



**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO**

**Colegio de Administración y Economía**

**Análisis de Economía Política del Presupuesto General del Estado  
Ecuatoriano: evaluación de la construcción y ejecución presupuestaria  
posterior a la Constitución de 2008**

**Paúl Andrés Ponce Collaguazo**

**Mónica Rojas Garzón, M.Sc., Directora de Tesis**

Tesis de grado presentada como requisito  
Para la obtención del título de Economista

Quito, diciembre de 2014

**Universidad San Francisco de Quito**

**Colegio de Administración y Economía**

**HOJA DE APROBACIÓN DE TESIS**

**Análisis de Economía Política del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano:  
evaluación de la construcción y ejecución presupuestaria posterior a la Constitución  
de 2008**

Paúl Andrés Ponce Collaguazo

Mónica Rojas, M.Sc.  
Directora de la tesis

---

Mónica Rojas, M.Sc.  
Coordinadora de Economía

---

Thomas Gura, Ph.D.  
Decano del Colegio de  
Administración y Economía

---

**Quito, diciembre del 2014**

## © DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma: \_\_\_\_\_

Nombre: Paúl Andrés Ponce Collaguazo

C. I.: 172107288-0

Fecha: Quito, diciembre de 2014

## **DEDICATORIA**

Este trabajo está dedicado a mis mamás Alex y Rosy en primer lugar, porque lo son todo en mi vida. En segundo lugar, a todos mis amigos que con su amistad y alegría me permitieron vivir años espectaculares dentro de la universidad, y en tercer lugar a mis profesores y demás compañeros que siempre me apoyaron en cada paso que di para alcanzar este logro.

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios por la fuerza y la bendición durante todos estos años, a mis madres por su amor, apoyo incondicional y dedicación, a mis profesores por sus valiosas enseñanzas, a Mónica Rojas mi tutora por su confianza, paciencia y acompañamiento en este largo proceso, y a mis amigos por su soporte en este último tramo de la carrera.

## RESUMEN

La presente investigación realiza una evaluación del desempeño de la política presupuestaria del Ecuador entre los años 2011 y 2013 bajo el marco de análisis de Public Expenditure Financial Accountability (PEFA) según el sistema de gestión de las finanzas públicas. Luego del análisis de los distintos componentes y áreas del proceso presupuestario se concluye que el país tiene una calificación C. El estudio también incorpora un estudio de las variables fiscales fundamentales como ingresos y gastos corrientes, diferenciación entre la fuente de los ingresos y los destinos de los gastos y la deuda pública. Con este marco de análisis, se concluye que la política presupuestaria del Ecuador no es sostenible a largo plazo, es rígida y carece de fundamentos jurídicos que promuevan la responsabilidad fiscal. Finalmente, se discute brevemente sobre las implicaciones que este comportamiento presupuestario tiene sobre la base institucional instituida en la economía ecuatoriana.

## **ABSTRACT**

This thesis analyses the performance of Ecuador's budgetary policy between 2011 and 2013, under the Public Expenditure Financial Accountability framework along the system of management of public finances, concluding with an assessment of C. The study also includes a review of a review of the fundamental fiscal variables such as current income and expenditure, differentiating between the source of the income and expenditure targets and public debt is incorporated. With this analytical framework, we conclude that the budgetary policy of Ecuador is not sustainable in the long term; it is rigid and lacks legal foundations that promote fiscal responsibility. Finally, it briefly discusses the implications of this budgetary behavior on the institutional base established in the Ecuadorian economy.

## 1. TABLA DE CONTENIDO

<b>1. TABLA DE CONTENIDO .....</b>	<b>9</b>
<b>2. INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Pregunta de investigación.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 Objetivos de la investigación .....</b>	<b>13</b>
2.2.1 General.....	13
2.2.2 Específicos.....	13
<b>2.3 Hipótesis.....</b>	<b>14</b>
<b>2.4 Justificación de la investigación.....</b>	<b>14</b>
<b>2.5 Definición de términos importantes .....</b>	<b>16</b>
<b>3. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>18</b>
<b>3.1 Revisión de la Literatura .....</b>	<b>18</b>
3.1.1 Antecedentes.....	18
3.1.2 Vulnerabilidad macroeconómica a los shocks exógenos .....	22
<b>4.....</b>	<b>23</b>
4.2.1 Importancia de los Ingresos Tributarios .....	23
4.2.2 Planificación Presupuestaria.....	25
4.2.3 Evaluación de la Política Presupuestaria.....	27
<b>5. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>37</b>
<b>5.1 Metodología.....</b>	<b>37</b>
<b>5.2 Fuentes y bases de datos .....</b>	<b>40</b>
<b>6. ANÁLISIS Y RESULTADOS .....</b>	<b>41</b>
<b>6.1 Evaluación según el Marco PEFA .....</b>	<b>41</b>
6.1.1 Credibilidad del Presupuesto .....	42
6.1.2 Alcance y Transparencia .....	45
6.1.3 Ciclo Presupuestario .....	48
6.1.3.1 Presupuestación basada en políticas .....	48
6.1.3.2 Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria .....	50
6.1.3.3 Contabilidad, registro e informes.....	53
<b>6.2 Calificación final general para el PGE del Ecuador.....</b>	<b>55</b>
<b>6.3 Ejecución Presupuestaria: sostenibilidad y rigidez fiscal .....</b>	<b>56</b>
6.4 Discusión de Resultados.....	64
<b>7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>69</b>
<b>7.1 Conclusiones .....</b>	<b>69</b>
<b>7.2 Recomendaciones .....</b>	<b>70</b>
<b>8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>72</b>
<b>9. ANEXOS.....</b>	<b>75</b>
<b>9.1 Variación del gasto año 2011.....</b>	<b>75</b>
<b>9.2 Variación del gasto año 2012.....</b>	<b>76</b>

<b>9.3</b>	<b>Variación del gasto año 2013</b> .....	<b>77</b>
<b>9.4</b>	<b>Variación del ingreso año 2011</b> .....	<b>78</b>
<b>9.5</b>	<b>Variación del ingreso año 2012</b> .....	<b>79</b>
<b>9.6</b>	<b>Variación del ingreso año 2013</b> .....	<b>80</b>
<b>9.7</b>	<b>Dimensiones de los indicadores de desempeño del Marco PEFA</b> .....	<b>81</b>

## TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1: Evolución de los Resultados Fiscales (Relativos al SPNF y como porcentaje del PIB).....	16
Tabla 2: Relación Deuda Pública/PIB .....	19
Gráfico 1: Operaciones del SPNF .....	20
Gráfico 2: Desbalances Macroeconómicos y Precio del Petróleo 1990-1999.....	22
Gráfico 3: Desbalances Macroeconómicos y Precio del Petróleo 2000-2013.....	23
Gráfico 4: Ingresos Fiscales .....	24
Gráfico 5: Ingresos Tributarios.....	24
Gráfico 6: Variaciones presupuestarias promedio.....	27
Figura 1 Ciclo de los Indicadores del Marco PEFA .....	32
Tabla 3: Escala para Evaluaciones .....	37
Tabla 4: Indicadores GFP-PEFA.....	39
Tabla 5: Tabla de Resultados.....	41
Tabla 6: Resultados ID1-ID2.....	42
Tabla 7: Gasto por Sectores.....	58
Tabla 8: Composición porcentual del gasto en las diferentes etapas del proceso presupuestario .....	58
Tabla 9: Dirección de los cambios en la composición de los gastos entre las etapas presupuestarias .....	60
Tabla 10: Indicadores de Sostenibilidad Fiscal .....	61

## 2. INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA

Ecuador, con su economía dolarizada desde el año 2000, tiene como única alternativa posible y ‘real’ para afectar su contexto macroeconómico, la gestión de la política fiscal. Con este antecedente, es necesario realizar un análisis profundo de uno de los instrumentos más poderosos que dicha política fiscal tiene para influir en el desarrollo del país: el Presupuesto General del Estado. Esta tesis intenta generar un trabajo que evalúe la construcción y presentación del Presupuesto, así como realizar una breve estimación sobre la flexibilidad o rigidez de sus componentes; su sostenibilidad en el tiempo –Ingresos vs. Gastos–; los sectores que merecen atención prioritaria en la construcción presupuestaria; y, la disciplina fiscal –junto a la dependencia de los ingresos petroleros–. Con ello, se espera obtener un análisis actualizado, con respecto a lo hecho anteriormente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) según el trabajo referente a la economía política del proceso presupuestario en el Ecuador provisto por Mejía Acosta et al (2009); además de un trabajo original para el Ecuador con respecto a la evaluación de la política presupuestaria bajo el marco de análisis de la gestión de las finanzas públicas Public Expenditure Financial Accountability (PEFA) del Banco Mundial; y, su transversalización con el ‘manual’ de las políticas públicas para la región, también provisto por el BID, The Politics of Policies (2006).

Es así como basándose en las limitaciones que tiene la política macroeconómica del Ecuador, otra motivación para desarrollar este tema es el contribuir a la literatura sobre la política fiscal del Ecuador, con un enfoque específico de economía política hacia la construcción y ejecución del Presupuesto General del Estado (PGE), donde merecen una especial atención tanto las mediciones como el análisis de la forma en que se utilizan los ingresos fiscales, y la tendencia expansiva que puede presentar el gasto y el endeudamiento

público, lo que genera algunas interrogantes acerca de la eficiencia y sostenibilidad de dicho manejo presupuestario. Tales estudios aún son inexistentes para la época pos Constitución de 2008.

También es importante contextualizar este trabajo con la actual coyuntura económica mundial, en la que se observa que el boom de los commodities que ha ‘favorecido’ el crecimiento de las economías latinoamericanas en el último quinquenio, está llegando a su fin. En tal sentido, en una economía como la ecuatoriana, donde los recursos públicos provienen en gran medida de las exportaciones petroleras, se hace necesario realizar un estudio sobre el andamiaje institucional asociado a la política fiscal con el que cuenta el país para afrontar un posible ciclo recesivo en los próximos años.

La tesis se encuentra estructurada de la siguiente forma. En la primera parte se plantea la pregunta de investigación, los objetivos del estudio y las hipótesis. En la segunda parte se encuentra el marco teórico, el cual parte de una breve revisión de la literatura sobre planificación presupuestaria y economía política de la política fiscal. La sección tres presenta los datos utilizados y los resultados, junto con una discusión sobre estos. Finalmente, la sección cuatro contiene las conclusiones y recomendaciones.

## **2.1 Pregunta de investigación**

Bajo el marco de evaluación de la gestión de las finanzas públicas se plantea la siguiente pregunta de investigación:

¿Es apropiado el actual proceso de construcción y presentación del Presupuesto General del Estado en el Ecuador?

La pregunta se responderá mediante un análisis de la política presupuestaria del Ecuador con respecto al marco PEFA, y las estimaciones de sostenibilidad, flexibilidad, preasignaciones y responsabilidad fiscal que afectan el desempeño presupuestario, asociados al marco institucional que lo contiene.

## **2.2 Objetivos de la investigación**

### **2.2.1 General**

Evaluar la estructura del Presupuesto del Estado ecuatoriano según el marco de Gestión de las Finanzas Públicas

### **2.2.2 Específicos**

- Evaluar la calidad de la construcción del Presupuesto y su presentación a la ciudadanía
- Calcular los componentes básicos de estudio de la política fiscal ecuatoriana
- Discutir sobre la base institucional que el manejo fiscal ha estructurado en el período pos Constitución 2008

## 2.3 Hipótesis

**H1:** La política presupuestaria del Ecuador obtendrá una calificación entre B y C, según los parámetros dictados por el Marco PEFA

Las hipótesis específicas corresponden al tratamiento que se dará en esta tesis a la política presupuestaria ecuatoriana como se detalló en el párrafo explicativo que acompaña la pregunta de investigación.

**H1.1:** De acuerdo al flujo de ingresos y gastos del Ecuador en los últimos años, el Presupuesto General del Estado *no es sostenible* a largo plazo.

**H1.2:** El *nivel de preasignaciones* del Presupuesto, a pesar de ser menor que hace una década, igualmente *genera rigidez* en la ejecución presupuestaria.

**H1.3:** Los lineamientos que inducen a la *responsabilidad fiscal* son escasos en la política presupuestaria actual.

## 2.4 Justificación de la investigación

Como se detalla claramente en la Introducción de la presente tesis, un análisis actualizado de la Economía Política del Presupuesto General del Estado ecuatoriano es un aporte necesario e importante para el análisis de la política fiscal en el país, donde a más de la dolarización, el nuevo marco jurídico impone determinadas características a la política presupuestaria. En esta línea, como ejemplo puede pensarse en las asignaciones que reciben los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's), bajo la condición que la Constitución plantea, acerca de la regionalización de la división política del país con el afán de 'equiparar' los gastos municipales y regionales como medio para propiciar el

desarrollo equitativo de toda la nación (Asamblea Constituyente 2008, 2008, págs. 133, art. 272).

Este tipo de análisis complementa además el estudio que la coyuntura posterior a la dolarización demanda en un país donde la política monetaria es inexistente, por lo que la política fiscal es sin duda el instrumento macroeconómico por excelencia para afectar el producto total de la economía.

Entre los otros ámbitos de tratamiento está el sector externo, en especial los tratados comerciales y la inversión extranjera directa, pero es un tema que no es estudiando en el presente trabajo.

Es por todo esto que la trascendencia de un análisis como el que se realiza en el presente trabajo cubre una brecha de escasa –o nula inclusive– información sobre el tratamiento que el Gobierno ha dado a la política fiscal, y más importante aún, en una época de bonanza internacional que mantuvo los precios de los commodities muy altos, lo que benefició a países poco desarrollados como el Ecuador que dependen en alto grado de las exportaciones de sus materias primas.

Finalmente, como se puede observar en la tabla 1 el manejo fiscal que ha tenido la economía ecuatoriana en los últimos 15 años, donde resalta el aumento del déficit no petrolero, constituye una muestra clara de la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana ante shocks externos –que se detalla un poco más en la revisión de la literatura–, además de un estable manejo del déficit general, sobre todo por la imposición legal de mantener niveles de deuda menores al 40% del PIB y la no inclusión de las ventas anticipadas de crudo en la cuenta de pasivos.

Tabla 1: Evolución de los Resultados Fiscales (Relativos al SPNF y como porcentaje del PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Déficit Global</b>	-5.2	-4.9	1.2	0.0	0.7	1.4	1.9	0.6
<b>Déficit No Petrolero</b>	-9.1	-1.2	-11.9	-11.9	-8.2	-9.2	-8.7	-7.8
<b>Ingresos Totales</b>	17.3	21.1	17.0	15.6	15.7	14.7	14.9	15.0
<b>Ingresos Petroleros</b>	3.9	6.3	6.8	5.1	4.6	4.8	3.6	3.8
<b>Ingresos No Petroleros</b>	13.4	14.8	10.2	10.5	11.1	9.9	11.3	11.3
<b>Gastos</b>	22.5	26.0	22.0	22.4	19.3	19.1	20.0	19.1
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Déficit Global</b>	2.9	1.9	0.5	-3.6	-1.3	-0.1	-0.9	-4.6
<b>Déficit No Petrolero</b>	-8.8	-5.4	-9.9	-9.6	-10.2	-11.7	-10.7	-12.9
<b>Ingresos Totales</b>	15.0	16.4	22.3	17.9	19.1	22.3	21.7	22.0
<b>Ingresos Petroleros</b>	3.2	2.2	9.8	4.8	6.2	9.1	6.9	6.4
<b>Ingresos No Petroleros</b>	11.7	14.3	12.6	13.1	12.9	13.2	14.7	15.6
<b>Gastos</b>	20.5	19.6	22.4	22.7	23.2	25.0	25.4	28.5

Fuente: BCE  
Elaboración: propia

## 2.5 Definición de términos importantes

- Eficiencia Presupuestaria: cumplimiento de las metas u objetivos propuestos en el Presupuesto con los recursos originalmente asignados.
- Flexibilidad Presupuestaria: “Principio que está relacionado con la etapa de ejecución del Presupuesto y consiste fundamentalmente en la acción de ajustar su ejercicio a las modalidades que se vayan presentando, que no fueron programadas o que si lo fueron, hayan variado de su forma original; esta flexibilidad permite cumplir en mayor medida con los objetivos y metas programados” (eco-finanzas.com).
- Rigidez Presupuestaria: Contar con un reducido espacio para la reasignación de recursos en casos emergentes o no previstos en la Proforma Presupuestaria

- **Sostenibilidad Fiscal:** Que los ingresos fiscales permitan cubrir los gastos en el mediano plazo, o que en su defecto la brecha fiscal cerrada con financiamiento (deuda), pueda ser cubierta en los plazos establecidos.
- **Preasignaciones Fiscales:** Sectores y/o cuentas que tienen por ley asignaciones establecidas anuales, que se definen en función del PIB nominal de cada año y que puede incluir una tasa de incremento según la tasa de crecimiento real del PIB.
- **Responsabilidad Fiscal:** Administración presupuestaria que cuide los niveles de endeudamiento público, según el comportamiento de las cuentas nacionales anuales y los niveles de crecimiento anual del PIB estimados bajo la normativa jurídica correspondiente.

### **3. MARCO TEÓRICO**

#### **3.1 Revisión de la Literatura**

La revisión literaria presenta una breve recopilación de investigaciones e informes referentes a la política presupuestaria. En específico, esta sección aborda los siguientes temas: antecedentes históricos del manejo fiscal, vulnerabilidad macroeconómica a shocks exógenos, importancia de los ingresos tributarios, planificación presupuestaria y evaluación de la política presupuestaria.

Estos temas aportan un importante marco teórico con respecto a la política fiscal a ser evaluada, según la especificación detallada en la pregunta de investigación.

##### **3.1.1 Antecedentes**

Ecuador constituye un caso singular de análisis dentro de Latinoamérica, en lo que respecta a política fiscal. De forma particular, al ser una economía dolarizada resaltan los resultados arrojados por la construcción y planificación presupuestaria y, por consiguiente, sus efectos sobre la responsabilidad fiscal, sostenibilidad y eficiencia de la ejecución presupuestaria.

Con este antecedente, se recoge de manera preliminar algunas implicaciones, evaluaciones y análisis que varios académicos e instituciones han desarrollado al respecto.

Para este efecto, hay que precisar que el soporte bibliográfico que hace referencia de forma específica al Ecuador, obtuvo conclusiones y recomendaciones basadas en el marco legal impuesto por la Constitución de 1998 y en las regulaciones específicas que se dieron luego de dolarizar la economía, como lo fueron los fondos de estabilidad fiscal y retornos petroleros –hoy eliminados– y en la derogada Ley Orgánica de Responsabilidad,

Estabilización y Transparencia Fiscal (Ley de Responsabilidad Fiscal) (Registro Oficial Ecuador, 2007). Por su parte, para el presente trabajo, el marco jurídico dentro del que se engloba la construcción, ejecución y evaluación presupuestaria es la Constitución de 2008, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el Sistema Nacional de Finanzas Públicas; y el Plan Nacional del Buen Vivir, como estatuto transversal sobre la legislatura fiscal descrita, que abarca ya desde 2009 hasta 2017 (Ministerio de Coordinación de la Política Económica - Ministerio de Finanzas del Ecuador, 2012).

Por otro lado, y dado el contexto de la inexistencia de una ley que promueva la responsabilidad fiscal en las decisiones presupuestarias, es posible analizar el escenario de disposiciones políticas y fiscales sobre el pago de las obligaciones financieras por un lado, y sobre los ingresos petroleros, por otro (Izurieta, 2000). Ello, se observa al analizar las cifras presentadas por el BCE y el Ministerio de Finanzas (tabla 1 y gráfico 1), en donde se puede apreciar los últimos años un comportamiento regular de la relación deuda/PIB en torno al 20% del PIB. Así también, se puede observar que luego de los impactos de la crisis en 2009, las cuentas del SPNF muestran un constante déficit, lo que podría indicar que existe un exceso de gastos por parte del Estado.

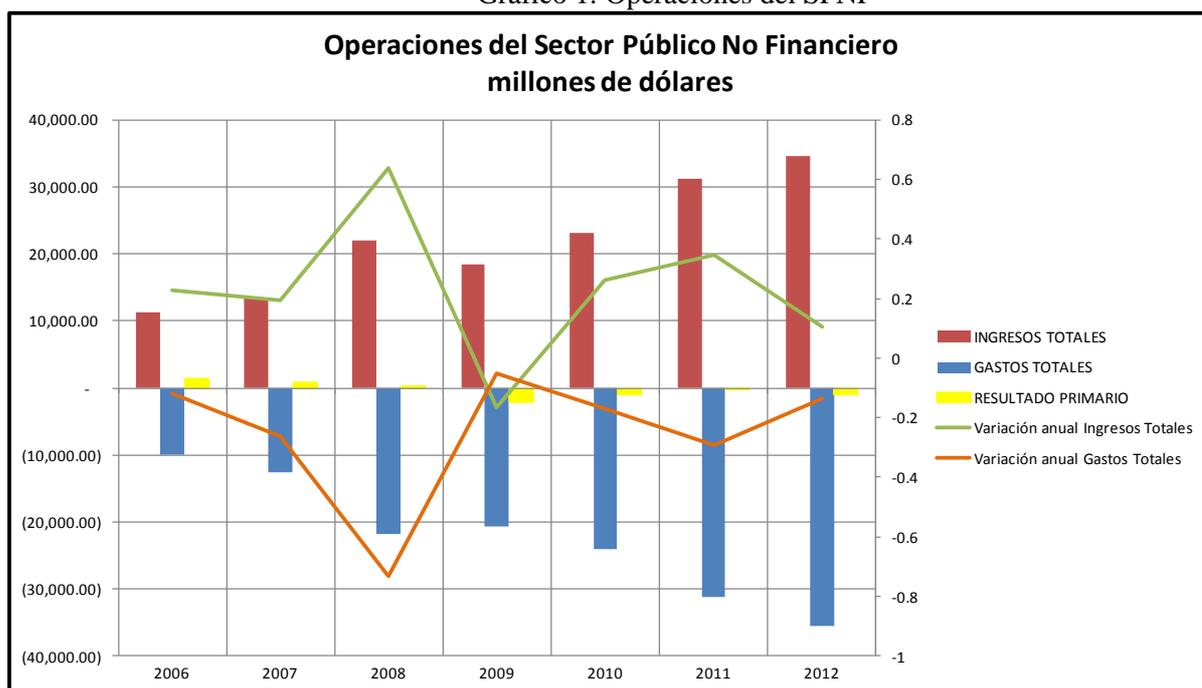
Tabla 2: Relación Deuda Pública/PIB

<b>RELACIÓN DEUDA PÚBLICA/PIB</b>								
millones USD								
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Deuda Pública</b>	13,492.54	13,872.78	13,734.32	10,234.74	13,336.69	14,561.75	18,652.30	22,846.75
Deuda Interna	3,277.64	3,240.08	3,645.42	2,842.24	4,664.99	4,506.45	7,780.50	9,926.58
Deuda Externa	10214.9	10632.7	10088.9	7392.5	8671.7	10055.3	10871.8	12920.168
<b>PIB</b>	46,802	51,008	61,763	62,520	69,555	79,277	87,623	94,473
<b>Deuda/PIB</b>	28.83%	27.20%	22.24%	16.37%	19.17%	18.37%	21.29%	24.18%

Fuente: BCE

Elaboración: propia

Gráfico 1: Operaciones del SPNF



Fuente: BCE

Elaboración: propia

Es por esto que, sumando la reactivación de los precios del petróleo, un entorno internacional favorable y el crecimiento económico, ha sido posible fortalecer las cuentas fiscales. Es así como “el Sector Público No Financiero (SPNF) que sufrió amplios déficits en 1998 y 1999, generó superávits durante siete años seguidos a partir del 2000” (Cueva, 2008, pág. 6). Inclusive, dicho superávit se extendió hasta el año 2008 como se aprecia en el gráfico 1.

Dicho fortalecimiento, derivó en la creación de fondos petroleros de estabilización fiscal posteriormente derogados: Fondo de Estabilización Petrolera (FEP) y Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), reemplazados luego por la Cuenta Especial de la Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREPS), el Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC), y el Fondo Ecuatoriano de Inversión en los

Sectores Energéticos e Hidrocarburíferos (FEISEH); posteriormente eliminados durante la administración de Rafael Correa.

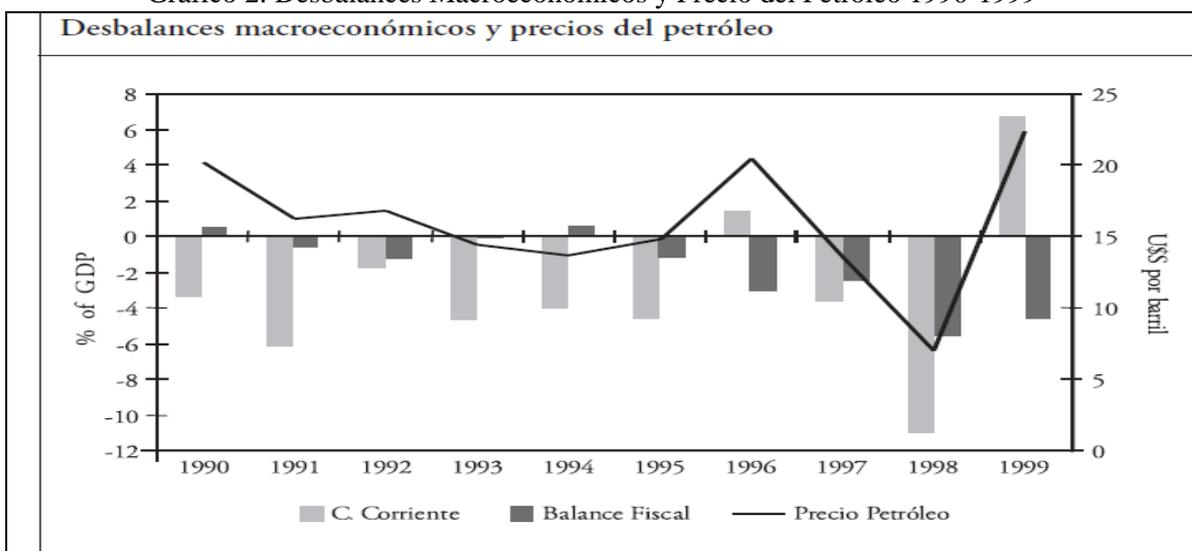
Este hecho genera una importante interrogante acerca de la proporción en que se consumen y se ahorran los ingresos petroleros (Cueva, 2008), donde las cifras actuales marcan como una prioridad el gasto fiscal. Dicha prioridad sumada a la intención de cumplir con todas las actividades que demanda el plan plurianual de inversiones de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), han sido sostenibles en el último quinquenio debido a los ingresos petroleros, lo que ha permitido consolidar varias asignaciones presupuestarias que van de la mano del plan de gobierno. No obstante, estos lineamientos generan problemas, acarreados inclusive de la época anterior al año 2008, como lo detalla Cueva diciendo que “hay una tendencia pro cíclica de la política fiscal, ya que los ingresos previstos tienden a crecer en los buenos tiempos y generar presiones de gasto cuando las entidades autónomas reciben dinero en exceso. [...] Esto resulta en la financiación excesiva o insuficiente para fines específicos, dependiendo de las circunstancias” (Cueva, 2008, pág. 35).

Siguiendo esta línea, el manejo fiscal y el nivel del gasto público que tiene el Ecuador de acuerdo a sus restricciones, puede ser analizado desde una perspectiva ‘pro-austeridad’ como una condición que genera efectos negativos sobre los agentes individuales, de forma más directa sobre los pequeños (individuos) que sobre los grandes (firmas), incurriendo en el conocido ‘efecto expulsión’ (Izurieta, 2000). Esta visión, es contraria a las políticas ‘contracíclicas’ aplicadas en los últimos años, que responden a un criterio de incentivo de la economía por medio de la expansión fiscal.

### 3.1.2 Vulnerabilidad macroeconómica a los shocks exógenos

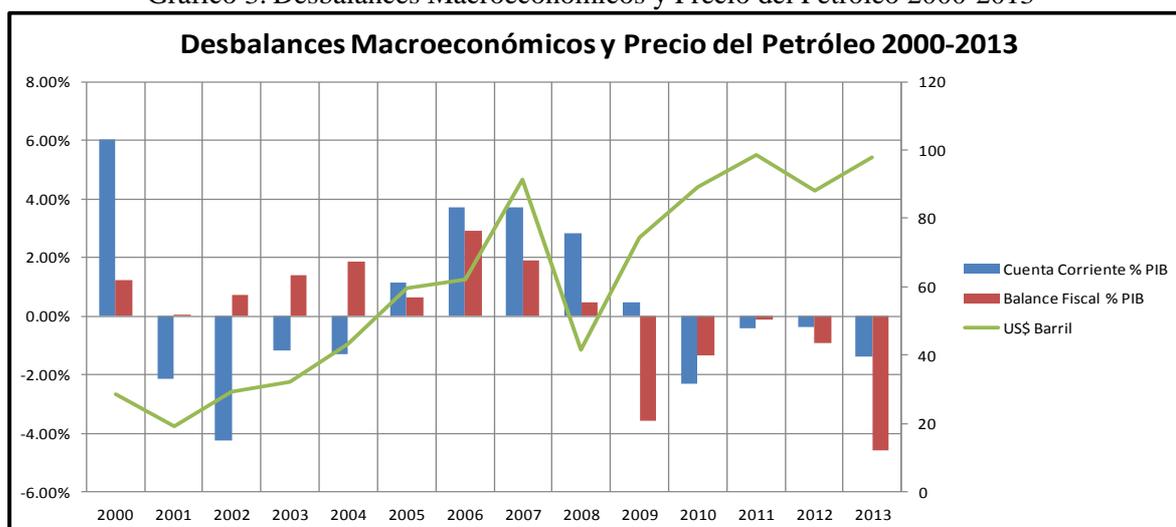
Los gráficos 2 y 3 muestran cómo, a pesar de un creciente precio del barril de petróleo WTI, y el consiguiente aumento de ingresos petroleros para el gobierno, los desbalances macroeconómicos se agudizan al final del período analizado. Esto indica que la vulnerabilidad del país ante choques exógenos es muy alta por su dependencia de los ingresos petroleros, y como consecuencia de ello la inversión pública constituye una variable de ajuste. Por ejemplo, se conoce que en la proforma presupuestaria para el año 2015 ya plantea una reducción en la inversión pública, dado el menor nivel de ingresos fiscales esperados.

Gráfico 2: Desbalances Macroeconómicos y Precio del Petróleo 1990-1999



Fuente: (Mejía Acosta, Araujo, Pérez-Liñan, & Saiegh, 2009, pág. 93)

Gráfico 3: Desbalances Macroeconómicos y Precio del Petróleo 2000-2013



Fuente: BCE  
Elaboración Propia

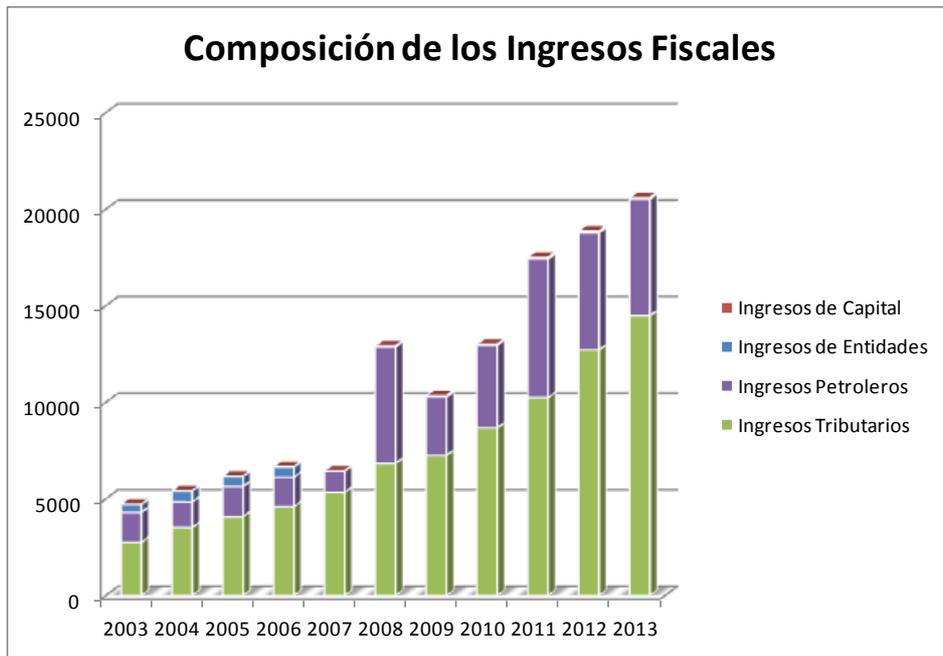
#### 4.

##### 4.2.1 Importancia de los Ingresos Tributarios

Como se puede apreciar en el gráfico 4, la importancia de los ingresos tributarios frente a los ingresos petroleros ha cambiado en los últimos años, lo que ha incrementado la dependencia de los ingresos fiscales respecto de las recaudaciones tributarias; lo que evidencia una reducción de la dependencia de los ingresos petroleros. No obstante, el incremento de la carga tributaria a su vez puede generar un peligroso ingreso en un círculo que puede llegar a ser vicioso por la afectación que puede tener el empleo, en el cual el excesivo nivel impositivo termine contrayendo la inversión privada y por consiguiente, una reducción del producto total de la economía.

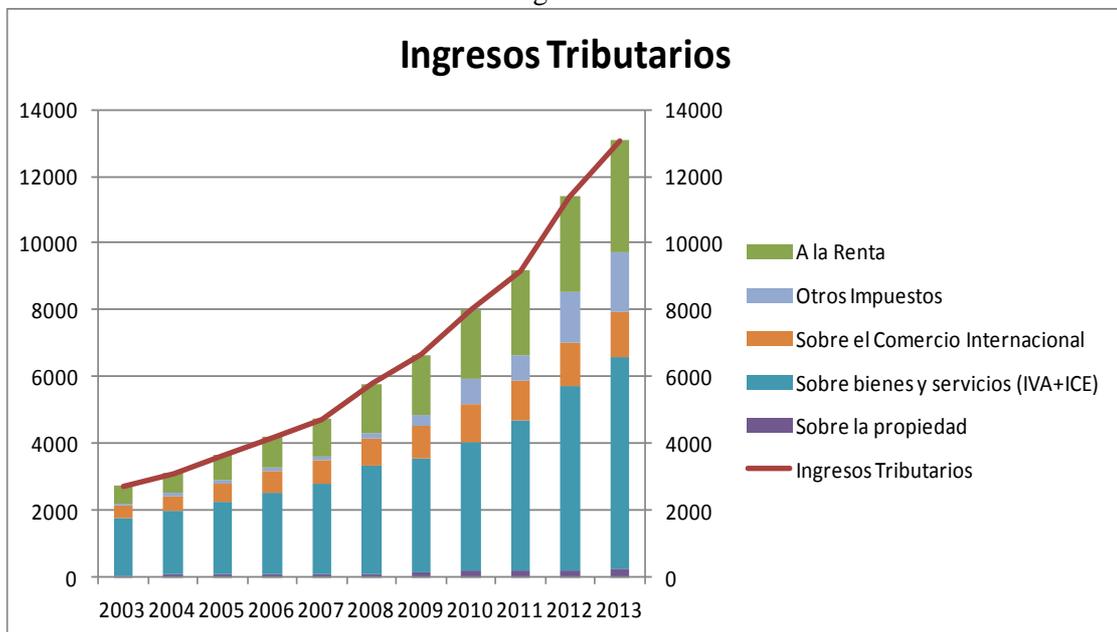
El gráfico 5 muestra los componentes de los ingresos tributarios y su comportamiento en los últimos años, donde se destaca la alta carga de impuestos indirectos que tiene la economía ecuatoriana, yendo en contra de la teoría básica que indica que son los impuestos directos los que más deben pesar en los ingresos fiscales.

Gráfico 4: Ingresos Fiscales



Fuente: BCE  
Elaboración: propia

Gráfico 5: Ingresos Tributarios



Fuente: BCE  
Elaboración: propia

#### 4.2.2 Planificación Presupuestaria

Con respecto al manejo presupuestario como tal, hay que referirse a su origen y desempeño a nivel institucional. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), bajo esta premisa, ha generado varias discusiones y recomendaciones de política con respecto a una ‘agenda’ para el desarrollo presupuestario que se podría adoptar en la región. En este sentido, quien cuenta con el mayor poder en torno a las decisiones presupuestarias agregadas, es el órgano legislativo de cada país –como la verifica la tendencia mundial–, dada su capacidad de aprobación y veto en los actuales sistemas democráticos de América Latina. No obstante, dichas legislaturas pueden sufrir el vicio de analizar las proformas presupuestarias y sus planes de ejecución en función de los calendarios electorales y tomando en cuenta solamente el corto plazo.

Es por esto que el BID propone que tal manejo institucional –que puede ser considerado como una fortaleza– sea aprovechado con una visión de mediano plazo (3-5 años) en lugar de una visión puramente anual, tanto para efectos de eficiencia como del control de las finanzas públicas (Schick, 2005).

Para el caso ecuatoriano, la Asamblea Nacional tiene la obligación de aprobar cada año dos proformas presupuestarias: la del PGE para el año siguiente, y la de la Programación Cuatrianual. Tal hecho va de la mano de las recomendaciones del BID.

La importancia de esta propuesta, centrada en las agendas de planificación presupuestaria de mediano plazo, permitiría integrar un sistema de contabilidad y control de la ejecución presupuestaria, lo que podría a su vez descentralizar la gestión financiera y dar mayor discrecionalidad de gasto a las unidades ejecutoras (Schick, 2005).

Dentro del ámbito de la planificación presupuestaria, se indica también conceptualizaciones clave que realiza el BID en función del proceso presupuestario.

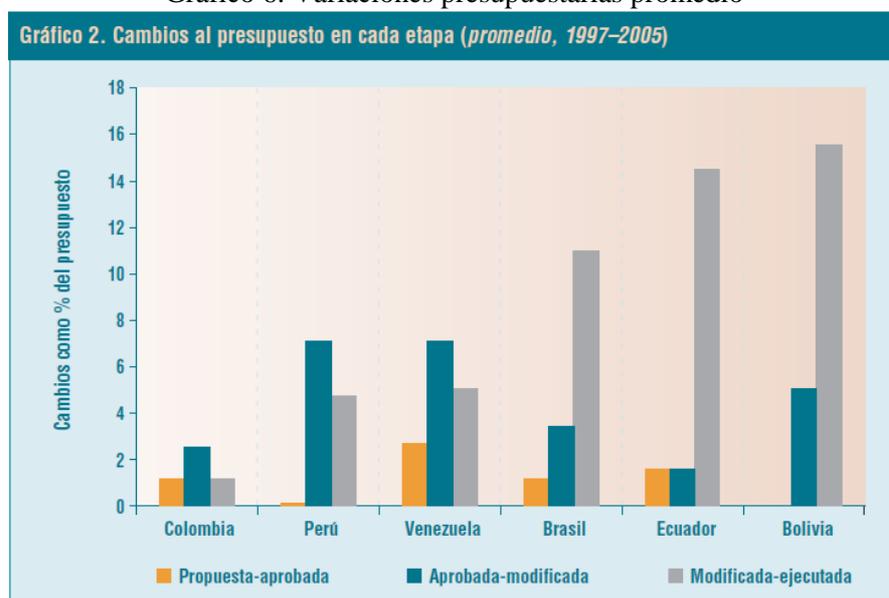
Primero, “un buen proceso de formulación de políticas puede conducir a un buen proceso presupuestario” (Banco Interamericano de Desarrollo - Departamento de Investigación, 2009, pág. 7), y “un buen proceso presupuestario puede mejorar la formulación de políticas” (Banco Interamericano de Desarrollo - Departamento de Investigación, 2009, pág. 9).

Segundo, con respecto al poder legislativo y su trascendencia como eje amplificador de las decisiones y restricciones presupuestarias, y en relación a su homólogo en la estructura del poder del Estado, aparece también la importancia que cumple el nivel ejecutivo. Por lo tanto,

“A menudo el proceso presupuestario degenera en un partido de ajedrez entre el ejecutivo y el legislativo que hace que el gasto se dispare. Una mejor normativa —por ejemplo, reglas que restrinjan la capacidad del legislativo de hacer aumentar el gasto general durante la fase de aprobación y que limiten la capacidad del ejecutivo de apartarse de los presupuestos ya aprobados— puede prevenir resultados [...] insostenibles [...], pero sólo si se hace cumplir debidamente” (Banco Interamericano de Desarrollo - Departamento de Investigación, 2009, pág. 15).

Este juego de políticas y momentos de intervención, lo indica el BID (ver gráfico 6) mediante las variaciones presupuestarias promedio entre 1997 y 2005, donde la mayoría de Congresos latinoamericanos han tenido una menor influencia en cambios a los presupuestos aprobados, con respecto a la influencia que ha tenido el Ejecutivo.

Gráfico 6: Variaciones presupuestarias promedio



Fuente y elaboración: BID

Terminando con este apartado, queda por resaltar que la planificación no es útil solamente en el ámbito presupuestario, sino en general en todo el panorama económico que sobre todo, los países de América Latina necesitan para enrumbarse en un camino ‘exitoso’ hacia el desarrollo. En esta línea, la CEPAL refiere que “compartir una visión de futuro para el conjunto de la región sería de beneficio mutuo. En diversas áreas del desarrollo latinoamericano es conveniente el abordaje desde la dimensión regional, no sólo desde los planos nacionales o subnacionales, sino integrando las tres dimensiones simultáneamente” (Máttar & Perrotti, 2014, pág. 53).

#### 4.2.3 Evaluación de la Política Presupuestaria

Con respecto a los indicadores específicos provistos por las hipótesis de este trabajo –flexibilidad, responsabilidad fiscal, sostenibilidad y pre asignaciones– se toma de forma especial, el estudio de Mejía Acosta et al: “La economía política en el proceso

*presupuestario*” (2009). Así, se tiene que la premisa de la que se desprende el nombrado estudio se refiere a las fluctuaciones –y vulnerabilidades– de los precios del petróleo, y sus efectos sobre las variables institucionales que interfieren en la política presupuestaria (economía política), los incentivos para cumplir con una determinada disciplina fiscal (responsabilidad fiscal y sostenibilidad), además del impacto sobre el comportamiento de los actores presupuestarios, tanto en el ámbito del diseño como en el de la ejecución de dicho instrumento (Mejía Acosta, Albornoz, & Araujo, 2009). Así también, la profundización que los autores de este artículo hacen acerca de la adaptabilidad de los resultados presupuestarios (flexibilidad y preasignaciones) en el Ecuador, señalan específicamente que

“la rigidez en el presupuesto fiscal del Ecuador se presenta de varias formas. Las más conocidas son las preasignaciones y un alto componente salarial pero hay también otros tipos de inflexibilidades, tales como el gasto que está condicionado o atado a proyectos o subsidios específicos. La alta rigidez en el presupuesto vuelve más difícil la definición de política fiscal y crea un sesgo hacia el gasto” (Mejía Acosta, Albornoz, & Araujo, 2009, pág. 196).

Profundizando inclusive un poco más este análisis mediante un estudio empírico, es pertinente destacar nuevamente a Mejía Acosta et al (2009), quienes utilizan un modelo de regresión estimado a partir de Mínimos Cuadrados Ordinarios donde se valoran mediante variables binarias los coeficientes que establecen la relación de las instituciones presupuestarias y su impacto en las reasignaciones del gasto, de acuerdo a modificaciones significativas en cambios institucionales como fueron la Constitución de 2008, la

dolarización y la Ley de Responsabilidad Fiscal (Mejía Acosta, Albornoz, & Araujo, 2009).

Los resultados de su análisis muestran que en la primera etapa de aprobación del presupuesto, la dolarización y la Ley de Responsabilidad Fiscal afectaron de manera negativa a la composición del gasto mientras la Constitución del 2008 lo hizo de forma positiva. En la fase de la aprobación real (cuando se manda a codificar el Presupuesto) las variables de dolarización y Ley de Responsabilidad Fiscal siguen afectando de forma negativa y la Constitución de 2008 de forma negativa y en mayor medida. Estos resultados varían cuando se mira los efectos sobre las etapas de ejecución presupuestaria, en las cuales los dos marcos jurídicos impactan de manera negativa mientras que la dolarización lo hace de forma positiva.

En general estos resultados indican que el marco general constitucional afecta sobre los momentos de la discusión presupuestaria al manejo del gasto público, mientras que en los momentos de la ejecución lo que afecta en mayor forma es la dolarización, sea como un limitador del gasto como una puerta abierta al mismo.

Además, de su estudio se puede resumir algunos de los resultados presupuestarios más importantes para esta tesis, que los hallaron para el Ecuador:

- 1) estos resultados son más sostenibles si los precios del petróleo siguen altos;
- 2) son más eficientes por niveles más bajos de reasignaciones presupuestarias durante el ejercicio fiscal; y
- 3) se han vuelto más rígidos sobre el tiempo al medirlos por niveles de preasignaciones de ingresos y gastos (Mejía Acosta, Albornoz, & Araujo, 2009).

Estos hallazgos dan una introducción muy clara sobre la política presupuestaria del Ecuador bajo el marco jurídico anterior a 2008, siendo además estos resultados la base para las hipótesis formuladas en el presente trabajo.

El BID provee también de una explicación más técnica sobre la importancia de planificar el instrumento presupuestario bajo un horizonte temporal de mediano plazo, como se mencionó anteriormente.

Es así como se identifican los tres objetivos primordiales requeridos por esta planificación presupuestaria –cuando sea consensuada y evite depender de demasiadas pugnas políticas– de mediano plazo: “disciplina y estabilidad macro-fiscal, estratégica distribución de los recursos (asignación eficiente) y eficiencia técnica (reducir el gasto de recursos)” (Filc & Scartascini, 2010, pág. 6). Asimismo, se establece que se puede singularizar una planificación presupuestaria de mediano plazo según un conjunto de características que son: “grado de cobertura, flexibilidad, periodicidad y detalle” (Filc & Scartascini, 2010, pág. 7).

Luego de estas directrices, este estudio evaluó de forma particular la planificación presupuestaria en Perú, Colombia y Argentina, para lo cual los autores resumen una conclusión general a manera de resultados de la evaluación de los hechos interesantes encontrados en cada país.

Dichos resultados mencionan que

“los Marcos de Mediano Plazo (Medium-Term Frameworks) no deben ser vendidos ni comprados como una solución mágica. De lo contrario, los resultados no satisfactorios en el corto y mediano plazo pueden llevar al desencanto y provocar la suspensión de la utilización de los marcos.

Los MTF son una herramienta entre muchas que pueden ayudar a superar

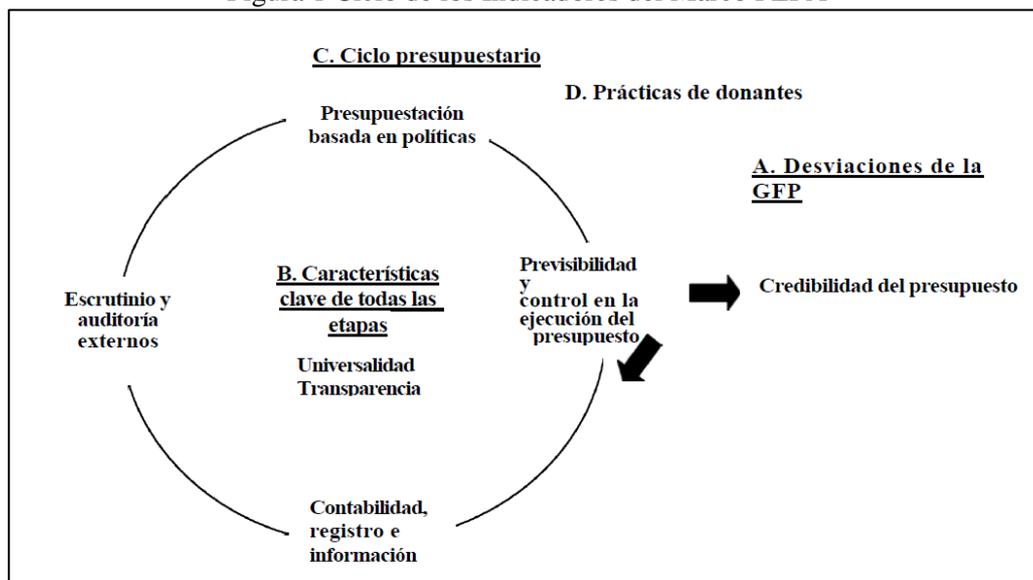
algunos de los males del procedimiento presupuestario y ayudar a los países en su búsqueda de un desarrollo y una mayor rendición de cuentas del gobierno, pero sólo si se aplican correctamente” (Filc & Scartascini, 2010, pág. 42).

Con respecto a la evaluación del PGE en el marco del análisis del Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas y en específico el marco PEFA, es importante señalar que el marco PEFA

“constituye un marco integrado de seguimiento que permite medir el desempeño de la GFP del país a lo largo del tiempo. [...] La información emanada del marco de referencia representaría también un aporte para el proceso de reforma del sector público, determinando la medida en que las reformas estén produciendo mejor desempeño y creando mayores posibilidades de identificar reformas exitosas y extraer enseñanzas de las mismas” (Public Expenditure and Financial Accountability, 2011, pág. 1).

Asimismo, se puede destacar la importancia que tiene este análisis cualitativo sobre la política presupuestaria, ya que su conjunto de indicadores sigue un ciclo que permite evaluar con cierta amplitud y profundidad los componentes de la construcción presupuestaria y sus posteriores presentaciones en documentos oficiales a la ciudadanía (figura 1).

Figura 1 Ciclo de los Indicadores del Marco PEFA



Fuente y elaboración: (Public Expenditure and Financial Accountability, 2011, pág. 5)

Esta evaluación sugerida por el Marco PEFA tiene como objetivo que los países que la ejecuten, en un período posterior evalúen sus resultados y preparen una entrevista en la cual puedan evaluar, junto a los socios que promueven el plan PEFA, el impacto de tales evaluaciones para identificar los principales intereses y preocupaciones a nivel país y así efectuar correcciones que un futuro, provean una mejor calificación global en esta metodología de análisis de desempeño (Lawson & Folscher, 2011).

Para el caso de la evaluación de las cuentas que se presentan en la Proforma del Presupuesto del Estado, siguiendo al marco PEFA se utilizará a los lineamientos sugeridos por el FMI. De este documento podemos destacar que “la guía de compilación de estadísticas de finanzas públicas para países en desarrollo tiene por objeto proporcionar a los funcionarios encargados de compilar y divulgar estadísticas fiscales, la información básica necesaria para compilar estadísticas fiscales de buena calidad, basadas en la metodología del MEFP (Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas) 2001” (Fondo Monetario Internacional, 2011, pág. 1).

Como ejemplo se puede citar el caso de Perú en 2009, donde el BID publicó el informe de su evaluación presupuestaria bajo el marco PEFA. Para la primera parte de la evaluación correspondiente a la credibilidad del presupuesto, obtuvo en promedio una calificación de B-. Para la parte del alcance y transparencia obtuvo en promedio una calificación de A-. Para la sección del ciclo presupuestario, en promedio obtuvo con respecto a la presupuestación basada en políticas una B+; para la certeza y control de la ejecución presupuestaria tuvo una B; para la contabilidad, registro e informes obtuvo una C+; y para el escrutinio y auditoría externa una B-. Y para la parte de donantes, obtuvo una evaluación final promedio de C+. En general, en la sección de resultados que el Ecuador obtuvo para los años 2011 a 2013 una calificación un tanto superior a la de Perú efectuada para los años 2006 a 2008. Este avance del Ecuador, y esperado también en Perú, se debe lógicamente a la mejora económica de los países de la región en los últimos años, y a una posible mejora de la base institucional de estas naciones, si se observa su ascenso en índices como el de Desarrollo Humano de la ONU, y el Competitive Index del World Economic Forum (Unión Europea, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, 2009).

Finalmente en lo que se refiere a la economía política de la política fiscal, se señala un trabajo que analizó mediante un modelo econométrico con datos de panel los efectos de variables políticas ligadas a la madurez de la democracia, los sistemas electorales, los períodos en que el Jefe del Ejecutivo fue reelegido, la división de escaños legislativos, entre otros; asociados al desempeño económico del país (PIB per cápita, crecimiento, déficit fiscal e inflación) y sus efectos sobre la probabilidad de que el agente incumbente (el Presidente en funciones) sea reelegido, o en su defecto, su Partido Político continúe en el poder. Con este antecedente, Brender y Drazen (2008) encontraron que “en los países

desarrollados y las democracias establecidas, el gasto deficitario en un año electoral y los recortes de impuestos son castigados en las urnas. Un empeoramiento de la balanza fiscal del gobierno en el año electoral en realidad reduce la probabilidad de que el líder sea reelegido” (Brender & Drazen, 2008, pág. 2219). Con respecto a los déficits presupuestarios, ello simplemente reflejó una relación negativa con la reacción de los votantes. Además, un fuerte desarrollo económico medido por el crecimiento del PIB per cápita afectó de forma positiva las posibilidades de reelección en países menos desarrollados y con democracias no consolidadas, como es el caso ecuatoriano.

Estos hallazgos determinaron conclusiones contrarias a la literatura previa acerca del ‘Business-Political Cycle’ donde la manipulación económica hecha por el líder le ayuda en su objetivo de reelección, un hecho curioso si lo aplicamos específicamente al caso ecuatoriano, donde a partir de la Nueva Constitución Rafael Correa ha podido ser reelecto en dos ocasiones, a pesar de un manejo fiscal que genera dudas en cuanto a su sostenibilidad y como efecto que fortalezca la institucionalidad del país tan devastada a fines del siglo pasado.

Finalmente, en referencia al manual “Politics of Policies” (2006) del BID que se refiere a las políticas públicas de América Latina, se destaca que tuvo el objetivo de ayudar a los Estados en su ‘reconstrucción institucional’ luego de dos décadas pérdidas a finales del siglo pasado. Es así como del capítulo donde se destacan los objetivos a futuro que deberían tomar en cuenta los países, encontramos que

“En la última década, la evidencia de una relación entre la calidad de las instituciones y el desarrollo se ha convertido cada vez más fuerte.

América Latina es un caso particularmente relevante para las pruebas de esta conexión. [...] Aunque lo que no sabemos es mucho más que lo que

hacemos, este estudio trata de presentar una recopilación de los conocimientos y estimular nuevos horizontes que nos permitan continuar el aprendizaje con el fin de avanzar en el progreso económico y social de la región” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, pág. 260).

Es por esto que a este manual se hará referencia cuando se discuta sobre la base institucional que ha forjado el manejo fiscal de los últimos años en el país, y en referencia a los resultados obtenidos de la sección correspondiente a nuestros análisis de la construcción y ejecución presupuestaria.

Como un agregado además, se puede discutir algunas recomendaciones de políticas que se pueden brindar a los fenómenos macroeconómicos, y en este caso, al manejo fiscal, su desempeño y la calidad de la ejecución presupuestaria. De esta manera, se encuentra atractiva una lista de recomendaciones al proceso y desarrollo presupuestario presentada por Rojas en 2003, ya que sobre el tema institucional que mencionamos anteriormente, destaca las mejoras que se deben seguir en los organismos que diseñan el presupuesto (Ministerio de Finanzas y afines) a través de un avance en la “formulación y aplicación de políticas macro-fiscales y descentralización, operaciones de manejo financiero y sistemas de soporte interno” (Rojas, 2003, pág. 48).

Sus conclusiones además, recogen la importancia de que tanto el Ministerio de Finanzas como el ente planificador se fortalezcan mediante el seguimiento a procesos ordenados que les permita incorporar las metas globales en el presupuesto, hecho que actualmente se avizora según la construcción presupuestaria que se realiza en base a los lineamientos que supervisa la SENPLADES según el Plan Nacional del Buen Vivir, el COOTAD y el Código Orgánico de Finanzas Públicas. Asimismo, se señala que la planificación plurianual de gastos –y en el caso actual también de inversiones– deben

seguir decisiones enfocadas en las limitaciones de financiamiento sectorial que cada unidad ejecutora tendrá en los años siguientes (Rojas, 2003).

Con estos antecedentes, a continuación se presenta la parte analítica de la política presupuestaria ecuatoriana, donde se retoma consideraciones sobre el órgano legislativo, que como se señaló anteriormente, es la institución que en última instancia aprueba el PGE en el país.

## 5. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

### 5.1 Metodología

El presente trabajo sigue una metodología de análisis cualitativa, en el que se evalúan la construcción presupuestaria y su posterior presentación. Con ello se intenta conocer el desempeño de la gestión fiscal según los indicadores del marco PEFA que siguen una evaluación en escala alfabética para los 3 últimos años en que existe información disponible.

Estos indicadores cuentan con información específica a ser considerada en el Presupuesto General del Estado, junto a su proceso auxiliar de construcción y aprobación.

Las ‘calificaciones’ que cada año fiscal obtiene en cada indicador, se ha condensado en una calificación final promedio que permite entender el desempeño en cada medición que ha tenido el proceso presupuestario.

Finalmente, para corroborar la evaluación final que se tiene para cada indicador, se asigna una escala numérica que pondere los resultados de cada año fiscal, con el que se pueda tener una aproximación más precisa a la calificación final, y que también permita obtener una única calificación para el Ecuador que deberá corroborar o desmentir la hipótesis de que Ecuador obtendrá una calificación de entre B y C, en esta medición del Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas.

Tabla 3: Escala para Evaluaciones

<b>Escala Numérica para las Evaluaciones</b>	
<b>CALIFICACIÓN</b>	<b>PONDERACIÓN</b>
A	4
A-	3.75
B+	3.25
B	3

B-	2.75
C	2
C-	1.75
D	1

Elaboración propia

Es preciso señalar que varios indicadores tienen una evaluación agregada de menos (-) o más (+), lo que se agrega cuando el indicador cumple con algún/os parámetros de una calificación más alta o más baja de aquella en que tiene inscrito la mayoría de los parámetros que cumple.

Asimismo, es necesario señalar que esta investigación sólo evalúa hasta el indicador número 25, debido a que la información con que se cuenta es incompleta tanto en cuentas como en montos entre los años de análisis, en el caso de las prácticas de donantes. Para el caso del escrutinio y auditoría externa, no se obtuvo la información pertinente que permita evaluar los procesos de auditorías que se dan en el proceso de construcción y ejecución presupuestaria que tiene a cargo la autoridad presupuestaria, es decir, el Ministerio de Finanzas. Por la misma razón, también se excluyen del análisis los indicadores 4 y 25

Adicionalmente es importante notar que debido a que no se ha logrado establecer el análisis para todas las dimensiones de los indicadores multicriterio, por las dificultades mencionadas anteriormente, la evaluación de desempeño final realizada en este trabajo corresponde a un aproximado de la evaluación PEFA

En la sección de anexos se describen los parámetros que evalúa cada indicador, y según los cuales se asigna la calificación correspondiente a cada medición por cada año fiscal.

A continuación se presenta la tabla de indicadores del marco PEFA, mientras que la escala numérica a la que se convertirán las evaluaciones anuales se detalla en la Tabla 3.

Tabla 4: Indicadores GFP-PEFA

<b>Conjunto de indicadores de desempeño de alto nivel en materia de Gestión de las Finanzas Públicas</b>	
<b>Presentación del Conjunto de Indicadores</b>	
<b>A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del Presupuesto</b>	
<b>ID-1</b>	Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado
<b>ID-2</b>	Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado
<b>ID-3</b>	Desviaciones de los Ingresos Totales en comparación con el presupuesto original aprobado
<b>ID-4</b>	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos
<b>B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: Alcance y Transparencia</b>	
<b>ID-5</b>	Clasificación del presupuesto
<b>ID-6</b>	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria
<b>ID-7</b>	Magnitud de las operaciones gubernamentales incluidas en informes presupuestales
<b>ID-8</b>	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales
<b>ID-9</b>	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público
<b>ID-10</b>	Acceso del público a información fiscal clave
<b>C. CICLO PRESUPUESTARIO</b>	
<b>C(i) Presupuestación basada en políticas</b>	
<b>ID-11</b>	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual
<b>ID-12</b>	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación
<b>C(ii) Previsibilidad y Control de la Ejecución Presupuestaria</b>	
<b>ID-13</b>	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente
<b>ID-14</b>	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva
<b>ID-15</b>	Eficacia en materia de recaudación de impuestos
<b>ID-16</b>	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos
<b>ID-17</b>	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías
<b>ID-18</b>	Eficacia de los controles de la nómina
<b>ID-19</b>	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones
<b>ID-20</b>	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial
<b>ID-21</b>	Eficacia de la auditoría interna
<b>C(iii) Contabilidad, registro e informes</b>	
<b>ID-22</b>	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas
<b>ID-23</b>	Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios
<b>ID-24</b>	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso
<b>ID-25</b>	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales
<b>C(iv) Escrutinio y Auditoría Externa</b>	
<b>ID-26</b>	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa
<b>ID-27</b>	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual
<b>ID-28</b>	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos
<b>D. PRÁCTICAS DE DONANTES</b>	
<b>D-1</b>	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo
<b>D-2</b>	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas
<b>D-3</b>	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales

Fuente y elaboración: (Public Expenditure and Financial Accountability, 2011, pág. 9)

## 5.2 Fuentes y bases de datos

La información utilizada para el desarrollo del análisis del Marco PEFA, así como para el análisis de los cambios de los montos asignados entre cada etapa de la ejecución presupuestaria, provienen de:

- Proformas Presupuestarias (2011-2013) enviadas por el Ministerio de Finanzas a la Asamblea Nacional, disponibles en el sitio web del Ministerio.
- Informes de Ejecución Presupuestaria (2010-2013), elaborados por el Ministerio de Finanzas y disponible en su sitio web.
- Datos y cifras auxiliares, y la información estadística incluida en el marco teórico de la presente tesis provienen de los boletines anuarios Nro. 34 y 36 del BCE, en específico de las Cuentas Nacionales, Balanza de Pagos, reporte de las Operaciones del SPNF y reporte del Presupuesto General del Estado; y de la Información Estadística Mensual 1952 de Octubre de 2014.
- Los datos sobre la Proforma Presupuestaria del año 2009 y 2010 provienen de una investigación en la biblioteca pública de la Asamblea Nacional, ya que estos documentos no están publicados en el sitio web de la cartera de Estado antes mencionada.

## 6. ANÁLISIS Y RESULTADOS

### 6.1 Evaluación según el Marco PEFA

A continuación se muestra la tabla condensada con los resultados globales de los indicadores para el desempeño presupuestario del Ecuador entre 2011 y 2013.

Tabla 5: Tabla de Resultados

<b>Indicadores del Sistema de Gestión de Finanzas Públicas del marco PEFA</b>				
<b>INDICADOR</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>FINAL</b>
<i>Credibilidad del Presupuesto</i>				
<b>ID-1</b>	A	B	A	A
<b>ID-2</b>	A	B	B	B
<b>ID-3</b>	A	C	A	B
<b>ID-4</b>				No calculado
<i>Alcance y Transparencia</i>				
<b>ID-5</b>	C	B	B	B
<b>ID-6</b>	B	B	C	B
<b>ID-7</b>	B	B	B	B
<b>ID-8</b>	B-	B-	B-	B-
<b>ID-9</b>	B-	B-	B-	B-
<b>ID-10</b>	B	B	B	B
<i>Ciclo Presupuestario</i>				
<b>C I</b>	<b>Presupuestación basada en Políticas</b>			
<b>ID-11</b>	B+	B+	B+	B+
<b>ID-12</b>	B	B	B	B
<b>C II</b>	<b>Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria</b>			
<b>ID-13</b>	B	B	B	B
<b>ID-14</b>	A-	A-	A-	A-
<b>ID-15</b>	B	B	B	B
<b>ID-16</b>	B-	B-	B-	B-
<b>ID-17</b>	B	B	B	B
<b>ID-18</b>	C	C	C	C
<b>ID-19</b>	B-	B-	B-	B-
<b>ID-20</b>	B	B	B	B
<b>ID-21</b>	-	-	-	-
<b>C III</b>	<b>Contabilidad, registro e informes</b>			
<b>ID-22</b>	C	C	C	C
<b>ID-23</b>	C	C	C	C
<b>ID-24</b>	C-	C-	C-	C-
<b>ID-25</b>	B-	B-	B-	B-

C IV	Escrutinio y Auditoría Externa			
ID-26	-	-	-	-
ID-27	-	-	-	-
ID-28	-	-	-	-
<i>Prácticas de Donantes</i>				
D-1	-	-	-	-
D-2	-	-	-	-
D-3	-	-	-	-

Elaboración: propia

### 6.1.1 Credibilidad del Presupuesto

*Indicador de Desempeño 1: Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado.-*

Este indicador compara los montos del gasto total real con el gasto total originalmente presupuestado (definido en la documentación del presupuesto público y en los informes fiscales) (Public Expenditure and Financial Accountability, 2011).

En los anexos se presenta la tabla que muestra los montos del gasto desagregado por sectores, con lo que se puede hallar de mejor forma las desviaciones que se tuvo en el ejercicio fiscal y el porcentaje de desvío final, que es el parámetro que nos permite evaluar a cada año. No obstante, a continuación se presenta la tabla resumen de los resultados sobre las desviaciones del gasto para los indicadores 1 y 2.

Tabla 6: Resultados ID1-ID2

<b>Matriz de Resultados</b>					
año	ID 1				ID 2
	desviación total				varianza
2010/11	0.033				0.031
2011/12	0.053				0.097
2012/13	0.047				0.074
calificación para ID 1	A	B	A	=	A
calificación para ID 2	A	B	A-	=	B+
calificación final para ID 2	<b>B</b>				*no se registra cuenta de contingencias

Para la calificación anual, se tiene que una variación menor al 5% da una A, variación entre 5% y 10% obtiene una B, variación entre 10% y 15% obtiene una C, y una desviación mayor al 15% obtiene una C.

Como se puede apreciar, en no más de un año la desviación supera al 5%, por lo que la calificación final del indicador es de A.

Este resultado de forma general indica que los gastos presupuestados y su posterior ejecución no tuvieron una desviación significativa, por lo que su desempeño es bastante apropiado y merece una calificación de A.

*Indicador de Desempeño 2: Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado.-*

La primera dimensión de este indicador permite calibrar la medida en que las reasignaciones entre rubros presupuestarios durante la ejecución del presupuesto han contribuido a la varianza en la composición del gasto. La segunda dimensión reconoce que si bien es prudente incluir un monto para contemplar casos previstos en forma de una reserva para contingencias las “buenas prácticas” aceptadas exigen que los montos se imputen a las partidas con cargo a las que se efectúa el gasto no previsto (Public Expenditure and Financial Accountability, 2011).

En el caso del indicador 2, se tiene variaciones mayores al 5% en dos años, por lo que la calificación final del análisis para este indicador es B.

Aquí, las variaciones/desviaciones no contienen la dimensión total que sugiere el marco PEFA, ya que no se conoce la asignación y registro de cuentas de contingencia en los actuales procesos presupuestarios, debido a que la nueva Constitución eliminó los

fondos de contingencia y estabilización provenientes de las rentas excedentarias de la exportación de petróleo.

*Indicador de Desempeño 3: Ingresos efectivos agregados en comparación con el presupuesto original aprobado.-*

“Una previsión exacta de los ingresos es un factor fundamental para la preparación de un presupuesto creíble. Las previsiones optimistas de ingresos pueden redundar en asignaciones de gasto injustificadamente grandes, y en déficits fiscales más grandes si el gasto no se redujera cuando los ingresos fueran inferiores a los previstos” (Public Expenditure and Financial Accountability, 2011, pág. 17).

Para el análisis de este indicador, se presenta también en los anexos la tabla de variaciones entre los ingresos presupuestados y los ejecutados. En este caso, se evalúa en función de los resultados similares a los indicadores 1 y 2, donde se contemplan desviaciones tanto de los montos totales de ingreso, como de sus asignaciones según la fuente.

Tras esta evaluación, en conjunto solamente para el ejercicio de 2012 la desviación supera al 10%, mientras que los otros años la desviación es mínima. Por esta razón, se asigna la calificación final de B a este indicador. No obstante, también se puede apreciar una gran desviación en los ingresos por diversas fuentes, lo que proviene en general de que varias partidas tienen un monto de cero en su presupuestación inicial, lo que se corrige en la etapa de la discusión legislativa con datos actualizados, como los montos que se asignan a la cuenta de venta anticipada de petróleo y otras más.

Indicador de Desempeño 4: Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos.-

Este indicador intenta estimar los saldos de los atrasos de los pagos de los gastos (retrasos en la ejecución presupuestaria de los gastos) y la disponibilidad de datos para el seguimiento de los atrasos de pagos de gastos.

Este indicador se puede calcular debido a que el Ministerio de Finanzas no presenta esta información en la Proforma Presupuestaria enviada a la Asamblea Nacional, y tampoco los contiene el informe de la Proforma Presupuestaria emitido por la Comisión de lo Económico del Órgano Legislativo.

### **6.1.2 Alcance y Transparencia**

Indicador de Desempeño 5: Clasificación del presupuesto

En este indicador, se evalúa la forma en que se presenta el Presupuesto en lo que concierne a las cuentas descritas, su orden y jerarquía y sus diferentes correspondientes con las macro cuentas de ingresos y gastos que refleja el documento. Es por ello que “el presupuesto deberá presentarse en un formato que refleje las más importantes clasificaciones (generalmente la administrativa, combinada con la económica, la funcional y/o la programática)” (Public Expenditure and Financial Accountability, 2011, pág. 21).

Tras analizar al PGE en los años de estudio mencionados, en el año 2011 el Estado presentó un documento corto donde argumentaba las asignaciones presupuestarias presentadas al órgano legislativo, si bien se cumplió con la presentación de dicho informe, por ser un documento poco profundo se asignó la calificación de C. Sin embargo, para 2012 y 2013 tanto la Proforma, como las directrices y el posterior informe Legislativo sobre el Presupuesto fueron mucho más amplias y profundas, cumpliendo casi a cabalidad con las clasificaciones programáticas, económicas y funcionales propuesto por el FMI, por lo que en estos años la calificación subió a B. Así, el sistema de clasificación utilizado para

la formulación, ejecución e información del Presupuesto genera una calificación global de B para este indicador.

*Indicador de Desempeño 6: Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria*

El indicador de suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria, evalúa la presentación de documentación auxiliar (supuestos macroeconómicos, déficit, financiamiento, saldos de deuda, activos, resultados anteriores, resultados corrientes y consecuencias de la política presupuestaria) al Presupuesto que justifique su diseño y asignaciones monetarias.

Ecuador obtuvo para los años 2011 y 2012 una calificación de B. No obstante, en el año 2013, esta información dejó de estar al alcance público, en específico el informe de la Proforma Presupuestaria que emite la Comisión de lo Económico de la Asamblea, por lo que la información analizada proveniente de la Proforma es mínima, razón por la cual este año obtuvo una C. Así, en cuanto a la presentación de información auxiliar, el resultado global del país fue B.

*Indicador de Desempeño 7: Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestales*

En este indicador que intenta evaluar si en los informes de previsiones y ejecución presupuestaria se incluyen tanto las actividades presupuestarias como extrapresupuestarias del gobierno central, para dar una visión clara de los ingresos, gastos y financiamiento del presupuesto, tenemos que el Ecuador obtuvo una calificación de B en los tres períodos,

generando una calificación global también de B, sobre todo porque se estima que el nivel del gasto extrapresupuestario no declarado se sitúa entre el 1% y el 5% del gasto total.

*Indicador de Desempeño 8: Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales*

A través del indicador de desempeño 8, se intenta cuantificar la transparencia y eficiencia de las asignaciones fiscales desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales (para el caso ecuatoriano, los GAD's). Esto mediante el análisis de los sistemas de asignación horizontal, el suministro de información confiable sobre las asignaciones que recibirán los GAD's, y cómo se dan a conocer los datos fiscales de tales operaciones por medio de informes entre las tesorerías del Gobierno Central y cada Gobierno Subnacional. Por lo anterior, se concluye que la evaluación para el país dio como resultado que en los tres años analizados la calificación es de B-, ya que a pesar de que las asignaciones horizontales se dan bajo normas legales establecidas y los gobiernos subnacionales conocen el valor que recibirán, los reportes provistos posteriormente a su ejecución son escasos, si no inexistentes.

*Indicador de Desempeño 9: Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público*

En este indicador, se evalúa la existencia de reportes y auditorías sobre la ejecución presupuestaria que tienen las empresas públicas, que al trabajar con dinero público puede generarle riesgos fiscales al gobierno central si no administra de la mejor forma los recursos obtenidos por la prestación de sus servicios específicos y/o por asignación gubernamental. Así, tanto la calificación para cada año como global para el Ecuador es de B-. Ello, porque a pesar de que al menos anualmente el gobierno central da un

seguimiento a la posición fiscal de las empresas públicas, los panoramas consolidados, de existir, no son presentados a la ciudadanía de forma transparente y sistemática.

*Indicador de Desempeño 10: Acceso del público a información clave*

Siguiendo al marco PEFA, el indicador de desempeño sostiene que “la transparencia dependerá de que la información referente a planes fiscales, posiciones y resultados del sector público sea de fácil acceso para el público en general o por lo menos para el grupo de interés pertinente” (Public Expenditure and Financial Accountability, 2011, pág. 29).

En este indicador, la calificación en el caso del PGE del Ecuador es de B tanto para los tres años estudiados como de forma global. Se otorga esta calificación porque el gobierno pone a disposición entre tres y cuatro de los seis documentos fiscales descritos: documentación sobre el presupuesto anual, informes de ejecución presupuestaria, estados financieros de cierre de ejercicio, informes de auditoría, adjudicaciones de contratos y recursos puestos a disposición de servicios primarios.

### **6.1.3 Ciclo Presupuestario**

#### **6.1.3.1 Presupuestación basada en políticas**

*Indicador de Desempeño 11: Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual*

Este indicador mide la existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo, la claridad y exigencia de las directrices que norman la preparación presupuestaria y, la puntual aprobación del Presupuesto por parte del Órgano Legislativo, en el caso nuestro, de la Asamblea Nacional.

Por todo esto, la calificación que se obtuvo para este indicador es de B+ en los tres años estudiados y como consecuencia, en el resultado global. Esto porque a pesar de existir un calendario presupuestario claro, se lo cumple con cierto retraso; se remite a las autoridades políticas incumbentes una circular presupuestaria que indica los topes del gasto que ha fijado el Ejecutivo previo al envío de la Proforma a la Asamblea; pero destacando que la Asamblea sí ha aprobado el Presupuesto en un tiempo prudente previo al inicio del año fiscal en los 3 años estudiados.

*Indicador de Desempeño 12: Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación*

En este indicador se mide la existencia y eficacia de un sistema de planificación presupuestaria plurianual, que contemple las políticas que se implementarán en un período mayor a un año, los gastos que implicaría y su financiamiento. Así, en esta evaluación se obtuvo que el país: prepara previsiones de los agregados fiscales para no menos de dos años con carácter rotatorio; realizó al menos una vez un análisis de sostenibilidad de la deuda (lo que permitió emitir bonos a mediados de 2014); los sectores primarios de gasto cuentan con enunciados claros sobre sus estrategias sectoriales que argumenten tales gastos; y, la mayoría de las inversiones importantes se basan en estrategias sectoriales importantes como lo son las políticas del Ministerio de Inclusión Económica y Social y el posible financiamiento que pueden obtener de los ingresos petroleros provenientes de PetroEcuador. Por todo ello, la calificación de cada año y global para el país en este indicador es de B.

Si bien se tiene los presupuestos anuales, de forma rotativa se construye una presupuestación cuatrianual, lo que se transversaliza con el PNBV que es el plan de

desarrollo cuatrianual para el país, del que además la oficina de planificación genera el plan cuatrianual de inversiones.

### **6.1.3.2 Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria**

#### **Indicador de Desempeño 13: Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente**

Aquí se evalúa la capacidad del Estado para ejecutar su política de recaudación tributaria, la manera en que se gestionan los pasivos tributarios, las potestades e independencia con el que cuenta el organismo rector de esta materia, y su funcionalidad tanto en la recaudación como en los reclamos ciudadanos. Esto es de suma importancia en el Ecuador ya que los ingresos tributarios son la mayor fuente de ingresos fiscales, superando a los ingresos petroleros. Con este antecedente, se observa que para el Ecuador la legislación y los procedimientos referentes a la mayoría de los principales tributos son exhaustivos y claros; los contribuyentes tienen acceso expedito a información de fácil utilización sobre pasivos tributarios y los sistemas de administración tributaria; y, el mecanismo de recolección de tributos se ha establecido en todos sus aspectos y opera con procedimientos eficaces y transparentes.

Por ello tanto la calificación de 2011, 2012 y 2013 como la global para el país en este indicador es de B. Y esto, porque a pesar del éxito en el período de tiempo evaluado que ha tenido el SRI en la recolección de impuestos, aún es prematuro eficacia, equidad y eficaz seguimiento a sus decisiones.

#### **Indicador de Desempeño 14: Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva**

En este indicador la eficacia en la estimación de la base impositiva es posible a través de una adecuada lista de contribuyentes y las aproximaciones a sus pasivos tributarios.

Así, se concluye que el país obtuvo para cada año como de manera global una calificación de A- en este indicador. Ello porque a pesar de tener sanciones por incumplimientos tributarios que no son totalmente eficaces, los contribuyentes están registrados en una base de datos interrelacionado con todo el sector financiero y porque la administración e información sobre fraudes se basan en procesos claros de auditoría.

*Indicador de Desempeño 15: Eficacia en materia de recaudación de impuestos*

Este indicador mide la rapidez con que los ingresos tributarios están disponibles para el departamento de Tesorería del Estado. En especial, si hay cuentas independientes a través de las cuales se puede monitorear el nivel de pagos tributarios que realizan los contribuyentes, evitando demoras en actualización de registros por transacciones interdepartamentales. Es por ello que el país obtuvo en cada año y de forma global una evaluación de B para este indicador, porque: el coeficiente de cobro de atrasos tributarios es alto, hay eficacia en la transferencia de recursos tributarios hacia la Tesorería y, hay una frecuencia trimestral de reconciliación de cuentas en Tesorería.

*Indicador de Desempeño 16: Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos*

Este indicador hace referencia a la certeza con la cual los diferentes departamentos del Estado, con más precisión las llamadas ‘unidades ejecutares’, recibirán los recursos con

los que podrán implementar sus diferentes políticas y proyectos; es decir, la certeza de los gastos en que incurrirán estos departamentos.

Así para el caso ecuatoriano, tanto de forma anual como global, la calificación en este indicador es de B-.

Esto porque cada departamento financiero de los diferentes departamentos o ministerios realiza informes de flujos de caja periódicamente y porque a estas entidades se les informa con antelación y de forma confiable los topes máximos de gasto en los que pueden incurrir. No obstante, la calificación se reduce porque los ajustes que se realizan a los presupuestos de cada unidad ejecutora dentro del ejercicio fiscal con cierta transparencia.

*Indicador de Desempeño 17: Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías*

Con este indicador se intenta medir la correcta gestión de la deuda que tienen las autoridades, ya que su eficacia es indispensable para un acertado control de la posición fiscal. Así, la calificación para cada año y la evaluación global para el país es una B. Esta evaluación es consecuencia de que los registros de deuda interna y externa se actualizan de manera trimestral, al menos, y con una buena calidad. Así también, porque el gobierno central contrae préstamos dentro de los límites establecidos constitucionalmente para endeudamiento.

*Indicador de Desempeño 18: Eficacia de los controles de la nómina*

Este indicador mide los gastos en salarios de los empleados públicos fijos y excluye a los que prestan servicios ocasionales. La importancia de este rubro radica en que siendo

esto importante ya que el rubro del gasto de nómina es uno, sino el más grande, de los rubros de gasto del Estado.

De esta forma, la evaluación de cada año así como la evaluación general para el país es C. Ello, porque al menos semestralmente se tiene una conciliación de la base de registros de la nómina, a pesar de los controles no se tiene una base integral de datos, hay demoras en la actualización de los cambios en el personal y en los últimos años se ha realizado al menos una auditoría de la nómina.

*Indicador de Desempeño 19: Transparencia, competencia y mecanismos para la tramitación de reclamaciones en materia de adquisiciones*

Este indicador mide la gestión de las adquisiciones públicas como un componente importante del gasto público. Con un marco jurídico estable, uso de métodos competitivos para otorgar las adquisiciones y un sistema de reclamos más o menos funcional. El país obtiene calificación de C tanto en cada año analizado como de manera global.

*Indicador de Desempeño 20: Eficacia de los controles internos del gasto no salarial*

El siguiente indicador mide la pertinencia con que se hacen controles en los desembolsos que no responden a gastos salariales, dado que pueden involucrar afectaciones sobre el riesgo de solvencia de las unidades ejecutoras.

Es así como con controles reales sobre la disponibilidad de efectivo para los gastos programados, el acatamiento de las normas para los desembolsos pero una demora en la aprobación por excesivos controles, dan como resultado una evaluación de B al país, tanto en su calificación global como interanual.

### **6.1.3.3 Contabilidad, registro e informes**

Indicador de Desempeño 22: Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas

Este indicador evalúa la presentación de informes financieros confiables que permitan un análisis correcto sobre la situación contable de las cuentas nacionales. Para ello, evalúa tanto la periodicidad de conciliación de cuentas bancarias como la periodicidad de la conciliación y compensación de las cuentas de orden y anticipos que tienen las unidades ejecutoras. Para tal efecto, la calificación es C tanto en los años analizados como en de manera global ya que lo único que cumple la tesorería es la conciliación bancaria que va apareciendo en los reportes trimestrales del Balance General del Banco Central.

Indicador de Desempeño 23: Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios

En este indicador se analiza la recopilación y procesamiento de la información acerca de los montos que reciben las unidades de prestación de servicios (en especial hospitales y escuelas) para cumplir de manera adecuada con sus actividades de servicio a la ciudadanía. En este sentido, la calificación anual y global adjudicada es C ya que solamente se presenta información anual por parte de las entidades de servicio sobre los recursos recibido, lo que además no es puesto a consideración de la ciudadanía de forma directa sino sólo a través de los informes de rendición de cuentas de los ministerios que dirigen su operación.

Indicador de Desempeño 24: Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

El siguiente indicador busca analizar específicamente la información sobre la cobertura de los programas según las previsiones presupuestarias, la puntualidad en la

presentación de informes y la calidad de la información del ejercicio fiscal en curso, sin su relación de programación cuatrianual o sus saldos interanuales. En este sentido, la calificación adjudicada es de C- tanto para los años 2011, 2012 y 2013 como de manera global para el Ecuador, debido a: la comparación entre el nivel de ejecución presupuestaria con los montos presupuestados es posible sólo entre las principales cuentas administrativas, los informes no se preparan de manera trimestral sino semestral y, hay algunas inquietudes sobre la precisión de los datos que son excluidos o poco explicados en los informes de ejecución presupuestaria.

*Indicador de Desempeño 25: Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales*

En este indicador se evalúa la integridad de los estados financieros, la puntualidad en la presentación de los estados financieros y, las normas contables empleadas para tales efectos. De esta manera, Ecuador obtiene una calificación de B- tanto en cada año analizado como de manera general, ya que anualmente se prepara un informe consolidado de la situación financiera del gobierno, bajo la aplicación de normas generales de contabilidad pública pero sin la debida presentación posterior de los informes de auditoría a tales reportes financieros.

## **6.2 Calificación final general para el PGE del Ecuador**

Para esta evaluación final promedio, se sigue la siguiente fórmula:

$$Calif = \frac{\sum_{i=1}^{23} \Pi cg \cdot pond}{n}$$

Dónde

Calif es la calificación final para el Ecuador, y se compone de:

- La sumatoria de los productos de la calificación global de cada indicador (cg) multiplicada por su ponderación según la tabla 2 descrita en la metodología (pond)
- Dividida para n, que es el número de indicadores evaluados, en este caso, son 23.

De la aplicación de la fórmula se obtiene una calificación final de 2.71 sobre 4, que equivale a una C según el cuadro de calificaciones.

### **6.3 Ejecución Presupuestaria: sostenibilidad y rigidez fiscal**

Como se destacó en el apartado anterior, las Unidades Ejecutoras son quienes tienen a cargo la ejecución presupuestaria, que a la vez deben coordinarse con los departamentos financieros de cada cartera de Estado y con la Subsecretaría de Presupuesto y Tesorería del Ministerio de Finanzas para evitar problemas en el flujo de efectivo que cada partida de gasto requerirá a lo largo del año.

Es así como el ejecutivo se encarga de elaborar las políticas fiscales, para lo que establece partidas prioritarias para el gasto, restándole flexibilidad al Presupuesto (Asamblea Constituyente 2008, 2008). No obstante, el Ministerio de Finanzas puede realizar reasignaciones de los recursos durante el año fiscal sin contar con la aprobación de la Asamblea, o en su defecto y cómo se ha visto en múltiples ocasiones durante los últimos años, los Decretos de Emergencia emitidos por el Presidente facultan la asignación de recursos extrapresupuestados a los sectores vulnerables declarados en emergencia, generando desembolsos no contemplados y que definitivamente generan una reconfiguración presupuestaria donde se afectan a los sectores que tienen un mayor nivel de

gasto ‘de inversión’, ya que los ‘gastos corrientes’ son prácticamente imposibles de reajustar con la rapidez que exigen los Decretos de Emergencia.

Por todo esto, se observa en la tabla 8 la clasificación del gasto por sectores del Estado, y en la tabla 7 los cambios que se presentan en la asignación presupuestaria a cada sector del Estado, tanto carteras pertenecientes al Ejecutivo como los otros 5 poderes del Estado según avanzan las etapas de construcción y ejecución presupuestaria. En los anexos se detalla la fórmula para calcular la composición de los gastos siguiendo a Mejía Acosta et al (2009). La notación de las etapas presupuestarias se detalla en la tabla correspondiente al período de análisis.

De este cuadro se puede concluir que, luego de excluir a los sectores que reciben preasignaciones como Salud y Trabajo, los sectores de Comunicación, Defensa y Asuntos Internos son los que mayor participación tienen en la etapa de ejecución, con un 5.5%, 6% y 5.6% respectivamente con respecto al total de los gastos ejecutados. En el caso de Defensa, se podría argumentar que ello se debe a los salarios de las fuerzas armadas y policiales. En comunicación en cambio, este gasto se debe a todo el aparataje comunicacional con que cuenta el Estado, como una forma continua de rendir cuentas a los mandantes según profesa la Constitución en su artículo 83 numeral 11. Asimismo, se puede destacar que de la fase de la presupuestación original a la fase de aprobación y codificación del presupuesto, el sector ambiente tiene un interesante incremento en la participación de la composición del gasto, del 0.08 en la etapa de codificación al 0.7 en la etapa de ejecución, equivalente al 0.5% del total de los gastos ejecutados. Mientras tanto, que el sector salud enfrenta una reducción en su participación del 1.18 al 0.66 entre las etapas de proforma y codificación, aunque con una gran participación final en la etapa de ejecución.

Tabla 7: Gasto por Sectores

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO: DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL GASTO (millones USD)									
ETAPA	PROFORMA			CODIFICADO			EJECUTADO		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
	58.13	34.40	51.30	62.16	52.21	118.31	58.67	48.34	109.44
	141.56	164.81	157.68	163.47	200.67	172.43	149.73	183.98	146.18
	904.25	1,045.33	1,182.12	1,398.56	1,694.09	1,999.90	1,112.11	1,360.67	1,823.89
	692.23	578.18	1,333.17	902.39	1,119.99	1,369.01	741.71	818.95	1,040.53
	256.91	211.46	342.93	317.17	481.54	410.23	294.30	404.54	359.68
	108.03	110.01	169.55	114.45	143.43	184.16	107.94	135.95	176.31
	1,481.50	1,820.77	1,817.88	1,648.48	2,048.26	2,022.69	1,499.48	1,883.52	1,895.24
	1,141.70	1,170.02	1,207.23	1,197.46	1,171.80	1,393.13	1,162.57	1,149.80	1,365.26
	1,699.50	1,648.74	1,846.84	1,944.14	1,991.94	2,116.41	1,849.59	1,899.66	2,022.56
	144.29	109.55	1,337.14	326.52	773.01	1,331.18	217.41	449.82	803.55
	3,640.12	4,140.59	4,510.78	3,858.57	4,333.35	5,173.91	3,567.99	3,867.27	4,666.91
	151.40	163.87	192.30	179.51	201.53	207.02	173.41	185.27	194.90
	1,294.23	1,160.42	1,423.43	1,392.35	1,242.94	1,778.02	1,326.97	1,214.89	1,755.77
	1,414.67	1,775.83	1,918.16	1,475.67	1,882.89	2,146.41	1,307.79	1,658.52	2,007.95
	74.60	65.44	125.25	96.57	131.74	132.18	84.92	101.79	115.41
	34.81	50.43	37.11	42.73	52.15	49.19	37.43	46.11	36.56
	10,056.66	11,017.12	13,428.12	10,562.46	11,260.31	14,270.13	10,369.24	11,118.52	14,210.38
	50.27	65.52	82.00	69.25	77.02	74.22	60.51	62.10	68.44
	311.51	505.07	734.77	469.40	814.95	739.66	358.29	629.10	695.69
	38.35	89.32	179.78	67.88	101.15	189.71	61.62	59.83	158.42
	255.51	182.40	289.27	262.10	250.38	283.82	207.50	214.67	237.44
<b>TOTAL</b>	23,950.25	26,109.28	32,366.81	26,551.29	30,025.35	36,161.72	24,749.18	27,493.30	33,890.51

Fuente: BCE

Elaboración: propia

Tabla 8: Composición porcentual del gasto en las diferentes etapas del proceso presupuestario

Años	Etapas Presupuestarias		
	B	L	D
2011 - 2012 - 2013			
Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad	0.12	0.16	0.40
Ambiente	0.08	0.29	0.70
Comunicaciones	0.53	0.45	7.28
Administrativo	0.51	1.03	5.49
Agropecuario	0.48	0.56	1.63
Asuntos del Exterior	0.07	0.08	0.78
Asuntos Internos	1.10	1.92	8.40
Bienestar Social	0.70	0.48	5.81
Defensa Nacional	1.02	1.17	8.76
Desarrollo Urbano y Vivienda	1.14	2.78	5.09
Educación	0.56	1.17	21.01
Finanzas	0.02	0.12	0.87
Recursos Naturales	1.50	0.79	7.25
Salud	1.18	0.66	8.89
Trabajo	0.08	0.12	0.55
Turismo	0.04	0.09	0.18
Tesoro Nacional	1.97	2.08	61.44
Función Legislativa	0.03	0.04	0.33
Función Jurisdiccional	1.21	0.62	3.18
Función Electoral	0.15	0.33	0.77
Función de Transparencia y Control Social	0.29	0.16	1.19
<b>** en millones US\$</b>			

**Nota.-** B: Composición del gasto en la Proforma Presupuestaria del Ejecutivo. L: Composición del gasto en el Presupuesto aprobado por la Asamblea y codificado por el Ministerio de Finanzas. D: Composición del gasto en el total del gasto ejecutado.

Fuente: BCE

Elaboración: propia

Estos datos de la composición sectorial de los gastos, son calculados de la siguiente manera siguiendo a Mejía Acosta et al (2009):

Los cambios totales en la composición del gasto entre las etapas X e Y se definen como:

$$CXY = \sum_{i=1}^N CXY_i$$

Donde  $i=1, \dots, N$  son las partidas del gasto y:

$$CXY_i = \frac{|X_i - Y_i|}{2}$$

Donde  $X_i$  e  $Y_i$  representan la proporción de la partida  $i$  del gasto total en las etapas X e Y del proceso presupuestario respectivamente (Mejía Acosta, Albornoz, & Araujo, La economía política del proceso presupuestario, 2009, pág. 219).

En la tabla 9 se observa la dirección de los cambios en las partidas presupuestarias entre las etapas de construcción, aprobación y ejecución. De ella se puede destacar principalmente que ningún sector tuvo un recorte en su partida, e incluso, todos aumentaron su gasto en la etapa de ejecución con respecto a lo codificado. Esto es presumible ya que los ingresos fiscales en los años analizados (2011, 2012 y 2013) aumentaron de una manera considerable, por lo que no había ocasión para esperar un recorte presupuestario.

Tabla 9: Dirección de los cambios en la composición de los gastos entre las etapas presupuestarias

Años	Etapas Presupuestarias		
	L-B	D-B	D-L
2011 - 2012 - 2013			
Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad	+	+	+
Ambiente	+	+	+
Comunicaciones	-	+	+
Administrativo	+	+	+
Agropecuario	+	+	+
Asuntos del Exterior	+	+	+
Asuntos Internos	+	+	+
Bienestar Social	-	+	+
Defensa Nacional	+	+	+
Desarrollo Urbano y Vivienda	+	+	+
Educación	+	+	+
Finanzas	+	+	+
Recursos Naturales	-	+	+
Salud	-	+	+
Trabajo	+	+	+
Turismo	+	+	+
Tesoro Nacional	+	+	+
Función Legislativa	+	+	+
Función Jurisdiccional	-	+	+
Función Electoral	+	+	+
Función de Transparencia y Control Social	-	+	+
<b>** en millones US\$</b>			
<b>Nota.- B:</b> Composición del gasto en la Proforma Presupuestaria del Ejecutivo. <b>L:</b> Composición del gasto en el Presupuesto aprobado por la Asamblea y codificado por el Ministerio de Finanzas. <b>D:</b> Composición del gasto en el total del gasto ejecutado.			

Fuente: BCE

Elaboración: propia

La tabla 9 muestra lo referente a la sostenibilidad fiscal de la política presupuestaria en el Ecuador. Como se puede observar, se puede identificar las participaciones de los principales rubros que afectan a la sostenibilidad del país, con respecto al PIB nominal de cada año. Con ello se puede observar que la tendencia creciente de los ingresos tributarios, como principal fuente de financiamiento del Presupuesto, y un nivel bajo de deuda del 24% con respecto al PIB, muestran que la política fiscal es sostenible en el corto plazo. No obstante, la reducción de los ingresos petroleros por la caída del precio del barril de crudo genera una brecha fiscal que para el año 2014 requirió de nueva emisión de deuda mediante bonos para financiarse.

Este escenario en el que no se avizora un cambio en el manejo del gasto, puede llevar a la conclusión de que en el mediano plazo la sostenibilidad fiscal dependerá de la capacidad para generar nuevos ingresos fiscales que cubran la deuda; sin embargo, al asociar esto a un nivel alto de cargas impositivas, puede en general reducir el crecimiento económico y afectar la solvencia del Estado. Esto generaría un posible panorama de insostenibilidad, lo que sería perjudicial luego del boom de los commodities del cual se pudo abastecer una cuenta de ahorro, poco tomada en cuenta durante el gobierno de la fecha.

Asimismo, como se observa en la tabla 10, los ingresos corrientes provenientes de tributos muestran una tendencia creciente, no obstante deja poco margen para cubrir gastos que no sean sueldos y salarios del sector público, por lo que los gastos de inversión podrían carecer de financiamiento autónomo en el futuro. Esta situación de que gran parte de los ingresos tributarios se utilizan casi exclusivamente en el pago de sueldos, también genera presiones que podrían llevar a un escenario de insostenibilidad en el mediano plazo.

Tabla 10: Indicadores de Sostenibilidad Fiscal

<b>Año</b>	<b>Ingresos Tributarios sobre Ingresos Corrientes</b>	<b>Deuda del Gobierno sobre PIB</b>	<b>Sueldos sobre Gastos Corrientes</b>
2003	63%	45%	50%
2004	72%	40%	50%
2005	71%	35%	49%
2006	71%	29%	48%
2007	64%	27%	49%
2008	50%	22%	46%
2009	65%	16%	53%
2010	66%	19%	62%
2011	58%	18%	62%
2012	67%	21%	61%
2013	70%	24%	55%

Fuente: BCE  
Elaboración: propia

Con esto antecedentes, se puede concluir que a pesar de la reducción de la importancia de los ingresos petroleros en las arcas fiscales, los flujos de los últimos años de ingresos y gastos corrientes y el nivel de deuda, junto con el panorama que se avizora con la caída del precio de los commodities, la política fiscal del Ecuador, en las condiciones y estructura actuales, no es sostenible a largo plazo. Lo anterior es congruente con la hipótesis correspondiente planteada en esta investigación.

Es pertinente recordar que tal como se indicó en la revisión de la literatura, el fortalecimiento institucional y la planificación presupuestaria deben ir encaminados hacia escenarios de mediano y largo plazo, con montos y flujos que no estén sesgados como en la coyuntura actual del país por ingresos brutos extraordinarios en un período no tan amplio de tiempo.

En lo referente a la rigidez presupuestaria y el nivel de preasignaciones, es necesario referirse a la Constitución Política del Ecuador, la cual claramente describe en su artículo 298 los sectores que tendrán atención prioritaria con cuentas pre asignadas de recursos, En tal sentido, la norma indica que: “se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias” (Asamblea Constituyente 2008, 2008).

Es necesario también referirse a la Carta Magna en sus disposiciones transitorias decimoctava y vigésimo segunda. En la primera de ellas, se establece que cada año la cuenta pre asignada a educación debe incrementarse en el 0.5% del PIB hasta alcanzar un umbral de al menos el 6% del PIB, mientras que en la segunda se establece que la cuenta

pre asignada a salud debe incrementarse en el 0.5% del PIB hasta alcanzar un umbral de al menos el 4% del PIB (Asamblea Constituyente 2008, 2008). Aunque el porcentaje exacto de asignaciones a GAD's no es conocido porque en muchas asignaciones sectoriales se incluyen partidas para gobiernos locales, en general las preasignaciones están cerca del 7% del PIB (casi el 20% del Presupuesto) en referencia a designaciones de salud y educación.

Con esto, el nivel de preasignaciones tanto en cuentas como en montos es menor a los que disponía la constitución del año 1998; no obstante, la asignación de recursos que reciben los GAD's en total es un monto, que sumado a las partidas presupuestarias que cada cartera de estado destina a las diferentes provincias y municipalidades, el presupuesto termina siendo rígido aunque en menor nivel que en épocas anteriores. Esta conclusión además se justifica con la imposibilidad de tener política monetaria por parte del Estado, con lo que los controles de liquidez del sistema son totalmente inefectivos provocando una gran restricción de recursos que deja muy pocas cuentas abiertas a debate en cada época de construcción presupuestaria por parte de las autoridades, aumentando la rigidez del presupuesto.

Finalmente, con respecto a la responsabilidad fiscal, en una época en que una ley específica para este tema es inexistente, es menester volver a la Constitución que en su artículo 289, establece que las directrices de la planificación presupuestaria deben contener los lineamientos sobre endeudamiento público para cada año, bajo la aprobación del Comité de Financiamiento y la vigilancia del Estado. Así también, el artículo 290 establece las regulaciones al endeudamiento público, y que en general es uno de los marcos que influyen sobre la responsabilidad fiscal sobre todo con un límite de deuda pública del 40% del PIB.

Luego aparecen mecanismos de rendición de cuentas y cumplimiento de políticas públicas que también van de la mano con este tema y que se discuten en la siguiente sección de esta tesis.

Además, se tiene como referencia otro marco jurídico que es el Código de Finanzas Públicas, que establece en su artículo 87 al Presupuesto General del Estado como elemento esencial de la programación fiscal anual y plurianual, misma que se planifica según los lineamiento de política fiscal que el Presidente de la República establece para cumplir con las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo (Asamblea Nacional, 2010).

Bajo este muy breve análisis, se puede concluir que prácticamente la política presupuestaria vigente carece de lineamientos claros de responsabilidad fiscal, dejando el manejo de las cuentas nacionales a discreción del Ejecutivo.

#### **6.4 Discusión de Resultados**

Con los resultados obtenidos en el apartado anterior, es oportuno interpretar y discutir los elementos revisados los elementos en base a su implicación con tres elementos clave que están presentes en las decisiones e interacciones que tiene los actores de la política presupuestaria: el proceso de construcción de políticas, los resultados de dichas políticas y, el contexto institucional sobre el que se desarrollan las políticas.

Con respecto al primer punto, referente al proceso de construcción de políticas, es pertinente destacar que “mientras los procesos de construcción de políticas tiene un fuerte impacto en los resultados de las políticas, dichos resultados y las reformas [consecuentes] pueden tener efectos significativos sobre los procesos de construcción de políticas. Por ello, es importante la retroalimentación entre los procesos de construcción y los resultados de las políticas” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, pág. 243). En este sentido, la

política fiscal y en específico la política presupuestaria del Ecuador, pueden ser percibidas a través de este marco conceptual que desarrolla claramente el flujo de información que se da a lo largo de un proceso de formulación y ejecución de políticas públicas.

Es así como la construcción presupuestaria, tema evaluado por el Marco PEFA, tiene influencia total sobre los resultados presupuestarios posteriores que se dan en el país, tanto a nivel de ejecución de los ingresos y gastos planificados, como en el cumplimiento de objetivos y metas planteadas en las políticas de desarrollo tanto del gobierno central como de los gobiernos autónomos. Tal influencia, a breves rasgos puede ser descrita como el ordenamiento sectorial que se tiene acerca del cumplimiento de los planes programáticos presupuestados. No obstante, tal influencia aún carece de la retroalimentación respectiva tanto en el retorno de la información al actor generador (Ministerio de Finanzas) como en el trabajo interinstitucional por proveer estadísticas presupuestarias claras, oportunas, confiables y transparentes tanto a los organismos de control como a la ciudadanía.

Un claro ejemplo de ello es la metodología de contabilidad de ejecución de ingresos y gastos, en que el Ministerio de Finanzas elabora sus reportes de ejecución bajo una metodología contable de 'base caja' frente a reportes mensuales elaborados por el BCE bajo la metodología contable de 'base devengado'. Además, mientras la información del Ministerio se divide en su carácter sectorial en 21 sectores operativos, el BCE lo hace en 10. Esta y otras diferencias no permiten un adecuado flujo de coordinación que debe existir entre la formulación de políticas (en este caso el Presupuesto) y los resultados de tales políticas (la ejecución presupuestaria).

En cuanto al segundo tema referente a los resultados de las políticas, lo que primordialmente se puede destacar la influencia que tienen los actores en la consecución de los resultados presupuestarios, las rentas ganadas por aquellos considerados 'ganadores' y

las pérdidas por los denominados ‘perdedores’, y la importancia de la discrecionalidad de las autoridades sobre los cumplimientos programáticos, reestructuración de objetivos y reasignaciones presupuestarias.

Así se observa que a partir de la derogación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, en general los actores presupuestarios y sus decisiones se han orientado tanto a la influencia que pueden tener sobre el cumplimiento de políticas como en la obtención de reconocimientos con la ciudadanía. En cuanto al cumplimiento de políticas, los actores más preocupados por su intervención son las autoridades nacionales y de las carteras de Estado, quienes deben cumplir con una serie de objetivos nacionales, descritos actualmente en el Plan Nacional del Buen Vivir, y en instrumentos jurídicos a nivel local. Por todo aquello, la falta de consecución de metas es catalogada como ineficacia y falta de cumplimiento con la responsabilidad encomendada. Ejemplos de ello es la asignación del plan para erradicar la pobreza sobre el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, o el trámite de las modificaciones al sistema tributario en la Asamblea Nacional.

En cuanto a la obtención de rentas y reconocimiento, esto va relacionado directamente al tema electoral y la conservación del poder. Con eso, la obligación por cumplir objetivos de políticas presupuestarias por parte de las autoridades locales es su principal preocupación relacionada a una posible reelección. Ejemplo de ello son los ofrecimientos por servicios públicos que típicamente hay en la región amazónica, en donde el proyecto de desarrollo nacional queda resignado a una continuación esporádica de proyectos de desarrollo local.

Por último, en referencia al tema de la discrecionalidad, se ve que esto aparece por el vacío legal que limite y describa claramente hasta dónde las autoridades nacionales trabajan y aparecen las locales y viceversa. En tal dirección, las altas autoridades (y en

general el presidente) poseen el poder para modificar los rumbos de las asignaciones financieras sin necesidad de someterse a un entramado jurídico que norme tales intervenciones. Un claro ejemplo de esta discrecionalidad es la contratación de consultorías profesionales que asesoren en temas nuevos que manejen las carteras del Estado, tema que ha crecido notablemente pero que también ha generado un importante nivel de gastos sujeto a las conjeturas que sobre vacíos de información legal clara efectúan las autoridades con poder de aprobación.

Toda esta sección, nos lleva a recordar lo presentado en la revisión literaria donde se afirmaba que la planificación presupuestaria en general en América Latina está sometida a discrecionalidades e intereses electorales por lo que se acogen a coordinación de corto plazo, lo que de lado los niveles de cooperación que la planificación a mediano plazo requiere como base institucional de mejoramiento del Estado y camino hacia el desarrollo.

Ahora, con respecto al tercer punto del contexto institucional sobre el que se desarrollan las políticas públicas, se discute sobre la importancia de la ‘base institucional’ que volviera sostenible, legítimo y efectivo el cumplimiento de políticas que sin duda alguna han mejorado el bienestar del país en los últimos años, pero que requiere de tal construcción institucional que augure menor discrecionalidad y mejores vías de toma de decisiones que auguren un camino presupuestario coherente, compatible y sin mayores distorsiones. No obstante, tal base institucional y su acotación del trabajo gubernamental son consideradas todavía como una utopía.

Para concluir, es importante señalar que tanto las políticas por sí mismas como el marco institucional en que éstas se implementan incentivan la configuración de verdaderos logros de política registrados en la práctica. Es así como no solamente los resultados, sino también la interacción entre los actores que toman decisiones, deben enfocarse con la

misma importancia tanto en la implementación de las políticas, como en los resultados obtenidos. Tales ‘diseños’ de interacción son los que pueden ir generando de forma legítima el entramado institucional que permita conseguir estabilidad, adaptabilidad, coherencia y efectividad en la intervención del territorio por medio de las políticas públicas.

Una vez realizado este conjunto de metas conceptuales y organizativas, queda como tarea importante analizar “los ciclos del proceso de configuración de políticas, virtuosos o viciosos, que incentivan el comportamiento de los actores en el proceso de acuerdo a los efectos que dichas interacciones dinámicas dejan como resultado sobre el maco institucional” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, pág. 256) tan afirmado como necesario en los tiempos actuales.

## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 7.1 Conclusiones

En base al estudio y análisis realizado, a continuación se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de este trabajo:

- Siguiendo al Marco PEFA y su análisis de desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas, y luego de analizar los indicadores respectivos a la credibilidad, alcance, transparencia y del ciclo presupuestario, el Presupuesto General del Estado ecuatoriano obtuvo una calificación de C. Lo anterior es consistente con la hipótesis planteada al respecto.
- Esta calificación equivale a una escala de 2.71 puntos sobre 4 según la conversión numérica existente para el efecto, lo que indica inclusive un desempeño presupuestario cercano a la B-.
- Según la tendencia de los flujos de ingresos y gastos del Estado, la participación de los sueldos públicos como parte de los ingresos tributarios, y la composición sectorial del gasto, permite estimar que el PGE, en su estructura actual y con la tendencia de ingresos y gastos registrados en los últimos años no es sostenible a largo plazo.
- A pesar de que las cuentas pre asignadas en el presupuesto corresponden por norma constitucional únicamente a los sectores de salud y educación y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los montos correspondientes a dichas partidas generan rigidez en la política presupuestaria. Esta falta de flexibilidad es complementada con la inexistencia de cuentas de contingencia fiscal que

den espacio de maniobra al Estado en caso de fenómenos no previstos en las etapas de construcción y aprobación presupuestaria.

- Además, la falta de normativas específicas que controlen y regulen el uso de los recursos públicos y propicien la eficiencia fiscal, genera un contexto de escasos incentivos que auguren la responsabilidad fiscal tanto de las autoridades como de las unidades ejecutoras del presupuesto.
- Una limitación del presente estudio se dio debido a la falta de información financiera necesaria para cuantificar el nivel de ‘reasignaciones presupuestarias’ que realiza la Asamblea Nacional o el Ministerio de Finanzas. Por esta razón se omite el análisis correspondiente a las modificaciones de las partidas presupuestarias durante el ejercicio fiscal, factor clave para conocer la eficiencia con que se construye y ejecuta el Presupuesto a lo largo del año fiscal.

## **7.2 Recomendaciones**

- El Estado podría promover un modelo de cooperación y seguimiento con el Banco Mundial y sus investigadores pertenecientes al programa de la Gestión de las Finanzas Públicas, para realizar estudios que busquen mejorar el desempeño fiscal en lo concerniente a la publicación de la información presupuestaria, el acceso ciudadano a la información relevante y la jerarquización de los programas de gobierno que se detallan en la proforma correspondiente.

- Una extensión a esta investigación podría incluir una actualización mediante la técnica econométrica de un modelo en diferencias, en referencia a lo hecho por Mejía Acosta et al (2009), bajo el nuevo marco jurídico provisto por la Constitución de 2008 y, el organismo de planificación del país (SENPLADES), tanto en materia de planificación de gasto y endeudamiento público, cuanto en fijador de la agenda sobre las prioridades para gasto e inversión social, asociado al plan plurianual de inversiones que debe cumplir metas específicas año a año.
- Asimismo, se podría relacionar el desempeño fiscal y de la economía ecuatoriana en general, a las perspectivas electorales que tanto el Presidente como los Asambleístas tienen cada cuatro años, tanto en el ámbito de reelección personal como de control partidario en la cámara legislativa. Un buen ejemplo de ello ha sido desarrollado por Brender y Drazen (2008).
- Por último, cabe concluir que la elaboración y manejo del Presupuesto General del Estado constituye la principal herramienta del gobierno para la formulación, implementación y control del gasto e inversión pública, por lo que es imprescindible realizar un seguimiento y evaluación tanto del desempeño presupuestario, como de la consecución de las políticas propuestas y el marco jurídico en que se basan las prioridades con que se asigna el presupuesto.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Constituyente 2008. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.

Montecristi.

Asamblea Nacional. (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Quito:

Registro Oficial Nro 306 Segundo Suplemento.

Banco Central del Ecuador. (Octubre de 2014). *www.bce.fin.ec*. Obtenido de Información

Estadística Mensual:

<http://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>

Banco Central del Ecuador. (s.f.). *www.bce.fin.ec*. Obtenido de Boletín Anuario Nro. 36 -

2014: <http://www.bce.fin.ec/index.php/publicaciones-de-banca-central3>

Banco Interamericano de Desarrollo - Departamento de Investigación. (2009). La política del proceso presupuestario. *Ideas para el Desarrollo en las Américas*, Volumen 20, págs. 1-16.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *The Politics of Policies*. Washington DC:

IDB Publications.

Brender, A., & Drazen, A. (2008). How do Budget Deficits and Economic Growth Affect

Relection Prospects? Evidence from a large panel of Countries. *American*

*Economic Review*, 2203-2220.

Castillo, O. (2001). Parámetro para medir la eficiencia y eficacia de los presupuestos

públicos. *Revista Internacional de Presupuesto Público - ASIP*, 1-13.

Cueva, S. (Septiembre de 2008). Ecuador: Fiscal Stabilization Funds and Prospects -

working paper CSI-110. Inter-American Development Bank.

- eco-finanzas.com. (s.f.). *Flexibilidad del Presupuesto*. Obtenido de [www.eco-finanzas.com](http://www.eco-finanzas.com/diccionario/F/FLEXIBILIDAD_DEL_PRESUPUESTO.htm): [http://www.eco-finanzas.com/diccionario/F/FLEXIBILIDAD\\_DEL\\_PRESUPUESTO.htm](http://www.eco-finanzas.com/diccionario/F/FLEXIBILIDAD_DEL_PRESUPUESTO.htm)
- El Ecuatoriano Diario Digital. (13 de Noviembre de 2013). *Presupuesto 2014: 5 mil millones de dolares en deficit seran financiados para este ano con endeudamiento insostenible*. Obtenido de <http://elecuatoriano.net/2013/11/21/presupuesto-2014-5-mil-millones-de-dolares-en-deficit-seran-financiados-para-este-ano-con-endeudamiento-insostenible/>
- Filc, G., & Scartascini, C. (2010). *Is Latin America in the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process*. Inter-American Development Bank. Department of Research and Chief Economist.
- Fondo Monetario Internacional. (2011). *Estadísticas de Finanzas Públicas. Guía de compilación para países en desarrollo*. Washington DC: Departamento de Tecnología y Servicios Generales, español-portugués del FMI.
- Izurieta, A. (2000). *Crowding-out or Bailing-out? Fiscal Deficits and Private Wealth in Ecuador, 1971-99*. The Hague: Institute of Social Studies, The Netherlands.
- Lawson, A., & Folscher, A. (2011). *Evaluation of PEFA Programme 2004 – 2010 & Development of Recommendations beyond 2011. Final Report to the PEFA Steering Committee*. Londres: Fiscus Ltd. y Mokoro Ltd.
- Lerda, J. C. (2001). *Una visión política acerca de los Presupuestos y la política fiscal*. CEPAL.
- Máttar, J., & Perrotti, D. (2014). La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe. Tendencias y desafíos. *Serie Gestión Pública CEPAL Nro. 80*.

- Mejía Acosta, A., Albornoz, V., & Araujo, M. C. (2009). La economía política del proceso presupuestario. En A. Mejía A. Coordinador, *Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador* (págs. 119 - 207). Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Mejía Acosta, A., Araujo, M. C., Pérez-Liñan, A., & Saiegh, S. (2009). Agentes con poder de veto, instituciones frágiles y políticas de baja calidad (1979-2005). En A. Mejía A. Coordinador, *Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador* (págs. 31-118). Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Ministerio de Coordinación de la Política Económica - Ministerio de Finanzas del Ecuador. (2012). *Directrices para Proforma del Presupuesto General del Estado 2012 y la Programación Presupuestaria Cuatrianual 2012-2015*. Quito.
- Public Expenditure and Financial Accountability. (2011). *Gestión de las finanzas públicas. Marco de referencia para la medición del desempeño*. Washington DC: Secretaría PEFA.
- Registro Oficial Ecuador. (2007). *Registro Oficial No. 79 - 08 de Mayo de 2007*. Quito: Registro Oficial.
- Rojas, M. (2003). *Análisis del Proceso Presupuestario en Ecuador y su efecto en el Procesamiento de Operaciones del BID*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schick, A. (2005). An Agenda for Budgeting. A Concept Paper for Establishing a Budget Network in the LAC Region - draft. *Inter-American Development Bank Dialogue*.
- Unión Europea, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. (2009). *Perú. Informe de la Gestión de las Finanzas Públicas bajo el marco PEFA*. Lima.

## 9. ANEXOS

### 9.1 Variación del gasto año 2011

Datos para el año = 2010/11						
Unidad funcional	PRESUPUESTADO	EJECUTADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	PORCENTUAL
Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad	58,133,445.60	58,670,000.0	60,072,655.3	-1,402,655.3	1,402,655.3	2.3%
Ambiente	141,562,984.69	149,730,000.0	146,285,228.6	3,444,771.4	3,444,771.4	2.4%
Comunicaciones	904,254,013.95	1,112,110,000.0	934,418,028.9	177,691,971.1	177,691,971.1	19.0%
Administrativo	692,234,866.19	741,710,000.0	715,326,367.6	26,383,632.4	26,383,632.4	3.7%
Agropecuario	256,908,836.54	294,300,000.0	265,478,775.8	28,821,224.2	28,821,224.2	10.9%
Asuntos del Exterior	108,025,670.25	107,940,000.0	111,629,179.8	-3,689,179.8	3,689,179.8	3.3%
Asuntos Internos	1,481,500,824.37	1,499,480,000.0	1,530,920,580.7	-31,440,580.7	31,440,580.7	2.1%
Bienestar Social	1,141,702,925.06	1,162,570,000.0	1,179,787,737.1	-17,217,737.1	17,217,737.1	1.5%
Defensa Nacional	1,699,504,291.75	1,849,590,000.0	1,756,196,186.0	93,393,814.0	93,393,814.0	5.3%
Desarrollo Urbano y Vivienda	144,286,977.47	217,410,000.0	149,100,088.0	68,309,912.0	68,309,912.0	45.8%
Educación	3,640,115,096.34	3,567,990,000.0	3,761,541,691.7	-193,551,691.7	193,551,691.7	5.1%
Finanzas	151,403,329.46	173,410,000.0	156,453,826.6	16,956,173.4	16,956,173.4	10.8%
Recursos Naturales	1,294,227,243.69	1,326,970,000.0	1,337,399,946.7	-10,429,946.7	0.0	0.0%
Salud	1,414,669,211.04	1,307,790,000.0	1,461,859,605.1	-154,069,605.1	0.0	0.0%
Trabajo	74,596,759.03	84,920,000.0	77,085,150.3	7,834,849.7	7,834,849.7	10.2%
Turismo	34,814,483.89	37,430,000.0	35,975,822.0	1,454,178.0	1,454,178.0	4.0%
Tesoro Nacional	10,056,660,594.72	10,369,240,000.0	10,392,129,673.1	-22,889,673.1	22,889,673.1	0.2%
Legislativo	50,272,284.26	60,510,000.0	51,949,262.1	8,560,737.9	8,560,737.9	16.5%
Jurisdiccional	311,514,736.06	358,290,000.0	321,906,213.5	36,383,786.5	36,383,786.5	11.3%
Electoral + Transparencia	293,861,382.67	269,120,000.0	303,663,981.3	-34,543,981.3	34,543,981.3	11.4%
Gasto Asignado	23,950,249,957.03	24,749,180,000.0	24,749,180,000.0	0.0	773,970,549.6	
Contingencias	0.00	0.0				
Gasto Total	23,950,249,957.03	24,749,180,000.0				
Varianza para indicador 1						3.3358%
Varianza para indicador 2						3.13%
Participación de contingencias						0.0%

## 9.2 Variación del gasto año 2012

Datos para el año = 2011/12						
Unidad funcional	PRESUPUESTADO	EJECUTADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	PORCENTUAL
Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad	34,400,000.0	48,340,000.0	36,223,500.6	12,116,499.4	12,116,499.4	33.4%
Ambiente	164,810,000.0	183,980,000.0	173,546,370.2	10,433,629.8	10,433,629.8	6.0%
Comunicaciones	1,045,330,000.0	1,360,670,000.0	1,100,741,624.8	259,928,375.2	259,928,375.2	23.6%
Administrativo	578,180,000.0	818,950,000.0	608,828,592.5	210,121,407.5	210,121,407.5	34.5%
Agropecuario	211,460,000.0	404,540,000.0	222,669,227.9	181,870,772.1	181,870,772.1	81.7%
Asuntos del Exterior	110,010,000.0	135,950,000.0	115,841,491.3	20,108,508.7	20,108,508.7	17.4%
Asuntos Internos	1,820,770,000.0	1,883,520,000.0	1,917,286,721.1	-33,766,721.1	33,766,721.1	1.8%
Bienestar Social	1,170,020,000.0	1,149,800,000.0	1,232,041,284.4	-82,241,284.4	82,241,284.4	6.7%
Defensa Nacional	1,648,740,000.0	1,899,660,000.0	1,736,137,627.8	163,522,372.2	163,522,372.2	9.4%
Desarrollo Urbano y Vivienda	109,550,000.0	449,820,000.0	115,357,107.3	334,462,892.7	334,462,892.7	289.9%
Educación	4,140,590,000.0	3,867,270,000.0	4,360,077,453.2	-492,807,453.2	492,807,453.2	11.3%
Finanzas	163,870,000.0	185,270,000.0	172,556,542.0	12,713,458.0	12,713,458.0	7.4%
Recursos Naturales	1,160,420,000.0	1,214,890,000.0	1,221,932,400.5	-7,042,400.5	7,042,400.5	0.6%
Salud	1,775,830,000.0	1,658,520,000.0	1,869,964,508.4	-211,444,508.4	211,444,508.4	11.3%
Trabajo	65,440,000.0	101,790,000.0	68,908,891.9	32,881,108.1	32,881,108.1	47.7%
Turismo	50,430,000.0	46,110,000.0	53,103,230.7	-6,993,230.7	6,993,230.7	13.2%
Tesoro Nacional	11,017,120,000.0	11,118,520,000.0	11,601,123,634.8	-482,603,634.8	482,603,634.8	4.2%
Legislativo	65,520,000.0	62,100,000.0	68,993,132.6	-6,893,132.6	6,893,132.6	10.0%
Jurisdiccional	505,070,000.0	629,100,000.0	531,843,123.6	97,256,876.4	97,256,876.4	18.3%
Electoral + Transparencia	271,720,000.0	274,500,000.0	286,123,534.5	-11,623,534.5	11,623,534.5	4.1%
Gasto Asignado	26,109,280,000.0	27,493,300,000.0	27,493,300,000.0	0.0	2,670,831,800.2	
Contingencias	0.0	0.0				
Gasto Total	26,109,280,000.0	27,493,300,000.0				
Varianza para indicador 1						5.3009%
Varianza para indicador 2						9.71%
Participación de contingencias						0.0%

### 9.3 Variación del gasto año 2013

Datos para el año = 2012/13						
Unidad funcional	PRESUPUESTADO	EJECUTADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	PORCENTUAL
Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad	51,300,000.0	109,440,000.0	53,714,998.9	55,725,001.1	55,725,001.1	103.7%
Ambiente	157,680,000.0	146,180,000.0	165,102,943.9	-18,922,943.9	18,922,943.9	11.5%
Comunicaciones	1,182,120,000.0	1,823,890,000.0	1,237,769,483.0	586,120,517.0	586,120,517.0	47.4%
Administrativo	1,333,170,000.0	1,040,530,000.0	1,395,930,313.1	-355,400,313.1	355,400,313.1	25.5%
Agropecuario	342,930,000.0	359,680,000.0	359,073,773.2	606,226.8	606,226.8	0.2%
Asuntos del Exterior	169,550,000.0	176,310,000.0	177,531,736.1	-1,221,736.1	1,221,736.1	0.7%
Asuntos Internos	1,817,880,000.0	1,895,240,000.0	1,903,458,521.8	-8,218,521.8	8,218,521.8	0.4%
Bienestar Social	1,207,230,000.0	1,365,260,000.0	1,264,061,561.4	101,198,438.6	101,198,438.6	8.0%
Defensa Nacional	1,846,840,000.0	2,022,560,000.0	1,933,781,842.8	88,778,157.2	88,778,157.2	4.6%
Desarrollo Urbano y Vivienda	1,337,140,000.0	803,550,000.0	1,400,087,204.8	-596,537,204.8	596,537,204.8	42.6%
Educación	4,510,780,000.0	4,666,910,000.0	4,723,129,486.6	-56,219,486.6	56,219,486.6	1.2%
Finanzas	192,300,000.0	194,900,000.0	201,352,715.1	-6,452,715.1	6,452,715.1	3.2%
Recursos Naturales	1,423,430,000.0	1,755,770,000.0	1,490,439,393.0	265,330,607.0	265,330,607.0	17.8%
Salud	1,918,160,000.0	2,007,950,000.0	2,008,459,303.3	-509,303.3	509,303.3	0.0%
Trabajo	125,250,000.0	115,410,000.0	131,146,269.2	-15,736,269.2	15,736,269.2	12.0%
Turismo	37,110,000.0	36,560,000.0	38,856,990.4	-2,296,990.4	2,296,990.4	5.9%
Tesoro Nacional	13,428,120,000.0	14,210,380,000.0	14,060,262,198.9	150,117,801.1	150,117,801.1	1.1%
Legislativo	82,000,000.0	68,440,000.0	85,860,232.1	-17,420,232.1	17,420,232.1	20.3%
Jurisdiccional	734,770,000.0	695,690,000.0	769,360,033.7	-73,670,033.7	73,670,033.7	9.6%
Electoral + Transparencia	469,050,000.0	395,860,000.0	491,130,998.6	-95,270,998.6	95,270,998.6	19.4%
Gasto Asignado	32,366,810,000.0	33,890,510,000.0	33,890,510,000.0	0.0	2,495,753,497.4	
Contingencias	0.0	0.0				
Gasto Total	32,366,810,000.00	33,890,510,000.00				
Varianza para indicador 1						4.7076%
Varianza para indicador 2						7.36%
Participación de contingencias						0.0%

#### 9.4 Variación del ingreso año 2011

Datos para el año = 2010/11						
Unidad funcional	PRESUPUESTADO	EJECUTADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	PORCENTUAL
Impuestos	9441.17	9642.09	9,408.8	233.3	233.3	2.5%
Tasas y Contribuciones	32.85	23.49	32.7	-9.2	9.2	28.2%
Renta de Inversiones y Multas	72	135.55	71.8	63.8	63.8	88.9%
Otros Ingresos	28.58	14.62	28.5	-13.9	13.9	48.7%
Impuestos a la Renta y Otros	97.78	140.85	97.4	43.4	43.4	44.5%
Exportación Derivados	86.16	535.38	85.9	449.5	449.5	523.5%
Ingresos de Capital por Exportación de Petróleo	3867.49	4945.04	3,854.2	1,090.8	1,090.8	28.3%
Venta Anticipada de Petróleo	0.1	528.91	0.1	528.8	528.8	530629.3%
Participaciones de Capital	0.1	2.44	0.1	2.3	2.3	2348.4%
Financiamiento Público	4951.6	2939.13	4,934.6	-1,995.5	1,995.5	40.4%
Saldos del Ejercicio Anterior	391.37	0	390.0	-390.0	390.0	100.0%
Cuentas por cobrar	7.53	0.75	7.5	-6.8	6.8	90.0%
Financiamiento Venta Anticipada de Petróleo	1000	1000	996.6	3.4	3.4	0.3%
Ingreso Asignado	19976.73	19908.25	19,908.3	0.0	4,830.8	
Ingreso Total	19976.73	19908.25				
Varianza para indicador 1						0.3%
Varianza para indicador 2						24.3%

### 9.5 Variación del ingreso año 2012

Datos para el año = 2011/12						
Unidad funcional	PRESUPUESTADO	EJECUTADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	PORCENTUAL
Impuestos	10279.42	11848.07	11,375.0	473.0	473.0	0.041584344
Tasas y Contribuciones	14	36.2	15.5	20.7	20.7	1.336662442
Renta de Inversiones y Multas	123.57	166.66	136.7	29.9	29.9	0.218803728
Otros Ingresos	23.46	81.89	26.0	55.9	55.9	2.154411203
Impuestos a la Renta Petrolera	83.06	109.73	91.9	17.8	17.8	0.193847614
Derivados	27.47	574.94	30.4	544.5	544.5	17.91382247
Regalías Empresas Públicas	357.83	651.39	396.0	255.4	255.4	0.645052573
Margen de Soberanía	924.03	1111.1	1,022.5	88.6	88.6	0.086632073
Saldo Prestaciones Servicios	946.41	1178.61	1,047.3	131.3	131.3	0.125398273
Exportaciones Directas	1570.2	2007.81	1,737.6	270.3	270.3	0.155534943
Participación Estado Explotación de Gas Natural	57.84	0	64.0	-64.0	64.0	1
Cuenta por cobrar Ley 2006-42	44.47	44.47	49.2	-4.7	4.7	0.096318393
Participaciones de Capital	0.1	0	0.1	-0.1	0.1	1
Venta Anticipada de Petróleo (Codificado, no Inicial)	353.32	353.18	391.0	-37.8	37.8	0.096676469
Financiamiento Público Externo	4383.2	1721.3	4,850.4	-3,129.1	3,129.1	0.645120654
Financiamiento Público Interno	465.2	2128.4	514.8	1,613.6	1,613.6	3.134557036
Otros saldos y cuentas por cobrar	855.7	681.5	946.9	-265.4	265.4	0.280286297
Ingreso Asignado	20509.28	22695.25	22,695.3	0.0	7,002.3	
Ingreso Total	20509.28	22695.25				
Varianza para indicador 1						10.7%
Varianza para indicador 2						30.9%

### 9.6 Variación del ingreso año 2013

Datos para el año = 2012/13						
Unidad funcional	PRESUPUESTADO	EJECUTADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	PORCENTUAL
Impuestos	13031.1	13736.13	12,753.5	982.6	982.6	0.077045635
Tasas y Contribuciones	2015.15	1239.47	1,972.2	-732.8	732.8	0.37153741
Renta de Inversiones y Multas	218.11	417.95	213.5	204.5	204.5	0.957940734
Otros Ingresos	402.47	106	393.9	-287.9	287.9	0.730894148
Impuestos a la Renta Petrolera	78.1	94.6	76.4	18.2	18.2	0.237630184
Derivados	27.2	228.8	26.6	202.2	202.2	7.594842171
Regalías Empresas Públicas	325.5	229.1	318.6	-89.5	89.5	0.280841056
Margen de Soberanía	1037.9	1041	1,015.8	25.2	25.2	0.02481626
Saldo Prestaciones Servicios	1379	885.9	1,349.6	-463.7	463.7	0.34359599
Exportaciones Directas	1221.7	1622.3	1,195.7	426.6	426.6	0.35680484
Participación Estado Explotación de Gas Natural	0.1	0	0.1	-0.1	0.1	1
Cuenta por cobrar Ley 2006-42	44.5	106.8	43.6	63.2	63.2	1.452234689
Participaciones de Capital	0.1	24.2	0.1	24.1	24.1	246.2669978
Venta Anticipada de Petróleo (Codificado, no Inicial)	0.1	587.8	0.1	587.7	587.7	6004.93146
Financiamiento Público Externo	4333.26	3082.35	4,241.0	-1,158.6	1,158.6	0.273194855
Financiamiento Público Interno	1913.75	2216.6	1,873.0	343.6	343.6	0.183458178
Otros saldos y cuentas por cobrar	1163.36	993.2	1,138.6	-145.4	145.4	0.127684934
Ingreso Asignado	27191.4	26,612.2	26,612.2	0.0	5,755.9	
Ingreso Total	27191.4	26612.2				
Varianza para indicador 1						2.1%
Varianza para indicador 2						21.6%

## 9.7 Dimensiones de los indicadores de desempeño del Marco PEFA

<b>INDICADORES DE DESEMPEÑO PEFA</b>	
<b>INDICADOR</b>	<b>DIMENSIONES A EVALUAR</b>
ID-1	Diferencia entre el gasto primario real y el gasto primario originalmente presupuestado
ID-2	La medida de la varianza en la composición del gasto durante los tres últimos años, excluidas las partidas para contingencias
	El monto medio de gasto imputado efectivamente a la partida para contingencias en los últimos tres años
ID-3	Ingresos internos efectivos en comparación con los ingresos internos que figuran en el presupuesto aprobado originalmente
ID-4	Saldo de los atrasos de pagos de gastos y toda variación reciente de ese saldo
	Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos
ID-5	El sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución e información del presupuesto del gobierno central
ID-6	Proporción de la información arriba referida contenida en la documentación presupuestaria publicada más recientemente por el gobierno central
ID-7	Nivel del gasto extrapresupuestario que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales
	Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en los informes fiscales
ID-8	Sistemas transparentes y basados en normas en la asignación horizontal, entre gobiernos SN, de las transferencias incondicionales y condicionales del gobierno central
	Puntual suministro de información confiable a gobiernos SN sobre las asignaciones que les hará el gobierno central para el próximo ejercicio
	Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidados referentes al gobierno general, por categorías sectoriales
ID-9	Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de los OPA y las EP
	Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos SN
ID-10	Número de los elementos de acceso público a la información arriba mencionados que se utilizan
ID-11	Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo
	Claridad y generalidad de las directrices sobre preparación de documentos presupuestarios, y participación política en esa labor de orientación. Puntual aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo o de un órgano con mandato similar
ID-12	Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales
	Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda
	Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de costos del gasto recurrente y de inversiones
	Vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones del gasto futuro
ID-13	Claridad y universalidad de los pasivos tributarios
	Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria
	Existencia y funcionamiento de un mecanismo de recursos tributarios
ID-14	Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes
	Eficacia de las sanciones por incumplimiento de obligaciones de registro y de declaración
	Planificación y control de los programas de auditoría e investigaciones de fraude tributario

ID-15	El coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existentes al comienzo de un ejercicio, cobrados durante el mismo
	La eficacia de la transferencia del cobro de tributos en la Tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal
	La frecuencia de realización, por parte de la Tesorería, de reconciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos
ID-16	Medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja
	Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los MDO sobre topes máximos y compromisos de gastos
	Frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias, que se dispongan a un nivel superior al de la administración de los MDO
ID-17	Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos sobre la deuda
	Medida de la consolidación de los saldos de caja del gobierno
	Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías
ID-18	Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nómina
	Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina
	Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina
	Realización de auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios
ID-19	Transparencia, integridad y competencia en el marco jurídico y reglamentario
	Uso de métodos competitivos de adquisiciones
	Acceso público a información cabal, confiable y oportuna sobre las adquisiciones
	Existencia de un sistema administrativo independiente para la tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones
ID-20	Eficacia de los controles de los compromisos de gasto
	Amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno
	Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones
ID-21	Alcance y calidad de la función de auditoría interna
	Frecuencia y distribución de los informes
	Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de la auditoría interna
ID-22	Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias
	Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos
ID-23	Recopilación y procesamiento de información para demostrar los recursos efectivamente recibidos por la mayoría de las unidades de prestación de servicios de primera línea
ID-24	Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias
	Puntualidad de la presentación de informes
	Calidad de la información

ID-25	Integridad de los estados financieros
	Puntualidad en la presentación de los estados financieros
	Normas contables empleadas
ID-26	Alcance/naturaleza de la auditoría realizada
	Oportunidad de la presentación de informes de auditoría al poder legislativo
	Prueba del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría
ID-27	Alcance del examen por parte del poder legislativo
	Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados
	Suficiencia del tiempo que tiene el poder legislativo para dar una respuesta a las propuestas de presupuesto
	Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa por el poder legislativo
ID-28	Puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del poder legislativo
	Alcance de las audiencias realizadas por el poder legislativo acerca de las principales conclusiones
	Recomendación de medidas por el poder legislativo y su ejecución por el poder ejecutivo
D-1	Desviación anual del apoyo presupuestario real con respecto al previsto por los organismos donantes por lo menos seis meses antes de que el gobierno presente sus propuestas presupuestarias al poder legislativo
	Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio
D-2	Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio
	Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos de los donantes con fines de apoyo para proyectos
D-3	Proporción global de los fondos de ayuda para el gobierno central que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales

