup>

Establece que la proforma del Presupuesto del Estado deberá guardar relación con los ingresos reales y la situación económica del País.<sup>134</sup>

Dispone que tanto la Proforma del Presupuesto del Estado como las proformas presupuestarias de todas las entidades y organismos del sector público contemplados en este artículo deberán estar acompañadas del respectivo programa mensual del flujo de caja.

Introduce normas relativas al control del gasto público a través de medidas de austeridad fiscal.<sup>135</sup>

#### **3.2 LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO**<sup>136</sup>

Los presupuestos del sector público, deben estructurarse y formularse con sujeción a los principios de universalidad y unidad.<sup>137</sup>

---

<sup>128</sup> Oficio Circular ODEPLAN-SP-O-2023-241 de 27 de mayo del 2003

<sup>129</sup> Artículo 35

<sup>130</sup> Artículo 37

<sup>131</sup> Artículo 39

<sup>132</sup> Artículo 40

<sup>133</sup> Ley 122 publicada en el Registro Oficial Suplemento 453 de 17 de marzo de 1983

<sup>134</sup> Artículo 1

<sup>135</sup> Capítulos II y III

<sup>136</sup> Ley 18 publicada en el Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de noviembre de 1992

<sup>137</sup> Artículo 4

Prohíbe la administración de recursos financieros y donaciones fuera de los presupuestos.

Introduce normas relacionadas con la responsabilidad fiscal.<sup>138</sup>

Limites: El Congreso Nacional aprobará el presupuesto únicamente por sectores de ingresos y gastos y no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma presupuestaria presentada por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

Conservatismo: En la formulación de la proforma presupuestaria, cuando deba elegirse entre una o más alternativas para la estimación de un ingreso o de un gasto, se optará por aquella que ofrezca proyecciones más prudentes y conservadoras.

Transparencia: Una vez aprobado el Presupuesto General del Estado, el Ministerio de Economía y Finanzas estará obligado a presentar ante el Congreso Nacional un informe semestral sobre la ejecución presupuestaria, por provincias y sectores, detallando mes a mes los egresos efectuados, los ingresos recibidos y el nivel de endeudamiento.

Dispone que los ingresos preasignados existentes se mantengan conforme a las leyes de su creación, hasta cumplir con sus propósitos, y prohíbe cualquier preasignación posterior.<sup>139</sup>

### **3.3 LEY DE DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y PARTICIPACION SOCIAL <sup>140</sup>**

Una de las finalidades de esta Ley, es lograr la transformación integral de la organización administrativa y financiera del Estado y de las instituciones del sector público; así como redistribuir con justicia sus servicios y recursos financieros, entre otros, a efectos de incrementar los niveles de eficacia, agilidad y productividad en la administración.<sup>141</sup> Establece responsabilidades para el cumplimiento de las transferencias a las que tienen derechos los gobiernos seccionales.

Regula la inversión, la colocación de recursos y compraventa de activos financieros, a través del mercado financiero y de valores, señalando que deberán efectuarse equitativamente por región, de manera que el 50% de dichas operaciones se dirija a la sierra y oriente y el otro 50% se destine a la región costa e insular.<sup>142</sup>

### **3.4 LEY PARA LA REFORMA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS <sup>143</sup>**

Mejora de los sistemas de recaudación de tributos a través de reformas a las leyes tributarias (Código Tributario y Ley de Régimen Tributario Interno).

Establece que la obligación tributaria que no fuera satisfecha en el tiempo que la Ley establece; causará a favor del respectivo sujeto activo y sin necesidad de resolución administrativa alguna, el interés anual equivalente al 1,1 veces de la tasa activa referencial para noventa días establecida por el Banco Central del Ecuador, desde la fecha de su exigibilidad hasta la de su extinción.<sup>144</sup>

Agrega que este sistema de cobro de intereses se aplicará también para todas las obligaciones en mora que se generen en la Ley a favor de instituciones del Estado, excluyendo las instituciones financieras.

Dispone que la determinación se hará en forma directa sobre la base de la declaración del propio sujeto pasivo, de su contabilidad o registros y más documentos que posea, así como de la información y otros datos que posea la Administración Tributaria en sus bases de datos, o los que arrojen sus sistemas informáticos por efecto del cruce de información con los diferentes contribuyentes o responsables de

---

<sup>138</sup> Artículo 4A

<sup>139</sup> Artículos 6 y 7

<sup>140</sup> Ley 27 publicada en el Registro Oficial 169 de 8 de octubre de 1997

<sup>141</sup> Artículo 4 literal e)

<sup>142</sup> Artículo 34

<sup>143</sup> Ley 24 publicada en el Registro Oficial Suplemento 181 de 30 de abril de 1999

<sup>144</sup> Artículo 2

tributos, con entidades del sector público u otras; así como de otros documentos que existan en poder de terceros, que tengan relación con la actividad gravada o con el hecho generador.<sup>145</sup>

Introduce el control de la masa salarial con medidas para reducir los egresos por remuneraciones, control de indemnizaciones laborales, suscripción de contratos colectivos de trabajo.<sup>146</sup>

Fija límites al crecimiento del presupuesto y a las preasignaciones indicando que las partidas relativas a ingresos corrientes previstos en el Presupuesto General del Estado, no podrán ser presentadas por el Presidente de la República al Congreso Nacional, ni dicho organismo podrá aprobarlas si son superiores al monto de los ingresos que hubieren sido real y efectivamente percibidos en el ejercicio económico del año inmediato anterior, ajustado al porcentaje de la inflación que hubiere proyectado el Banco Central del Ecuador para el correspondiente ejercicio, más un margen de hasta diez por ciento (10%) de tolerancia.<sup>147</sup>

### **3.5 LEY DE REFORMA TRIBUTARIA**<sup>148</sup>

Introduce reformas al Código Tributario y Ley de Régimen Tributario Interno a fin de simplificar el sistema de recaudación tributaria, suprimir varios impuestos ineficientes y mejorar la estructura del Servicio de Rentas Interno.

### **3.6 LEY ORGANICA DE RESPONSABILIDAD, ESTABILIZACION Y TRANSPARENCIA FISCAL**<sup>149</sup>

Introduce reglas macrofiscales y fija metas de la gestión fiscal.

**Reglas fiscales:** Señala que la proforma del presupuesto del gobierno central de cada año estará sujeta a dos reglas fiscales:<sup>150</sup>

- El gasto primario del gobierno central, entendido como el gasto total excluidas las asignaciones destinadas al pago de intereses de la deuda pública interna y externa, no se incrementará anualmente en más del 3.5 por ciento en términos reales determinados considerando el deflactor implícito del Producto Interno Bruto, el mismo que será publicado por el Banco Central del Ecuador y constará dentro de las directrices presupuestarias; en el concepto del gasto total, no están incluidas las amortizaciones; y,
- El déficit resultante de los ingresos totales, menos los ingresos por exportaciones petroleras y menos gastos totales, se reducirá anualmente en 0.2 por ciento del PIB hasta llegar a cero.

Dispone que los presupuestos que contienen los gastos operativos corrientes de cada una de las instituciones del sector público financiero, no se incrementará anualmente en más del 2.5 por ciento en términos reales, determinados considerando el deflactor implícito del PIB, el mismo que será publicado por el Banco Central del Ecuador.<sup>151</sup>

**Deuda pública:** Incorpora normas para la reducción y límite al endeudamiento público<sup>152</sup>, disponiendo al Ministerio de Economía y Finanzas aplicar una política de reducción permanente de la deuda pública, tendiente a que la relación entre el saldo de la deuda pública total y el PIB disminuya como mínimo en 16 puntos porcentuales durante el período gubernamental de 4 años contados a partir del 15 de enero del año 2003. Igual regla debe aplicarse para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda PIB se encuentre en el 40%.

Una vez alcanzado el 40% en la relación deuda/PIB, el nivel de endeudamiento público no podrá superar este límite o porcentaje.

---

<sup>145</sup> Artículo 4

<sup>146</sup> Artículos 52, 53, 54, 55 y 56

<sup>147</sup> Artículo 58

<sup>148</sup> Ley 41 publicada en el Registro Oficial Suplemento 325 de 14 de mayo del 2001

<sup>149</sup> Ley 2002-72 publicada en el Registro Oficial 589 de 4 de junio del 2002

<sup>150</sup> Artículo 3

<sup>151</sup> Artículo 4

<sup>152</sup> Artículo 5

Define los conceptos de deuda pública.

Ordena que el valor real de la deuda que mantiene el Estado con el IESS<sup>153</sup> deberá ser cancelada, para lo cual, los dividendos deberán constar anualmente y de forma obligatoria en el presupuesto del gobierno central y no podrán destinarse a gastos corrientes ni operativos, sino al pago y mejoramiento de pensiones jubilares y a reducir el déficit actuarial de pensiones del IESS.

Para este propósito, el Ministro de Economía y Finanzas elaborará un plan de reducción de la deuda, de carácter obligatorio.

Señala metas anuales para la reducción de la deuda<sup>154</sup>, para ello el Ministro de Economía y Finanzas fijará, en el segundo semestre de cada año, el objetivo de reducción de deuda para el año siguiente, consistente con la meta cuatrianual.

**Deuda gobiernos seccionales:** Define límites al endeudamiento para gobiernos seccionales<sup>155</sup>:

- La relación porcentual calculada en cada año entre los pasivos totales y los ingresos totales anuales no deberá ser superior al 100 por ciento; y,
- La relación servicio anual de la deuda a ingresos totales deberá ser inferior al 40 por ciento. Para este cálculo el servicio de la deuda incluirá las respectivas amortizaciones, intereses y deuda flotante.

**Superávit:** Señala el uso del superávit, mencionando que si al final de un ejercicio fiscal el presupuesto del gobierno central registrare un superávit derivado de la diferencia entre ingresos totales efectivos menos gastos totales devengados, el gobierno central lo transferirá de manera obligatoria al Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público<sup>156</sup> y las demás instituciones del Sector Público No Financiero destinarán el superávit a reducir su deuda pública y a realizar inversiones sociales y productivas.

**FEIREP:** El Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público FEIREP, esta creado como un fideicomiso mercantil cuyo fiduciario es el Banco Central del Ecuador.<sup>157</sup>

Los recursos del FEIREP se destinarán exclusivamente a los fines previstos en la Ley.

El FEIREP esta alimentado por todos los ingresos del Estado provenientes del petróleo crudo transportado por el Oleoducto de Crudos Pesados, que no se deriven de la menor utilización del SOTE de petróleos livianos, los originados por los rendimientos financieros de la misma cuenta, los generados en el superávit presupuestario y todas las comisiones que se originen por la administración de los recursos del FEIREP, y los provenientes del Fondo para la Administración de Pasivos.<sup>158</sup>

Los ingresos y egresos del FEIREP se registrarán en el Presupuesto General del Estado. Estos recursos son intangibles, inembargables y no podrán ser usados como garantías, fianzas, colaterales o similares, ni en destinos diferentes a los señalados en la Ley. Tampoco serán considerados como ingresos y gastos primarios corrientes del Presupuesto del Gobierno Central.

Conforma la Comisión de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, como persona jurídica de derecho público, dirigida, por un directorio integrado por los siguientes miembros: el Ministro de Economía y Finanzas, quien lo presidirá; un

---

<sup>153</sup> Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

<sup>154</sup> Artículo 6

<sup>155</sup> Artículo 7

<sup>156</sup> Artículo 8

<sup>157</sup> Artículo 13

<sup>158</sup> Artículo 14



representante del Presidente de la República; y, el Contralor General del Estado. La representación legal del organismo la ostentará el Ministro de Economía y Finanzas.<sup>159</sup>

La Comisión tiene como atribuciones básicas: Vigilar la administración del Fideicomiso y vigilar el cumplimiento de los planes de reducción de deuda.

**Uso recursos FEIREP:** Los recursos del FEIREP se destinarán exclusivamente a<sup>160</sup>:

- El 70% a recomprar la deuda pública externa e interna a valor de mercado.
- El 20% a estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5% del Producto Interno Bruto -PIB-, índice que deberá mantenerse de manera permanente; y, a cubrir los gastos ocasionados por catástrofes y para atender emergencias.
- El 10% a través de educación y salud para promover el desarrollo humano.

El uso de los recursos del FEIREP, se hará en cada ocasión mediante decreto ejecutivo.

Se prohíbe expresamente la utilización de los recursos del FEIREP para financiar gasto corriente.

**Transparencia y rendición de cuentas:** La Ley dispone:

Acceso público a toda la información fiscal. El Estado garantiza el control ciudadano de la gestión pública a través del libre acceso a los documentos e información presupuestaria, contable y de las operaciones y contratos de crédito.<sup>161</sup>

Información pública. La Ley establece varios niveles y sistemas de información a la colectividad.<sup>162</sup>

**Sanciones:** Las principales sanciones que incluye la ley son:

Personales: Multas, pérdida de cargo o función pública, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en las que pudieran incurrir.<sup>163</sup>

Institucionales: No otorgamiento de créditos, prohibición de acceso al crédito, suspensión en la entrega de asignaciones.<sup>164</sup>

---

<sup>159</sup> Artículo 15

<sup>160</sup> Artículo 17

<sup>161</sup> Artículo 18

<sup>162</sup> Artículos 20, 21 y 22

<sup>163</sup> Artículos 23, 24, 25 y 26

<sup>164</sup> Artículos 30, 31 y 32