

Instituto de Altos Estudios Nacionales -IAEN-

Especialización en Gestión Pública 2012 – 2013

***“Presupuesto plurianual en el Ecuador: Los avances y desafíos
respecto a casos exitosos en la región”***

Guido Andrés Moncayo Vives

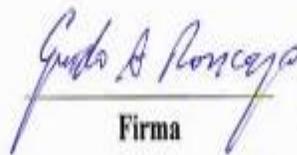
Tutora: Karina Jara

Quito – Ecuador

Septiembre 2014

AUTORIA

Yo, GUIDO ANDRÉS MONCAYO VIVES, con C.I. 1721681490, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor de la Tesina.



Firma

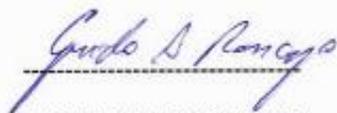
C.I.

1721681490

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesina, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, Septiembre de 2014


FIRMA DEL CURSANTE

GUIDO MONCAYO U.

NOMBRE DEL CURSANTE

CL. 1721681490

ABSTRACT	4
INTRODUCCIÓN	5
Capítulo 1: <i>Marco teórico del presupuesto gubernamental plurianual</i>	10
1.1 El Presupuesto General del Estado (PGE)	11
1.2 Presupuestos plurianuales (PP): Definiciones	14
1.3 Nuevas corrientes de la presupuestación pública	22
Capítulo 2: <i>Descripción de casos exitosos en la región en presupuestos plurianuales</i>	28
2.1 El caso uruguayo: Referente latinoamericano con su “Presupuesto quinquenal”	29
2.2 El caso argentino: La necesidad de presupuestar plurianualmente.	33
2.3 El caso costarricense: Innovación para la vinculación Plan – Presupuesto.....	36
2.4 El caso chileno: La metodología del “Balance Estructural”.	39
Capítulo 3: <i>Presupuestar más allá del período fiscal “¿Es posible?”, reflexiones para el caso ecuatoriano</i>	44
3.1 La histórica práctica anualizada e incrementalista: En búsqueda de nuevos aires para el presupuesto.....	44
3.2 El avance del Ecuador en relación al Plan Plurianual de Inversión Pública, en miras a la presupuestación plurianual	49
3.3 Buenos ejemplos de países vecinos: Las buenas prácticas que Ecuador debería replicar.	56
CONCLUSIONES	63
ACRÓNIMOS	66
BIBLIOGRAFÍA	68

ABSTRACT

El presente estudio pretende identificar y discutir los marcos conceptuales de los presupuestos plurianuales, especialmente en el contexto latinoamericano, y partir de ahí, describir con aproximaciones explicativas el estado en el que se encuentra el Ecuador respecto a los casos exitosos a nivel regional; de los cuales se tomarán las notas conceptuales y metodológicas más relevantes, para proponer, al final de este documento, una metodología de presupuestos plurianuales acorde a la realidad ecuatoriana.

En el primer capítulo, se establecen las bases conceptuales de los temas fundamentales de la presente investigación, entre ellos el Presupuesto General del Estado (PGE), entendido como un instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado; el Presupuesto Plurianual que es definido como la aplicación metodológica de la presupuestación pública para un período que va más allá de un año fiscal y cuya finalidad es permitir una relación más estrecha entre la planificación y el presupuesto en el mediano plazo; y el concepto de *nuevas corrientes de la presupuestación pública* entendidas como la vinculación plan presupuesto y la presupuestación por resultados.

El segundo capítulo describe los casos exitosos, identificados con respecto a la implementación de la metodología de los presupuestos plurianuales; y, en particular, se describen cuatro casos exitosos en la región: el caso uruguayo, con su «presupuesto quinquenal alineado a la Constitución de la República desde la década de los sesentas» (Martirene, 2007, pág. 63); el caso de Argentina, que cuenta con un presupuesto plurianual con la metodología denominada “años móviles” (3 años); Costa Rica como referente centroamericano con su esfuerzo de vincular el plan y el presupuesto; y finalmente Chile, con su «metodología denominada “*balance estructural*” que le ha permitido, lo que para muchos es, la economía más estable de la región» (Tapia, 2003, pág. 7).

Finalmente, en el tercer capítulo se reflexiona sobre la posibilidad real que tiene el Ecuador de consolidar, de manera exitosa, una metodología de presupuestos plurianuales. Para esto, se inicia abordando la experiencia metodológica histórica respecto a presupuestos, siguiendo por la experiencia concreta de la elaboración del Plan Plurianual de Inversión Pública 2013 – 2017, hasta finalmente generar una propuesta metodológica para que en el país se pueda establecer la presupuestación plurianual de manera efectiva y sostenible.

INTRODUCCIÓN

La mayoría de países latinoamericanos han implementado o están por implementar herramientas para generar presupuestos multianuales a nivel nacional o local, a fin de dar a los países los fundamentos y la sostenibilidad a su inversión pública. En el presente documento se destacan los avances de ciertos países que están trabajando en función de presupuestos plurianuales y como estos pueden ser replicados en el Ecuador de manera efectiva.

Si bien el Ecuador aún está lejos de ser un referente internacional en el tema de presupuestación plurianual, también es cierto que en el último año se ha dado un paso importante en la preparación de uno de los componentes del presupuesto plurianual: El Plan Plurianual de Inversión Pública (PPIP). Este ejercicio se lo llevó a cabo como parte de la construcción del actual Plan Nacional de Desarrollo, denominado Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017. El PPIP comprende los programas y proyectos¹ programados por las entidades del Estado para su ejecución durante los siguientes cuatro años y cuyo financiamiento está incluido en el Presupuesto General del Estado (PGE). Estas inversiones se encuentran alineadas con los objetivos de la planificación y son consistentes con los planes anuales. De esta forma, el PPIP se convierte en «una herramienta de gestión pública necesaria para la eficiente implementación de un sistema presupuestario por resultados» (Gómez, 2008, pág. 157).

Históricamente, el Ecuador ha carecido de procesos de planificación estructurantes y vinculantes a nivel sectorial y territorial. El período de la historia económica nacional en donde dominó la teoría clásica y neoclásica, el cual se vivió más fuertemente en las décadas de los 80s y 90s, dejó un profundo desarraigamiento de los procesos de planificación estatal, poniendo al país a la deriva, en medio de los intereses del gran capital, manteniendo presupuestos de carácter inerciales y de arrastre, sin una visión de horizonte al mediano y

¹ Los programas y proyectos de inversión social son los instrumentos más utilizados para la aplicación de la inversión pública, tanto a nivel nacional como territorial. Aunque no se los define de forma directa, la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas públicas y la de la norma técnica para la inclusión de programas y proyectos de la SENPLADES hace mención a estos. En pocas palabras, un proyecto de inversión de carácter público, es una iniciativa de inversión que tiene como objetivo principal el responder a una problemática bien definida en una población determinada, por un plazo establecido y con un monto dado; mientras que un programa de inversión es un conjunto de proyectos con un propósito en común y que generalmente se los articula para que la inversión pública tenga un mayor impacto.

largo plazos (Moncayo, Solano, 2013, pág. 4). Sin embargo, en los últimos años y más específicamente desde que el país cuenta con el sistema E-sigef (2008), el presupuesto plurianual se ha tornado en un instrumento potencial para la planificación de mediano plazo del Estado.

La normativa ecuatoriana vigente, encabezada por la Constitución (2008), hace referencia a la pertinencia y obligatoriedad de la planificación plurianual del presupuesto en el Ecuador. La Constitución en su artículo 294 determina que la Función Ejecutiva «elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual» (Constitución, 2008). El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas -COPLAFIP-, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 36 numeral 5, 57 y 58, señala que el Plan Nacional de Desarrollo incorporará entre sus contenidos al PPIP, mismo que deberá ser actualizado según lo determine la programación presupuestaria anual y cuatrianual.

Asimismo, con base en la normativa legal ya mencionada, se ha definido que la programación presupuestaria plurianual es de carácter indicativa, y se parte del hecho de que tanto la Constitución (Art. 294), como el COPLAFIP en sus artículos 58, 60, 74, 87 y 103, manifiestan que la planificación presupuestaria plurianual es una programación, no un presupuesto, como es el caso del PGE y del Plan Anual de Inversiones (PAI). Estos cambios y avances en la normativa ecuatoriana se han visto reflejados en el aumento sostenido de la inversión pública en los últimos años. El incremento de inversión responde a las necesidades del país en términos de la transformación de la matriz productiva y energética propuesta por el gobierno.

Respecto a la metodología de investigación, es importante mencionar que esta tesina es realizada bajo el método comparativo. El *método comparativo* es una forma de contraponer sistemáticamente dos o más casos de análisis, utilizando la generalización empírica, a fin de verificar una hipótesis. La hipótesis en este trabajo es que *en el Ecuador si es posible la consolidación de un proceso presupuestario plurianual, que permita formular, ejecutar y dar seguimiento a presupuestos con una duración mayor a un año.*

El método comparativo permite definir a los *estudios de área* como estrategia de investigación. En esta estrategia se estudian por lo general dos o más países pertenecientes a una misma región, los cuales comparten características de diferentes índoles, permitiendo el establecer similitudes y diferencias alrededor del tema de estudio, así «el investigador puede mantener constantes tales factores mientras examina otros, casi como si se tratará de una investigación experimental» (Pliscoff, 2003, pág. 8).

La comparación agudiza la capacidad de descripción y permite sintetizar los elementos diferenciadores y comunes de un fenómeno particular que ocurra en la gestión. Además, «otorga criterios para verificar hipótesis, generadas con base en el descubrimiento inductivo, lo que permite validar o no afirmaciones y/o conceptos y así continuar en una fase superior de construcción de teorías explicativas que den cuenta de la gestión pública como objeto de estudio» (Pliscoff, 2003, pág. 4). Por otro lado, también se deben considerar que este método también presenta limitaciones, como que «no descifran complejidades causales sino que eliminan elementos extraños o difíciles de medir» (Pliscoff, 2003, pág. 10), tendiendo a la no observación de hechos y datos relevantes en algún momento de la investigación.

Respecto a las herramientas metodológicas que serán empleadas en el presente estudio, se destacan las siguientes: En primera instancia, se recabará bibliografía relacionada a la temática, a fin de extraer la información necesaria para la redacción del documento; como segundo recurso, se considerará información contenida en portales y páginas web, que ayuden a comprender de mejor manera la temática; y finalmente una tercera herramienta será la información que la SENPLADES pueda brindar en relación a la temática, al ser el ente rector de la inversión pública en el país.

Como se mencionó anteriormente, en el Ecuador la metodología de presupuestación plurianual aún no está consolidada como una fortaleza de la planificación y gestión pública nacional; también es cierto que los avances en esta materia, respecto a gobiernos anteriores son visibles, en factores como la identificación del PPIP y en la implementación del sistema E-sigef en las finanzas públicas. La pregunta que plantea el problema de investigación de la presente tesina es: ¿Es posible consolidar en el Ecuador un proceso de formulación,

ejecución y seguimiento presupuestario nacional plurianual? El período de estudio está enmarcado entre el 2007 y el 2014, que corresponde al gobierno actual. Para dar respuesta a la pregunta planteada, será de gran utilidad identificar los aportes más importantes de la experiencia de cada uno de los países que presentan casos exitosos en sus presupuestos elaborados más allá de un año fiscal, y como estos aportes son o no adaptables a la realidad ecuatoriana, considerando su contexto político y socio-económico actual.

De esta forma, se ha definido la problemática: El presupuesto nacional plurianual en el Ecuador, ¿objetivo cumplido o tarea pendiente? El tema es muy pertinente en estos momentos de revolución regional a nivel político, económico y social. El retorno a la izquierda ideológica ha permitido el fortalecimiento de la planificación estatal como instrumento de progreso, prosperidad y desarrollo, factor decisivo que menguó considerablemente en el país durante el apogeo neoliberal. No se le puede dejar a la autorregulación de los mercados el futuro de la economía del país, el Estado debe asegurar que su rol de regulador y garante de los derechos fundamentales se cumpla, y se cumpla bien, enfocándose en los más necesitados. Es aquí donde la planificación de los presupuestos por períodos mayores al año fiscal se convierte en un arma poderosa de convergencia, participación y corresponsabilidad entre las instituciones públicas y la sociedad civil, quienes se están planteando opciones diferentes de mejora de la calidad de vida para todos y que necesitan tener la posibilidad de concretar estos ideales, en planes y presupuestos de mediano y largo plazo.

El objetivo de la presente investigación es el de analizar cuál es el estado actual de la elaboración de presupuestos plurianuales en el Ecuador, cuáles son sus características, alcances, procesos macro y cuáles son las buenas prácticas a replicar, en función de los casos reconocidos de países de la región.

Los objetivos específicos son el poder identificar y discutir el marco teórico y conceptual en que se desarrolla el tema de los presupuestos plurianuales; describir las experiencias exitosas de la región en la elaboración de presupuestos plurianuales, con el fin de establecer los aspectos positivos y plantear cuáles de ellos se podrían considerar como parte de la estrategia para el Ecuador; y finalmente establecer, en líneas generales, cual es

el estado actual, características y alcances de los presupuestos plurianuales en el Ecuador y cuáles serían las recomendaciones, generadas a partir de las experiencias internacionales exitosas, para la consolidación de estos en el país.

Asimismo, respecto a la justificación de la temática abordada en el presente estudio, es importante resaltar que esta investigación se hace importante a nivel académico, cuando en estos años se han desarrollado casos de éxito en este proceso, a nivel internacional, y su documentación y esquematización aún es incipiente y escasa, existiendo de esta forma una gran oportunidad académica de sistematizar estos aportes y su vinculación con una propuesta de presupuesto plurianual en el Ecuador, en función de que en estos momentos en el Ecuador y en muchos países de la región, los gobiernos nacionales, provinciales y municipales se encuentran elaborando presupuestos con proyecciones al mediano plazo.

Es por esto que el presente trabajo de investigación pretende aportar a la academia y a la gestión pública en general una propuesta metodológica para generar en el país, a partir de la presupuestación de cada una de las instituciones públicas, un modelo de presupuesto plurianual basado en las buenas prácticas de los países en referencia, que sea eficiente, medible y que permita generar los impactos deseados y plasmados en la planificación nacional que actualmente ya cuenta con indicadores y metas para el mediano plazo.

Capítulo 1: *Marco teórico del presupuesto gubernamental plurianual.*

Los presupuestos plurianuales, pensados como un instrumento que contiene la distribución entre las instituciones públicas, a nivel de programas, de los recursos financieros del Gobierno que se prevén recaudar y erogar en un periodo mayor al año, con sujeción al plan estratégico del Gobierno y al marco fiscal de mediano plazo; son la base para la realización del presente análisis. Definir la conceptualización y el marco teórico de esta temática, será el objetivo del presente capítulo.

1.1 El Presupuesto General del Estado (PGE)

Para comenzar a definir el marco teórico y conceptual del presente documento, se hace necesario acudir a la fuente normativa vigente en el país. El artículo 292 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece que el PGE es «el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados». Al respecto, el COPLAFIP menciona en sus considerandos que la disposición constitucional referida «conlleva la necesidad de establecer los instrumentos e instancias de coordinación que permitan garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, el manejo eficiente del ahorro público, la preservación del patrimonio nacional y el bien público como fin último de la administración presupuestaria».

Justamente esta idea de “instrumento”, denota la intención de resaltar al presupuesto público como un medio antes que un fin en sí mismo; concepto que conlleva a caer en el grave error de olvidar el objeto principal del planteamiento de un presupuesto incluyente, democrático y sostenible en el tiempo, para lo cual el factor de plurianualidad sigue siendo un aspecto a resaltar. La administración de bienes escasos es un arte, y este, al tratarse de “bienes públicos” posee un valor agregado. Este es el valor agregado que deben poseer los administradores públicos, aquellas personas encargadas de priorizar los recursos escasos en busca de la maximización de las utilidades en la población, y al hablar de utilidades, más allá de referir ganancias monetarias, es el poder generar el mayor número de beneficios colectivos de dicho presupuesto.

Al retomar las generalidades teóricas y prácticas respecto a los presupuestos públicos en los países latinoamericanos, es importante citar a Shick cuando menciona que «la presupuestación se clasifica dentro de las tareas pendientes» (Shick, 2002, pág. 7). Esta afirmación permite reflexionar acerca del hecho de que, a pesar de que la acción de presupuestar a nivel de lo público sea algo tan cotidiano y urgente, no justifica que los gestores de lo público no tengan el tiempo necesario para reflexionar, de manera proactiva y progresista, sobre lo que se podría hacer en la búsqueda de mejoras sustantivas y estructurales del proceso de presupuestación hasta ahora conocido de manera genérica en la región.

Otra característica detectada por Shick (2002) referente al ciclo presupuestario, es su fugacidad, cuando afirma que «la presupuestación es un proceso que obedece a una lógica de plazos... cuando un ciclo llega a su término, el siguiente empieza prácticamente sin plazos y según un esquema idéntico al del año anterior» (Shick, 2002, pág. 7). Esta característica de los presupuestos y su elaboración en los países latinoamericanos denota que aunque la realidad a nivel de política pública y de “progresismo” en el manejo de la administración pública ha tenido mejoras indiscutibles, en la parte presupuestaria aún se manejan prácticas en cierta forma anquilosadas y repetitivas, que no han permitido contextualizar un tema tan vital para la gestión pública como es el de la presupuestación. El manejo “anualizado” en cierta forma rígido no da opciones a los gestores de hacer “algo más”, de generar cambios por pequeños que sean en la forma de presupuestar cada año, limitando el accionar de la presupuestación a círculos viciosos y repetitivos.

En este contexto, Shick advierte otra situación común en todos los países de la región, al mencionar que «la reforma es el santo grial de los responsables del presupuesto, su búsqueda sin fin de mejores modalidades de repartición de los recursos...» (Shick, 2002, pág. 7). Constantemente se experimenta con la forma de repartir los recursos escasos con los que cuentan las administraciones públicas, y no se trata de cambiar el “fondo” de este tema, es decir las condiciones de la asignación de recursos para la inversión pública y su ejecución. Consecuencia de esta falencia es que las instituciones soliciten de manera constante la reprogramación de los recursos asignados inicialmente, a fin de poder

ejecutarlos, acorde a los requerimientos “políticos” del momento, y no centrados en decisiones a largo plazo, consistentes con el plan de gobierno y su política pública establecida por lo menos para el periodo presidencial.

No obstante, los presupuestos públicos nacionales en los países latinoamericanos han experimentado cambios radicales en los últimos años. Algunas de las características más importantes de estos cambios son, por ejemplo: el mejor control del saldo de la deuda y del endeudamiento público (deuda externa como porcentaje del PIB); otra es la búsqueda de una vinculación de la planificación nacional (revalorizada en esta última década) con los presupuestos nacionales, regionales y locales; y, por último, «se ha evidenciado una mayor preocupación por mejorar las prácticas presupuestarias y de administración financiera en general, tanto a nivel nacional como sub-nacional» (Martner, 2008, pág. 9).

Respecto al mejor control del endeudamiento público, según los datos del Banco Mundial (2013), en América Latina la deuda externa pasó de 19,1 a 9,5% del PIB en el período 2000 - 2011², lo cual parece ser el reflejo de: un cambio de mentalidad en los gobiernos respecto a la dependencia de los organismos multilaterales como en las décadas de los ochenta y noventa que eran pieza clave para el financiamiento de sus economías; el auge experimentado por las economías de la región en la última década; y, finalmente el incremento de la cooperación sur-sur, que parece consolidarse como un elemento innovador y revolucionario de las relaciones políticas, económicas y sociales de los países de la región³.

Respecto a la vinculación entre la planificación y el presupuesto en América Latina, «se trata de plasmar en el presupuesto las políticas públicas consensuadas que emergen de los planes de gobierno» (Martner, 2008, pág. 11).

² <http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups>

³ Las pruebas de este fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur en la región y específicamente en Ecuador, es indudable. Los flujos de asistencia bilateral para América Latina y el Caribe bajaron del 9% en 1990, a 7% en el 2009 (CEPAL, 2011, pág. 5), la otra evidencia es que en la última década, los organismos de cooperación regional han crecido y se han fortalecido: MERCOSUR, UNASUR, CELAC, entre otros. Finalmente, es importante mencionar que la cooperación Sur-Sur va mas allá de la cooperación financiera, se constituye por asistencia técnica especializada, buenas prácticas y el poder compartir los aciertos en diferentes ambitos de la gestión pública, la ciencia, la educación, etc.

En relación a la mayor preocupación por mejorar las prácticas presupuestarias y la administración financiera, se podría afirmar que no se trata de ejercicios tecnocráticos o de estadísticas gubernamentales porque en el fondo se busca tomar conciencia de la necesidad de manejar adecuadamente los recursos escasos, política de Estado que debe trascender a los gobiernos de turno.

El PGE, según el artículo 77 del COPLAFIP, es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado. No se consideran parte del Presupuesto General del Estado, los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad Social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

1.2 Presupuestos plurianuales (PP): Definiciones

El tema de los presupuestos plurianuales es un tópico estrictamente técnico, por lo tanto no se lo puede enmarcar en una corriente epistemológica definida. Sin embargo, al plantear la elaboración de presupuestos plurianuales se rompen los paradigmas clásicos de la elaboración anual de presupuestos. Adicionalmente, es importante mencionar que toda posición tomada respecto a la aplicación de un modelo de finanzas públicas en un determinado territorio o país, obedece necesariamente a alguna corriente de pensamiento económico.

En relación a las definiciones sobre los presupuestos plurianuales, se puede resaltar que para Bolívar (2013), el presupuesto plurianual es la «aplicación sistemática de métodos de pronósticos relacionados con el proceso de presupuestación, más allá del año fiscal» (Bolívar, 2013, pág. 77). Para Martirene, el presupuesto plurianual (Multianual) es «un instrumento de la alta gerencia pública, que contiene la distribución entre las instituciones públicas y hasta un cierto nivel de detalle, de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en un período mayor al año, por lo general de tres a cinco años, con

sujeción al plan estratégico del gobierno y al marco fiscal de mediano plazo» (Martirene, 2007, pág. 9).

De acuerdo con Shick (2002, pág. 13), el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MTEF por las siglas en inglés)⁴ debe elaborarse con la participación directa de los responsables políticos, pues de otro modo se convertiría en un ejercicio técnico, en una cuestión de proyecciones en lugar de decisiones políticas. El presupuestar con un horizonte de varios años es un ejercicio que demanda la ley o la normativa, y que debe cumplirse de manera obligatoria, considerando muchas veces simplemente puntos de referencia históricos y proyecciones econométricas, sin el más mínimo análisis de política pública, llámese política de gobierno (mediano plazo) o mucho menos política de Estado (largo plazo). Como bien lo ratifica Shick, «en algunos países, este marco no es nada más que una proyección plurianual, en otros, es un ejercicio de tecnócratas que no implican decisiones estratégicas de parte de los responsables políticos» (Shick, 2002, pág. 13).

No todos los países han desarrollado lo que aquí se entiende por presupuesto plurianual, sino que han centrado su mirada en el mediano plazo construyendo un Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP). En algunos casos, se trata de diferentes denominaciones para significar un mismo instrumento, aunque en otros, la diferencia específica, entre ambos instrumentos, consistiría en que en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) primero participan las instituciones públicas que forman parte del gobierno, sea este nacional, subnacional o local. En cambio, «el Marco Presupuestario de Mediano Plazo, es formulado por lo general en forma centralizada, habitualmente por la autoridad rectora de las finanzas públicas, sin la activa participación de las instituciones ejecutoras del gasto» (Martirene, 2007, pág. 9).

Es importante hacer notar que el hecho de que sus previsiones o asignaciones de gastos tengan carácter obligatorio, no es una condición necesaria para que exista un Presupuesto Plurianual. En este sentido, puede tener carácter *obligatorio* o *indicativo* y en ambos casos denominarse “Presupuesto Plurianual”. El mismo es obligatorio cuando las

⁴ Medium-Term Expenditure Framework.

asignaciones financieras especificadas en una ley son, desde el punto de vista jurídico, límites o autorizaciones para gastar durante el período considerado. Un caso de Presupuesto Plurianual obligatorio es el presupuesto de Uruguay, en donde «al inicio de un nuevo período presidencial el Poder Legislativo aprueba el presupuesto quinquenal, el cual, en cada ejercicio anual, es objeto de modificaciones aprobadas en la misma sede legislativa» (Martirene, 2007, pág. 10).

La otra posibilidad es que las asignaciones tengan un carácter referencial o indicativo. En este caso, la obligatoriedad radica en el presupuesto anual. En el tipo indicativo, los importes consignados en el primer año, dentro del presupuesto plurianual, coinciden con los del Presupuesto anual al menos en los valores originalmente aprobados por el Poder Legislativo. De todos modos, tenga carácter obligatorio o indicativo, el Presupuesto Plurianual requiere, por lo general, de «un acto formal de aprobación, debiéndose expresar en el texto del documento administrativo el alcance jurídico de las previsiones de gastos detalladas en el mismo» (Martirene, 2007, pág. 10).

El Presupuesto Plurianual, como todo presupuesto, responde a una estructura preestablecida de políticas, conocimientos técnicos y pronósticos sobre el comportamiento de algunas variables clave, que a medida que transcurre el tiempo sufren alteraciones. «Cuando más inestable es el contexto que domina esta estructura de supuestos, más se hacen vulnerables las previsiones y prioridades que contiene el presupuesto» (Martirene, 2007, pág. 20), y es en estos casos en los que todo esfuerzo que se pueda realizar y que esté encaminado a dar cierta “confianza” en la percepción de la población respecto al comportamiento de la economía macro en el mediano plazo, será adecuado y pertinente.

«El Presupuesto Plurianual debe estar insertado dentro del sistema de normas jurídicas presupuestarias, del cual se sostiene como instrumento de carácter público» (Martirene, 2007, pág. 23). El actual contexto del Ecuador, con una nueva Constitución (2008) aprobada mediante referéndum, presenta una gran oportunidad para avanzar en el desarrollo de políticas macroeconómicas, estructurales y presupuestarias progresistas, con las que el país pueda insertarse en una dinámica de mediano y largo alcance, que le permita

plasmar a nivel operativo, instrumental, presupuestario, lo que se ha propuesto a nivel de la planificación estratégica nacional.

Como parte del marco conceptual de los presupuestos plurianuales, es importante mencionar las principales funciones que los presupuestos plurianuales tienen dentro de la organización gubernamental. Los presupuestos plurianuales tienen la función preventiva, en relación al identificar y evitar futuros inconvenientes respecto a los ingresos y a las erogaciones; otra función es la asignativa, con el propósito de distribuir estratégicamente los recursos en el mediano plazo; una tercera función es la limitativa, que busca definir techos presupuestarios para los rubros considerados; y finalmente una función correctiva, ya que permitirá hacer comparaciones entre lo planificado y la ejecución real y tomar los correctivos pertinentes (Martirene, 2007, pág. 28).

Ventajas y desventajas de los PP

La idea de preparar un presupuesto plurianual, es la de adelantarse o anticiparse al futuro, es tener un plan que vaya más allá del año, a fin de poder prever lo que vendrá, considerando los factores básicos de acuerdo a cada economía y en relación a los lineamientos de política definidos por el gobierno. Para definir los beneficios de poseer presupuestos plurianuales, se tomará como referencia lo expuesto por Martirene en este sentido, quien precisamente inicia su reflexión destacando que «el presupuesto plurianual procura superar las limitaciones que tiene el presupuesto anual» (Martirene, 2007, pág. 13), condensando todas las motivaciones que podrían estar detrás de la consolidación de un proceso plurianual de presupuestación en una sola decisión, es precisamente el deseo de mejorar el manejo de los fondos públicos, su ejecución y su impacto en la población beneficiaria, que lleva a reflexionar en todas las circunstancias, positivas y negativas, de manejar presupuestos plurianuales.

A nivel macro, existen beneficios como que el Presupuesto Plurianual «estimula a las autoridades políticas a conocer, evaluar y, si fuere necesario, corregir el comportamiento fiscal, más allá de la coyuntura» (Martirene, 2007, pág. 13). El trabajo de

elaborar, ejecutar y evaluar los presupuestos nacionales toma un tiempo considerable y lamentablemente, el hecho de manejarlo de manera anualizada no permite aprovechar las ventajas de tener planificado los ingresos y egresos con los que contará el país, a fin de servir de brújula a las autoridades gubernamentales al momento de tomar decisiones que involucren el mediano y largo plazo de la nación.

La segunda ventaja que vislumbra Martirene es que el presupuesto plurianual «puede ser utilizado como un freno a la toma de decisiones sobre gastos sin financiamiento o medidas que alteran negativamente el resultado fiscal» (Martirene, 2007, pág. 14). Muchas de las intervenciones públicas que involucran montos presupuestarios considerables, tienen un horizonte financiero de mediano plazo, a muy pocos se los puede enmarcar en el período fiscal de un año; por lo tanto, el tener un panorama plurianual le permite al tomador de decisiones optar por las actividades y proyectos que se encuentran realmente articulados a los lineamientos y políticas públicas definidos en la planificación estratégica. Esto permite evitar la atomización de recursos escasos, propendiendo a la generación de impactos mayores y reales.

Una tercera ventaja es que «atenúa la rigidez de la estructura de gastos, permitiendo la reorientación de los ahorros producidos por la finalización de programas y proyectos» (Martirene, 2007, pág. 15). Cuando se tiene planes de más de dos años de vigencia, las instituciones y el gobierno en general tiene la capacidad de monitorear su accionar diario y a la vez la de hacer el seguimiento periódico de los avances de la ejecución presupuestaria respecto a la programática. Este seguimiento permite, en el mediano plazo, determinar los ahorros y orientarlos a las nuevas actividades que estarán encaminadas igualmente al cumplimiento de los objetivos de la planificación estratégica. Esta situación muy difícilmente se presenta con presupuestos anuales, los cuales al finalizar el período fiscal generan “sobrantes” como resultado de la sub-ejecución, y no ahorros que sumados durante varios años se pueden convertir en fuentes importante de financiamiento público.

También permite «reducir la incertidumbre del sector privado sobre el comportamiento futuro de las cuentas públicas» (Martirene, 2007, pág. 16). Cuando el

gobierno cuenta con políticas expansionistas, es decir, de incentivo al incremento de la inversión pública y privada, formular presupuestos plurianuales permite generar un clima de certidumbre y de confianza económica, lo cual incide positivamente en la tasa de inversión y, por ende, en la calidad de vida de la población. Además, la aplicación de presupuestos plurianuales le permite al sector privado hacer previsiones, a fin de cubrir las demandas y requerimientos generados por el sector público, identificados a partir de las proyecciones y previsiones de la demanda pública agregada.

A nivel micro, existen beneficios como el «facilitar el seguimiento y cumplimiento de los programas y proyectos plurianuales» (Martirene, 2007, pág. 16). Precisamente uno de los grandes problemas que se presentan en todos los países que manejan presupuestos anuales, es que resulta insuficiente un año para poder ejecutar la mayor parte de las obras, principalmente de infraestructura, programadas dentro de la planificación a mediano plazo, por lo que resulta importante el poder contar con presupuestos que abarquen más de un año, para de esta forma poder hacer un seguimiento y dar cumplimiento a aquellos proyectos y programas de inversión social que requieren más de un año fiscal. Asimismo, los presupuestos plurianuales permiten la generación de contratos que consideren el tiempo real de cumplimiento, y evitar el tener varios contratos retazos que lo que hacen es distorsionar completamente el logro de los objetivos propuestos desde un inicio.

Otro beneficio es que se «reduce la incertidumbre de las instituciones respecto a las asignaciones de mediano plazo» (Martirene, 2007, pág. 17), evitándose las dificultades que actualmente estas enfrentan al no existir una vinculación entre los planes estratégicos institucionales plurianuales (horizonte de 4 a 5 años) y sus presupuestos anuales.

El hecho de que cada año, en toda institución, los requerimientos de recursos no sean atendidos en su totalidad limita una gestión exitosa. La alternativa de que cada entidad conozca, de manera indicativa, con qué recursos contará en el mediano plazo puede facilitar una planificación más realista.

Un tercer beneficio a nivel micro es que se «adecua mejor que el presupuesto anual al presupuesto orientado a resultados e incentiva la práctica del planeamiento estratégico de las instituciones» (Martirene, 2007, pág. 17, 18). Las instituciones, al contar con presupuestos plurianuales, tienen la facilidad de definir, en el mediano plazo, cuál será su accionar respecto a las competencias, atribuciones y objetivos estratégicos que como institución rectora de su sector, se le han encomendado. Del mismo modo, igualar los períodos de la planificación (estratégica) con la presupuestación (plurianual), facilita llevar un mejor control de las acciones que generalmente, para evaluar sus resultados, tomarán más de un año fiscal. En este sentido, la planificación y la presupuestación de mediano plazo permiten convertirse en un complemento de gestión totalmente sincrónico y con el enfoque de resultados de por medio, se manejará un cuadro de mando integral óptimo y que propenda a una ejecución exitosa y apegada al plan.

Resaltando el análisis que realiza Martirene (2007) de los problemas que presenta el trabajar con presupuestos plurianuales, a continuación se revisarán algunos y las estrategias para superarlos. Estos problemas también serán analizados para poder contar con un panorama amplio de las circunstancias adversas a las que se tendría que enfrentar el gestor público al momento de trabajar este tema. Primero, «la introducción del presupuesto plurianual ocasiona una mayor carga administrativa» (Martirene, 2007, pág. 19). Esto es un hecho normal considerando que el desarrollar cualquier actividad nueva, periódica y formal requiere de recursos humanos, financieros y de tiempo.

Hay que considerar por ejemplo que este proceso se va a realizar, en las entidades públicas que estén a cargo del tema, a partir de una infraestructura ya establecida de antemano. Muy difícilmente el Ministerio de Economía y Finanzas de algún país latinoamericano tendrá que arrancar de cero para aplicar este tipo de procesos o metodologías⁵.

⁵ Los ministerios de Finanzas o de Planificación generalmente ya tienen procesos establecidos para la elaboración de sus presupuestos anuales, la mayoría de las veces cuentan con sistemas informáticos para este fin, y poseen talento humano capacitado y trabajando para este propósito, así que la estrategia para solventar este inconveniente simplemente es soportar este nuevo proceso en todo el aparataje preexistente para asuntos similares e íntimamente relacionados.

Segundo, «en un contexto político económico volátil, el presupuesto plurianual se desactualiza con rapidez» (Martirene, 2007, pág. 20). Casualmente, este habría sido un gran problema en la región hace unos 15 años, cuando las democracias vivían momentos de gran fragilidad, y más específicamente en el Ecuador, en donde el gobierno de turno no tenía la posibilidad de culminar sin zozobras el período constitucional de 4 años.

Sin embargo, la estabilidad política puede resultar insuficiente para la sostenibilidad de los presupuestos plurianuales, especialmente frente a shocks externos, inestabilidad de los precios de materias primas (principales productos de exportación de la región), inestabilidad cambiaria e inadecuado manejo de las economías.⁶

Tercero, rechazo y escepticismo al cambio. Este es uno de los problemas más repetitivos y generalizados en todas las instituciones del sector público, tanto en el Ecuador como en la región. El problema radica en que resulta más sencillo seguir con lo conocido que probar nuevas metodologías para mejorar la gestión pública.

Cuarto, hace falta una normativa técnica clara que permita la aplicación del COPLAFIP, el cual contempla en varios de sus artículos elementos normativos que instan a la plurianualidad del presupuesto. En el artículo 36 se menciona que el Plan Nacional de Desarrollo debe incluir el PPIP. El artículo 58 menciona que los planes de inversión deberán ser cuatrianuales y anuales, y en general la idea de presupuestar de manera plurianual es reiterativa en este código. En efecto, se cuenta con un marco normativo general que apoya la consolidación del presupuesto plurianual pero hace falta la normativa técnica, que involucre el presupuesto de inversión y el gasto corriente de todas las entidades del sector público. Finalmente, es importante hacer notar que el presupuesto plurianual genera mayores ventajas que la alternativa de presupuestar cada año fiscal.

⁶Otro problema se presenta cuando el presupuesto se encuentra a cargo de gobiernos muy “politizados”, es decir, que no toman decisiones basadas en la técnica y en lineamientos trazados a largo plazo, sino que su accionar está vinculado a decisiones únicamente de índole político, cortoplacista e inclusive, muchas veces, clientelar, haciendo que los presupuestos de carácter plurianual se vean desactualizados constantemente.

1.3 Nuevas corrientes de la presupuestación pública

Vinculación plan presupuesto

Tradicionalmente, la planificación y la presupuestación nacionales han tenido un marcado divorcio a lo largo de la historia de las economías de la región. Esta separación de facto se ha podido evidenciar en prácticamente todos los países de la región, con diferentes grados de interoperabilidad, pero con ningún caso exitoso al cien por ciento. Las razones fundamentales de esta disociación son básicamente tres. En primer lugar, la tendencia cortoplacista de los presupuestos contrapuesta a la orientación de largo plazo de los planes de desarrollo o también llamados estratégicos. En segundo lugar, están las categorías de clasificación, ya que por un lado los presupuestos optan por manejar rubros más contables y financieros, mientras la planificación lo hace en función de componentes y actividades. Finalmente, un tercer factor problemático se presenta cuando se enfrentan los escenarios “realistas/pesimistas” de los que manejan los presupuestos en contra de los “optimistas/derrochadores” que manejan la planificación y los lineamientos ambiciosos por parte de los dirigentes políticos y de gobierno.

Asimismo, es importante resaltar el hecho de que «en América Latina, la integración entre plan y presupuesto es un tema tan antiguo como el propio nacimiento de la planificación. Y ello es así por la importancia del tema: se trata de plasmar en el presupuesto las políticas públicas consensuadas que emergen de los planes de gobierno» (Martner, 2008, pág. 11). Esta premisa es muy importante para esta parte del análisis, ya que permite reflexionar sobre el grado de vinculación, o para decirlo de manera más certera, el nivel de sinergia que “debería tener” el plan con el presupuesto, y el que en la realidad “tiene”⁷.

Generalmente, «las áreas de presupuestación tienen más peso institucional (por el tema de los recursos) y se priorizan por estas los mecanismos y procedimientos propios de

⁷ Los términos “debería tener” y “tiene” se relacionan al hecho de que la política pública, que guía a la planificación debe convertirse en la columna vertebral de la gestión gubernamental.

presupuesto a la hora de asignar» (Martner, 2008, pág. 85). Esta afirmación es una realidad en la mayoría de los países latinoamericanos, y se podría delimitar como referencia temporal de esta forma de pensar desde la época de los ochenta, con el conocido consenso de Washington, que se definió principalmente con políticas monetaristas y cargadas fuertemente de criterios economicistas. La propuesta se alejaba de la planificación gubernamental y de la planificación para el desarrollo: no concebía medidas a aplicar en cada realidad, sino que se presentó como un plan homogéneo para todos los países, estaba centrada totalmente en la Institución responsable del manejo presupuestario.

El que un país cuente con una hoja de ruta para alcanzar objetivos comunes hacia el desarrollo es fundamental hoy en día. Es por esto que en los últimos años la región ha experimentado un retorno a la planificación estatal. Es menester que todos los países puedan contar con un plan de desarrollo que recoja los objetivos, políticas y estrategias que regirán en los próximos años y que guiarán la gestión pública a nivel regional, nacional y local; especialmente, lograr una adecuada vinculación de la planificación con el presupuesto.⁸.

Trabajar para el bienestar colectivo, requiere de instrumentos eficientes y eficaces que garanticen una adecuada gestión de los recursos públicos, por eso es importante abordar las metodologías que están siendo implementadas por algunos países de la región como es la “Presupuestación por resultados”.

Presupuestación por Resultados

⁸Los procesos relacionados a la formulación, presupuestación, seguimiento y evaluación de la planificación nacional y las finanzas públicas tienen vinculación directamente proporcional al ciclo de políticas públicas que los gobiernos plantean para generar el tan anhelado bienestar, también llamado Buen Vivir en países como el Ecuador o Vivir Bien en Bolivia. En últimas instancias se pretende llegar a ese deseado grado de comodidad *integral y transversal* a los otros y a la naturaleza en sus mandantes; por lo tanto, la formulación, ejecución o evaluación de las políticas públicas no puede desvincularse del ciclo de planificación y la presupuestación.

La presupuestación por resultados es una corriente metodológica enmarcada en lo que se ha denominado la «Nueva Gestión Pública (NGP), corriente gestada en la década de 1970 por los países desarrollados que promueve la incorporación de una perspectiva gerencial en la administración del Estado» (López, 2010, pág. 5). Desde aquella época, la gestión pública a nivel global ha sufrido verdaderos cambios para el bien y progreso de los ciudadanos que reciben de manera directa e indirecta los resultados e impactos de la gestión pública. López (2010) introduce el concepto de “perspectiva empresarial” como un elemento de perfeccionamiento de lo público, de lo estatal, de aquello que antes de esta corriente era relativo a la voluntad del gobierno de turno, hoy se ha convertido en un *estándar internacional* que busca garantizar la eficiencia, pertinencia y objetividad de las políticas públicas y de la presupuestación como una de ellas.

Esta corriente denominada como Nueva Gestión Pública cobija la denominada Gestión para Resultados, que «nace en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado, por otro lado, en los países en desarrollo el objetivo es acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que se habla de Gestión para Resultados en el Desarrollo» (*GpRD*) (López, 2010, pág. 5). En este punto es importante hacer alusión al tema de la cadena de valor pública, la cual permite definir los insumos con los que cuenta el aparato estatal y a partir de los cuales se puedan dar los procesos de manera eficiente y efectiva, para de esta forma generar los resultados deseados como son los objetivos estratégicos, esta cadena de valor es la que permite construir un andamiaje alrededor de la teoría *GpRD* y aterrizarla a hechos concretos, alcanzables y medibles.

Ejemplificando lo descrito, se tiene que «la elaboración de planes estratégicos es una práctica extendida, pero pocos países articulan los planes con el presupuesto y con un sistema de monitoreo y evaluación» (López, 2010, pág. 14).

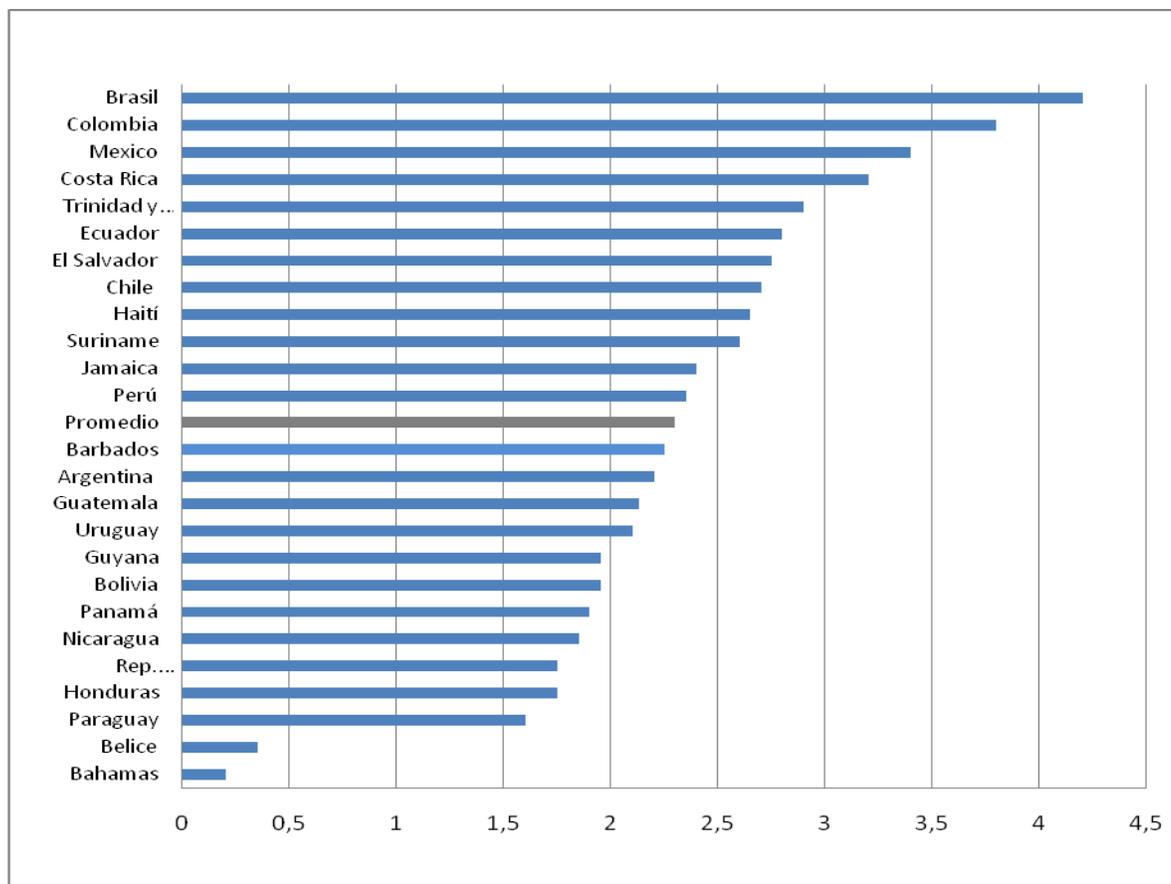
Para comprender de mejor manera la situación en la que se encuentran los gobiernos latinoamericanos respecto a la vinculación de la planificación con el presupuesto, se han considerado ciertos índices publicados en el 2010, donde se puede apreciar el nivel de

avance respecto a factores como «planificación, presupuesto, gestión financiera, auditoría, adquisiciones, seguimiento y evaluación, así como los instrumentos de planificación con los que cuentan los países de la región» (López, 2010, pág. 35).

A continuación, se presenta el gráfico del Índice de Planificación para Resultados por países⁹, el cual explica el grado de avance metodológico y operativo en la búsqueda de alcanzar los estándares deseados, donde el Ecuador se encuentra en el sexto lugar, destacando el hecho de que incluso está sobre países como Chile y Argentina que tradicionalmente han sido conocidos por contar con sistemas gubernamentales muy sólidos respecto a la planificación y al manejo económico.

Gráfico 1: *Índice de Planificación para Resultados por países*

⁹Los índices descritos en los Gráficos 1 y 2 se construyeron a partir de entrevistas a «funcionarios de los ministerios de Planificación, Finanzas y Presidencia, así como de los entes que norman los sistemas de auditoría, adquisiciones públicas y estadísticas nacionales, así como a funcionarios de los ministerios de Educación, Salud, Protección Social y Obras Públicas para indagar los aspectos referidos a la gestión de programas y proyectos» (Lopez, 2010, pág. 17).

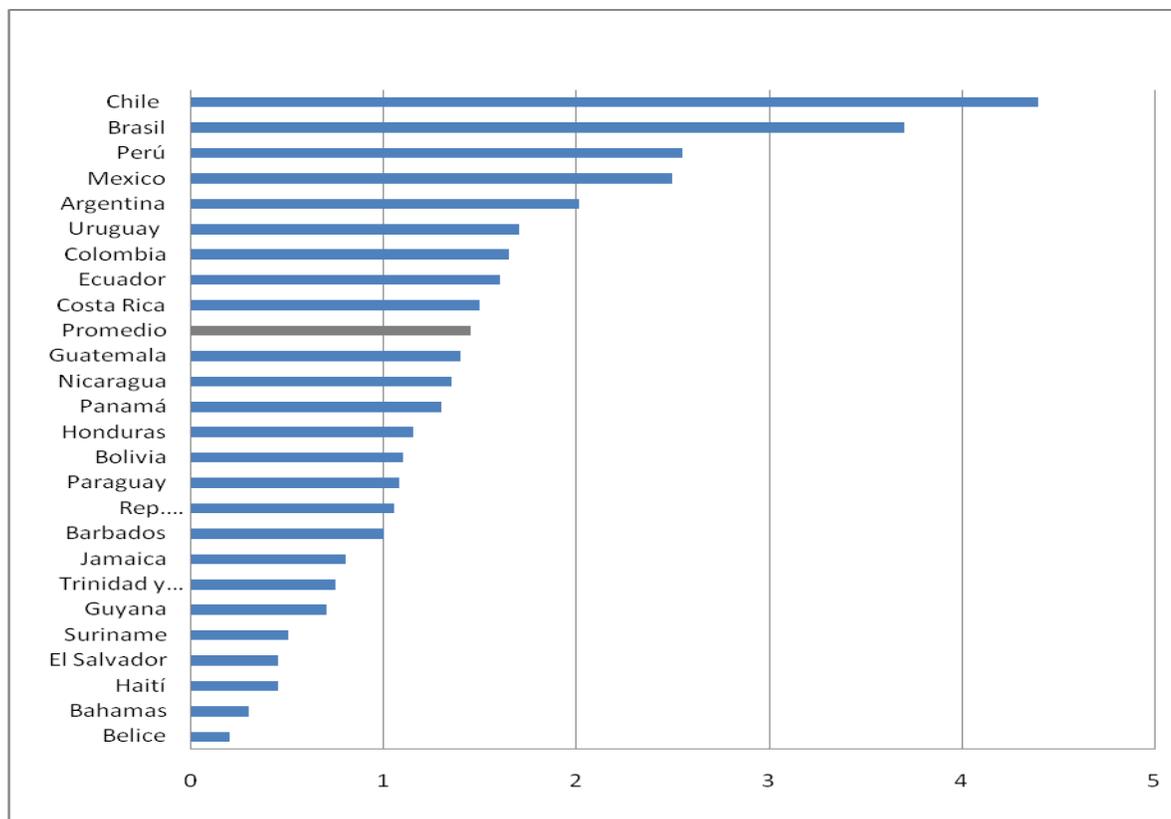


Fuente: López (2010)
Elaboración: Propia

El segundo índice, denominado Índice de Presupuesto por resultados (gráfico 2), refleja el esfuerzo de los países considerados en la adopción de sistemas, metodologías y normativa encaminados a alcanzar un verdadero presupuesto basado en resultados. En el gráfico, el Ecuador aparece más rezagado ubicándose en el octavo lugar y apenas por encima de la media latinoamericana.

Hay mucho trabajo aún por hacerse en el país y el reto precisamente está en el poder encaminar las acciones a la definición del marco normativo que maneja la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES- y a la metodología diseñada para la estructuración según el formato de los proyectos.

Gráfico 2: Índice de Presupuesto por Resultados (PpR) por países



Fuente: López (2010)

Elaboración: Propia

Al parecer en los últimos años, «muchos países latinoamericanos están incorporando a sus economías presupuestación por resultados, a fin de mejorar el manejo eficiente de los recursos escasos con los que cuentan (López, 2010, pág. 37). La relación de estos datos con la que se puede observar respecto a la planificación para el desarrollo es muy similar, encontrando a Ecuador dentro de los diez primeros puestos en ambos casos, lo cual permite vislumbrar el gran avance del manejo de la economía pública en este país en los últimos años.

Las consideraciones teóricas y conceptuales tratadas durante este primer capítulo, permiten conocer el contexto en el que esta propuesta de presupuestación plurianual se presenta y como, dentro del mencionado contexto, podría consolidarse la metodología de presupuestación plurianual en el Ecuador.

Capítulo 2: *Descripción de casos exitosos en la región en presupuestos plurianuales.*

La presupuestación plurianual no es un tema nuevo en el manejo presupuestario a nivel mundial, y tampoco en la región latinoamericana. Para Martirene (2007), «el factor común que se encuentra en la base de la decisión de manejar presupuestos plurianuales se halla en la percepción de que el período anual resulta insuficiente para una adecuada administración de los asuntos vinculados con las finanzas del Estado, en un contexto mundial altamente interdependiente que demanda que cada país le demuestre al resto del mundo que está en condiciones de controlarlas» (Martirene, 2007, pág. 57).

La escogencia de los casos exitosos en la región latinoamericana que a continuación se expondrán ha sido definida a partir de su relevancia y cercanía al caso ecuatoriano. La relevancia la ostentan los casos uruguayo y argentino, por ser los mejor consolidados y con más elementos metodológicos a ser tomados en cuenta por el Ecuador, por otro lado la afinidad se por ser todos países latinoamericanos, con un mismo idioma, orígenes similares, todos de renta media per cápita, y hasta cierto punto proximidad geográfica.

Adicionalmente, de una u otra forma cada uno de estos cuatro casos dan luces a la búsqueda de buenas prácticas para el Ecuador, sea que estas ya se estén llevando a cabo en el país o puedan ser adaptadas de manera exitosa en la metodología de presupuestación plurianual. En todos los casos «se podrá observar que no existe un modelo común, pero en general predomina la variante de que el Presupuesto Plurianual es indicativo y opera en la práctica como un complemento del Presupuesto anual, de carácter obligatorio» (Martirene, 2007, pág. 57).

A continuación, en la Tabla 1 se incluyen algunos países que presentan características importantes a considerar en el proceso de aprendizaje sobre la presupuestación plurianual.

TABLA 1: Experiencias internacionales en planificación presupuestaria plurianual

PAÍS	CARACTERIZACIÓN
Argentina	El presupuesto plurianual en Argentina tiene la característica de ser indicativo, lo cual implica que es elaborado y aprobado por el poder ejecutivo y se lo envía al poder legislativo con carácter informativo, tiene una duración de 3 años móviles, es decir, que se va actualizando cada año ampliando a un año más su vigencia.
Uruguay	El Presupuesto General abarca cinco años, que coincide con el periodo presidencial. De acuerdo a las normas vigentes en ese país, durante el año 2010, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley de presupuesto para el periodo fiscal 2011-2015. Transcurrido un año, se presentan al Congreso, además de la rendición de cuentas, una serie de modificaciones, las cuales están sujetas a su aprobación.
Costa Rica	En el presupuesto del año 2008 se presentaron por primera vez escenarios fiscales plurianuales, con diferentes proyecciones de gasto e ingresos para el Gobierno Central. Para el presupuestos 2010-2011 se presentó un documento anexo al Presupuesto denominado MARCO PRESUPUESTARIO DE MEDIANO PLAZO
Chile	A pesar de ser un país que no cuenta directamente con un presupuesto plurianual, maneja la metodología denominada " <i>Balance Estructural</i> ", que le permite al gobierno ajustar su presupuesto en el mediano plazo a ciertos condicionamientos de carácter fiscal, monetario y macroeconómico, de manera exitosa, convirtiéndose en un referente de disciplina presupuestaria en el mediano y largo plazo.
Reino unido	Desde el año 1980, existe un marco plurianual denominado Estrategia Financiera de Mediano Plazo, sobre el cual se realizan las proyecciones monetarias y fiscales. El modelo y los supuestos utilizados están abiertos al público. Las proyecciones son a tres años, tipo rotativo (una vez transcurrido el primer año se elimina y se agrega un nuevo tercer año).
Canadá	Comenzó con proyecciones a cinco años, para luego pasar a un régimen bianual. El cambio se dio porque existían muchos desvíos entre lo proyectado y lo realizado, además se había llegado a la conclusión de que un periodo tan largo aumentaba la incertidumbre en vez de reducirla.
Alemania	En el año 1969 la Ley de Principios Presupuestarios estableció la obligación al Gobierno Federal, como a cada uno de los gobiernos subnacionales, la realización de una planificación financiera quinquenal al margen del presupuesto plurianual.
Brasil	El presupuesto del Gobierno Federal, que tiene vigencia anual, está vinculado formalmente con el sistema de planificación que se concreta en un plan de cuatro años, conocido como Plano Brasil, el cual se aprueba por Ley al inicio de cada periodo presidencial. El instrumento que cumple el papel de puente entre el Plan y el Presupuesto anual, son las Directrices Presupuestarias, que es una ley que se aprueba para cada nuevo ejercicio fiscal.
Suecia	Suecia es un buen ejemplo del modelo que ha tratado de difundir las oficinas técnicas de la OCDE en las últimas décadas, en especial en el continente europeo. Contiene un marco presupuestario plurianual a tres años, rotativo, siendo el primero el nuevo presupuesto anual. Este marco presupuestario es decidido por el Parlamento. Los montos que se aprueban son nominales, por lo que no están ajustados por inflación, y si bien constituyen una guía que no tiene carácter legal, es considerado como un fuerte compromiso en mantenerlo por parte del Gobierno central.
Australia	En Australia el proceso de reforma tiene un hito en el año 1984, con el lanzamiento del Programa de Mejoramiento de Administración Financiera. En Australia se establecen metas fiscales indicativas para los próximos tres años, a nivel de programa. Cada presupuesto anual presenta estimaciones provisionales para el año financiero inmediato y para cada uno de los tres siguientes años.

Fuente: Martirene (2007).

Elaboración: Propia.

Del grupo anterior, se ha seleccionado a Uruguay, Argentina, Costa Rica y Chile, a fin de describir de manera más detallada sus experiencias sobre la presupuestación plurianual.

2.1 El caso uruguayo: Referente latinoamericano con su “Presupuesto quinquenal”.

El primer caso a ser examinado como experiencia exitosa en el presente documento es el uruguayo, y esto se debe a una razón fundamental: la *consolidación del proceso*, factor confirmado por Martner cuando dice que «en América Latina, el caso más extremo es el uruguayo, donde existen presupuestos quinquenales desde los años sesenta» (Martner, 2008, pág. 12).

El presupuesto plurianual surge en el Uruguay con la Constitución de 1967, la cual en su artículo 214 estipula que «el Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los primeros 6 meses del ejercicio de su mandato» (Constitución de Uruguay, 1967). Esto denota que el presupuesto es plurianual, tiene un período de duración de 5 años, es obligatorio y entra en vigencia a partir de la aprobación parlamentaria. Algunas de las razones por las que se impulsó la utilización de presupuestos plurianuales en Uruguay fueron la disciplina fiscal (respecto a déficits, endeudamiento, crecimiento de gastos, etc.), el planteamiento de planes y programas que exceden el ejercicio fiscal a fin de poder consolidar, en términos presupuestales, los planes de gobierno para el mediano plazo, facilitar la orientación del presupuesto por y para resultados, entre otros.

En todos los años de vigencia, desde los años sesenta, la presupuestación plurianual no ha tenido un comportamiento lineal y libre de falencias. Desde sus inicios, el presupuesto plurianual en Uruguay ha buscado tener programas, objetivos y metas, pero con escasa vinculación a la planificación a excepción del nivel global de programa; deficiente cuantificación de metas y definición de indicadores; similitud de los programas a las instituciones; y, en gastos corrientes, se repetía el primer año para los años siguientes. «El tipo de presupuesto que emerge a mediados de los ochenta, y que aún se conserva, es un típico presupuesto tradicional con todas sus restricciones, que utiliza denominaciones de presupuesto por programa de acuerdo a lo requerido por las normas constitucionales» (Bonney, 2006, pág. 155). A continuación, se describirá de forma general las características más relevantes de la metodología de presupuestación plurianual en el Uruguay para el presente estudio, destacándose el orden bien establecido en sus etapas de formulación, ejecución y evaluación.

La propuesta de presupuesto plurianual consta de dos partes: el denominado articulado por un lado, y el planillado por el otro. Según explica Bonney (2006), «el articulado refiere al conjunto de disposiciones legales que se proponen al Poder Legislativo;

mientras que el planillado es un extenso detalle de asignaciones presupuestarias¹⁰ discriminados por incisos, programas, unidades ejecutoras, y principales rubros, es decir las asignaciones categorizadas según el clasificador presupuestario» (Bonneyoy, 2006, pág. 158). Ambas agrupaciones son sometidas al escrutinio parlamentario con el propósito de analizar los montos asignados a las distintas entidades.

En este punto, es importante mencionar que cada año, el presupuesto plurianual es evaluado mediante el mecanismo denominado “Rendición de Cuentas” -RC¹¹-. Estas, según el artículo 214 de la Constitución Nacional, serán presentadas de manera obligatoria al Poder Legislativo, pudiendo el Poder Ejecutivo proponer modificaciones al monto global de gastos o recursos y crear, suprimir o modificar programas (Constitución de Uruguay, 1967). El Poder Ejecutivo -PE- debe rendir cuentas al Poder Legislativo -PL- de lo actuado en el ejercicio anterior y puede introducir modificaciones para el ejercicio en curso o los siguientes. El PL no puede aprobar presupuestos, 12 meses antes de las elecciones nacionales, por lo que el último año de Gobierno, el PE no puede proponer modificaciones.

El presupuesto es elaborado con valores del primero de enero del primer año de Gobierno (las modificaciones contenidas en la RC se presupuestan a valores de primero de enero del año en que se presenta la RC). No se hacen proyecciones de la inflación, solo del crecimiento real de la economía¹², en base a estimaciones macro (tanto para ingresos como para gastos). La Ley de Presupuesto y de RC establece mecanismos de ajuste de las asignaciones presupuestarias¹³.

Continuando con el proceso de presupuestación plurianual, «el documento presupuestario es discutido en la Comisión de Hacienda y Presupuesto integradas, pero es

¹⁰ En el Uruguay, a las asignaciones presupuestarias se las conoce como *créditos presupuestales*.

¹¹ La Rendición de Cuentas en el Uruguay se entiende como el presupuesto plurianual actualizado cada año, el cual tiene también fuerza de ley nacional, al igual que el presupuesto plurianual inicial.

¹² Se considera que la inflación distorsiona los cálculos de crecimiento neto de la economía, por lo que no es incorporada en las estimaciones para el presupuesto plurianual en el Uruguay, es decir, el presupuesto plurianual se construye a precios constantes del primero de enero del primer año de gobierno.

¹³ Las asignaciones presupuestarias (llamados créditos en el Uruguay), constituirán créditos abiertos para realizar los gastos. Los gastos no ejecutados al cierre del ejercicio, quedarán sin valor ni efecto alguno (ejercicio financiero: 1° de enero a 31 de diciembre). Las asignaciones no podrán destinarse a finalidad u objeto que no sean los enunciados en la asignación presupuestaria (hay excepciones por normativa de trasposiciones).

importante destacar que el análisis se centra principalmente en los artículos de la ley y no tanto en las cifras o en los anexos presentados por el Poder Ejecutivo» (Umansky, 2006, pág. 39). En realidad, el presupuesto cobra importancia únicamente en el primer año, ya que la práctica ha demostrado que en los siguientes años este no es relevante para el congreso, salvo en las RC.

Si bien el presupuesto quinquenal del Uruguay es un ejemplo de presupuestación plurianual, este país aún tiene muchos retos por superar en materia presupuestal. Bonnefoy (2006) menciona que es deseable que la legislatura debata y analice las políticas de mediano plazo de la misma manera que lo hace con el Presupuesto, para lo cual debería presentarse por parte del PE un plan estratégico de mediano plazo de manera que previamente a la discusión del presupuesto pudiera discutirse la política que lo sostiene, así mismo. Por otra parte, Umansky (2006) menciona que debería tenerse efectivamente un presupuesto por programas, que no sea solamente nominal, además menciona que la detección de desviaciones entre lo programado y lo ejecutado debería ser más concreta y que el país debería seguir la tendencia internacional acerca de la puesta en marcha de buenas prácticas en materia de transparencia.

Como conclusión al caso del presupuesto quinquenal uruguayo, Umansky (2006) menciona que «si bien el país tiene un presupuesto quinquenal, la realidad indica que éste opera como la sumatoria de cinco presupuestos anuales: una vez establecida las cifras del primer año, los años posteriores se limitan a ajustar los montos originales sin replantear un verdadero análisis» (Umansky, 2006, pág. 39). Como se puede notar, en este caso existe un esfuerzo por perfeccionar un sistema de presupuestación plurianual pero existen también temas pendientes de resolver. En efecto, «si bien el presupuesto se expone con la estimación de los créditos por cinco años, esta proyección es mecánica e incremental y no expone los supuestos y fundamentos de las políticas en que se basan y el posible impacto en el período presentado» (Umansky, 2006, pág. 50).

Se considera que el caso uruguayo aporta elementos importantes a la metodología propuesta para el caso de presupuestos plurianuales en el Ecuador. Las principales diferencias se explican en que mientras en el Uruguay el presupuesto plurianual es

obligatorio y con años fijos durante el mandato presidencial, en el Ecuador no es obligatorio, es cuatrianual y con lapsos móviles.

2.2 El caso argentino: La necesidad de presupuestar plurianualmente.

Hablar de la presupuestación en Argentina, sin mencionar la fuerte crisis que experimentó este país a inicios de la década pasada es muy difícil. Para Martirene (2006), se considera *tardía*¹⁴ la implementación del Presupuesto Plurianual, y la mención de “tardía” es en relación a que se habría podido evitar hasta cierto punto la crisis de inicios de siglo, ya que habría sido más útil desarrollarlo como una herramienta complementaria del Presupuesto anual, desde el principio de la reforma neoliberal que se consolidó a inicio de los noventa, debido a que en esos primeros años se tomaron medidas estructurales con efectos fiscales permanentes, que precisaban, como requisito previo, analizar las proyecciones plurianuales de la cuenta de ahorro-inversión-financiamiento del Sector Público.

El mismo Martirene (2006) afirma que el Presupuesto Plurianual se comenzó a elaborar con un horizonte de tres años, recién en el año 1998, integrándose al cuerpo normativo de la administración financiera pública hacia fines del año 1999 con la sanción de la Ley N° 25.152, de solvencia fiscal. Tanto esta ley, como la introducción de este instrumento de programación, «fueron la resultante de la necesidad de hacer más predecible la gestión presupuestaria del gobierno, comprometiéndose, por ejemplo, a respetar un sendero de metas fiscales plurianuales que convergían al equilibrio, frente a la creciente vulnerabilidad de la situación fiscal» (Martirene, 2006, pág. 41). A continuación se describirá, de manera sucinta, el proceso de presupuestación plurianual que actualmente maneja el gobierno argentino.

14 «La crisis política y económica que se precipitó en Argentina entre los meses de diciembre del año 2001 y enero del año siguiente, tuvo diferentes causas, cuya identificación, gravitación y entrelazamiento es todavía de difícil explicación. Sin embargo, surge con claridad que un factor desencadenante fue la cuestión fiscal» (Martirene, 2006, pág. 7). En palabras sencillas, se volvió inmanejable el tipo de cambio respecto al dólar, que se sostenía con un “virtual” uno a uno”, es decir, que cada peso argentino equivalía a un dólar americano, situación insostenible luego de una fuga de capitales de más de 80 mil millones de dólares en los últimos años, que estalló con la medida del gobierno denominada “corralito”, que prohibió el seguir sacando dólares de la economía argentina, desencadenando la crisis mencionada.

En Argentina, y como un asunto que debería ser transversal en todas las metodologías de presupuestación plurianual, se busca una estrecha relación, en primer lugar, del presupuesto plurianual con el presupuesto del primer año, y en segundo lugar, con el plan nacional de desarrollo definido por el presidente de la República entrante al inicio de su período de gobierno. En este contexto, «la elaboración de un Presupuesto Plurianual debe hacerse de un modo participativo a fin de que se lleguen a acuerdos interinstitucionales en función de las prioridades que se establezcan desde los órganos que asumen la función de coordinación, que en Argentina le corresponde al Jefe de Gabinete de Ministros o Ministro Coordinador, que reporta al Presidente de la Nación y ejerce la administración general de los asuntos públicos» (Martirene, 2007, pág. 32).

Este primer paso denominado programación, «se lo elabora desde dos planos institucionales, uno que se desarrolla dentro del ámbito de los órganos rectores de planificación y presupuesto, que actúan en función de directivas emanadas de la presidencia, y otro, que tiene su epicentro en las instituciones ejecutoras» (Martirene, 2007, pág. 38). Se trata de un trabajo mancomunado y articulado en todo momento, que se realiza con lineamientos transversales de política pública definida por el gobierno y que responde a su plan de desarrollo.

«Los órganos rectores están a cargo de sistematizar y formular los marcos programático y fiscal, los cuales una vez aprobados por la instancia superior del gobierno, son comunicados a las instituciones para que inicien un proceso de elaboración de los anteproyectos presupuestarios anual y plurianual acotado por los límites financieros que forman parte del marco fiscal» (Martirene, 2007, pág. 38). Se entiende que las instituciones rectoras de cada sector manejan políticas y lineamientos de mediano y largo plazo, que son alcanzados y concretizados mediante la implementación de actividades que por lo general, sobrepasan el año fiscal y que encuentran en el presupuesto su cristalización.

La consolidación de la programación, descrita por Martirene (2007), se presenta a continuación:

«Las instituciones, en base a dichas pautas y al plan estratégico institucional actualizado, proceden a confeccionar sus anteproyectos, primero el anual y luego el plurianual, incluyendo, además, si así lo considerasen, sus requerimientos de gastos adicionales. Las autoridades rectoras de presupuesto reciben, luego, ambos anteproyectos, los revisan y validan en función de los lineamientos preestablecidos y luego preparan sus recomendaciones sobre los requerimientos adicionales de gastos, con el fin de que el gabinete de ministros realice la discusión previa a la decisión del Presidente de la Nación sobre el proyecto de ley de presupuesto anual. Aprobado éste y remitido al Congreso, la autoridad fiscal procederá a dar los últimos cambios al proyecto de Presupuesto Plurianual, el cual deberá ser adecuado al proyecto de ley. Terminada esta tarea de compatibilización, el documento plurianual será elevado para la consideración y aprobación del Presidente, el cual, si lo aprueba, dispondrá la remisión al Congreso. El proceso antes resumido debería desarrollarse entre febrero y septiembre de cada año, suponiendo que la remisión del Presupuesto Plurianual al Congreso se realiza antes de comenzar el mes de octubre, en simultáneo o algunos días después del envío del proyecto de ley de presupuesto anual» (Martirene, 2007, pág. 38).

El segundo paso definido en este proceso de presupuestación plurianual, en el caso de Argentina, al tratarse de un presupuesto plurianual indicativo, se considera procedente que sea «el titular del Ejecutivo quien lo apruebe, con la condición de que luego lo remita a título informativo al Poder Legislativo, resaltando el hecho de que es previamente validado por el Jefe de Gabinete de Ministros» (Martirene, 2007, pág. 24).

Un tercer paso general es la actualización del Presupuesto Plurianual, que a diferencia del presupuesto anual, que debe tener un registro exacto de la asignación original en las partidas y de las modificaciones a estas, lo que requiere es «mantener hasta su finalización su condición de ser un instrumento que muestra los grandes números y realizaciones de las cuentas gubernamentales y por lo tanto no debe ser modificado a causa de los cambios que no modifican sustancialmente el perfil de dichas cuentas» (Martirene, 2007, pág. 54). Como menciona Martirene (2007), «la vida útil de este documento termina cuando se aprueba el nuevo Presupuesto Plurianual», el cual se maneja en el caso argentino con años móviles, es decir, cada año vencido se alarga en un año más la frontera de la plurianualidad del presupuesto.

El cuarto paso definido en la metodología argentina es la ejecución. No hay necesidad de llevar un registro de ejecución teniendo ya la información del presupuesto anual, «por consiguiente, en la medida que empiece a cumplirse el período plurianual, siempre habrá una parte ejecutada y otra por ejecutar, en donde la primera será la misma para ambos instrumentos» (Martirene, 2007, pág. 54); todo desvío entre lo programado y lo ejecutado, luego de transcurrido el primer año, Martirene (2007) menciona debe mostrarse, especificándolo dentro del propio documento aprobatorio del nuevo Presupuesto Plurianual.

Finalmente, el último paso es la evaluación, que se la puede realizar «ampliando el alcance del sistema de evaluación del presupuesto anual, incorporándole la información de carácter plurianual, pese a que, como sucede con la ejecución, haya zonas comunes o de superposición entre el presupuesto anual y el plurianual» (Martirene, 2007, pág. 54).

El proceso de presupuestación plurianual en Argentina, como se ha podido observar durante este breve recorrido, es un circuito infinito, que tiene la ventaja de mantener líneas comunes a través del tiempo, pero también puede presentar desventajas tales como el “arrastrar” problemas y deficiencias a través del tiempo, que sean difíciles de superar por la lógica de “traslape anual”.

El caso argentino es el que más similitudes tiene con el ecuatoriano, desde el punto de vista metodológico. Ambos comparten el concepto de “años móviles”, diferenciando que en Argentina es de tres años, mientras en el Ecuador son cuatro años; otra similitud es la “no obligatoriedad” que actualmente se manejan en ambos países. El Ecuador podría tomar ciertos aportes conceptuales y metodológicos del caso argentino, a fin de consolidar la presupuestación plurianual de sus instituciones públicas.

2.3 El caso costarricense: Innovación para la vinculación Plan – Presupuesto.

El caso costarricense ha sido considerado para el análisis en este estudio, debido a que se trata de una experiencia exitosa en la búsqueda compartida con muchos países de la región por vincular, de manera ordenada y con resultados tangibles, la planificación nacional y el presupuesto. «La experiencia de Costa Rica se caracteriza por una larga

tradición de planificación normativa,¹⁵ pero la crisis de los organismos responsables de la planificación de los noventa afectó al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), de manera que la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) ha tendido a través del tiempo a mostrar una creciente desarticulación del ciclo presupuestario» (Bonney, 2006, pág. 13); sin embargo, es evidente la evolución que en los últimos años ha tenido el proceso de planificación en el país.

Para explicar de una manera sencilla el modelo de presupuestación plurianual de Costa Rica, se debe tener en cuenta su experiencia en el campo de la planificación nacional, lo cual se ha visto plasmado a lo largo de décadas en planes de desarrollo consistentes, que han traído resultados positivos a la economía nacional, fruto de lo cual es considerada la primera de Centroamérica¹⁶ junto a la panameña, con cerca de USD \$9.500 per cápita. En adición a este factor, hay que tomar en cuenta que en los últimos años ha comenzado a utilizar lo que se ha denominado un «Modelo de Proyección Macroeconómica, que procura ser una herramienta de consistencia entre las diferentes variables asociadas de su economía, de modo de poder contar con un marco de análisis al momento de generar escenarios fiscales plurianuales y políticas de largo alcance» (Pi, 2008, pág. 14).

Para entender de mejor manera el proceso que ha seguido a lo largo de estos últimos años el caso costarricense en relación a la presupuestación plurianual y su vinculación de esta a la planificación de mediano plazo, se hará un recuento de los hitos más importantes. Según establece el artículo 176 de la Constitución Política de Costa Rica, que data de 1949, «el presupuesto de la República comprende todos los ingresos probables y gastos autorizados durante el año económico, es decir se ubica dentro de una *perspectiva anual*» (MinHac, 2009, pág. 10), sin embargo la práctica costarricense de los últimos años ha tenido con un enfoque de mediano plazo, con el denominado *marco presupuestario*¹⁷.

¹⁵ La Ley de Planificación Nacional se dictó en 1963, siendo la Oficina de Planificación responsable de preparar e impulsar programas económicos generales y procurar la mayor eficiencia en los servicios prestados por la Administración Pública.

¹⁶ <http://datos.bancomundial.org/pais/costa-rica>

¹⁷ El *marco presupuestario de mediano plazo* se define como un marco que regula la formulación e implementación de políticas fiscales de mediano plazo plurianuales de los responsables políticos, cuyo objetivo es promover la disciplina fiscal y abordar las vulnerabilidades fiscales mediante una mayor

Esto se explica por la promulgación de la Ley 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en el 2001, la cual permitió reposicionar el tema de la planificación y su vinculación con el presupuesto, al establecer que «Todo presupuesto público debe responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo y el Plan Nacional de Desarrollo los orientará» (Bonnetoy, 2006, pág. 13).

El mismo Bonnetoy (2006) menciona que «para cumplir con lo señalado en la nueva ley, a partir del 2002 se generó un trabajo de coordinación interinstitucional entre MIDEPLAN, el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República y que producto de esta labor se gestó una metodología común que tiene por objeto conectar el PND, los Planes Anuales Operativos de las instituciones y sus respectivos Presupuestos. Estos planes se deben formular en un horizonte de mediano y largo plazo, de forma tal que se pueda determinar su impacto sobre las finanzas públicas» (Bonnetoy, 2006, pág. 13).

«Desde al año 2007, el Ministerio de Hacienda ha venido incursionando en la temática de programación de mediano plazo mediante el desarrollo de un Modelo de Prospección Macroeconómica, herramienta de consistencia entre las diferentes variables asociadas de la economía costarricense, para poder contar con un marco de análisis al momento de generar escenarios indicativos fiscales plurianuales» (MinHac, 2009, pág. 1). El desarrollo de esta metodología es visto como un primer paso para a futuro contar con un presupuesto plurianual de carácter obligatorio y no solamente referencial como es el actual. La herramienta de prospección económica en Costa Rica considera variables macroeconómicas como el PIB, la tasa de inflación, tasa de desempleo, ingresos, egresos, entre otros.

El ejercicio de cálculo considera en un primer momento, por parte del gobierno central, la proyección de las variables que fueron enunciadas en líneas anteriores, y en un

transparencia, una responsabilidad más fuerte y una perspectiva a mediano plazo más acentuada (MinHac, 2009, pág. 10).

segundo momento, «la metodología aplicada para establecer la vinculación con el PND, consiste en que las instituciones realicen un análisis para relacionar la producción final con los objetivos de las acciones estratégicas contenidas en el PND; sin embargo, es importante anotar que el ejercicio no ha estado exento de dificultades, a pesar que las distintas matrices vinculan en forma explícita los recursos financieros con cada uno de los productos finales, acciones estratégicas y políticas» (Bonney, 2006, pág. 13).

Toda la metodología planteada y consensuada por los diferentes organismos del sector público costarricense fue puesta en marcha en el presupuesto del año 2008, en donde «se presentaron por primera vez escenarios fiscales plurianuales con diferentes proyecciones de gasto e ingresos para el Gobierno Central, asimismo, en el proyecto de presupuesto 2009 se presentó una actualización de los escenarios presupuestarios prospectivos de ingresos y gastos fiscales, presentados en el año 2008 y se incorporan proyecciones para el año 2012» (MinHac, 2009, pág. 1).

Los casos de Costa Rica y el Ecuador tienen similitud en la vinculación existente entre el Plan y el Presupuesto. Sin embargo, este ejercicio en el país centroamericano se encuentra ya bastante consolidado, con la alineación de los presupuestos institucionales al PND mediante programas presupuestarios y el enfoque de la presupuestación al mediano plazo; en cambio, en el Ecuador se puede señalar al 2014 como año de consolidación de la implementación de la primera fase de programación presupuestaria.

2.4 El caso chileno: La metodología del “Balance Estructural”.

Chile no tiene definida una metodología de presupuestación plurianual, ni tampoco existe una institucionalidad sólida en temas de planificación gubernamental. A diferencia en el Ecuador se ha avanzado en este tema con instrumentos de planificación y el PNBV.

Es importante recordar que Chile es un país que por décadas, y más específicamente desde 1973 con la dictadura del General Augusto Pinochet, ha manejado una política económica ortodoxa, y por lo general este tipo de países no poseen estructuras de

planificación significativas, dejando esta tarea en manos del Ministerio de Economía y Finanzas, dándole una mayor importancia a la definición de las políticas macroeconómicas de largo alcance. Sin embargo, «la regla macro-fiscal de superávit estructural es un poderoso instrumento para fijar el marco macroeconómico que determina las decisiones presupuestarias, lo cual muestra que la continuidad de las políticas públicas no tiene necesariamente una relación directa con el desarrollo de Instituciones formales de planificación» (Bonney, 2006, pág. 4).

La rigurosidad económica que ha implementado Chile tiene varias décadas; define los lineamientos que, en política económica, se seguirán a futuro. Es por esto que «desde el año 2001¹⁸, la política fiscal chilena se ha basado en el concepto de balance estructural del Gobierno Central Consolidado, la cual tiene como foco una mirada de mediano plazo, a diferencia del análisis tradicional basado principalmente en el balance efectivo, el cual da cuenta más bien de un análisis coyuntural» (Larraín, 2011, pág. 5).

Larraín (2011) explica que «la Política de Balance Estructural consiste en estimar los ingresos del Gobierno Central ajustándolos por el ciclo económico y, consecuentemente, autorizar un gasto público consistente con dichos ingresos. Con esto, se busca eliminar el comportamiento tradicionalmente pro cíclico de la política fiscal, situación aún observada en muchos países» (Larraín, 2011, pág. 5). La idea es justamente evitar que los ciclos económicos afecten de manera considerable el bienestar de la población, buscando “achatar” las curvas de auge y depresión que los ciclos traen consigo.

Ahora, para comprender mejor de donde surge la idea de manejar un balance estructural en la economía chilena, es importante saber que «una política precursora de la regla de balance estructural en Chile fue el fondo de compensación del precio del cobre, la cual estipulaba por ley que el gobierno debía ahorrar o desahorrar parte de los ingresos de Codelco (1985-2006), lo que implicó la incorporación de una suerte de ajuste cíclico a uno de los componentes más importantes de los ingresos fiscales, pero corrigiendo

¹⁸Fue la Ley de Presupuestos del Sector Público en el 2001 la que en Chile permitió contar con la metodología de Balance estructural de manera formal.

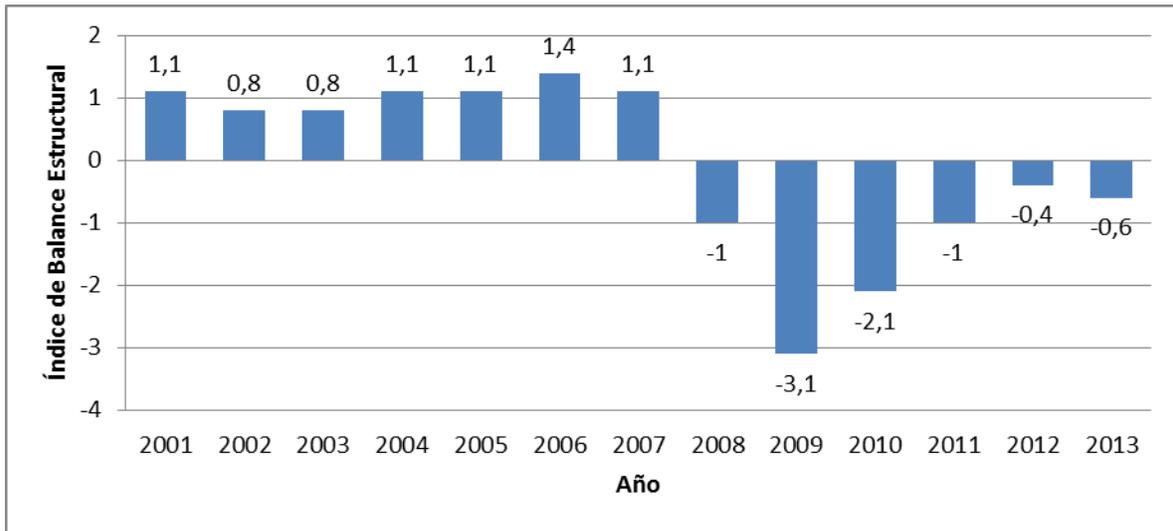
imperfectamente el ciclo, pues se basaba en regular el financiamiento de la política fiscal en lugar de anclarla a una meta dada» (Larraín, 2011, pág. 7).

Respecto al tema que atañe a la presupuestación plurianual, la idea fuerza u objetivo principal de la política de Balance Estructural está vinculada y «se traduce en ahorros en tiempos de expansión de la actividad económica, cuando se reciben ingresos mayores por causa del ciclo, precisamente para poder gastarlos ya sea cuando la economía se contrae, y los ingresos fiscales caen, o cuando se enfrentan coyunturas que hacen que las necesidades de gasto aumenten» (Larraín, 2011, pág. 5), presentándose en una forma de estimación plurianual exitosa, por el lado de los ingresos. Este es un pensamiento prospectivo, que apunta al futuro de las decisiones, es por esto que aunque no se lo considera como un presupuesto plurianual, se lo ha definido como una metodología apropiada para la estimación de ingresos y egresos acorde a políticas definidas, en escenarios propuestos, lo cual implica establecer una meta de balance estructural como porcentaje del PIB para cada año y con esta referencia se determina el nivel de gasto con que se elabora la Ley de Presupuestos del Sector Público ¹⁹.

La metodología claramente considera los ingresos “reales” y los diferencia de los “coyunturales”, es decir, aquellos que no afectan a la estructura económica de generación de excedentes basados en la productividad de la economía. A continuación se observará cual ha sido la evolución de este indicador macroeconómico en Chile en los últimos años:

¹⁹ La misma metodología aclara, en cambio, si por ejemplo, «el PIB se ubica por sobre la tendencia (la brecha sería negativa), los ingresos efectivos serían mayores que los explicados por el crecimiento del PIB de tendencia, en cuyo caso el ajuste cíclico sería positivo, con lo cual, si el aumento de la recaudación se explica por un dinamismo de la demanda interna por sobre el crecimiento del PIB, estos ingresos adicionales no se ajustan cíclicamente y se traducen directamente en mayores ingresos estructurales» (DIPRES, 2014, pág. 7).

Gráfico 3: Evolución del Balance Estructural 2001-2013*(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda de Chile (2013).

Elaboración: Propia

Claramente, se observa que hasta el año 2007 se mantuvo un adecuado balance estructural de un dígito respecto al PIB, entendiéndose esto como un “superávit” estructural de ingresos, mientras que a partir del año 2008 este indicador experimentó una caída considerable, empezando a recuperarse desde el 2010, sin dejar de ser negativo hasta la fecha. Estas medidas también se vieron reflejadas en la calidad del gasto público en el país austral, que vio mejorar significativamente su calificación a nivel mundial.

«El escenario contempla que los ingresos totales alcancen \$34.866.973 millones en 2017, lo que implica un crecimiento promedio de 4,2% en el período 2015-2017. Por su parte, en línea con los crecimientos proyectados del PIB de tendencia y dado el supuesto de que tanto el precio de referencia del cobre como del molibdeno se mantienen fijos, se espera que los ingresos cíclicamente ajustados alcancen un crecimiento promedio de 4,6% en el período 2015-2017» (DIPRES, 2013, pág. 14).

La metodología chilena del balance estructural se asemeja, en el caso ecuatoriano, a la contenida en la Ley responsabilidad, estabilización y transparencia fiscal, que en su artículo 3 se refiere al Balance fiscal, el cual ponía el límite de incremento anual al gasto primario del gobierno en un 3,5%, así como la condición de que el déficit resultante se

reduzca en un 0,2% del PIB hasta llegar a cero (Congreso, 2002). Esta ley actualmente ya no está en vigencia en el Ecuador, pero se hace mención a ella como la referencia más cercana al mecanismo del país austral.

De esta forma, se ha podido realizar un breve repaso por cuatro de las más representativas experiencias regionales en lo que respecta a presupuestación plurianual. En un esfuerzo por sistematizar la información contenida de manera comparativa, en relación a estos cuatro casos trabajados, se ha elaborado la Tabla 2, que contiene los aspectos más importantes y sobre salientes de estos países y sus buenas prácticas en presupuestación plurianual, como se ilustra a continuación:

Tabla 2: *Comparativo de los 4 casos exitosos en presupuesto plurianual*

	URUGUAY	ARGENTINA	COSTA RICA	CHILE
FECHA DE INICIO	1967	1998	2007	2001
PERIODICIDAD	5 AÑOS	3 AÑOS	4 AÑOS	5 AÑOS
AÑOS MÓVILES	NO	SI	SI	SI
NORMATIVA	Constitución Nacional de 1967	Ley N° 25.152, de solvencia fiscal (1999)	Ley 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (2001)	Ley de Presupuestos del Sector Público (2001)
OBLIGATORIEDAD	SI	NO	NO	NO
VINCULO OBLIGATORIO ENTRE PLAN Y PRESUPUESTO	SI	NO	SI	NO
INSTANCIAS INVOLUCRADAS	Oficina de Planeación y Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en general.	Ministro Coordinador, el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en general.	MIDEPLAN, el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República, el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en general.	La DIPRES, el Ministerio de Desarrollo Social, el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en general.
CARACTERÍSTICA FUNDAMENTAL	El Presupuesto Plurianual es de carácter obligatorio y rige durante el período presidencia, siendo de carácter obligatorio.	Presenta años móviles claramente definidos, es un modelo que aún se encuentra a prueba, pero que podría ser el más compatible con el ecuatoriano.	Es de uso reciente, y tiene como principal característica su fuerte vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo.	Se basa en la metodología llamada "Balance estructural", No se trata de presupuesto plurianual, sino más bien de un marco fiscal de mediano plazo.

Fuente: ILPES- CEPAL

Elaboración: Propia.

Capítulo 3: *Presupuestar más allá del período fiscal “¿Es posible?”, reflexiones para el caso ecuatoriano*

En los últimos años, el Ecuador ha vivido un cambio sin precedentes en los ámbitos político, económico y social. Este cambio ha permitido una transformación en la forma de concebir la construcción de los presupuestos públicos, tanto a nivel central como local. El presente capítulo pretende analizar la experiencia ecuatoriana en la elaboración de un presupuesto plurianual y verificar el punto de madurez que ha alcanzado el país, respecto a delinear su Presupuesto General del Estado con alcance multianual.

3.1 La histórica práctica anualizada e incrementalista: En búsqueda de nuevos aires para el presupuesto

En el presente capítulo se profundizará más allá de la teoría de los presupuestos plurianuales, y se examinarán las prácticas en el día a día respecto a su aplicación en el Ecuador.

Al comenzar a escudriñar el actual sistema presupuestario en el país, se observa una primera falencia puntual que es la ausencia de una perspectiva plurianual en la presupuestación. Se hace necesaria la revisión de los aportes académicos y técnicos sobre el tema que en los últimos años se han elaborado. Un mensaje claro al respecto es que «el Ecuador ha fracasado sistemáticamente en imponer políticas económicas y fiscales consistentes en el largo plazo» (Bustamante, 2006, pág. 103), y esta es una deficiencia que se refleja en el presupuesto como instrumento de concretización de la política pública en el mediano y largo plazo. Sin un soporte real para de forma tangible materializar la política pública, que por naturaleza tiene un carácter plurianual, será muy difícil evaluar y cuantificar su impacto.

Además, la falta de visión de mediano y largo plazo en la presupuestación es un problema. «En particular, no basta con concentrarse en los avatares de la discusión sobre tal o cual presupuesto anual, sino que es preciso mirar el proceso de toma de decisiones sobre los fondos estatales como una resultante histórica» (Bustamante, 2006, pág. 114). Los

presupuestos anuales en el país son el resultado de una estructura de poderes y acuerdos tácitos con décadas de amalgamiento y traslape de acciones y decisiones presupuestales que deben ser “respetadas” por el sistema y el gobierno de turno.

El círculo vicioso que genera el responder a compromisos políticos es una práctica poco eficiente y que en vez de aportar al progreso y desarrollo del país, lo que hace es desgastar y malgastar el escaso erario público. La lógica que tiene esta práctica maneja el concepto de “presupuesto preasignado” como «un mecanismo mediante el cual los muertos (“momias”) obligan a los vivos a buscar incansablemente nuevas fuentes de financiamiento y, al mismo tiempo, los protegen de las consecuencias de sus actos inmediatos (anuales) en la asignación o compromiso de gastos en el margen» (Bustamante, 2006, pág. 116).

«En el Ecuador, los GADs cuentan con un porcentaje fijo de los ingresos públicos como mandato constitucional²⁰. Los artículos 270 al 274 establecen los mecanismos para la asignación de estos recursos, entre los cuales está que los GADs participarán de al menos el 15% de los ingresos permanentes y del mínimo el 5% de los no permanentes, que se distribuyen sobre la base de indicadores como la tasa de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de cada GAD (Constitución, 2008 y COOTAD, 2010). Esta regla legal, si no se evalúa periódicamente a la gestión y el uso de los recursos asignados podría limitar las decisiones de política y de inversión pública.

Por otro lado, para tener una idea más clara de las restricciones presupuestarias, se ha tomado como referencia en la Tabla 3 el desglose del gasto a nivel de grupo del PGE del año 2014. Si se suman los rubros correspondientes a gasto corriente (51, 53, 56, 57 y 58), y si se añaden las de transferencia de capital (88), la amortización de la deuda (96) y otros pasivos (99), da un total de USD\$ 27,51 mil millones, es decir, el 80% del presupuesto corresponde a gastos permanentes.

²⁰ Según el artículo 298 de la Constitución de la República del Ecuador, «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» (Constitución, 2008).

Tabla 3: Presupuesto General del Estado - Consolidado por grupo de gasto 2014
(US dólares)

GRUPO	PROFORMA
510000 - GASTOS EN PERSONAL	8.433.465.986,67
530000 - BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	8.493.396.482,99
560000 - GASTOS FINANCIEROS	1.006.741.088,33
570000 - OTROS GASTOS CORRIENTES	188.198.844,82
580000 - TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES	2.550.040.227,91
710000 - GASTOS EN PERSONAL PARA INVERSIÓN	232.398.496,77
730000 - BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSIÓN	2.497.674.724,90
750000 - OBRAS PÚBLICAS	1.931.013.808,41
770000 - OTROS GASTOS DE INVERSIÓN	61.551.358,44
780000 - TRANSFERENCIAS Y DONACIONES PARA INVERSIÓN	1.333.714.814,38
840000 - BIENES DE LARGA DURACIÓN	710.783.785,27
870000 - INVERSIONES FINANCIERAS	20.905.539,48
880000 - TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL	3.817.873.547,41
960000 - AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA	2.538.582.928,34
990000 - OTROS PASIVOS	484.295.376,25
TOTAL	34.300.637.010,37

Fuente: Ministerio de Finanzas (2014)

Elaboración: Propia

Precisamente una solución a este fenómeno sería el poder concretar, en lo que corresponda, metodologías de asignación presupuestaria con base en resultados y no en “compromisos” adquiridos a lo largo del tiempo. «Si bien el norte sería la presupuestación plurianual, es necesario empezar con una presupuestación de base cero²¹. Es decir, que cada institución realice un ejercicio de planificación plurianual, donde estén claros los objetivos y los productos/servicios a ser prestados, dejando a un lado la práctica de la estimación inercial o de la sobrestimación de requerimientos de recursos» (Almeida, 2006, pág. 31), ya que lo que actualmente se evidencia en la práctica institucional no es una planificación plurianual como tal, sino solamente la suma de “varios planes anualizados”, a lo que se le adiciona que por lo general, las instituciones postulan y reciben sus recursos de acuerdo a

²¹ La presupuestación de “base cero”, está muy relacionada a la “presupuestación por resultados”. Consiste en que todas las instituciones inician el año fiscal con un presupuesto “cero”, es decir, sin consideraciones históricas o tendenciales, y es a partir de la evaluación particular y sectorial de la institución que se deciden los montos del nuevo período fiscal. Esta metodología busca que las instituciones públicas realicen esfuerzos considerables de ejecución durante el año fiscal, para que a inicios del siguiente ejercicio pueda contar con recursos y así seguir con la planificación y presupuestación plurianual.

montos históricos, que no obedecen a los resultados reales alcanzados, y que además generalmente se sobre estiman los presupuestos para recibir “menos pero lo suficiente para sobrevivir”.

Adicionalmente, existen otras características de la presupuestación ensayada en el Ecuador. Es indudable el grado de “politización” que se expresa en la priorización de las asignaciones presupuestarias a los grupos con mayor capacidad de presión y/o a decisiones subjetivas de quienes toman la decisión de distribuir los recursos... a un fin específico y/o a determinadas instituciones, sin que estén relacionadas a sus necesidades ni a su capacidad de ejecución, tornando inflexible al presupuesto y reduciendo la capacidad de gestión de la política fiscal» (Almeida, 2006, pág. 11).

Por otro lado, es importante recalcar el hecho de que en el país ha sido «notorio que el grado de libertad que cada Gobierno tiene sobre la distribución de sus ingresos es muy limitado y que los compromisos históricos de largo plazo “devoran” la mayor parte de sus disponibilidades financieras» (Bustamante, 2006, pág. 106). Adicionalmente, en el seno de la Asamblea Nacional generalmente se han centrado en temas coyunturales «complicando aún más el manejo de la política fiscal y económica, por el interés de corto plazo de ciertos políticos que afecta a la concreción de políticas y programas de mediano o largo plazo» (Almeida, 2006, pág. 10).

El problema pasa por la falta de priorización y de no darle la importancia necesaria al hecho de lo que se quiere lograr de aquí a diez, veinticinco o cincuenta años en el país. Si bien es cierto se ha mejorado en la planificación de corto y mediano plazo con aciertos como el PNBV y otras herramientas, la visión de largo plazo aún es muy deficitaria. «Esta visión de corto plazo ha conducido a que no exista una clara definición del rol y de las políticas de Estado, centrándose en políticas de gobierno» (Almeida, 2006, pág. 10). Cuando el país tenga la madurez política necesaria para pensar más allá del gobierno de turno, entonces se tendrá el camino expedito para la construcción real de presupuestos plurianuales estrechamente relacionados a la política de estado que el pueblo ecuatoriano haya definido de manera conjunta para mejorar su futuro.

Vinculado al problema anterior se da el hecho de que los tomadores de decisión generalmente no cuentan con la información necesaria y de calidad para cumplir con esa tarea en el mediano plazo. «La toma de decisiones por parte de las autoridades económicas debería hacerse con el respaldo de sistemas de información macroeconómica y fiscal adecuados. (Generalmente) la información presupuestaria está dispersa y no se integran todas las cifras del Sector Público, yendo en contra de los principios presupuestarios de universalidad y unidad» (Almeida, 2006, pág. 11).

Además, debido a que cuando el Ministerio de Finanzas realiza ajustes a las proformas institucionales, lo hace en función del monto necesario para equilibrarlas, «...la mayoría de las entidades públicas conocen esta práctica y sobreestiman sus proformas pues saben que el MF las recortará. Por su parte, el MF las recorta porque sabe que existe este tipo de sobrestimación, cayendo en un ejemplo clásico del “Dilema del Prisionero”²²» (Almeida, 2006, pág. 23).

Este ha sido uno de los más grandes problemas metodológicos en la presupuestación anual, y si no es corregido, para la presupuestación plurianual será insostenible y la distorsión de los presupuestos será tal que la información aportada por las instituciones para este fin será solamente “cifras sin trascendencia”, debido a su carencia de veracidad y estricta relación con las necesidades reales y la capacidad instalada de cada institución pública.

Finalmente, es importante recordar que el concepto de planificación y presupuestos plurianuales es relativamente nuevo y no se han establecido los mecanismos para operativizarlo. «En la mayoría de los casos, lo que se está realizando es una planificación plurianual con un presupuesto para el primer año del plan, sin elaborar presupuestos plurianuales como tal» (Almeida, 2006, pág. 24). El reto que se viene por delante es realmente significativo y, de acuerdo a la demostración empírica que se detallará en los siguientes apartados, se puede afirmar que se han comenzado a dar pasos firmes para tener

²²El *dilema del prisionero* es un problema en el análisis de decisiones en la que dos individuos actúan en busca de su propio, y mayor, beneficio aunque este no resulte en el beneficio óptimo para ambas partes.

en el Ecuador un presupuesto plurianual sólido y que se convierta en un instrumento gerencial útil y potente para los tomadores de decisión.

3.2 El avance del Ecuador en relación al Plan Plurianual de Inversión Pública, en miras a la presupuestación plurianual

Cuando se habla de presupuestos plurianuales se considera al total de los recursos públicos con los que se estima contará una economía para un período mayor al año fiscal, a nivel nacional, central o local, de manera directa y relacionada a lo que en Ecuador se denomina el Sector Público No Financiero -SPNF-.

El artículo 87 del COPLAFIP establece que «la programación fiscal del Sector Público no Financiero será plurianual y anual y servirá como marco obligatorio para la formulación y ejecución del Presupuesto General del Estado y la Programación Presupuestaria Cuatrianual, y referencial para otros presupuestos del Sector Público». Es en este contexto y en la operativización de esta disposición en donde el país aún no ha tenido una consolidación de su metodología de presupuestación plurianual.

Sin embargo, no se puede desconocer que al 2014, en el país existen avances en lo que se refiere a presupuestación plurianual, aunque sólo de forma parcial. Justamente en este apartado se explica cuál ha sido el avance, metodológico y político, que ha experimentado el Ecuador, respecto a la construcción del -PPIP-, que no es más que la parte del presupuesto público que corresponde a los gastos por inversión en infraestructura, social, institucional, etc. En esta parte del presupuesto público, no se encuentran considerados rubros como el presupuesto de gasto corriente ni las preasignaciones a GADs ni a la Universidades.

El PPIP fue elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES-, como parte de la estructuración del PNBV 2013 – 2017. El PPIP comprende los programas y proyectos programados por las entidades del Estado para su

ejecución durante los siguientes cuatro años, estas inversiones se encuentran alineadas con los objetivos de la planificación y son consistentes con los planes y presupuestos anuales.

La construcción de una herramienta gerencial como el PPIP, requiere que el país tenga una cultura presupuestal y de planificación sólida, esto con el fin de que no sólo se convierta en un ejercicio tecnocrático de escritorio, sino que se trate de un instrumento vivo que apoye la toma de decisiones a nivel presupuestario y político.

En los últimos años, la identificación de la necesidad de contar con un presupuesto plurianual se ha tornado en una motivación para fortalecer la planificación de mediano plazo del Estado. En este sentido, es fundamental la integración conceptual y operativa de las técnicas de planificación estratégica institucional y de presupuesto. En esa dirección, el Sistema integrado de planificación e inversión pública -SIPeIP-²³ se ha constituido, en los últimos años, en una herramienta eficaz para la planificación de la inversión pública anual y ahora plurianual.

Como ya se mencionó de manera detallada en el capítulo I, la normativa ecuatoriana trata de manera reiterada la necesidad de considerar la plurianualidad en los presupuestos. De manera específica y relacionada al PPIP, es importante mencionar que el COPLAFIP, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 36 numerales 5, 57 y 58, señala que el Plan Nacional de Desarrollo incorporará entre sus contenidos al plan plurianual de inversión, mismo que deberá ser actualizado según lo determine la programación presupuestaria anual y cuatrianual. A continuación, se explica de forma sucinta el procedimiento que se manejó para la elaboración del PPIP 2013 – 2017, y cuáles fueron los principales hallazgos y conclusiones al finalizar la elaboración del mismo y al ser incorporado al Plan Nacional para el Buen Vivir del mismo período.

²³ El Sistema Integrado de Planificación y Finanzas Públicas –SIPeIP-, es el sistema informático administrado por la SENPLADES, que cumple el propósito de articular la planificación estratégica de las instituciones del sector público y la inversión pública propuesta por las mismas. Desde el año 2013, se ha venido trabajando en la interoperabilidad con los otros dos sistemas de carácter formal y obligatorio para el sector público, como son el sistema de Gobierno por Resultados -GPR-, administrado por la Secretaría Nacional de la Administración Pública, y el E-sigef, que es manejado por el Ministerio de Finanzas.

En primer lugar, la base de datos considerada para el análisis y posterior elaboración del PPIP, fue la contenida en el banco de programas y proyectos con que cuenta el país, el cual es administrado como parte del SIPEIP. En este banco de proyectos de inversión se encuentran cerca de 4.000 proyectos, con diferentes temporalidades y presupuestos, correspondientes a diferentes instituciones ejecutoras y para diversos objetivos. La muestra se la redujo a los que exclusivamente se ejecutarían durante el período del PPIP, es decir durante los años 2013 al 2017. De esta manera se llegó a contar con cerca de 1.500 proyectos efectivos²⁴.

Adicional a este recurso, se consideraron dos factores más de proyección para la estimación del PPIP: proyectos de preinversión y los deltas (diferenciales). Los proyectos de preinversión son aquellos que aunque no están aun efectivamente en ejecución, están en etapa de estudios por parte del Instituto Nacional de Preinversión INP, como por ejemplo el proyecto de implementar una fábrica de barcos o astillero a gran escala en el país o la empresa siderúrgica, entre otros; y, los “deltas”, surgen a partir de la identificación de los “Costos para alcanzar el Buen Vivir”, documento que fue elaborado por la Subsecretaría de Cambio Institucional de la SENPLADES en el año 2010 y que arrojó montos estimados necesarios para que el Ecuador logre los mínimos necesarios, de acuerdo a su población y a los actuales déficits, en áreas como educación, salud, seguridad, etc.²⁵.

Una vez identificados tres grupos de presupuesto a considerarse para el periodo plurianual (los programas y proyectos de inversión; los proyectos de preinversión; y, los deltas), se procedió a identificar la fórmula de asignación, por medio de la cual se determina el monto que será otorgado anualmente a cada proyecto. Para la construcción de esta fórmula se consideran cuatro condicionantes, por medio de las cuales se clasificará a

²⁴ Esta información ha sido tomada de las bases de datos que maneja la SENPLADES, como parte de la información contenida en el Banco de Programas y Proyectos del SIPEIP.

²⁵ Los “*Costos para alcanzar el Buen Vivir*”, al haber sido identificados 3 años atrás a la estimación del PPIP 2013 – 2017, ya han sido superados en cierta medida con el presupuesto de inversión ejecutado en los años anteriores. Es por esto que únicamente se consideraron los deltas respecto a dos factores: En primera instancia, los deltas (diferencias) respecto a lo estimado y avanzado entre el 2010 y el 2013, y en segunda instancia se le restó los aportes propios que ya proveerán los proyectos identificados desde un inicio para el PPIP, a fin de que no se dupliquen estos valores en el PPIP.

cada proyecto. Las condicionantes se definieron a partir de tres variables: avance físico 2012²⁶, ejecución presupuestaria promedio en 2010-2012²⁷ y ranking IGE²⁸.

Las cuatro condicionantes son:

- a) Si el proyecto presenta un avance físico igual o mayor al 50%, a su vez una ejecución presupuestaria promedio entre 2010 y 2012 igual o superior al 50% y se encuentra entre los proyectos con mayor ranking IGE, se le asignará el mayor porcentaje que permita el techo establecido del monto solicitado para ese año (V%).
- b) Si el proyecto presenta un avance físico igual o mayor de 50% y a su vez una ejecución presupuestaria promedio entre 2010 y 2012 igual o superior al 50% pero se encuentra entre los proyectos de menor ranking IGE, entonces se le asignará un porcentaje menor al asignado en el literal anterior (W%, $W < V$) del monto solicitado para ese año.
- c) Si el proyecto presenta un avance físico igual o mayor al 50% y a su vez una ejecución presupuestaria promedio entre 2010 y 2012 menor al 50%, entonces se le asignará un porcentaje menor al literal b) del monto solicitado para ese año (X%, $X < W$). Si el proyecto presenta un avance físico menor al 50% y a su vez una ejecución presupuestaria promedio entre 2010 y 2012 igual o superior al 50%, se le asignará un porcentaje menor al del literal c) del monto solicitado para ese año (Y%, $Y < X$).
- d) Si el proyecto presenta un avance físico menor de 50% y a su vez una ejecución presupuestaria promedio entre 2010 y 2012 menor al 50%, entonces se le asignará el porcentaje mínimo del monto solicitado para ese año (Z%, $Z < Y$). De esta forma, se ha podido definir, a un nivel detallado, cual es la proyección presupuestaria para los próximo 5 años respecto al nivel de proyecto de inversión, y hacia arriba considerando presupuestos plurianuales institucionales y sectoriales. A continuación una breve descripción de los hallazgos obtenidos.

²⁶ El avance físico se refiere al porcentaje de ejecución programática alcanzado por cada proyecto de inversión, medida que es generada por la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación de la SENPLADES de manera semestral.

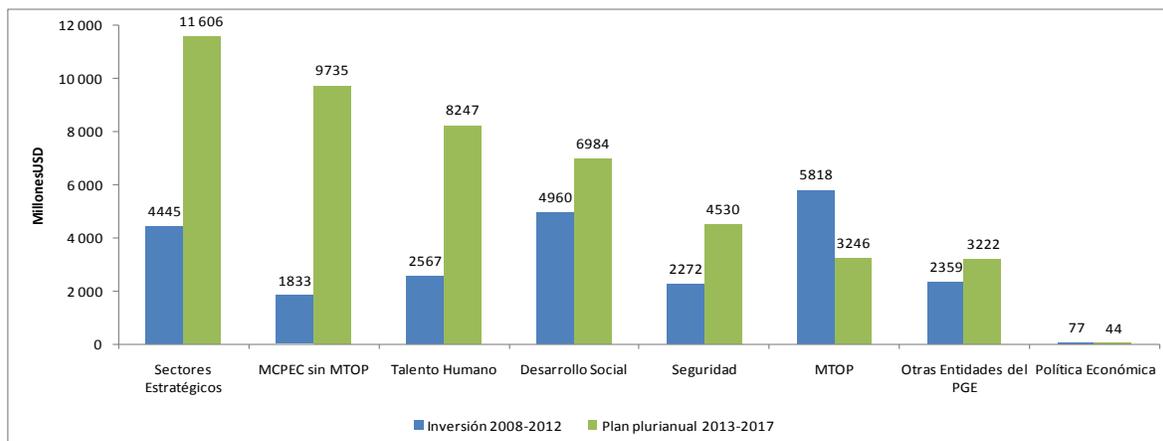
²⁷ La ejecución presupuestaria promedio se obtiene a partir de la información histórica real, la cual es generada desde el sistema E-sigef, del Ministerio de Finanzas.

²⁸ El IGE (*Índice de Generación de Empleo*) fue trabajado por analistas de inversión pública de la SENPLADES y fue obtenido a partir del aporte a la generación de empleo y encadenamientos productivos generados por cada uno de los proyectos de inversión.

Como antecedente histórico, es importante mencionar que «en el período 2008-2012 la inversión pública se orientó principalmente a infraestructura y desarrollo social, con resultados visibles. No obstante, a nivel sectorial a partir de ciertas instancias de progreso, la inversión pública implica rendimientos marginales decrecientes. Los flujos de inversión que fueron determinantes en este período, en el presente son stocks de riqueza, de manera que la inversión en obra e infraestructura que ha tenido un crecimiento considerable, dejará de tener la magnitud que tuvo para dar paso a nuevas dimensiones de inversión pública» (Moncayo, Solano, 2013, pág. 7).

A diferencia de este primer período, según las estimaciones del gobierno, «en el período 2013-2017 la inversión se destinará especialmente a la transformación de la matriz productiva y energética y al desarrollo del capital humano, sin desatender el plano social ni las metas propuestas respecto a los costos para alcanzar el Buen Vivir, debido a que estos son sectores donde no se han cerrado las brechas de suficiencia y la inversión es imperativa en estos rubros. Este incremento del gasto, además de ser sostenible en el corto y mediano plazo, es también una inversión en el patrimonio social y colectivo que permitirá la generación y desarrollo de capacidades productivas a largo plazo. Las cifras obtenidas para el PPIP 2013 – 2017 son presentadas a continuación, las cuales se han comparado con el período 2008 – 2012» (Moncayo, Solano, 2013, pág. 7).

Gráfico 4: *Inversión acumulada Estado central²⁹ (2008-2012) vs Plan plurianual acumulado (2013-2017) por gabinete sectorial*



Nota: Desde el 2014 en adelante, los valores presentados son indicativos

MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas. MCPEC: Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad.

Otras entidades del PGE: Asamblea Nacional, Secretaría Nacional de Gestión de la Política, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Consejo Nacional de la Judicatura, Consejo Nacional Electoral, Contraloría General del Estado, Corte Constitucional, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, Superintendencia de Bancos y Seguros, Superintendencia de Control del Poder de Mercado, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, Superintendencia de Telecomunicaciones, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Instituto Nacional de Pre inversión, Presidencia y Secretaria General de la Administración Pública, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, Secretaria Técnica de Cooperación Internacional, Secretaria Técnica del Mar, Sistema Nacional de Bibliotecas, Vicepresidencia de la República, Universidades.

Fuente: SIPeIP, INP y E-sigef

Elaboración: Senplades

El gráfico anterior muestra como se ejecutan las políticas de gobierno a través de la inversión pública en el tiempo. Mientras en el período 2008 – 2012 se le dio prioridad a sentar las bases estructurales para el cambio de matriz productiva y energética, con mayores rubros para MTOP y valores relativos superiores para Sectores Estratégicos, en el período 2013 – 2017 se incrementa considerablemente el sector de Producción y Talento Humano, para aplicar acciones de segunda fase y de sostenibilidad del modelo planteado.

En la Tabla 4 se encuentra el PPIP a nivel de gabinete sectorial, donde la suma del «presupuesto de inversión para los próximos cinco años se estima en USD 47.612

²⁹ El *Estado Central* se lo puede definir, para explicar el presente cuadro, como el comprendido por las entidades del Sector público No Financiero (SPNF), es decir, no se encuentran considerados a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) ni los del Sector Público Financiero, como la banca pública, el IESS, etc.

millones, alcanzando el 9,4% del PIB» (Moncayo, Solano, 2013, pág. 11). En el acumulado plurianual, el sector con mayores recursos programados es producción, empleo y competitividad, con un total de USD 12.980 millones de dólares, con lo cual se vislumbra la decisión del Gobierno para el período 2013–2017 de afianzar el cambio de matriz productiva y consolidar la nueva matriz energética, «aspecto que queda reflejado en el segundo sector con mayores recursos proyectados (sectores estratégicos), con cerca de USD 12.203 millones» (Moncayo, Solano, 2013, pág. 9). En el tercer lugar está talento humano, con su proyecto más destacado denominado “Nueva infraestructura educativa”, del Ministerio de Educación, cuyo monto total en el presente plan es de casi USD 6.000 millones para los cinco años programados para su ejecución.

Tabla 4: Plan plurianual de inversión por gabinete sectorial (2013 – 2017)

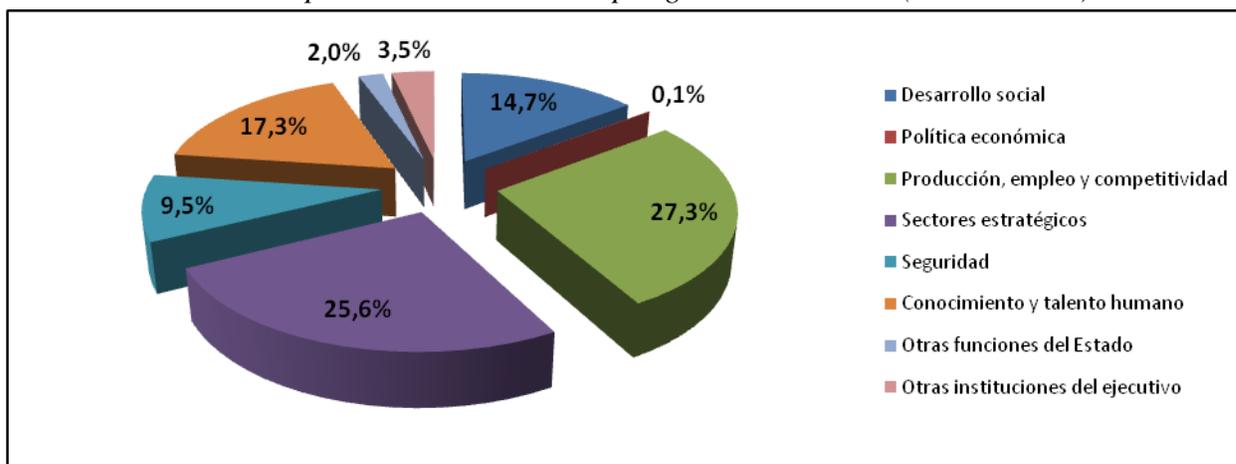
En millones de USD						
Gabinete sectorial	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Desarrollo social	1998	1563	1406	1158	859	6984
Política económica	20	5	3	6	9	43
Producción, empleo y competitividad	2284	2086	2668	2952	2990	12 980
Sectores estratégicos	2778	3120	2177	2045	2083	12 203
Seguridad	745	1264	856	735	929	4529
Conocimiento y talento humano	1095	1064	1659	2153	2275	8246
Otras funciones del Estado	178	475	163	93	58	967
Otras instituciones del ejecutivo	407	281	237	304	431	1660
Total general	9505	9858	9169	9446	9634	47 612

Nota: Desde el 2014 en adelante, los valores presentados son indicativos

Fuente y Elaboración: PNBV 2013 – 2017 (Senplades).

En el Gráfico 5 se observa «la distribución porcentual de la inversión por gabinete sectorial. En el acumulado plurianual, el sector con mayores recursos programados es el de producción, empleo y competitividad, con el 27,3% del PPIP 2013 – 2017; el segundo gabinete sectorial con mayores recursos proyectados es el de sectores estratégicos, con cerca del 25,6% del PPIP 2013 – 2017; y, en el tercer lugar está talento humano, con el 17,3% del PPIP 2013 – 2017» (Moncayo, Solano, 2013, pág. 10).

Gráfico 5: Plan plurianual de inversión por gabinete sectorial (2013 – 2017)



Nota: Desde el 2014 en adelante, los valores presentados son indicativos. En millones de USD.

Fuente y Elaboración: PNBV 2013 – 2017 (Senplades).

3.3 Buenos ejemplos de países vecinos: Las buenas prácticas que Ecuador debería replicar.

La sección que se aborda a continuación es el aporte más concreto de este trabajo de investigación; aunque ya a lo largo de este documento se han brindado consideraciones construidas a partir de las evidencias teóricas, normativas y empíricas relacionadas a la presupuestación plurianual, es en esta sección donde los aportes desarrollados de manera independiente se articulan para dar un aporte sólido y basado en toda la información analizada hasta ahora.

Es justamente en esta sección donde considerando, por un lado, los conceptos y definiciones teóricas, por otro lado, las experiencias con diferentes grados y elementos de éxito respecto a la presupuestación plurianual; y, finalmente, el análisis de la realidad que actualmente vive el país en relación a este tema, resaltando sus limitaciones y avances a la fecha, se pretende proponer una metodología consistente y sólida para presupuestar plurianualmente en el Ecuador, con el objetivo fundamental de que el país pueda fortalecer y vigorizar el impacto de sus políticas públicas en el mediano y largo plazo, yendo más allá del año fiscal.

La ruta a seguir por el gobierno ecuatoriano respecto al presupuesto plurianual ha tomado fuerza este año, luego del primer impulso que recibió el año pasado con la metodología utilizada para la planificación plurianual de la inversión pública como parte del Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017. El segundo gran salto se lo dio el 02 de mayo de 2014, cuando se emiten las directrices para la elaboración de la proforma 2015, el Ministerio de Finanzas y la SENPLADES comunicaron a los funcionarios del sector público la implementación de la metodología de programas presupuestarios.

Los programas presupuestarios, tal y como han sido mencionados en las directrices para la formulación de la proforma 2015, emitido por la SENPLADES y el Ministerio de Finanzas, en su punto 3.3, se han estructurado para «que respondan a los objetivos estratégicos institucionales, e incluirán el gasto permanente como el no permanente» (SENPLADES, 2014, pág. 8). El principal objetivo de los programas presupuestarios es el dar la oportunidad a las instituciones del sector público de “aglutinar” sus intervenciones de política pública, ya sea con presupuesto de inversión o con gasto corriente, a fin de que el gasto público sea un instrumento de mayor impacto real en la población.

Es curioso que el título del documento para las directrices, mencione expresamente que estas deben también observarse para la elaboración del “PLURIANUAL DE INVERSIÓN 2015-2018”³⁰, cuando en la práctica no existen aún mecanismos e instrumentos metodológicos totalmente claros y normados para poder alcanzar este fin. Por eso se considera que, concretar este tema aportará de manera significativa al aumento de «... la eficiencia (de la gestión pública a través del presupuesto) poniendo un mayor énfasis en la función gerencial del presupuesto, mejorando las relaciones de confianza entre los responsables institucionales y la autoridad económica, readecuando la distribución de responsabilidades, a través de una mayor descentralización y flexibilidad en la formulación y ejecución del presupuesto» (Almeida, 2006, pág. 59).

³⁰ En líneas posteriores se hará el ejercicio de plantear una metodología que permita perfeccionar la forma de construir los planes plurianuales de inversión pública en el país, como parte de la propuesta de presupuestos plurianuales en el Ecuador.

Con estos antecedentes, se definirá la propuesta de la presente investigación, a fin de que el Ecuador consolide su proceso de presupuestación plurianual. Para poder estructurar esta propuesta, fue vital el considerar los aportes de cada una de las experiencias exitosas en el tema, desarrolladas capítulo II. A continuación se expondrá el principal argumento y punto de inflexión metodológico de cada país que sirvió de aporte para la construcción de esta propuesta para el particular caso ecuatoriano.

De acuerdo a la presente investigación, el caso uruguayo de presupuestación plurianual es el más completo y cuenta con más elementos a considerar para el caso ecuatoriano en la búsqueda de su consolidación. No es casualidad que este país tenga casi 50 años de experiencia y práctica continua en el tema de presupuestos plurianuales, y que a pesar de su larga data, sigan innovando al respecto, ejemplo que cualquier país debe tratar de seguir. Específicamente, el factor que más resalta en su metodología y del que el Ecuador debe tomar nota, es la “obligatoriedad” de su normativa para presupuestación plurianual.

Uruguay, como ya se mencionó en el segundo capítulo, tiene un presupuesto quinquenal que es obligatorio. Esta obligatoriedad no es simplemente discursiva, sino que se encuentra amparada desde la Constitución de ese país hasta la normativa técnica que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto -OPP- y el Ministerio de Finanzas manejan en su día a día. En cambio, el Ecuador, si bien maneja el concepto de “planes de inversión plurianuales” en su COPLAFIP, no ha podido consolidarlo.

En el caso argentino, el aporte metodológico a tomar en cuenta para el caso ecuatoriano es el concepto de “años móviles”. Siempre se ha considerado necesario que un país se dirija a metas y políticas de Estado, y no sólo a metas y políticas de gobierno, es por esto que el contar en el Ecuador con un presupuesto plurianual de tres años móviles (como recomendación) sería lo más pertinente, considerando que este factor de “perfectibilidad”

en la presupuestación le permitirá tomar correctivos de manera más práctica y en un menor tiempo, que si se considerara un período fijo y de no menos de cuatro años de vigencia³¹.

Costa Rica, como ya se lo mencionó, ha tenido una importante experiencia en el trabajo de vincular la planificación nacional con su presupuesto, el cual ha sido un gran desafío para todas las economías de la región. En este sentido, el Ecuador debería tomar como referencia este acierto metodológico que de alguna forma ya está siendo implementado en el país y con más fuerza cuando desde para la proforma 2015, pues se ha iniciado con la construcción de los programas presupuestarios. Sin embargo, este es un tema muy amplio y sobre el que aún hay mucho por hacer en el país.

La experiencia chilena, en su esfuerzo por presupuestar en el mediano plazo, ha permitido resaltar su acierto respecto a poseer balances estructurales como aporte fundamental en la metodología de la presupuestación plurianual. Este concepto, si bien está mucho más relacionado a la parte de los “ingresos” del presupuesto en el mediano plazo, serviría de una manera importante para que el Ecuador pueda proyectarse de manera “real y organizada” en sus ingresos para los próximos años, situación que sin duda alguna será una garantía para que el modelo de presupuestación plurianual sea un éxito en el país.

Como se ha podido analizar, el país tiene la oportunidad y la responsabilidad de estudiar las experiencias exitosas de países vecinos como los mencionados, con el fin de estructurar una metodología propia de presupuestación plurianual que, por un lado replique las buenas prácticas observadas en otros países, y que por el otro lado no repita los errores cometidos en estos países y que han sido innecesarios o perjudiciales para la consolidación del modelo.

A continuación se presenta el resumen de la metodología planteada en este estudio, para la consolidación de la presupuestación plurianual en el país.

³¹ Esta alusión hace referencia al caso uruguayo, que presenta justamente períodos fijos de cinco años, en el mismo período presidencial, y que ha sido un problema al momento de tratar de flexibilizar la ejecución presupuestaria en el mediano plazo.

GRÁFICO 6: Estructuración planteada para la implementación definitiva de la presupuestación plurianual en el Ecuador



Fuente y elaboración: Propia

La metodología propuesta, a partir de las buenas prácticas de los países referenciados en este documento, consiste en seis pasos establecidos cronológicamente, los cuales permitirán implementar posteriormente en el Ecuador la presupuestación plurianual metodológica y normativamente. Estos pasos han sido segmentados en dos grupos: por un lado, los que ya han sido puestos en práctica y, por el otro, los que el Ecuador deberá implementar en el mediano plazo. Inicialmente, como primer paso, se resalta el hito de la implementación del primer ejercicio considerado como aportante a la consolidación de los presupuestos plurianuales en el país, que fue la *elaboración del PPIP 2013 – 2017*, como parte del PNBV del mismo período; en segundo lugar, el otro hito que ya está siendo cumplido para estas fechas es la *implementación de “programas presupuestarios”* desde la formulación de la proforma presupuestaria 2015.

En el segundo grupo, se encuentran los siguientes cuatro pasos que deberán ser implementados para lograr el objetivo planteado. El primero de estos cuatro pasos es la *consolidación de la metodología de programas presupuestarios*, que si bien se ha dado

inicio ya, aún deberá ser perfeccionada y sobreponerse a problemas como la múltiple y excesiva definición de programas por parte de las diferentes instituciones públicas, mediante la reagrupación de acuerdo a los grandes temas a trabajar por parte del gobierno nacional. El segundo de estos pasos será que, para la proforma (2016), cuya preparación se iniciará en enero del 2015, ya se pueda implementar la primera proforma plurianual real del Ecuador, es decir, para lo cual es necesario que se le solicite a las instituciones que en el SIPeIP suban información no sólo para el año 2016, sino para los subsiguientes dos años, para una proforma plurianual de tres años (2016 – 2018).

El siguiente paso (tercero) de acuerdo a la metodología propuesta, será reformar *la normativa ecuatoriana para que la metodología de presupuestación plurianual sea de cumplimiento obligatorio e irreversible*. Esto implica, que desde el COPLAFIP, su reglamento y la normativa técnica de la SENPLADES y el Ministerio de Finanzas contemplen los presupuestos plurianuales como mandatorios³², e incluso que sean presentados a la Asamblea Nacional para su aprobación y seguimiento anual.

Finalmente, el cuarto paso de los pendientes por hacerse en esta metodología, será el *desarrollar la proforma 2017 – 2019, desde el mes de mayo del 2016, de manera “obligatoria”*, luego de la implementación del paso anterior. Esta es la propuesta que, de manera sucinta, surge como resultado del análisis de toda la información estudiada a lo largo del presente documento y que pretende dar respuesta al planteamiento inicial de este trabajo de tesina.

De esta forma se ha evidenciado que si bien en el Ecuador hay avances significativos respecto a la manera de presupuestar considerando el mediano plazo, aún existen retos importantes por cumplir. «Uno de los principales retos que tiene el país es la operativización de la presupuestación plurianual, lo que permitirá que el presupuesto deje de ser un instrumento estático y pase a ser dinámico, superando la visión de corto plazo e

³² En un escenario optimista para la implementación de la metodología de presupuestos plurianuales, sería un gran logro el poder reformar incluso la Constitución Nacional de la República, para que, como en el caso uruguayo, el país tenga definida la presupuestación plurianual desde su carta magna.

incorporando una de largo plazo, en la que se vinculen claramente la planificación con la presupuestación. En este nuevo paradigma, el presupuesto anual de las distintas instituciones y sectores, debe concebirse como la expresión concreta de las acciones que son parte de la planificación plurianual y que la retroalimentarán posteriormente» (Almeida, 2006, pág. 31).

CONCLUSIONES

A lo largo de toda esta investigación, se ha podido conocer el esfuerzo que desde el gobierno ecuatoriano se ha realizado para mejorar su gestión y el alcance del impacto de su inversión pública en la población beneficiaria. El poder implementar la metodología de presupuestación plurianual en el Ecuador no es más que un granito de arena adicional a este gran trabajo mancomunado de todos los que aportan de una u otra forma a este gran pacto social, pero por otro lado, es importante recalcar que aún falta mucho por hacer en este sentido, y que el proceso deberá ser marcado por las autoridades y desarrollado por el sistema público en general.

Si bien el tema de la presupuestación plurianual es tu tema metodológico y técnico, su implementación efectiva pasa por factores que van más allá de la academia y las buenas intenciones de aquellos quienes trabajan y formulan los presupuestos; la presupuestación plurianual depende fundamentalmente de una decisión política y de voluntades que deben llegar a acuerdos concretos respecto a lo que es mejor desde el punto de vista conceptual pero con repercusiones en el ámbito social y económico.

Como ya se ha mencionado, se ha mejorado mucho en el Ecuador respecto de hace siete años, en materia de inversión pública y de la gestión, pero para lograr lo que resta por hacer, «es imprescindible el replanteamiento del proceso de toma de decisiones en el Sector Público, para aprovechar los espacios de gobernabilidad que existen en las instituciones. El mejoramiento de la gestión fiscal a través de las alternativas esbozadas, es necesario abordarlo bajo un enfoque sistémico, donde es necesario fortalecer a las instituciones públicas (...) en su capacidad de respuesta a los problemas de los grupos sociales más necesitados; para que no privilegie los particulares intereses políticos, sociales y económicos; sino que se oriente a una visión de país de largo plazo que apunte al crecimiento económico y al bienestar colectivo de todo el país»(Almeida, 2006, pág. 59).

Esta visión de largo plazo respecto a las decisiones que a nivel de política pública y financiamiento se definan hoy, permitirá que el Estado ecuatoriano cuente o no con la

solvencia necesaria para afrontar los requerimientos mínimos respecto a la atención necesaria a la ciudadanía en gasto social, infraestructura, pago de la deuda, entre otros rubros. Este es un tema que a pesar de ser técnico en un inicio, repercute en los alcances políticos y vivenciales de las personas que se benefician del accionar gubernamental y que, de ser llevado a cabo con responsabilidad y sostenibilidad, permitirá mejorar indudablemente el impacto real de la inversión pública.

El tema presupuestario y su plurianualidad han tenido avances significativos dentro de las instituciones técnicas que lo manejan en el Ecuador, esto es, desde el Ministerio de Finanzas por el lado del gasto corriente y, por el lado de los presupuestos de inversión, por parte de la SENPLADES. Los retos a futuro ya han sido delineados en este documento, solo cabe mencionar que el logro de estos en el tiempo propuesto dependerá en gran medida de la decisión institucional de los entes rectores del presupuesto y de la planificación nacional.

A modo de idea conclusiva el anterior análisis ha mencionado que «solo así (siendo plurianual) el presupuesto se tornará en un elemento clave para la consolidación de la democracia y la gobernabilidad, de manera que el Estado pueda aumentar la capacidad de procesar los conflictos y presiones, no solo en el ámbito político sino también en el económico y social, a través de prácticas democráticas y mecanismos institucionales» (Almeida, 2006, pág. 59).

Los retos que se plantean para futuras investigaciones serán definir de manera *normativa y procedimental* el cómo y cuándo hacer el presupuesto plurianual en el país, ya que en el presente estudio se logró plantear la metodología general recomendada para el Ecuador según sus características y realidad actual, pero el *desglosar* esta recomendación es aún un objetivo por cumplir.

Se recomienda modificar el COPLAFIP, para que la obligatoriedad de manejar presupuestos plurianuales se refuerce, que esta se reglamente mediante normas técnicas expedidas, de manera conjunta, desde la SENPLADES y el Ministerio de Finanzas,

considerando que la Carta Magna de 2008 ya establece los fundamentos generales de la presupuestación plurianual, cuando en artículos como el 294 «la Función Ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual» (Constitución, 2008), quedando pendiente únicamente el factor “obligatoriedad”.

Finalmente, es importante cerrar el presente estudio resaltando una vez más la idea de que es posible contar en el Ecuador con una metodología de presupuesto plurianual exitosa, estructurado y sostenible en el tiempo. El ejemplo de los países analizados que han podido consolidarlo, permite pensar que es un ejercicio alcanzable y que cuando se lo haya establecido de manera permanente, la inversión pública tendrá un impacto nunca antes experimentado en el país.

ACRÓNIMOS

CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
COPLAFIP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
DIPRES	Dirección de Presupuestos de Chile
GADs	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GPR	Gobierno por Resultados
GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IGE	Índice de Generación de Empleo
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INP	Instituto Nacional de Preinversión
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa R.)
MPMP	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
MTEF	Marco Fiscal de Mediano Plazo (en español)
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NGP	Nueva Gestión Pública
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PAI	Plan Anual de Inversiones
PE	Poder Ejecutivo
PGE	Presupuesto General del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
PL	Poder Legislativo
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PP	Presupuestos plurianuales
PPIP	Plan Plurianual de Inversión Pública
RC	Rendición de Cuentas

SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIPeIP	Sistema integrado de planificación e inversión pública
SPNF	Sector Público No Financiero
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

BIBLIOGRAFÍA

- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.* (2010).
- Almeida, M. D. (2006). *Gobernabilidad Fiscal en el Ecuador.* Quito: ILPES - CEPAL.
- Bolívar, J. (2013). *Presupuestos plurianuales.* Quito: CASA NUEVA.
- Bonnefoy, J. C. (2006). *Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina.* Santiago de Chile: Área de políticas presupuestarias y gestión pública, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas.
- Bustamante, F. (2006). *La economía política del presupuesto en Ecuador: Algunas ideas preliminares.* Quito: Banco Central del Ecuador.
- Caïs, J. (1997). *Metodología de Análisis Comparativo.* Madrid: Editorial Centro de Investigaciones Metodológicas.
- CEPAL. (2011). *El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media: Nuevos desafíos.* Santiago de Chile: ILPES.
- Congreso. (2002). *Ley Orgánica de responsabilidad, estabilización y transparencia fiscal.* Quito: Registro oficial.
- Constitución. (2008). *Constitución Nacional de la República del Ecuador.* Montecristi: Registro Oficial.
- Constitución, U. (1967). *Constitución Nacional de la República de Uruguay.* Montevideo.
- DIPRES. (2011). *Propuestas para perfeccionar la Regla Fiscal, Informe Final.* Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda de Chile.
- DIPRES. (2013). *Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuesto 2014.* Santiago de Chile: Ministerio de hacienda de Chile.
- DIPRES. (2014). *Indicador del Balance Cíclicamente Ajustado, Metodología y Resultados 2013 (Documento preliminar).* Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda de Chile.
- Gómez, J. L. (2008). *La Programación Presupuestaria Plurianual con referencia a su práctica en el Reino Unido y Dinamarca.* Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Larraín, F. (2011). *Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile.* Santiago de Chile: DIPRES - Ministerio de Hacienda de Chile.
- Lopez, R. G. (2010). *La Gestión para resultados en el Desarrollo.* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martirene, R. (2006). *Presupuestar en Argentina, antes y después de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones.* Santiago de Chile: ILPES - CEPAL.
- Martirene, R. (2007). *Manual de Presupuesto Plurianual.* Santiago de Chile: ILPES - CEPAL.
- Martner, R. (2008). *Planificar y presupuestar en América Latina.* Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.
- MinHac. (2009). *Marco Fiscal Presupuestario de mediano Plazo.* San José: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.
- Moncayo, Solano. (2013). *Plan Plurianual de Inversión Pública.* Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES / Subsecretaría de Inversión Pública.
- Peters, G. (1999). *La política de la Burocracia.* Ciudad de México: Editorial Fondo de Cultura Económica.

- Pi, A. (2008). *Implementación del Presupuesto Plurianual en Paraguay*. Asunción: CEMAF.
- Pliscoff, C. (2003). *Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Ciudad de Panamá: CLAD.
- Popper, k. (1989). Las dos posibilidad de la falsabilidad. *Revista de Filosofía tercera época. Volumen IV*, 3-11.
- Sanchez, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago de Chile: ILPES CEPAL.
- SENPLADES, S. d. (2014). *LINEAMIENTOS Y DIRECTRICES PARA LA VINCULACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL AL PNBV 2013 – 2017 Y LA ELABORACIÓN DEL PLAN ANUAL Y PLURIANUAL DE INVERSIÓN 2015 - 2018*. Quito: SENPLADES/MF.
- Shick, A. (2002). *¿La presupuestación tiene algún futuro?* Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.
- Tapia, H. (2003). *Balance estructural del Gobierno central de Chile: análisis y propuestas*. Santiago de Chile: CEPAL - División de Desarrollo Económico.
- Umansky, I. (2006). *Planificar y presupuestar en Uruguay: Los avatares de un presupuesto quinquenal*. Santiago de Chile: ILPES - CEPAL.

<http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups>