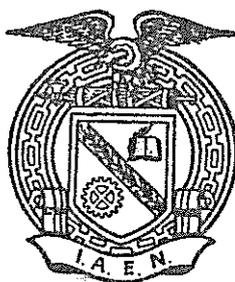


REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



PROPIEDAD DE LA
BIBLIOTECA DEL I.A.E.N.

XIX CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL
Y DESARROLLO

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

EL PRESUPUESTO DEL ESTADO Y EL DESARROLLO

ECON. FABIAN ORTIZ REYES

1991-1992

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

XIX CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD

NACIONAL Y DESARROLLO

EL PRESUPUESTO DEL ESTADO Y EL DESARROLLO

ECON. FABIAN ORTIZ REYES

QUITO, julio 31 de 1992

CAPITULO I

ASPECTOS MACROECONOMICOS

1. POLITICA ECONOMICA

Definición.-

J. Timbergen expresa que "La política económica consiste en la manipulación deliberada de cierto número de medios con el objeto de alcanzar ciertos fines"¹ . Según el Diccionario de Economía de Soldan y Ponnance da la siguiente definición "En la práctica, es el resultado de un proceso político en el que los diferentes grupos interesados maniobran para alcanzar sus objetivos y la influencia de los principios a largo plazo dependen de las políticas y hombres de Estado al seguir o conducir la opinión pública" ² . Por su parte Silvio Bacchi Andreoli la define "la política económica es aquella parte de la ciencia económica que estudia las formas y efectos de la intervención del Estado en la vida económica con el objeto de conseguir determinados fines" ³

Las definiciones anotadas orientan a juzgar a la política económica como el instrumento mediante el cual el Estado interviene en la vida económica de un país.

1.1. OBJETIVOS DE LA POLITICA ECONOMICA.-

La Teoría Económica Clásica da origen a las doctrinas políticas

¹Política Económica de J. Timbergen Pag.38

²Diccionario de Economía. Soldan y Ponnance. Pag.427

³Política Económica de S. Bacchi y Andreoli. Pag. 1533

demo-liberales, son partidarios del Estado abstencionista, confiando en las leyes del mercado para la solución de los problemas económicos. De acuerdo a esta corriente, la política económica no tendría razón de existir, a no ser que su finalidad consistiera en evitar la intervención del Estado. En cambio para los partidarios de las teorías socialistas, por ejemplo, la política económica tiene una vigencia absoluta ya que la intervención del Estado es casi total.

La posición de los neo-keynesianos, es aceptar la política económica en forma limitada, ya que aprueban la planificación de las inversiones por parte del Estado y, en forma parcial, del sector privado.

Timbergen señala como objetivo principal de la política económica "el bienestar o utilidad para la economía", lo que supone alcanzar metas de carácter social, en forma paralela al incremento de la producción de bienes y servicios, y señala como objetivos específicos de la política económica los siguientes:

- Redistribución del ingreso entre grupos sociales;
- Mejoramiento de la participación de grupos no privilegiados;
- Mantener la paz internacional, para conseguir el bienestar; y
- Máxima libertad personal dentro de la democracia.

De forma general, se puede afirmar que varios autores coinciden en la mayoría de los objetivos específicos de la política económica, ya que se manifiestan en que el Estado debe intervenir, planificadamente, para lograr el desarrollo económico y el progreso social en un ambiente de seguridad. Esta intervención estatal puede realizarse a

través de:

- Las reformas, que constituyen medidas de mayor alcance, porque ocasionan cambios fundamentales en la estructura socio-económica de un país. Ejemplo: las nacionalizaciones ensayadas en la región en décadas pasadas.

- Medidas de política cualitativa, son las que aplica el Estado para regular el proceso económico sin producir cambios estructurales. Ejemplo: aumento de impuestos o incremento de sus porcentajes de tributación.

- Medidas de política cuantitativa, que actúan mediante la definición de metas y medios, para resolver problemas en base de análisis económicos. Ejemplo: efecto de los ingresos y gastos públicos en la economía.

El problema más delicado de la política económica, es el de saber equilibrar las diferentes formas de intervención del Estado, de manera que no afecten el interés privado, como tampoco el interés social. El Estado debe cuidar su participación, para no interferir en las leyes básicas de la economía y procurar siempre el crecimiento de la misma. Quizá esta podría ser una apreciación equilibrada en la actualidad.

Para la aplicación de las medidas de política económica hay que tener en cuenta que no existen fórmulas generalizadas, para todos los países; antes bien, hay que situarse en el tiempo y en las características económicas de cada país que, como se sabe, varían frecuentemente.

Bacchi Andreoli ⁴ , señala los siguientes principios de política

⁴Política Económica de S. Bacchi Andreoli

económica:

- Las medidas a adoptarse deben responder a necesidades reales y no a simples presunciones o supuestos;

- Las medidas de política económica no deben considerarse aisladamente, sino que deben responder a un criterio consistente, considerando la interdependencia de los fenómenos económicos;

- Las medidas deben dictarse con criterio objetivo y de equidad;

- Las medidas deben ser oportunas y ágiles;

- Las medidas, en ningún caso deben inspirarse en criterios de exclusividad, monopolio o privilegio, aunque existan presiones; y,

- En la aplicación de las medidas deben intervenir el menor número de organismos para evitar interferencias burocráticas y pérdida de tiempo.

1.2. AMBITO DE LA POLITICA ECONOMICA.-

Son diversos y amplios los temas que estudia la política económica y se puede indicar las áreas especializadas que contempla:

- Política de pleno empleo, que procura conseguir y mantener un nivel de ocupación estable y elevado. Esta, con la política de crecimiento y de freno a la inflación podría ser una guía básica para los gobiernos.

- Política Fiscal, que procura moderar las violentas fluctuaciones de la coyuntura económica, utilizando la tributación, los gastos

públicos y el crédito interno y externo. Consecuentemente el presupuesto constituye un instrumento de la política fiscal.

- Política del Trabajo, que trata de la regulación jurídica e institucional de las relaciones de los factores de la producción, de manera especial en el tratamiento a la mano de obra;

- Política Social, que se ocupa de fortalecer al trabajador y su familia, cuidando de los salarios, jornales y aspectos de seguridad social;

- Política Agraria, se refiere a las relaciones de la actividad agrícola, reforma agraria;

- Política Industrial, se preocupa de las actividades industriales por sectores;

- Política Monetaria, estudia los problemas relacionados con el medio circulante en función de la producción nacional;

- Política Crediticia, se ocupa de los aspectos de crédito en función de las necesidades de desarrollo;

- Política de Precios, de los bienes y servicios dentro del proceso económico, siguiendo las leyes de la oferta y de la demanda y la intervención planificada del Estado;

- Política Comercial, se ocupa de las normas que deben regular la distribución de los bienes y servicios dentro del país; y,

- Política Comercial Internacional, tiene que ver con los problemas de circulación de los bienes y servicios entre varios países. Esta es una de las áreas más delicadas y complejas, especialmente en los países en desarrollo, porque incide directamente en la balanza de pagos.

2. POLITICA FISCAL

La política fiscal es parte de la política económica y comprende los aspectos referentes a los ingresos ordinarios, ingresos extraordinarios y los gastos públicos. Existe uniformidad en el criterio de que la política fiscal, contiene una política anticíclica que en su momento contrarresta las fluctuaciones de la coyuntura económica, ya sean de auges o de depresiones.

Definición.-

En el diccionario de economía Selden y Pennance lo define a la Política Fiscal como "Dirección Gubernamental de la economía, mediante la variación del volumen y contenido de los impuestos, deuda pública, gasto público, fondos gubernamentales, etc."

El Dr. Nestor Vega M., da la siguiente definición "Se comprende como política fiscal, el conjunto de medidas adoptadas y seguidas por los Gobiernos en conexión con la legislación y las prácticas administrativas, que se refieren a los impuestos, al endeudamiento público y a la programación presupuestaria, a las operaciones y situación financiera de las entidades autónomas y organismos paraestatales, al dinero circulante y a otras materias anexas y en especial a los efectos que tiene o se pretende con tal legislación y prácticas administrativas sobre los negocios privados y la economía general".⁵

Como se puede observar, en la anterior definición se hace referencia a las entidades autónomas y organismos paraestatales, ya que en el Ecuador existe una descentralización administrativa y económica muy acentuada.

⁵Artículo sobre política fiscal y desarrollo económico por Néstor Vega M. Publicado en revista Planificación. Pag. 179

2.1. OBJETIVOS

Generalmente, los objetivos, son la expresión de algo que se considera que debe ser.

Se puede hablar de objetivos de la política fiscal, cuando el Estado quiere utilizar un aparato administrativo para variar su presupuesto y realizar varios objetivos; hasta cierto punto los objetivos constituyen deseos subjetivos de las personas que intervienen en un proceso, orientado a determinados intereses. El hecho de que por medio de la política fiscal, puede lograrse gran variedad de objetivos, hace necesario que se establezca una jerarquía entre los objetivos que depende de los deseos de alcanzar ciertas metas, así se puede señalar: lograr el bien común.

Otro de los objetivos pueden ser fiscales y se orientan básicamente a la obtención de ingresos para la atención de las actividades públicas; además, por el lado de los gastos puede significar una restricción y mejor utilización de los medios económicos. Este objetivo fiscal puede tener incidencia política, cuando tiene derivación en el presupuesto a través de la ubicación específica en los gastos públicos.

De lo manifestado anteriormente, se pueden señalar los siguientes objetivos de la política fiscal:

- Financiar recursos para que el Estado pueda prestar sus servicios y realizar las obras de desarrollo;
- Orientar los ahorros privados hacia las inversiones planificadas;
- Alcanzar niveles que se acerquen a la plena ocupación para incrementar los ingresos y asegurar mejores condiciones de vida a las mayorías;

- Disminuir las diferencias en la distribución del ingreso, mediante la aplicación de sistemas tributarios progresivos, presupuestos de gastos orientados al beneficio del pueblo;
- Procurar la estabilidad de los precios internos; y,
- Compensar, en lo posible, las fluctuaciones de la economía (períodos de auge y de depresión), mediante el efecto combinado de los ingresos y los gastos públicos. Este objetivo define el papel anticíclico de la política fiscal.

3. FINANZAS PUBLICAS

Son disciplinas científicas que contienen aspectos económicos y políticos, están dirigidas por Instituciones a través de las cuales, el Estado regula las relaciones entre los sujetos y éste.

Al respecto el Diccionario de Economía de Arthur Seldon y F.G. Pennance, interpreta a las Finanzas Públicas como "El estudio de la naturaleza y los efectos del empleo de los instrumentos fiscales por parte del Gobierno (impuestos y gastos, préstamos y empréstitos, compras y ventas). Incluye las interrelaciones entre las agencias gubernamentales, al igual que el Gobierno y las autoridades locales de un mismo país. A veces se entiende que incluye las empresas públicas y las industrias nacionalizadas, que puedan financiarse a si mismas como cualquier otra empresa y por tanto se encuentran fuera del campo "público" propiamente dicho, aunque su relación con el gobierno frecuentemente los introduce en las discusiones de las finanzas públicas".

Para Adam Smith, las finanzas públicas, se inspiraban en el llamado Estado Liberal o Estado-Policía, y esta corriente de pensamiento se basó en que la producción y la riqueza era el resultado del libre juego de la iniciativa privada dentro del marco de las fuerzas del mercado, con la

consideración de que la intervención estatal solo perturbaba y distorsionaba el proceso de crecimiento. En consecuencia, dentro de la escuela clásica prevalecía la imagen del Estado-consumidor, constituyendo su intervención una carga que empobrecía a la colectividad, con lo que se apreciaba que sólo era necesaria una mínima intervención por parte del mismo, únicamente en las tradicionales funciones de justicia, ejército y diplomacia, y dejando a la actividad privada las demás actividades.

Esta corriente, justificó la acción del Estado en el terreno económico, sólo y únicamente cuando el sector privado no esté en posibilidad de ofrecer bienes y servicios, para atender las necesidades del pueblo de bajos ingresos, o en los casos en que es indispensable la inversión de grandes capitales para investigación por cuanto el riesgo de obtener un beneficio es alto, o también para controlar varios monopolios.

Se justificaba la intervención activa del Estado, cuando complementaba la actividad del sector privado e inclusive cuando se convierte en competidor, como sería el caso de la ejecución directa de obras de infraestructura o programas de vivienda social.

Otra forma de intervención del Estado se orienta a alcanzar otros objetivos, como es una mejor distribución del ingreso y para esto aplica una política económica de reformas estructurales como: la reforma agraria, reforma tributaria y arancelaria.

La otra cara de la medalla de la política económica se encuentra en el sistema socialista, que propugna la intervención ilimitada del Estado. En este caso se trata de economías estatizadas que sólo por excepción aceptan la acción de la empresa privada. El Estado socializa totalmente los factores de la producción. Esta posición extremista ha sufrido una transformación, con lo sucedido en la ex-U.R.S.S., puesto que el poder absoluto del Estado se verá disminuido y originará cambios significativos en

la conducción de la economía de esos países.

Dentro de las Finanzas Públicas, por tener un carácter específico, lo concerniente a los ingresos y gastos públicos, que corresponde a una tarea de manejo por parte del Estado, se pueden señalar varias características.

4.- INGRESOS PUBLICOS

Definición.-

Son aquellos que provienen de la acción tributaria del Estado; del manejo empresarial de su patrimonio; así como los que son producto de la venta de activos de capital.

4.1.- FINALIDAD DE LA POLITICA TRIBUTARIA.-

Existen varios criterios sobre los propósitos de la política impositiva, especialmente una oposición a la creación de nuevos impuestos. Harold Somers,⁶ señala dos finalidades de la política impositiva: la finalidad financiera de los impuestos que persigue recaudar fondos para las actividades del Estado y la finalidad no financiera, que se propone lograr determinados efectos en el desenvolvimiento de la economía, mediante los impuestos, independientemente de su rendimiento fiscal.

La contribución obligatoria que deben realizar los ciudadanos al Estado, es considerada como una carga y como compensación, el contribuyente espera recibir beneficios comunitarios y personales del Estado, de aquí surge la necesidad de generalizar la ejecución de obras de carácter público que beneficie a la mayoría de la población y no únicamente a los

⁶Finanzas Públicas por Harold Somers. Pag. 154

contribuyentes que están en posibilidad económica de pagar los impuestos en función de la cuantía de sus ingresos.

4.2 PRINCIPIOS DE POLITICA TRIBUTARIA.

Hay desacuerdo en señalar los principios, ya que los intereses son diferentes; así tenemos los criterios, por un lado de los Gobiernos y por otro el del sector privado, así como la influencia de los grupos de presión.

Hay varios principios y se puede señalar los más significativos:

- **Capacidad de pago**, sostiene que los impuestos deben estar en relación con el volumen de ingreso de las personas;
- **Beneficio**, este principio sostiene que las unidades económicas, personas o empresas, deben pagar en relación a los servicios que le proporciona el Estado;
- **Ocupación plena**, los impuestos en algunos casos pueden estimular la producción;
- **Crédito por ingreso ganado**, establece diferencias en el tratamiento de la base imponible, según la naturaleza del ingreso gravable;
- **Conveniencia**, tiene como única finalidad la facilidad de receptor ingresos para el Gobierno, creando la menor resistencia posible;
- **Costos**, una estructura tributaria debe considerar los gastos de su aplicación y recaudación fiscal; y,
- **Aplicabilidad**, la legislación impositiva debe tener en cuenta los aspectos del impacto, la traslación, la incidencia y sus posibles efectos

económicos.

Existen otros aspectos que tienen relación con la política tributaria, como son:

- **Rendimiento**, el Estado puede tener como meta el obtener el mayor ingreso fiscal posible, en este caso su finalidad es esencialmente financiera. También puede estar orientada a introducir cambios en el comportamiento de las distintas unidades económicas; y,

- **Justicia y equidad**, debe constituir la razón fundamental de todo impuesto, sin embargo no siempre se considera este aspecto. El respaldo o rechazo popular a un impuesto debe constituir el indicador relativo al grado de justicia.

4.3 EFECTOS ECONOMICOS DE LOS IMPUESTOS.

Los impuestos desempeñan un papel activo en la evolución y comportamiento de la economía, constituyen una transferencia de recursos del sector privado al público. Puede afectar a variables y unidades económicas como: el ahorro, la inversión, el consumo, las exportaciones, las importaciones.

5. GASTOS PUBLICOS

Definición.-

Son erogaciones que hace el Estado, para la adquisición de bienes y servicios para uso de los organismos públicos.

El efecto de los gastos públicos, en la economía, es importante, ya que sirven para llevar a la práctica los objetivos y metas del plan de

desarrollo, así como para implementar varias medidas de política económica que persigue el Estado.

Los gastos públicos, tienen incidencia directa en los niveles de empleo, equilibrio de precios, niveles de consumo e inversión. Obedecen a una política económica.

Siempre ha sido materia de preocupación el crecimiento desmesurado del gasto público, y así se emiten criterios generalizados, sin tomar en cuenta la composición de los gastos públicos ya sea en corrientes y de capital. Los gastos corrientes se destinan por lo general al funcionamiento de las Instituciones, esto es a cubrir los gastos de operación y los gastos de capital se orientan a las inversiones. Lo importante de los criterios emanados, deben orientarse a juzgar el destino que tengan los gastos públicos en su totalidad, ya sea para prestar los servicios públicos, como también a ejecutar las obras de desarrollo. Lo fundamental debe radicar en que los escasos recursos humanos y económicos deben combinarse de la mejor manera posible, para llevar a la práctica las metas propuestas.

Se pueden señalar varias razones por las que aumentan los gastos públicos:

- **Desarrollo de la actividad gubernamental**, una vez reconocida la actividad del Estado en el proceso económico y social, es natural señalar que a medida que aumenta el grado de intervención estatal, también se incrementan los gastos públicos. Por la participación del Estado en obras de infraestructura de significación, en las áreas de infraestructura básica para la acción productiva que requieren de grandes inversiones de dinero, también se aumentan los gastos públicos.

Otro factor determinante es el aumento de la población y la

responsabilidad del Estado de orientar el desarrollo económico a través de la creación de nuevas fuentes de trabajo, aún a riesgo de elevar el número de funcionarios públicos; cabe mencionar que a medida que aumenta la población necesariamente aumenta la demanda de los servicios públicos, ya sea en educación, defensa, policía, salud, vivienda, etc., lo que redundará directamente en el aumento del gasto público. También hay una variable que es importante considerar al juzgar el aumento del gasto público y es la que se refiere a la inflación, especialmente hay que considerar éste factor cuando se realizan comparaciones en una serie histórica. Habrá que tener cuidado, en tomar en cuenta la pérdida de poder adquisitivo de la moneda.

En la práctica, puede suceder que no ha sido adecuadamente elaborado un presupuesto y de una manera imprevisible sus ingresos aumentan, obligándose por razones empíricas o políticas a aumentar sus gastos.

En todo caso, hay que tener presente que por lo general los ingresos públicos son escasos y reducidos frente a una tendencia a la mala utilización y derroche de los mismo. Esta situación frente a la necesidad ineludible de tratar de cubrir las aspiraciones de la población, refleja una imagen de que los gastos públicos siempre van en aumento.

5.1. PRINCIPIOS

5.1.1. Principio del Multiplicador

El principio del multiplicador es el proceso mediante el cual un gasto del gobierno, genera una serie de gastos, mayor que el gasto original, de lo que se puede deducir que no en todos los casos el crecimiento del gasto público perjudica a la economía de un país, antes bien constituye un factor positivo para el incremento de la producción, debido a su efecto multiplicador. El cuidado que se requiere, con este caso, es el de mantener

un coeficiente mínimo de inversión frente a los gastos corrientes.

5.1.2. Principio de aceleración y de la demanda derivada.

A consecuencia del principio del multiplicador del gasto público, sobre el consumo, se plantea el caso de una demanda derivada de bienes de capital, precisamente para satisfacer el mayor consumo. Por otra parte una fracción del ingreso se consume y otra se ahorra, pero como no todo el ahorro se invierte, resulta que el ingreso futuro puede disminuir en la cantidad que no se invirtió y ésta a la vez debe ser compensada mediante la inversión derivada del consumo, que toma el nombre de acelerador.

El Autor Harold M. Sommers, menciona los siguientes principios del gasto público:⁷

5.1.3. Principio del Gasto Mínimo

Se considera que la mejor política es la de imponer la menor carga tributaria y que, paralelamente, también realiza el menor gasto posible. En la práctica resulta difícil calcular el monto de los gastos públicos buscando su minimización, esto equivaldría a desconocer el dinámico y complejo proceso económico y negar el carácter anticíclico de la política fiscal.

5.1.4. Principio de mínima interferencia con la iniciativa privada

Este principio se inspira en la consideración de que el Estado no debe competir con la empresa privada, sino que su intervención debe ser limitada. Se estima que los países que disponen de planes de desarrollo, el Gobierno ordena el monto y composición de sus gastos y tácitamente se halla incorporado el grado de coordinación con la iniciativa privada, en tal

⁷Finanzas Públicas e Ingreso Nacional

virtud se hallan comprometidos tanto el sector público como el sector privado, el primero en forma obligatoria y el segundo con carácter orientador, de todas las formas se considera que deben ser actividades complementarias y no excluyentes. Súmese a este principio las consideraciones sobre la privatización de las empresas públicas.

5.1.5. Principio de máxima ocupación.

Es un objetivo muy deseable del gasto público, el alcanzar altos niveles de ocupación, ya sea a través de la ejecución de amplios programas de obras públicas o de la máxima ocupación de mano de obra. El Estado, históricamente, ha obedecido a la política de empleo. Será difícil reducirla.

5.1.6. Principio de máximo beneficio.

Este principio tiene una aceptación generalizada, especialmente en los países en desarrollo, ya que se refiere a la óptima utilización de los recursos humanos, materiales y financieros, de forma tal que de la utilización de ellos se obtenga el máximo beneficio. Sin embargo, en la práctica, este deseo puede verse frustrado por la improvisación y el uso indebido de los recursos, mediante el derroche y el peculado.

De este principio se deducen dos conclusiones importantes:

- Que todo gasto público, debe dejar un beneficio por lo menos de igual magnitud, que el valor de los bienes o servicios efectuados o perdidos en el sector privado.
- Que un gasto público, en ningún caso impida otro gasto público de mayor prioridad en otro sector.

Cuando se habla del máximo beneficio del gasto público, hay

que tener en cuenta que se trata del beneficio social y no del beneficio o utilidad privada.

5.2 CREDITO PUBLICO

Definición.-

Son egresos vinculados con las obligaciones de créditos contratados internos o externos, destinados a remunerar el capital prestado y reducir paulatinamente su monto.

Se sucede el crédito público como medio de financiamiento, cuando los recursos ordinarios de un país, provenientes de los tributos, son insuficientes para financiar los gastos corrientes y de capital.

Es característica de los países en desarrollo, los bajos niveles de ahorro e inversión lo que impide la implementación de programas de desarrollo. En compensación a ésta deficiencia, se recurre al financiamiento a través del endeudamiento interno o externo, lo que determina un ingreso de recursos extraordinarios.

Existen tratadistas que no son partidarios del crédito público y fundamentan su criterio en el sentido de que:

- La deuda pública, afecta los mercados de dinero y de capitales;
- Cuando el Gobierno se presta dinero, eleva la tasa de interés, porque disminuye la disponibilidad del dinero;
- Cuando el Gobierno, recurre a la emisión y colocación de bonos, desvía los recursos del Sector privado que se habría destinado al consumo o a la inversión; y,

- El servicio de los intereses y amortización de la deuda externa, constituye una carga que traslada una generación a las siguientes generaciones.

Hay autores que prefieren la deuda interna a la deuda externa, fundamentándose en lo siguiente:

- Los efectos de la deuda interna se limitan a la economía del país y no representa transferencia de recursos al exterior; y,

- Cuando está bien clasificada, afecta selectivamente de acuerdo a la coyuntura económica al consumo o al ahorro, cumpliendo de esta forma la doble finalidad de compensar las fluctuaciones del ciclo y promoviendo el desarrollo económico.

Asimismo existen tratadistas, que aceptan el crédito público como fuente de financiamiento y parten de la hipótesis de que los países en desarrollo, carecen de capacidad inicial para financiar su crecimiento económico y aceptan el crédito público como fuente normal de financiamiento, con la consideración de que sean en términos aceptables de pago y que no produzcan efectos negativos en la economía. La aceptación de recurrir al crédito dependerá de las características propias de los países que determinará el límite de capacidad de endeudamiento, la correcta utilización de los recursos provenientes de la deuda pública, las características del préstamo, sean blandos o duros.

CAPITULO II

EL PRESUPUESTO

1.- ANTECEDENTES

Durante mucho tiempo la elaboración del Presupuesto se lo ha realizado de una manera empírica, antes que en una forma planificada. Ha tenido influencia política, económica, diferentes sistemas de administración pública y ordenamientos legales.

En las fases iniciales de su evolución pretendía enmarcarse en las indicaciones emanadas de la función legislativa, especialmente en los países en desarrollo, concluyendo en un control de los ingresos y los gastos, por parte de esta función de elección popular; en los países en vías de desarrollo los recursos se asignaban sin tomar en cuenta la incidencia que puedan tener en el crecimiento económico o en el bienestar social. Por tanto el presupuesto se convirtió en un instrumento de control tributario y de gastos por parte de la función legislativa, en definitiva lo que le interesaba es tener conocimiento de los gastos que se iban a realizar y los ingresos necesarios para satisfacerlos.

Posteriormente las Guerras Mundiales, con sus consecuencias en el incremento del gasto, la depresión y los cambios en el enfoque del Estado y de la política que debía seguir, determinaban la necesidad de estabilizar la economía y de reorientar la función del presupuesto. Sin embargo, en los países en desarrollo, se lo mira al presupuesto como un instrumento al servicio de los grupos que administraban el Estado, sin tener en cuenta las aspiraciones económica y social de la población, evidenciando el papel que desempeñaba el presupuesto, esto es que no tenía relación con

la política económica, la razón de esta situación, se originaba en la escasez de los recursos para satisfacer grandes e innumerables necesidades , o en las decisiones de los grandes grupos económicos, políticos y sociales.

Ante esta situación, cabe preguntarse "se tenía conocimiento cabal de la función que desempeñaba el presupuesto?".

Las características originales del presupuesto se referían a la unidad, es decir que acogían todas las transacciones del Gobierno; regularidad, o sea, el período que abarcaba generalmente era anual; claridad, de forma que la comunidad y sus representantes entiendan; publicidad, que sea un documento público; que sea un instrumento de administración del Gobierno.

Actualmente rigen las características señaladas anteriormente, se complementan con la visión de que es un instrumento clave de política nacional y de desarrollo; la aspiración de que el presupuesto exprese con claridad, la finalidad de los gastos, así como que facilite el control de los egresos realizados por las unidades responsables de los programas y que sea un instrumento de gestión pública.

El presupuesto como instrumento de política económica tiene además otras funciones, como:

- a) Indica la dirección de la economía y da a conocer las intenciones en relación con la utilización de los recursos; en la práctica conduce a la determinación de las metas de crecimiento económico, a través de las asignaciones para inversiones, gastos corrientes y transferencias, e inclusive identifica las acciones de los sectores;
- b) Promueve el equilibrio macroeconómico de la economía, a través de la política de ingresos, de gastos y monetaria. Los ingresos disponibles deben destinarse con el fin de maximizar

su utilización. Los gastos deben ser priorizados, para atender las necesidades más urgentes y reducir las desigualdades;

- c) El presupuesto debe ser elaborado de tal manera que permita una valoración de su impacto en la economía, así como la medición de los objetivos gubernamentales.

De lo manifestado anteriormente, se deduce que la estructura del presupuesto debe satisfacer los requerimientos institucionales a fin de que estos cumplan con la gestión específica que les ha asignado la administración pública. El presupuesto debe guardar una correlación con las dependencias que se ubican en el ámbito financiero y de planificación.

El presupuesto debe guardar una correlación con las Instituciones que desarrollan actividades en las áreas financieras, de planificación y de política monetaria, en consecuencia debe tener un enfoque interdisciplinario, que contenga aspectos políticos, legales, económicos y administrativos.

2.- RELACIONES

2.1 EN LO POLITICO.-

El presupuesto debe proporcionar a los legisladores, información sobre los objetivos y estrategias que se van a utilizar y a los responsables de la ejecución del presupuesto, la relación de su participación en la economía, a través de los objetivos de los programas. De esta manera, el presupuesto se ubica en el ámbito político, constituyendo un instrumento que acoge los propósitos gubernamentales. En tal virtud el presupuesto debe orientar sus acciones a:

- Identificar en el plano político las necesidades, prioridades y deseos de los diversos grupos sociales;
- Tratar de definir los límites de los gobernados y gobernantes;
- Entender el comportamiento del ente político y de la sociedad;
- Conocer la evolución política.

Intrínsecamente, los responsables de la elaboración del presupuesto deben conocer las posiciones ideológicas y la filosofía del gobierno de turno, las posibilidades legales, la suficiencia de los recursos humanos y económicos, el comportamiento de los grupos de oposición. Si no se conocen estos detalles, el presupuesto se convierte en un instrumento subjetivo y de aplicación operativa.

Como primer nivel político, se halla la Constitución Política del Estado, que ubica el tipo de sociedad al cuál se aspira, los principios básicos de la acción estatal, para cuyo cumplimiento se realizan tareas de educación, salud, etc.

Un segundo nivel de la política, que influye en el presupuesto, es el plan de acción del gobierno de turno, el cuál tomando como referencia las necesidades reales de la población, trata de llevar a la práctica su filosofía. En esta fase será necesario tomar en cuenta la evolución de los ofrecimientos de campaña y las necesidades específicas de los grupos sociales. Quizás es aconsejable realizar un seguimiento político de la acción gubernamental no sólo del período que dure el plan sino con proyección a largo plazo.

Otro nivel de incidencia política, lo constituye el Plan de Desarrollo, que contiene la filosofía política del Gobierno, y las actividades

previstas del gobierno de turno, para ejecutar sus propósitos.

2.2 EN LO JURIDICO.-

En la práctica la legislación que regula la gestión presupuestaria se origina en la Constitución Política de los Estados o en legislaciones específicas para el efecto. Sin embargo, muchas veces hay confusiones por parte de los grupos políticos y el manejo directo de los presupuestos, lo que puede derivar en un inadecuado manejo de los recursos económicos.

Otra dificultad en el plano jurídico, se manifiesta en la obsolescencia de las leyes, que no responden a las continuas e importantes modificaciones del acontecer económico. Muchas ocasiones se actúa de manera informal con el afán de agilizar la ejecución presupuestaria o en su defecto a base de disposiciones emanadas de la necesidad, y no en base de programación de acciones, dejando a un lado lo más prioritario por lo urgente y de esta manera convirtiendo las oficinas responsables del manejo presupuestario en oficinas de trámite, imposibilitando la aplicación de técnicas presupuestarias que optimicen la función técnica.

Una forma de solventar esta situación es comprendiendo la norma jurídica que respalda la actuación presupuestaria y que debe contener los siguientes principios:

- Ser general, esto es que la norma técnica presupuestaria debe tener aplicación universal para toda la administración pública, sin descartar la función específica que cumplen los componentes. Debe guardar íntima relación con la composición orgánica- funcional de la administración pública;

- Ser abstracta, significa que siendo el presupuesto algo hipotético, en su ejecución se convierte en realidad. Habrá necesidad de identificar

exactamente de acuerdo a las clasificaciones presupuestarias ya sean económicas, funcionales y programáticas, en el caso de los gastos y para el caso de los ingresos, identificarlos de acuerdo a sus conceptos, ya sean impuestos, derechos, donaciones, créditos, etc.;

- Ser punible, significa que el incumplimiento de las disposiciones presupuestarias tendrá efectos como son: la sanción o la anulación de lo actuado. Hay necesidad de que la norma presupuestaria contenga los elementos necesarios para realizar un control durante el proceso de ejecución, que posibilite la verificación del cumplimiento de los programas, este control puede orientarse a los sistemas de registro y suministro periódico de información.

Es muy importante el origen legal del instrumento presupuestario, ya que dependiendo de qué organismo le cree, la legitimidad le dará validez y podrá exigir su cumplimiento o de lo contrario la aplicación de sanciones. En el quehacer presupuestario la aceptación como norma jurídica influye en la aplicación correcta de los recursos, como también en la aplicación de normas y especificaciones emanadas de los órganos rectores.

De otra parte, las normas tienen diferente jerarquía, lo mismo que niveles de acción. Generalmente la de máxima jerarquía se origina en la Constitución Política del Estado, que determina la forma de organizaciones de la administración pública, las atribuciones de los poderes públicos, las obligaciones y derechos de los ciudadanos. Luego existen otras leyes que son específicas para determinadas labores o para la creación de organismos fundamentales, para la administración correcta del Estado; dentro de estas leyes se encuentran las Orgánicas, como la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, la ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público. La interrelación adecuada entre la Carta Constitucional y estas Leyes específicas, permiten el funcionamiento de las actividades

gubernamentales.

Luego tenemos los instrumentos operativos que son los Reglamentos, Manuales, Oficios y Circulares, mediante los cuáles se definen específicamente la forma como se aplicarán las Leyes.

2.3. RELACION GOBIERNO-PRESUPUESTO.-

La acción presupuestaria depende directamente de las decisiones que el Gobierno adopte. Nos referimos al Gobierno Central, seccional, y otros, entendiendo al Gobierno Central como el nivel que maneja el presupuesto de Instituciones financiadas con recursos del Estado; el Seccional como el nivel que maneja presupuestos regionales (Municipios y Consejos Provinciales); y Otros como nivel que tiene cierta independencia tanto de manejo presupuestario como administrativo.

Cabe mencionar que la Función Legislativa, tiene implicación diversa en la responsabilidad de aprobación de los presupuestos, ya que aprueba los correspondientes al Gobierno Central y varios de los encasillados en otros, en cambio no incide en el de los Seccionales.

2.4 ADMINISTRACION PUBLICA.-

Constituye la forma en que se organiza la Función Ejecutiva, para desarrollar eficientemente sus actividades.

Generalmente, las administraciones públicas se dividen en dos grandes sectores:

- a) Administración Central, que está conformada por los ministerios públicos, y es la responsable de realizar los asuntos de orden administrativo que le compete directamente al

Ejecutivo, para lo que ejerce acciones de dirección, control y evaluación.

- b) Administración Descentralizada, que está conformada por organismos descentralizados, Empresas Públicas y Organismos autónomos, que son responsables de auxiliar al Poder Ejecutivo.

Además, se puede señalar que existe un grupo intermedio que se le podría denominar de Organismos descentralizados, los mismos que a pesar de tener autonomía de gestión, están jerárquicamente subordinados a las políticas que determinan los Ministerios Públicos. En la práctica se observa que no se sitúa en una figura pública legal y no responde a una normativa preestablecida y generalmente carecen de normas técnicas para su funcionamiento, procediendo de una forma independiente y de acuerdo a conveniencias políticas.

Resultado de reformas implementadas en varios países, las administraciones públicas se han organizado en sectores bajos los criterios de:

- a) Sectorización administrativa, que responde a la organización administrativa;
- b) Sectorización económica, que responde al destino económico de las acciones y que generalmente se subdivide en: Administración General, Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Desarrollo Regional.

Para gestiones del Presupuesto Público, también se han adoptado Esquemas de Sectorización Funcional, Central y Formal.

Cada uno de los esquemas responde a las necesidades y características de la función pública, sin embargo, es necesario tomar en consideración varias recomendaciones de carácter general:

- Adoptar un esquema de sectorización que permita disponer de un presupuesto único, para toda la administración pública, tomando en cuenta la administración central y descentralizada;

- Los ministerios públicos, conforme a su función administrativa y económica, deben fortalecer su gestión a través de políticas macroeconómicas que posibiliten hacer efectivas la acción gubernamental;

- Los ministerios públicos deben facilitar el funcionamiento de los organismos y empresas públicas;

- Los organismos y empresas públicas deben contar en todo momento con autonomía de gestión, pero tomando en cuenta, permanentemente las orientaciones presupuestarias originadas en los ministerios;

- Debe existir una sólo Institución que sea la encargada de preparar y difundir las disposiciones presupuestarias, esto permitirá fortalecer la normatividad y control presupuestario, entre todos los organismos.

Los estilos de administración pública han provocado una evolución del presupuesto, que originalmente reflejaba las relaciones entre las funciones Legislativa y Ejecutiva y, posteriormente, se han convertido en un instrumento de la política económica, lo que determina que tenga relación con aspectos políticos, jurídicos y en la organización de la administración pública.

3. SISTEMAS PRESUPUESTARIOS Y CARACTERISTICAS

Dentro de los varios sistemas presupuestarios se pueden mencionar los que elabora A. Premchad y que son: el británico, el francés, los europeos (español, italiano, portugués), el norteamericano, los orientales y los latinoamericanos.

El sistema latinoamericano fue influenciado inicialmente por el sistema español, pero luego y de acuerdo a sus experiencias administrativas fue desarrollando sus propios sistemas, sobre todo en la aplicación de la técnica del presupuesto por programas.

Las características generales de los sistemas latinoamericanos son la extensa asignación de fondos para fines determinados, la descentralización de las actividades en organismos autónomos, gran proliferación de disposiciones legales que inciden en la asignación de fondos y la distribución de recursos.

3.1 COBERTURA DEL PRESUPUESTO.-

La efectividad de la gestión presupuestaria se ve influenciada por la amplitud que tenga el presupuesto. Puede señalarse tres tamaños de presupuesto: ampliados, que cubren todos los organismos públicos y a todas las dependencias; restringidos, en donde se contemplan los ingresos y gastos de las dependencias del Gobierno central; y, semi-ampliados, cuyos presupuestos abarcan a las dependencias del Gobierno Central y varios organismos dejando fuera a las empresas e instituciones consideradas como autónomas.

3.2 VIGENCIA PRESUPUESTARIA.-

El período de duración de los presupuestos varía de acuerdo a las disposiciones legales de los países, así existen de período anual y multianual y cada uno de ellos tienen elementos que justifican su periodicidad. Generalmente los presupuestos son anuales, ya que este periodo es considerado conveniente para realizar modificaciones a las acciones presupuestarias y reorientar las acciones públicas; sin embargo, también adolece de inconvenientes como la incertidumbre en la asignación de recursos, ejecución de obras a corto plazo, lo que dificulta la programación de proyectos de mayor envergadura y la costumbre por parte de las instituciones de gastar al finalizar el año todos sus recursos.

Tanto en períodos anuales o multianuales, tiene incidencia la inflación que dificulta la implementación de técnicas de programación; cuando mayor es el periodo de duración del presupuesto le permite asimilar las políticas fiscales y monetarias que sean necesarias y económicas con la planificación a mediano y largo plazo.

3.3 CALENDARIO DEL PRESUPUESTO.-

Las decisiones que implican la preparación del presupuesto, son actividades que se las realiza durante todo el año, pero con más intensidad en períodos determinados. La elaboración del presupuesto, comienza con el examen de los requerimientos institucionales que tengan repercusiones financieras y el ajuste pertinente a la proyección de los ingresos que se van a obtener.

Tradicionalmente se incluyen los presupuestos preliminares en el proyecto de presupuesto que se pone a consideración de un Consejo de Ministros o del Presidente, para que luego sea remitido a la función Legislativa. Estas etapas, constan determinadas en cronogramas de actividades presupuestarias, en donde se refleja la programación realizada en función del tiempo a utilizarse en cada etapa.

Puede suceder que la elaboración del proyecto de presupuesto, hasta ubicarse a consideración de la Función Legislativa, haya perdido actualidad y no contenga compromisos adquiridos durante su preparación o que sus estimaciones se conviertan en obsoletas, o que las asignaciones proyectadas a las Instituciones resulten insuficientes.

A pesar de las dificultades que se presentan, es necesario destacar que el establecimiento de un calendario de actividades, es indispensable para evitar situaciones negativas de mayor gravedad.

3.4 MARCO DEL PRESUPUESTO.-

Es necesario ubicarlo al presupuesto dentro del contexto de la economía y para ello de acuerdo a lo mencionado por Cibotti y Sierra ⁸ , que para fines de economía a la sociedad se le puede diferenciar en tres sectores: privado, social y público, lo mismo que por su naturaleza se comportan de diferente manera en el proceso económico, especialmente por lo que respecta a las decisiones que toman en materia de producción, distribución, comercialización y a la combinación de los factores que utilizan durante el proceso económico.

Los agentes económicos del sector privado derivan principalmente sus decisiones del comportamiento de las fuerzas del mercado, sin dejar de desconocer los efectos de las políticas obligatorias, concertadas o inducidas que define el aparato gubernamental.

Por su parte, los agentes económicos del sector social definen sus decisiones de los propósitos e intereses particulares del núcleo, estrato o grupo social que representan, considerando las fuerzas del mercado y las políticas establecidas.

⁸Estrategia y Plan Fondo de Cultura Económica 1981. México

En cambio los agentes económicos públicos orientan sus actuaciones conforme a políticas y estrategias normativas o instrumentales que, además, de reconocer al mercado y a los intereses grupales como generadores de decisiones, también tienen la obligación de contemplar el beneficio social hacia la población gobernada.

Este comportamiento diferente entre los agentes económicos ha hecho indispensable que exista una mayor o menor intervención del gobierno, conforme a las modalidades que han ido adoptando entre las relaciones que para la producción establecen los propios agentes económicos.

4.- SISTEMAS DE REGULACION.-

Cuando el presupuesto se lo utiliza como instrumento de política económica debe situárselo en primer plano, porque puede regular los agentes económicos ya sea incidiendo directa o indirectamente en la producción de bienes y servicios, en la inversión de diferentes sectores económicos, en la fijación de relaciones y conductas entre el sector privado y público y en una mejor distribución del ingreso.

Si es así, el gobierno desempeñará tres funciones económicas básicas:

- a) Dotación de recursos para el gobierno, que le permita realizar sus obligaciones;
- b) Transferencia del poder adquisitivo entre los sectores productivos, a través de la asignación de recursos; y,
- c) A través del financiamiento, inducir una demanda efectiva entre los agentes económicos y así regular su participación en la economía.

Estas funciones implican la dotación de recursos físicos y financieros para proveer de medios de pago al gobierno ya sea a través de mecanismos fiscales que sustraigan recursos a los sectores privado y social, disminuyendo su capacidad de producción y adquisición. En este sentido el presupuesto público debe tener en cuenta que una inadecuada captación de ingresos públicos disminuirá la captación de recursos que no se van a consumir productivamente o que no se van a destinar al beneficio social.

Estas funciones contemplan dos niveles de acción:

- 1.- La regulación global, que consiste en utilizar los ingresos y los gastos públicos para mantener el nivel y ritmo de desarrollo de algunas variables de la economía como: demanda, oferta, inversión y ahorro;
- 2.- La regulación específica, que implica aprovechar las diversas modalidades de los ingresos y los gastos para crear incentivos y estímulos que hagan más atractivas algunas actividades, más que otras, que prorroguen la sustitución de factores, que hagan preferible diversas zonas geográficas.

Para establecer la relación entre ambos niveles y utilizando el razonamiento de Cibotti y Sierra, se analiza los dos niveles.

4.1 REGULACION GLOBAL.-

Se relaciona con los efectos que el ingreso y el gasto tienen sobre la demanda global, en consecuencia está ligada al equilibrio presupuestario. Esta regulación tiene que ver con el efecto multiplicador que se produce cuando al retirar de la circulación una unidad de ingreso se tiende a producir una contracción de la demanda, mayor que el monto recibido, y a la inversa cuando se gasta una unidad de ingreso se provoca un proceso

acumulativo que incrementa la demanda por un valor mayor al egresado. El anterior efecto, depende del tipo de demanda que realiza la Administración Pública, en el sentido que cada egreso proporciona capacidad de adquisición y que tienen diferente opción de gasto.

Por lo anotado, se puede afirmar que el ingreso genera ciertos efectos contractivos, al restar poder de adquisición a los sectores; en cambio, el gasto produce efectos expansivos al aumentar el circulante en el mercado, de esta forma la relación se establece en el equilibrio de ambas, a fin de no producir tendencias inflacionarias o recesivas.

4.2 REGULACION ESPECIFICA.-

Está constituido por los Sistemas Tributario, de Tarifas y Precios, de Deuda Pública y Gasto Público.

El Sistema Tributario está compuesto por los impuestos sobre la formación y uso del ingreso y el patrimonio, por aquellos que afectan el empleo de los factores, la adquisición de los mismos y las transferencias de capital, la distribución de la producción y el comercio exterior.

La aplicación de los impuestos pueden provocar acciones desalentadoras sobre las actividades económicas o también pueden inducir a una desorientación o mejor utilización de los bienes patrimoniales, en el caso de los impuestos al gasto personal pueden dirigirse a controlar el consumo excesivo y pueden estimular el ahorro y la formación del patrimonio.

El Sistema de Precios y Tarifas se refiere al consumo de bienes y servicios de producción pública y a sus costos reales de producción o de prestación de servicios y estarán sujetos al funcionamiento de las empresas públicas. Si el precio es igual al costo de producción, este precio no tiene mayores posibilidades de regulación; si el precio es menor al costo de

producción, se incentiva su mayor utilización y constituye un subsidio que el Gobierno otorga a los sectores que lo consumen.

Si el precio es mayor al costo de producción, el efecto provocado será transferir ingresos de los sectores privado y social al público, fortaleciendo la capacidad de financiamiento de la administración pública y debilitando la inversión en otros sectores, lo cuál puede o no, ser conveniente a las políticas económicas.

El Sistema de Deuda Pública se refiere a los créditos que se obtienen de las empresas, de las familias, del mercado de capitales interno y externo, del sistema bancario. Este sistema es importante en la presupuestación pública, ya que significa el aprovechamiento del ahorro público o privado, de instituciones que se hallan fuera del sector gobierno.

La regulación en este sistema se suscita cuando al conseguir créditos en el mercado, puede ayudar a corregir el costo de ahorro interno, desalentar la inversión o incorporar presiones en el movimiento de los precios. Al conseguir créditos de la banca central o de la banca comercial, se puede incidir sobre a oferta global de los medios de pago, sobre el costo del dinero. Los principales efectos de la deuda pública interna inciden sobre la distribución sectorial del uso del crédito y del ahorro empleados como capital de trabajo o de financiamiento de activos fijos, por todas estas razones el origen del crédito público ocasiona efectos reguladores.

El Sistema del Gasto Público como regulador, tiene capacidad para alterar el comportamiento del sector público y privado, la demanda de factores e insumos y las transferencias de poder adquisitivo. Constituye el regulador más dinámico de que dispone la Administración Pública, pero tiene una limitación y es el precio que se fija en el mercado por la adquisición de insumos y bienes de capital, este precio debe reflejarse en la asignación presupuestaria que debe ser real y suficiente.

4.3 TAREAS DEL PRESUPUESTO.-

El sistema económico se ve influenciado por el papel regulador del presupuesto que realiza varias actividades como son:

- a) Siendo el presupuesto un instrumento de política económica y social, contiene normas y estrategias para regular las variaciones de la economía, pero estas medidas deben guardar relación para que el gobierno actúe de forma coordinada y para el efecto debe establecer mecanismos que afrontan la variación de la economía y permitan armonizar y coordinar las funciones que desempeñan las demás instituciones que conforman el sector público y el sector privado;
- b) Otra actividad se refiere a que el presupuesto debe ser fiel reflejo de las situaciones que vive la economía, para lo que será necesario analizar las actuaciones del gobierno y las políticas y estrategias que haya programado;
- c) Una actividad del presupuesto también debe orientarse al diseño de mecanismos que disminuyan los grados de incertidumbre en la disponibilidad y asignación de recursos y en los mecanismos de distribución de los gastos. Prácticamente, esta labor se refiere a la implantación de planes de ingresos y gastos, que contengan series históricas o modelos alternativos que incluyan situaciones de contingencia y políticas específicas de gasto. También es necesario que los presupuestos sean uniformes, capaz que permitan el uso de equipos de computación y el fortalecimiento del control presupuestario, estas consideraciones derivarán en la posibilidad de realizar mediciones de eficiencia y productividad,

tanto para la captación de ingresos como para la aplicación de gastos;

- d) La conjunción de las anteriores actividades puede permitir una adicional, que se orienta a enfocar el presupuesto para obtener resultados que permitan determinar la importancia y la correlación de las Instituciones involucradas en él y no solamente como un receptor de ingresos y distribuidor de egresos.

Las actividades descritas, anteriormente, obligan a ubicar una cuarta tarea que se refiere a modificar el concepto de presupuesto, en el sentido de que no solo sirve para proveer de ingresos y distribuirlos en las partidas correspondientes, sino que también debe utilizarse para medir los resultados de su gestión y se pueda determinar la importancia de los sectores o ministerios y las relaciones que existen entre ellos.

Tomando como base las actividades básicas y de acuerdo a los sistemas de regulación el presupuesto público contiene dos implicaciones políticas:

- a) Fomentar el crecimiento económico
- b) Fortalecer la toma de decisiones durante el proceso presupuestario.
 - a.- Se debe dotar de los elementos básicos para obtener una mayor eficiencia en la asignación de recursos, en la estabilización económica y en la distribución de los gastos públicos. La asignación de recursos consiste en la repartición de los ingresos entre los sectores público y privado, entre los sectores económicos y entre los sectores administrativos, de acuerdo al juzgamiento de las demandas sociales, presiones políticas y las solicitudes que deben ser calificadas. La estabilización

económica se refiere a la evaluación de los efectos de las medidas y operaciones que dicte el gobierno, y el consiguiente ajuste al presupuesto público, como parte integrante de una política económica. La distribución de los gastos debe realizarse tomando en cuenta las estrategias y la población a la que se destinarán los recursos, diferenciando los canales de distribución directos e indirectos, niveles de distribución entre los sectores y ventajas y desventajas entre la asignación de recursos y las políticas de estabilización;

- b.- Tiene relación con el marco económico y consiste en integrar al proceso presupuestario el análisis económico, financiero, programático y jurídico.

Análisis económico con la finalidad de establecer planes de mediano plazo a nivel global y sectorial, necesidades de recursos, estrategias fiscales y determinar los efectos del presupuesto y la proyección de ingresos y gastos de los ejercicios fiscales que comprenda el plan de desarrollo.

Análisis financiero con el objeto de evaluar las demandas y requerimientos económicos y sociales para determinar medidas que produzcan un mayor crecimiento o beneficio social.

Análisis programático que comprenda un análisis de las acciones públicas, reflejadas en programas para eliminar la duplicación de acciones o eliminar aquellas que no estén contempladas en la acción del gobierno; además, la posibilidad real para la captación y desembolso de recursos internos y externos.

Análisis jurídico que comprenda un estudio de los marcos

normativos, legales y administrativos, para identificar ventajas y límites para la incorporación de nuevas estrategias, así como determinar la disponibilidad de recursos humanos y materiales.

Tanto el análisis económico y financiero tenderán a identificar si la asignación de recursos están en posibilidad de satisfacer las demandas de población, las aspiraciones y deseos del grupo político que se halla ejerciendo el poder, las elementales demandas de los partidos opositores y de los grupos sociales organizados que solicitan ser atendidos.

El presupuesto tiene por objeto el fomento del crecimiento económico y social, para lo que es necesario aplicar estrategias y técnicas emanadas de la voluntad política y que posibiliten la introducción de cambios, conforme a las características y realidades de los procesos económico-sociales y administrativos, y de las posibilidades reales de acción por parte del Estado.

De esta forma las actividades presupuestarias, en un nivel de crecimiento económico, se orientarán a un examen económico y financiero de los egresos y en una evaluación de los efectos que producirá éste crecimiento económico en los futuros gastos e ingresos. En el aspecto social la actividad presupuestaria contendrá la realidad que le rodea y en base de ésta proyectar la evolución de la sociedad considerando que los cambios que se pueden introducir solo son factibles, cuando hay integración de los fenómenos políticos y sociales.

CAPITULO III

EVOLUCION DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO 1983-1990

A diferencia de lo que sucedía en el pasado, los gobiernos contemporáneos utilizan el presupuesto para lograr fines específicos y diversos. Por medio del presupuesto, los gobiernos tratan de administrar el gasto público, mejorar o estabilizar las condiciones económicas, elaborar y evaluar las políticas y programas públicos. Con frecuencia estos objetivos entrañan una política presupuestaria expansionista que anula el papel restrictivo del gasto público que tradicionalmente venía desempeñando el presupuesto.

Las políticas del Gobierno se pueden ejecutar a través del presupuesto y pueden orientarse a desarrollar la actividad económica con el fin de alcanzar los más altos niveles de bienestar social.

Con el objeto de determinar la influencia que ha tenido el presupuesto del Estado, en el desarrollo económico y social del Ecuador, se analiza su comportamiento en el período 1983 - 1990.

1.- ANALISIS DE LOS INGRESOS

Los ingresos del Presupuesto del Estado, están constituidos por tres principales grupos que son: corrientes, de capital y transferencias.

- **Los ingresos corrientes** a su vez están conformados por tradicionales y petroleros, debiendo señalar que de los ingresos tradicionales hay que deducir los valores correspondientes a los Certificados de Abono Tributario (vigentes hasta el año 1986), que constituían un incentivo a las

exportaciones de productos no tradicionales.

- **Los ingresos de capital**, provienen de crédito público externo e interno y se refieren a Bancos del Estado, Certificados de Tesorería, desembolsos externos, donaciones y ventas de activos.

Las transferencias son aportes que los Gobiernos Central y Seccionales, reciben del propio Sector Público, como ayuda financiada.

1.1 INGRESOS TOTALES (1983 - 1990).-

Al observar el cuadro No. 1, se identifica que en el período 1983 - 1990, los ingresos totales registran un crecimiento del 1949,4 % al comparar los años extremos, puesto que en 1983 dichos ingresos fueron 68.675 millones de sucres y en el año 1990 alcanzaron la cifra de 1.407.457 millones de sucres, que significaron un incremento de 1.338.782 millones, en términos absolutos.

El cuadro No. 3, contiene la variación relativa interanual de los ingresos y se puede determinar que para los años 1989, 1985 y 1988, los incrementos fueron sustanciales, ya que se ubicaron en 81,7; 74,5 y 71,5 % respectivamente, en comparación con los años inmediatos anteriores; teniendo gran significación para el año 1989, los ingresos provenientes del petróleo ya que su aumento fue del 137,8% en relación al año 1.988.

1.2 INGRESOS CORRIENTES NETOS.-

Merecen destacarse dentro de los ingresos totales, ya que demuestran un apreciable crecimiento en el periodo analizado. En el año 1983 se sitúan en 60.187 millones de sucres, mientras que en 1990 alcanzan a 1.360.125 millones de sucres, consecuentemente su incremento absoluto es de 1.299.937 millones de sucres, lo que equivale a 2.159,8 % en términos relativos.

En este grupo de ingresos se advierte una contracción del - 1,5 % en el año 1986 en relación al año 1985 y su razón esta determinada por la reducción de los ingresos provenientes de la exportación petrolera, que se reflejan directamente en los ingresos destinados al Presupuesto del Estado; en el año 1986 se recaudó por concepto del petróleo -35,4 % en relación al año 1985.

En el contexto de los ingresos corrientes netos el año de 1989 fue de mayor significación del período analizado, ya que en relación al año 1988, lo superó en 101,0 %, siendo de absoluta validez frente al promedio de incremento interanual que es de 60,0 %.

En el cuadro No. 2 se observa que la participación de los ingresos corrientes netos en el total del Presupuesto del Estado, es de mayor significación en el año 1985, ya que alcanza a representar el 99 %, siendo la razón fundamental el incremento de los ingresos petroleros que llegan al 59,7 % y la casi nula participación de los ingresos de capital (0,8%).

Otro año significativo dentro del período, es el que corresponde a 1990, ya que los ingresos corrientes netos representan el 96,6 % de los cuales los ingresos del petróleo tienen una contribución del 49,0 % y una ausencia total de desembolsos externos (0,0 %).

En el cuadro No. 2, y durante el período se observa que la significación de los ingresos del petróleo es determinante ya que constituyen en los últimos años (1989 y 1990) el 43.2% y 49% del total de los ingresos, lo que le ubica al Presupuesto del Estado en dependiente directo del comportamiento de los precios del petróleo, de aquí se deduce que son factores exógenos los que influyen en la ejecución del presupuesto.

De los ingresos tradicionales, los de mayor significación son los de producción y ventas y a las importaciones, esto se deduce del

tratamiento de los impuestos al valor agregado así como el impuesto a los consumos especiales.

1.3 INGRESOS TRADICIONALES.-

Se hallan determinados los gravámenes a la producción y consumo de bienes específicos, al comercio exterior, a la renta, a las transacciones financieras y tasas y derechos que tienen relación con la prestación de servicios.

Estos ingresos tradicionales, tienen una significativa representatividad dentro del Presupuesto del Estado, ya que se ubican como el 47,9% de promedio en el período 1983 - 1990. Durante los años 1986, 1987 y 1988, superaron el 50,0% de los ingresos del Presupuesto del Estado, posteriormente han ido perdiendo significación hasta ubicarse en el año 1990 en 47,6%.

Al observar el cuadro No. 2, se puede afirmar que de los Ingresos Tradicionales, los de mayor significación constituyen los ingresos a la producción y ventas como también a las importaciones que en promedio del período 1983 - 1990 llegan a 18,6% y 14,0% respectivamente. Luego tenemos el Impuesto a la Renta con un promedio de 8,4%.

Cabe mencionar que en el Impuesto a la Producción y Ventas, se halla ubicado el impuesto que actualmente se denomina Impuesto al Valor Agregado, siendo el más importante por su incremento permanente y sostenido.

Del cuadro No. 3, se puede deducir en lo referente a la variación de los ingresos por impuestos a la producción y ventas, que tienen un incremento de año a año, dentro del período de análisis, así se tiene que de 1983 a 1984 se incrementa en 54,4%, hasta situarse para el año 1986

en 90,2% en relación al año 1985. A partir del año 1987 el aumento es menor, para luego en los años siguientes incrementarse hasta la posición de un aumento del 87,5% para 1990. Este rubro de ingresos tiene un promedio de incremento del 63,8%. En cambio los impuestos a las importaciones tienen un comportamiento diferente, ya que del año 1983 al año 1987 disminuyen en su recaudación del 64,1% a 15,3%, para luego en los años siguientes retomar en importancia hasta ubicarse para 1990 con un incremento de 53,85 en relación a 1989.

De los rubros de ingreso, merecen especial atención el que hace referencia al impuesto a la renta, por su clara variación absoluta y relativa en el período que se analiza. Durante los años 1983, 1984, 1985 y 1986, tiene un incremento promedio de 44,3%. Del año 1988 al año 1989 se produce un incremento apreciable de 53.248 millones de sucres, que es el 145,8% relativo y para el año 1990 se ubica en 95.516 millones de sucres, la razón fundamental de estas significativas variaciones se deben a la implantación de un nuevo sistema de impuesto a la renta que se halla vigente desde el año 1989.

La reforma consiste no solo en alcanzar como único objetivo mayores recursos fiscales, sino además en lograr eficiencia en la administración para evitar o reducir los montos de evasión, se logró ampliar la base imponible con la incorporación de nuevos contribuyentes; se utilizó la red bancaria privada lo que determinó brindar mayores facilidades a los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones.

1.4 INGRESOS DEL PETROLEO.-

El comportamiento es irregular debido a diferentes razones internas y externas, que se relacionan a políticas de los gobiernos de turno y a las variaciones de los precios internacionales, inclusive es de mencionar que a más del Presupuesto del Estado, existen otros Organismos e Instituciones que son partícipes directos de los ingresos del petróleo.

En el año 1983 estos ingresos fueron de 28.950 millones de sucres. En 1985 se ubicaron en 113.975 millones de sucres, lo que significó para el Presupuesto el 59,7% de los ingresos totales, luego para los siguientes años disminuye al 31,7%, 30,8% y 33,0 % su aporte al Presupuesto. Sin embargo para el año 1989 y 1990 nuevamente toma mayor importancia en contribución llegando a constituir el 43,2 5 y 49,0% de los ingresos totales. Dentro del período es necesario señalar que, del año 1985 al año 1986, disminuye su ingreso para el presupuesto en - 35,4% y la razón se debe a la reorientación que se dió a los ingresos del petróleo.

EXPORTACIONES DE CRUDO

AÑOS	Precio promedio ponderado	
	PRECIO EFECTIVO US./ BARRIL	CALCULO
PROFORMA		
1983	27.64	23.5
1984	27.36	23.5
1985	25.85	23.5
1986	12.78	23.5
1987	14.22	16.5
1988	12.68	15.0
1989	16.20	15.25
1990	20.21	15.0
1991	16.23	17.0
1992 (1)	14.80	17.0

FUENTE: Estadística Quincenal Banco Central

NOTA: (1) Primer Trimestre

ELABORACION: Dirección Ingresos Subsecretaría Presupuesto
1992.

06

El precio promedio de venta del petróleo para el cálculo de los ingresos de la proforma presupuestaria es determinado por la Dirección Nacional de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas, difiere del precio efectivo en razón de circunstancias ajenas al manejo de la economía interna, como se puede observar en el año 1990 que como consecuencia de la Guerra del Golfo, históricamente se calculó a US 15.0 el precio del barril

define que este componente del presupuesto ha alcanzado un incremento promedio interanual de 6,1% dentro del período.

En general los ingresos de capital en los años 1983 y 1990 han representado un promedio interanual de 11,0%, en relación al total de los ingresos del Presupuesto del Estado.

De forma general, los ingresos tradicionales, los provenientes del petróleo y los de capital han financiado los egresos del Presupuesto del Estado, durante el período 1983 y 1990, pero su grado de participación ha sido evidentemente desigual y la dependencia o incidencia que tiene el petróleo es decisiva. Las razones son varias y se podrían señalar las siguientes:

- a) Inadecuada y deficiente administración de un sistema tributario definido;
- b) Alto grado de evasión de impuestos;
- c) Pre-asignación de ingresos con destino específico; y,
- d) Acontecimientos fortuitos, como fueron las inundaciones en el año 1983 y el sismo ocurrido en el año 1987, que destruyó en parte el oleoducto.

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

(Millones de sucres)

	INGRESOS TOTALES NETOS (Corrien.)	INGRESOS TOTALES NETOS (Reales)	GASTOS EFECTIVOS TOTAL (Corrien)	GASTOS EFECTIVOS TOTAL (Reales)
1983	68.6	18.0	80.5	21.1
1984	109.5	15.1	116.9	16.1
1985	191.0	20.2	179.3	19.0
1986	232.4	18.8	308.0	16.8
1987	291.4	16.8	308.0	17.8

1988	499.6	21.4	475.6	20.4
1989	907.7	30.7	868.6	29.4
1990	1.407.5	38.9	1.411.1	39.0

El año base corresponde al año 1975 y se ha tomado el índice para la revalorización de activos fijos que consta en la Información Estadística Quincenal del Banco Central del Ecuador.

El crecimiento real de los ingresos totales netos en el período 1983-1990, se ubica con un promedio interanual de 2.9%.

Para el caso de los gastos efectivos totales el incremento real promedio interanual es de 2.5%.

2.- ANALISIS DE LOS EGRESOS

El cuadro No. 4, contiene los gastos realizados durante el mismo período 1983 - 1990, por los diferentes sectores que conforman el Presupuesto del Estado, ésta clasificación determina la facilidad de identificar la cantidad de recursos que se han asignado a las Instituciones y a los sectores comprometidos en la ejecución de programas y obras ubicadas en Servicios Generales, Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Servicio de la Deuda Pública.

En términos generales, los gastos efectivos del Presupuesto en el año 1983, fueron de 80.462 millones de sucres, y en el año 1990 se ubicaron en 1.411.109 millones de sucres, como se puede apreciar el aumento de 1.653.8 % es muy significativo y es producto de la inflación que ha ocasionado un aumento de los precios de los servicios, además se ha incrementado el personal de la administración pública, como consecuencia de la creación de nuevos organismos, así como también el aumento de sueldos y salarios y el peso que significa el rubro de Deuda Pública.

2.1 SECTOR SERVICIOS GENERALES.-

Este sector ha representado en el período un 23,0% de promedio como se puede identificar en el cuadro No. 5. Este sector está compuesto por la Función Legislativa, la Jurisdiccional, Tribunales Electorales, Procuraduría General del Estado, TGC, Contraloría General, la Presidencia y Vicepresidencia de la República y los Ministerios de Gobierno, Defensa, Relaciones Exteriores y Finanzas.

El crecimiento interanual de los gastos del sector Servicios Generales ha tenido un promedio del 50,7% y se inicia en el año 1983 con 17.369 millones de sucres, para ubicarse en el año de 1990 con 299.421 millones de sucres. La función de las Instituciones ubicadas en este segmento se orientan a mantener la personería jurídica del Estado, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, expedición e interpretación de leyes, Decretos, Acuerdos y Resoluciones; conocimiento por contratación, estudio y resolución de juicios; garantizan el correcto desenvolvimiento de las elecciones; formulación y dirección de la política gubernamental; velar por la integridad territorial y mantener la soberanía nacional; planificar el desarrollo económico y social; controlar y regular el régimen político del país; mantener y vigilar el orden interno, formular y ejecutar la política internacional así como determinar la política fiscal tributaria y de endeudamiento del Gobierno.

2.2 SECTOR DESARROLLO SOCIAL.-

El sector de Desarrollo Social, lo integran las áreas de Educación y Cultura, Bienestar Social y Trabajo, Salud y Desarrollo Comunal.

Dentro del Presupuesto de gastos el sector de Educación y Cultura, en el período 1983 - 1990 mantiene un significativo promedio interanual del 21,9% y en 1983 tiene un valor de 21.518 millones de

El sector agropecuario en el año 1983 realizó gastos efectivos por 4,425 millones de sucres y en el año 1990 realizó gastos por 48.158 millones de sucres, lo que significa un incremento de 43,733 millones de sucres y en valores relativos el 988,3%. Durante el período tuvo un promedio interanual de incremento de 43,9%.

El destino de los recursos se dirigieron a llevar a cabo políticas sobre investigación, producción y comercialización de los productos agrícolas, a través de proyectos y programas específicos como los del banano, arroz, café, forestal, reforma agraria, mecanización agrícola, de riego, etc.

El sector Energía y Minas, tiene una participación promedio en el período, dentro del Presupuesto del 1,0%, lo que demuestra la débil influencia, justificado porque las inversiones en ésta área se realizan a través de Instituciones consideradas como adscritas como es el caso de Petroecuador e Inecel, que son Instituciones que realizan grandes inversiones, pero como se hallan fuera del Presupuesto General del Estado, no integran este sector de Energía y Minas. El valor de los egresos en 1983 fue de 531 millones de sucres y para 1990 se ubica en 6,757 millones de sucres, lo que significa un incremento de 6,226 millones en términos absolutos. Los egresos se orientaron al control de la actividad hidrocarburífera y preservación del medio ambiente.

El sector Industrias y Comercio, en el Presupuesto, representa un promedio interanual del período, el 1,8% habiendo en el año 1983 realizado un egreso de 617 millones de sucres y para 1990, 47,861 millones de sucres, en general los valores se utilizaron para realizar sus funciones en los campos de fomento industrial, automotriz, pequeña industria y artesanía, desarrollo pesquero, fijación y control de precios de productos manufacturados, normalización, turismo, comercio exterior, integración regional, promoción de exportaciones.

El Sector de Transportes y Comunicaciones, durante 1983 - 1990, ha tenido una representatividad promedio de 8,1% en el Presupuesto del Estado; los incrementos que se han producido a partir del año 1983 en sus gastos reflejan un promedio interanual de 47,4% , habiendo iniciado en el año 1983 con 5,670 millones de sucres y gastado en 1990 el valor de 73.631 millones de sucres. La función específica determina la racionalización de los sistemas de transporte, reparación y mantenimiento de las vías de comunicación, construcción y control de obras pública, ampliación y mejoramiento de los servicios de comunicaciones.

2.4 SECTOR DEUDA PUBLICA.-

El sector de Deuda Pública, tiene gran importancia dentro de la composición del Presupuesto del Estado por que en el período 1983 - 1990, alcanza un egreso promedio interanual de 28,9%, constituyéndose en el sector que mayores recursos ha utilizado. En el año 1983, gastó la cantidad de 22,988 millones de sucres y hasta el año 1987 mantiene un crecimiento promedio de 34,8%, pero para 1988 se produce un aumento del 79,3% y para 1989 alcanza 118,4% en relación al año anterior; para 1990 se destinaron 519.551 millones de sucres (36,8% del presupuesto).

Es de señalar que la Deuda Pública, contiene Intereses y amortización, tanto de la Deuda Interna como de Deuda Externa.

Los egresos realizados se destinaron a cubrir obligaciones generadas de los convenios de préstamos con entidades financieras públicas por emisión de bonos, consolidaciones con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Banco Central, pago de intereses y amortización de préstamos externos, refinanciamiento concedido por gobiernos, organismos internacionales de desarrollo, banca privada y otras entidades crediticias.

El sector denominado Asignaciones Globales, corresponde a

INSTITUCION	PRESUPUESTO	1991
		(Millones de S/.)
Petroecuador		505.417
Inecel		185.648
letel		137.523
Ecuatoriana de Aviación	121.376	
Transnave		110.364
Flopec		94.034
IESS		374.603
BEDE		69.506
TAMF		21.002
Empresa de Agua Potable Quito		56.065
Empresa de Agua Potable Guayas		31.435
Autoridad Portuaria de Guayaquil		26.787
Junta de Beneficiencia de Guayaquil		12.847
Junta de Defensa		135.988
Consejo Nacional de Tránsito		12.663
Comisión de Tránsito del Guayas		11.198
Dirección General de Aviación Civil		21.977
Contraloría		7.536
FODUR		3.087

CAPITULO IV

SECTOR PUBLICO Y PRESUPUESTO EN EL ECUADOR

1.- SECTOR PUBLICO

1.1. IMPORTANCIA

En los países en desarrollo, el Estado ha tomado a cargo la función de orientar el proceso de desarrollo, a través de un uso más dinámico y productivo de los recursos disponibles ya sea dirigiendo, manejando o ejecutando obras de infraestructura de gran magnitud. En este sentido, el Estado aporta para el aumento del producto y además crea un marco favorable para que se desenvuelva el sector privado.

En el caso de Ecuador, antes del año 1972, la acción del Estado se limitaba a la ejecución de programas y obras de desarrollo, de poca significación, pero a partir del auge petrolero se modifica sustancialmente la acción del Estado y se convierte en agente importante de expansión económica, puesto que los ingresos provenientes de la exportación del petróleo son manejados por éste.

Es importante la acción del Estado en el campo económico, pero también lo es en el campo social, ya que las presiones que ejerce la población, en demandas de mayores niveles de bienestar, obligan al Estado a atender demandas mediante actividades que mejoren las condiciones materiales de la población.

A consecuencia de esta ampliación de actividades ejercida por el Estado, lógicamente que provoca un aumento de los gastos

públicos.

1.2 RACIONALIZACION

El tamaño del sector público esta determinado por objetivos no económicos o por el resultado de decisiones políticas; actualmente hay una corriente que insiste en la necesidad de evaluar los fines y resultados de este sector, orientados básicamente por parámetros económicos. Esta evaluación definirá las actividades que desempeñan los sectores Públicos y privados, reorientándose al Sector Público a concentrarse en actividades con beneficios elevados.

La tendencia del sector público puede dirigirse a la provisión de infraestructura pública que permita apoyar la expansión de sectores privados más eficientes que producen bienes comercializados internacionalmente; también puede dirigirse a ejecutar programas de mayor magnitud en los sectores de educación y salud, puesto que la población de menores ingresos es la que está en menos posibilidades de cubrir los costos de servicios de salud y educación y éstas inversiones justificarán la nueva tendencia que se relaciona con el desarrollo humano.

⁹ Especialmente en los últimos tiempos, se insiste con razón en la nueva función que debe desempeñar el Sector Público, como factor determinante en la economía y como se mencionó anteriormente lo ideal provendría de la evaluación y reorientación que políticamente se puede aplicar.

Las razones que se pueden dar para esta transformación se

⁹Artículo de Finanzas y Desarrollo/Junio/1991. Pag.41

originan en los últimos acontecimientos mundiales, donde la complejidad e integración de las economías exigen la toma inmediata de decisiones.

Sin embargo dista mucho de la realidad, el deseo de cambio, con la capacidad efectiva de realizarlo, tomando en cuenta que no siempre el sector privado, está en capacidad tanto económica como administrativa de absolver y conducir eficientemente las empresas, motivo del cambio.

Como estrategia de desarrollo, el sector público debe orientarse a una función de promoción en áreas específicas y estratégicas de desarrollo, impulsadas por el sector privado.

A fin de mejorar la actividad del sector público se puede identificar y mejorar las siguientes funciones:

- Función de elaboración y aplicación de un conjunto coherente de políticas macroeconómicas y sectoriales, cuidadosamente elaboradas para alcanzar un desarrollo adecuado. Lastimosamente en el Ecuador no se ha procedido adecuadamente en este aspecto, seguramente por falta de políticas elaboradas con fines específicos de favorecer a las clases de menor ingreso o quizás por falta de especialistas que coordinen adecuadamente los propósitos del sector público; cabe mencionar que realmente la clase política tiene la mayor responsabilidad.
- Función de creación de un entorno propicio al funcionamiento de mercados competitivos, y la mejor manera es privatizando las actividades del sector público que son ineficientes e improductivas, para esto será necesario la decisión política del Gobierno, o en todo caso una rectificación legal energética que supere la resistencia

política y los intereses de personas que se sienten afectadas. Otro aspecto se refiere a la fijación de recursos legales claros y definidos, que permitan al sector privado funcionar con seguridad y confianza, ya sea creando o modificando leyes que simplifiquen y promueven la actividad económica.

- Función de diálogo con el sector privado, especialmente de una forma directa y franca que defina con exactitud los propósitos y deseos de los sectores involucrados. Debe tenerse en cuenta los sectores involucrados. Debe tenerse en cuenta las inquietudes razonables del sector privado, tomando en cuenta el intercambio de información, demandas y puntos de vista. Es necesario que el sector privado, oriente sus deseos en forma unificada tomando en cuenta a grandes, medianos y pequeños empresarios y no de una manera parcial abusando del poder económico.
- Función de gestión eficaz de las empresas que permanezcan en el sector público, estableciendo claras reglas de juego, que fijen su marco normativo, autonomía y obligaciones, así como de eficiencia. Es fundamental la competencia, dentro del ámbito de productividad de las empresas ya sean públicas o privadas.

1.3 CONFORMACION

De conformidad con lo establecido en el artículo 383 de la y Orgánica de Administración Financiera y Control, el Sector Público ecuatoriano comprende:

1. El Gobierno Nacional integrado por todas las entidades y organismos que ejercen las funciones legislativa, judicial y ejecutiva, con sus

entidades y organismos adscritos o dependientes incluídas sus empresas.

2. Los consejos provinciales;
3. Las municipalidades y sus empresas
4. Las entidades creadas por Ley y ordenanzas, como de derecho público o de derecho privado con finalidad social o pública, el Instituto de Seguridad Social y la Junta de Beneficencia de Guayaquil;
5. Las empresas o sociedades cuyo capital este integrado totalmente por aportes de las entidades y organismos determinados en los nuemerales que preceden.

Sin embargo de lo estipulado en la LOAFYC, en la actualidad el sector público ecuatoriano para aspectos presupuestarios esta integrado por:

Gobierno Central, que contiene los presupuestos de Ministerios y Organismos (Defensa, Finanzas y Crédito Público, Congreso Nacional, Tribunales y Juzgados, Tribunal Fiscal, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Cortes de Justicia Militar y Policial, Tribunal Supremo Electoral, Tribunal de Garantías Constitucionales, Presidencia de la República, Secretaría Nacional de Comunicación, Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, Vicepresidencia de la República, de Gobierno y Policía, de Relaciones Exteriores, de Educación y Cultura, de Bienestar Social, de Trabajo y Recursos Humanos, de Salud, de Agricultura y Ganadería, de Industrias y Comercio, de Obras Públicas y Comunicaciones).

Además se incluyen las Entidades Adscritas como:

Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos, Centro de Rehabilitación de Manabí, Centro de Reconversión Económica del Azuay, Instituto Nacional de Energía, Instituto Ecuatoriano de Normalización, Centro Nacional de Promoción de la Pequeña Industria y Artesanía, Instituto Nacional de Pesca, Escuela de Pesca.

Las empresas del Estado; Empresa Nacional de Productos Vitales, Empresa Nacional de Comercialización, Empresa de Abonos del Estado, Empresa Pesquera Nacional, Empresa Nacional del Semen, Empresa Nacional de Ferrocarriles, Empresa Nacional de Correos.

Los Programas Nacionales del: Banano, Arroz, Algodón, Cacao, Café, Forestal, Mecanización Agrícola.

Los presupuestos de las Instituciones descritas anteriormente son elaborados por el Ministerio de Finanzas y remitidos al H. Congreso Nacional para su aprobación.

Existen Entidades Autónomas como: Instituto Ecuatoriano de Electrificación, Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones, Petroecuador, Ecuatoriana de Aviación, Contraloría General del Estado, Junta de Defensa Nacional, Autoridades Portuarias, cuyos presupuestos son elaborados por las propias Instituciones y aprobados por Directorios o directamente por el señor Presidente de la República.

Hay instituciones que integran el Sector Financiero como: Banco Central, Banco Nacional de Fomento, Corporación Financiera Nacional, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Fondo Nacional de

Preinversión, Superintendencia de Compañías, últimamente el recién creado Banco del Estado, cuyos presupuestos son elaborados por la misma Institución y son aprobados por los miembros del Directorio y en varios casos por el señor Presidente de la República.

Además hay los presupuestos de los organismos seccionales como son los de los Municipios y Consejos Provinciales, así como de sus Empresas de Alcantarillado y Agua Potable, que son elaborados por los respectivos organismos y aprobados por los miembros de los correspondientes Consejos, previo el informe del Consejo Nacional de Desarrollo.

Como se puede observar, en el Ecuador existe un sistema presupuestario múltiple que se halla respaldado en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, así como en Leyes Especiales que les permite a varias Instituciones proceder independientemente del Organismo Central Presupuestario, en consecuencia se ha producido una destrucción del sistema presupuestario público ya que los presupuestos que no son elaborados por el Ministerio de Finanzas y aprobados por el H. Congreso Nacional, aplican heterogéneos sistemas de presupuestación y responden a diferentes políticas económicas.

2.- PRESUPUESTO DEL ECUADOR

2.1. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA

La Constitución Política de la República, en la Sección III, artículos 70, 71 y 72, determina que la formulación de la proforma presupuestaria corresponde a la Función Ejecutiva y su aprobación es de responsabilidad de la Función Legislativa a través de la respectiva Comisión, en el presente caso le corresponde a la Comisión de lo Tributario, Fiscal,

Bancario y de Presupuesto del H. Congreso Nacional.

Además se señala que el Presupuesto debe dictarse anualmente y contener todos los ingresos y egresos del Estado.

El H. Congreso Nacional, no puede expedir leyes que derroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto.

2.2. LEY ORGANICA DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL (LOAFYC).

Este cuerpo legal, es el que tiene mayor relación con el ámbito presupuestario, ya que en el Título III, se identifican las generalidades, facultades normativas, órganos responsables, sistema de presupuesto de las Entidades y Organismos del sector público.

El Capítulo I, del Título II de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, en el artículo 35 y siguientes, se refiere a generalidades que comprenden: descripción, finalidad, objetivos, componentes y ámbito de aplicación.

A continuación el Capítulo II se refiere a las facultades normativas que rigen a los principios presupuestarios, a la facultad privativa del Ministro de Finanzas, políticas de presupuesto, consolidación presupuestaria, normas técnicas de presupuesto y manual general del presupuesto.

En el Capítulo III y específicamente el artículo 46, determina que la función legislativa expida el Presupuesto del Gobierno Nacional, y luego el artículo 47, señala que el Ejecutivo debe promulgarlo. El artículo 48,

detalla las funciones del Ministro de Finanzas, siendo las mas importantes:

- Coordinar los procesos de planificación y presupuesto.
- Establecer las políticas generales para la elaboración, financiamiento y evaluación de los presupuestos del Gobierno Nacional y de las demás entidades y organismos del sector público.
- Coordinar la ejecución de la política fiscal con las obras políticas gubernamentales.
- Orientar la política tributaria, financiera y de gasto del presupuesto.
- Preparar el anteproyecto de presupuesto del Gobierno Nacional y someterlo a conocimiento y resolución del Presidente de la Republica.
- Aprobar el plan financiero para la ejecución del presupuesto del Gobierno Nacional.

En el capítulo IV, sobre el sistema de presupuesto de las Entidades y Organismos del Sector Publico, en el Artículo 50 se señala que se establecerá un sistema único de presupuesto que comprenda, la programación y administración presupuestaria de todos los ingresos y gastos sin excepción alguna, hace hincapié en que "ningún recurso financiero podrá ser excluido del proceso presupuestario".

En el artículo 51, determina que el personal que desempeñe funciones presupuetarias estará integrado por profesionales y auxiliare, sujetos a evaluación periódica con respecto a su calidad y ética profesional.

El Capítulo V, contiene disposiciones sobre el ciclo presupuestario del Gobierno Nacional, tiene relación con la Planificación y Programación. El Nacional se orientará al cumplimiento de los objetivos prioritarios de los planes de desarrollo y a la satisfacción de los propósitos y metas de naturaleza social y económica. El artículo 66, señala que el CONADE, (Ex-Junta de Planificación), a base de los planes de desarrollo vigentes, determinará para cada período, los sectores prioritarios y los proyectos que deben incluirse en el presupuesto, para alcanzar los objetivos regionales y sectoriales de desarrollo económico y social. El artículo 69, estipula que el CONADE, preparará un Proyecto de Plan de Inversiones de corto y mediano plazo para el Gobierno Nacional. Además determina que en conjunción con la Subsecretaría de Presupuesto, elaborará informes periódicos del plan de inversiones .

La Sección 2 de este Capítulo, se refiere a la formulación y aprobación del Presupuesto, para el efecto determina el artículo 72, que el Ministerio de Finanzas preparará el anteproyecto de presupuesto del Gobierno Nacional, para el próximo período, a base de las proformas presupuestarias enviadas por las entidades y organismos. El artículo 734, estipula que el anteproyecto de presupuesto será sometido a la aprobación del Presidente de la República y luego éste enviará el proyecto a la Legislatura. El artículo 78, habla de que el presupuesto contendrá obligatoriamente las disposiciones generales que se relacionarán directa y exclusivamente con la ejecución y evaluación presupuestaria.

La sección 3, tiene que ver con la ejecución presupuestaria y a partir del artículo 80, norma sobre la ejecución de programas presupuestarios, políticas de cupos de gasto, autorizaciones de cupos, aumentos y rebajas de créditos, traspasos y enmiendas.

En la sección 4, se aborda el tema de la evaluación presupuetaria y en el artículo 92 se determina que la Subsecretaría de Presupuesto y el CONADE, evaluarán la ejecución de los programas, con el propósito de verificar el cumplimiento de los fines y la obtención de las metas programadas.

La Sección 5, habla sobre la clausura y liquidación del presupuesto.

El Capítulo 6, contiene la observancia de políticas, normas y manuales así como la presentación de proyectos de presupuesto de entidades bancarias, financieras y de control.

El Capítulo 7, se refiere a las normas y disposiciones de los presupuestos de las Entidades del Régimen Seccional y de los descentralizados. En el artículo 100, señala que el CONADE establecerá las normas especializadas. En el artículo 102 se determina que el CONADE, cuidará que las entidades del régimen seccional y las descentralizadas sujeten su acción a los planes de desarrollo, aprobados por el Gobierno Nacional.

El Capítulo 8, habla sobre el endeudamiento público, con sus Secciones de Generalidades. Deuda Pública Externa, Deuda Publica Interna.

2.3 LEY DE CONTRATACION PUBLICA

Esta norma legal, fue expedida en sustitución de la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas, con la finalidad de normar y regular procedimientos de acuerdo con la realidad económica del país, dejando relegados casos de duda o varios existentes en disposiciones legales disper-

sas. Tiene que ver con procesos de contratación pública, en los campos de ejecución de obras civiles, adquisición de bienes o prestación de servicios personales, en todos los casos que sean financiados con recursos del Presupuesto del Estado o con recursos provenientes de préstamos internacionales. Se exceptúa de este procedimiento las entidades sujetas a Leyes y normas específicas. Directamente esta Ley no tiene vinculación con la ejecución del Presupuesto, sin embargo obliga a las entidades públicas a situar los recursos económicos suficientes para respaldar sus compromisos.

2.4 DISPOSICIONES GENERALES DEL PRESUPUESTO

De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 44 y 81 de la LOAFYC el Ministro de Finanzas tiene facultad privativa para dictar normas técnicas de presupuesto que faciliten la programación, ejecución y evaluación del presupuesto, teniendo esta base legal se incorporan en el presupuesto las Disposiciones Generales, que sin contravenir las disposiciones contenidas en otras leyes, contribuyen a definir procedimientos referentes a la obligatoriedad de elaborar un plan financiero de caja, modificaciones del presupuesto, reintegro de saldos, envío de información, concesión de cupos de gasto y autorizaciones de giro, contratos colectivos y salarios mínimos de los trabajadores del Gobierno Nacional.

2.5. LEY DE REGULACION ECONOMICA Y CONTROL DEL GASTO PUBLICO

Esta Ley norma la política económica del Estado y se dictan varios mecanismos de control para varias instituciones públicas.

Esta Ley fue promulgada en el mes de marzo de 1983 y respondió a momentos de crisis económica del país y la finalidad es de exigir

un mayor control del crecimiento de los gastos corrientes del sector público, así como propender a aumentar los ingresos fiscales y regular el sistema de remuneraciones.

El Capítulo 1, hace referencia al Presupuesto y los Ingresos. El artículo 1o. señala que la Proforma del Presupuesto del Estado deberá guardar relación con los ingresos reales y con la situación económica del país, y será presentada a la Legislatura para su aprobación hasta el 30 de septiembre del año anterior al de su vigencia. Tanto la Proforma del Presupuesto del Estado como las Proformas presupuestarias de todas las entidades y organismos del sector público de acuerdo a lo determinado en el artículo 383 de la LOAFYC, deberán estar acompañados del respectivo programa mensual del flujo de caja. El artículo segundo se refiere a la obligación de todas las entidades adscritas con la exclusión de los presupuestos de la Superintendencia de Bancos, Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento, Corporación Financiera Nacional, Banco de Desarrollo del Ecuador, Junta Nacional de la Vivienda, Banco Ecuatoriano de la Vivienda y del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, se someterán a consideración y aprobación de la Comisión Legislativa de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto, a través del Ministerio de Finanzas. Los presupuestos de las instituciones detalladas serán presentados a consideración y aprobación de la Junta Monetaria, previa resolución favorable de la máxima autoridad o directorio de cada una de esas entidades. Además se refiere a los presupuestos que son aprobados por el señor Presidente de la República y que corresponden a los de: Contraloría General del Estado, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Respecto a los presupuestos de las Universidades y Escuelas Politécnicas, se aprobarán de conformidad con las normas establecidas en su propia Ley. En cuanto a los presupuestos de las entidades de régimen seccional autónomo, se aprobarán por el máximo organismo de cada una de ellas,

previo el dictamen del Consejo Nacional de Desarrollo. Desde el artículo tercero hasta el decimoprimer se refiere a distribución de los ingresos provenientes de las exportaciones de hidrocarburos, así como la asignación de recursos a favor del Fondo de Emergencias, aspectos que tienen incidencia presupuestaria.

El Capítulo II, se refiere al Gasto Público y dicta procedimientos para restringir el gasto corriente en el sector público.

El Capítulo III, tiene que ver con las remuneraciones y jornadas de trabajo para lo que se puntualiza en aspectos de sueldos y salarios y compensaciones que influyen directamente en el presupuesto.

El Capítulo IV, se refiere a Disposiciones Especiales para iniciar negociaciones de créditos externos a favor de las entidades del sector público, siendo el Ministerio de Finanzas quien establece las condiciones para la concesión de las autorización de endeudamiento externo.

2.6 LEY DE REGIMEN MONETARIO Y BANCO DEL ESTADO

En la exposición de motivos de esta Ley, se menciona que uno de los objetivos fundamentales es la planificación en el largo plazo lo que asegurará la tarea económica del sector público y la de los particulares. Además, se señala que es indispensable establecer claros mecanismos de coordinación entre las políticas monetaria y fiscal, a fin de que cualesquiera que sean los instrumentos que cada una de ellas emplee, no afecten al conjunto de la política económica ni provoquen desequilibrios. Además de la definición específica de funciones para el Banco Central, se contempla la creación del Banco del Estado, que asumiría las funciones de depositario de los fondos públicos y de agente fiscal y financiero.

Hay varios aspectos que tiene relación con el Estado y así tenemos que:

En el Capítulo VI, artículo 40, se estipula que "El Banco Central es el agente financiero del Estado. Como tal, efectuará el servicio de la deuda pública externa utilizando los fondos públicos destinados al efecto..."

El artículo 41 dice: El Banco Central podrá contratar créditos externos para el financiamiento de la balanza de pagos, a nombre del Estado, previo informe favorable del Ministerio de Finanzas y Crédito Público y su costo y el diferencial cambiario serán atendidos con recursos del Presupuesto General del Estado.

El Artículo 42 señala que: Previa la contratación por parte del Gobierno Nacional de empréstitos, de obligaciones financieras o créditos externos de proveedores, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, deberá solicitar el dictamen favorable de la Junta Monetaria, el que se referirá a las condiciones financieras del endeudamiento y a su impacto en el programa monetario y financiero.

Igual dictamen favorable deberán solicitar las instituciones financieras públicas, así como las demás entidades y empresas del sector público para contratar empréstitos internos y externos.

El Artículo 43 hace referencia a que: La Junta Monetaria coordinará sus políticas con los programas del sector público y de sus empresas, así como su ejecución, a fin de lograr los objetivos de desarrollo y estabilidad de la economía nacional.

El artículo 44 tiene que ver con: El anteproyecto de proforma

del presupuesto del Estado y los anteproyectos de proformas de las demás instituciones y empresas del sector público, serán puestos en conocimiento de la Junta Monetaria, por lo menos 30 días antes de que sean remitidos al Congreso Nacional y si contemplaren financiamiento con la opinión favorable de aquella, en lo que respecta al financiamiento. La Junta Monetaria deberá pronunciarse dentro de los veinte días posteriores a la fecha en que hubiere recibido la documentación respectiva. En el tercer párrafo se estipula que "De efectuarse ajustes posteriores al presupuesto inicial de gastos del Estado y al de las demás instituciones y empresas públicas, estos serán comunicados oportunamente a la Junta Monetaria, Los incrementos de gastos deberán contar con financiamiento apropiado.

En cuanto al Banco Central del Ecuador, en el artículo 70 se estipula que" Es un organismo técnico y autónomo, ejecutor de la política monetaria, financiera, crediticia y cambiaria de la República, función que cumplirá de acuerdo a lo que formule la Junta Monetaria en materia de política monetaria, financiera, crediticia y cambiaria.

Dentro de la la Ley de Régimen Monetario se determina la creación del Banco del Estado, como una institución que asume las funciones de depositario de los fondos públicos y de agente fiscal y financiero y es así como en el Art. 109 se señala que el objetivo del Banco del Estado es financiar programas, proyectos, obras y servicios del sector público, ser depositario de los fondos públicos y prestar servicios bancarios y financieros destinados a favorecer al desarrollo de las actividades económicas nacionales.

El artículo 117 se refiere a que el Banco del Estado podrá encargarse de la recaudación de ingresos públicos, de acuerdo con los convenios que celebre el Ministerio de Finanzas y las demás entidades y

empresas del sector público.

En el artículo 119 se contempla que efectuará el servicio de la deuda pública interna y retendrá los recursos necesarios para el servicio de la deuda pública externa.

El artículo 121 dice que efectuará la retención y distribución automática de los tributos con destino específico y de las tasas por servicios que se le encomendare.

El artículo 124 es muy significativo ya que faculta al Banco del Estado para financiar programas, proyectos, obras y servicios del sector público y especialmente del gobierno, de los municipios y consejos provinciales.

Este financiamiento podrá concederse también a las instituciones privadas con finalidad social o pública que reciben rentas del Estado.

En el título VII, artículo 154 se determina que el Banco del Estado coordinará su acción con la política monetaria, financiera, fiscal y económica del país.

2.7 ELABORACION DE LA PROFORMA PRESUPUESTARIA

Empieza aproximadamente por el mes de abril, con la confección del Cronograma de Actividades, que es aprobado por el señor Ministro de Finanzas, en este documento se determinan las actividades a cumplir así como las Instituciones y Direcciones responsables de su ejecución, se fijan fechas límites para el cumplimiento de las diferentes

labores.

Brevemente se describe cronológicamente las más importantes actividades:

- Cálculo de Ingresos, a base de la Legislación existente, así como del comportamiento de los diferentes rubros de ingresos y tomando en cuenta varios parámetros económicos, como el PIB, tasa de inflación, precio previsto del petróleo, etc.
- Elaboración de formularios y manuales instructivos con políticas generales y específicas que deberán cumplir las Instituciones del Gobierno Central, Entidades Adscritas, Empresas del Estado y Programas Nacionales.

Los formularios que se remitan a las Instituciones se refieren a:

- Estrategias Institucionales
- Estructura programática detallada por objeto del gasto
- Resumen programático por objeto del gasto
- Análítico de recursos humanos
- Análítico de adquisiciones
- Histórico de inversiones fiscales
- Seguimiento físico y financiero de las inversiones físicas.
- Programación de la ejecución
- Programación de ingresos
- Programación anual de ingresos propios
- Programación anual de desembolsos de créditos externos.

Para las empresas del Estado además se remite los formularios referentes a:

- Plan de gestión productiva y ventas
- Presupuesto de ingresos y egresos
- Cuenta de resultados
- Balance de situación
- Fuentes y usos de fondos

Por cada formulario se adjunta el respectivo instructivo que contiene la indicación de la forma en que deben ser llenados.

Las instituciones involucradas en el proceso presupuestario , deben sujetarse a los niveles de asignación de recursos tanto para gastos corrientes como de capital, que conjuntamente con los formularios se las notifica.

Es de señalar que las políticas generales se refieren a la obligación de las Instituciones de formular los requerimientos económicos para los programas, subprogramas y proyectos, tomando en cuenta los recursos disponibles y atendiendo a las prioridades de estrategias contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo. En caso contrario se procederá a realizar los ajustes necesarios hasta llegar al valor de la asignación.

Para el caso de los proyectos de inversión, se consideran aquellos que hayan sido calificados por el Consejo Nacional de Desarrollo como prioritarios y siempre que la Institución cuente con los expedientes técnicos o estudios de preinversión.

Las políticas específicas se refieren a la aplicación de

disposiciones legales vigentes y que tengan referencia por ejemplo al rubro de remuneraciones, con indicación de supresión de cargos vacantes, restricción en las asignaciones para contratos ocasionales de personal, las partidas destinadas a gastos de operación se proyectarán con un incremento máximo de cierto porcentaje, no se considerarán partidas para la adquisición de vehículos a excepción de algunos sectores considerados como estratégicos (seguridad, salud, educación); solo se otorgará prioridad a los proyectos para la creación de infraestructura básica.

Una vez que las Instituciones remitan las proformas presupuestarias al Ministerio de Finanzas, se procede a la revisión, homogenización y consolidación de la Proforma que es enviada al señor Presidente de la República para su conocimiento y resolución, luego remite al H. Congreso Nacional hasta el 30 de septiembre del año anterior al de su vigencia, con lo que se da cumplimiento con lo dispuesto en el artículo primero de la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público.

CAPITULO V

PROYECTO LEY DE PRESUPUESTO PUBLICO

1.- CARTA DE INTENCIONES

El país que desea créditos, expresa su futura política económica o financiera, en un documento que se denomina Carta de Intenciones, en la práctica es un verdadero compromiso por el cual el Gobierno deberá aplicar medidas económicas, una vez aceptada esta Carta de Intenciones por parte de las autoridades del Fondo Monetario Internacional, éste concede un crédito "stand by", que al mismo tiempo sirve de aval para que otras instituciones y bancos privados concedan nuevas líneas de crédito o el refinanciamiento de deudas contraídas.

Para el caso de nuestro país, se han presentado en los dos últimos años dos cartas de intenciones de 2 de febrero de 1980 y otra en el año 1991, en las que se da a conocer al Fondo Monetario Internacional el deseo del Gobierno de adoptar medidas con el objeto de estabilizar y alcanzar un mejor comportamiento de la economía . Las medidas se refieren a aspectos fiscales y presupuestarias, entre otras tenemos:

- Ampliación de la base para el cobro del impuesto a la renta.
- Restricción y control en el gasto público
- Amplia Reforma Arancelaria
- Seguimiento de los presupuestos de las empresas estatales
- Reforma estructural del sistema presupuestario

- Reformas al sistema monetario a través de la Ley de Régimen Monetario
- Eliminación de subsidios estatales.

En cuanto a la Deuda Pública, se determina la necesidad de obtener una solución permanente para el problema de la Deuda Externa, a través de la negociación de un paquete que permita la reducción global de la deuda y su servicio con la banca comercial.

Es importante destacar el criterio del Director Gerente del Fondo Monetario Internacional que manifiesta ¹⁰ "Sabemos que hay algunos grupos vulnerables que resultan adversamente afectados en el corto plazo con la ejecución de los programas de ajuste, si no se toman medidas para protegerlos durante el período de la reforma. Por eso tratamos de identificar los grupos y los efectos sobre ellos, de las modificaciones de precios de alimentos y servicios esenciales y de las demás políticas del programa. En esa forma, en cooperación con otros organismos, tratamos de ayudar a los países a introducir medidas que protejan al pobre.... El Club de Paris viene prestando creciente atención a los problemas de la deuda de los países de bajo ingreso y de ingreso mediano bajo, muy endeudados con acreedores oficiales. Esperamos que, con concesiones más profundas y las mejores perspectivas de lograr una solución duradera a los problemas de la deuda, se restablezca la normalidad en las relaciones entre los países muy endeudados con acreedores bilaterales y sus acreedores y también confiamos en que los acreedores actúen con flexibilidad, en caso de que sea necesario ir más allá de las condiciones actuales. Es muy importante que las concesiones por la reducción de las corrientes netas de recursos financieros, para que los deudores puedan implantar políticas orientadas

¹⁰Finanzas y Desarrollo. F.M.I. Marzo/1992

tanto hacia el ajuste como hacia el crecimiento. De lo contrario, cabe prever que los resultados de los países mas pobres sean iguales a los que obtuvieron algunos países de mediano ingreso, la reducción de la deuda sería una parte importante de un programa mundial bien concebido de ajuste; en lugar de interrumpir las corrientes de financiamiento, crearía las condiciones necesarias para que esos países se recuperen y obtengan nuevas corrientes".

2. GENERALIDADES DEL PROYECTO

Ante los variados y frecuentes cambios suscitados ultimamente a nivel mundial, continental y regional, es necesario que el Ecuador adapte su estructura administrativa a los nuevos requerimientos de un Estado moderno, para el efecto se ha elaborado un proyecto de Ley de Presupuesto Público, fundamentado en los aspectos siguientes:

- En los diagnósticos del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- En las disposiciones que resultan aplicables de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control y de la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público.
- En los esquemas normativos en el plano técnico operativo de la nueva Ley.
- En la regulación global a todas las Instituciones y Entidades de la Administración Pública, lo que significa la conformación de un Presupuesto Unico.
- En la introducción de un proceso de descentralización operativa y de centralización de normas presupuestarias.
- En la modernización de los sistemas y formas de gestión para el manejo del Presupuesto Público.

La Ley se orienta a interrelacionar a los procesos de planeación y presupuestación, a las diversas fases como formulación, ejecución, control y evaluación y a las Instituciones que desarrollan actividades en el sector público, tales como:

- El Consejo Nacional de Desarrollo, para efectos de planeación de mediano y corto plazo.
- La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, para relacionar el presupuesto con los procesos de administración pública y con la vigente infraestructura administrativa.
- El Banco Central del Ecuador, para vincular al presupuesto con los sistemas de cuentas nacionales.
- La Junta Monetaria, para incorporar al presupuesto las políticas económicas y financieras.
- El Banco del Estado, como depositario de los recursos públicos.

El proyecto de presupuesto trata de relacionar, la filosofía política del Gobierno, el panorama legal que data de obligatoriedad y regulación a los procesos, normas y metodologías presupuestarias el contexto económico que define y orienta a la política económica y social y el modelo administrativo para un esquema de descentralización y corresponsabilidad de la gestión pública.

Se fundamenta en los aspectos siguientes:

- Incorporación de normas generales comunes para todos los organismos y entidades públicas de acuerdo a su naturaleza administrativa.
- Formulación de políticas y estrategias presupuestarias, consecuencia de la política económica y social en el sistema de planificación.

- Integración de un Presupuesto Unico del Estado que comprenda los presupuestos del gobierno central, entidades adscritas, empresas del Estado, programas nacionales, entidades autónomas, sector financiero público, gobiernos seccionales y sus empresas.
- Introducción durante la ejecución presupuestaria de calendarios de pagos automáticos.
- Fortalecimiento del control y evaluación presupuestaria a través de: incorporar a las modificaciones presupuestarias como un resultado del control a fin de dotar de mayor racionalidad al proceso de gestión presupuestaria y de la incorporación de un sistema de información que a partir del registro inicial de las transacciones permita el registro de los presupuestos en los momentos de aprobación, modificación, compromiso, obligación y pago, todo ello para posibilitar el análisis y la toma de decisiones por los distintos niveles de gobierno.

Por otra parte, el proyecto de Ley tiene incidencia en la modernización de la infraestructura administrativa para la gestión presupuestaria, ya que contempla:

- La composición y estructura del sector público.
- La obligación de incorporar unidades que programen, presupuesten, ejecuten, controlen y avalúen los presupuestos de todo el sector público.
- La obligación de mantener una coordinación adecuada entre el organismo central del presupuesto, los organismos del sector público central y entre estos y la función legislativa.

2.1 COBERTURA

Como se mencionó anteriormente, en el país existe un sistema

presupuestario múltiple que se halla institucionalizado en la administración pública, lo que ha limitado la toma de decisiones racional, oportuna y efectiva de la política económica, lo que ha determinado la imposibilidad de realizar un análisis y evaluación, entre las medidas fiscales y presupuestarias con las estrategias y líneas de acción macroeconómicas.

Para cambiar esta situación se propone:

- Redefinición de la estructura y composición del sector público, con el propósito de expandir la cobertura del presupuesto en el mediano plazo.
- Continuar con el proceso de reducción de los fondos con destino específico a efecto de cumplir la cobertura del Presupuesto General del Estado.
- Inclusión en el Presupuesto de los proyectos financiados con créditos internos y externos.
- Inclusión en los formularios de información de la proforma presupuestaria a los organismos y entidades descentralizadas y autónomas.

2.2. PROCESO DE PLANEACION Y PRESUPUESTACION

La vinculación entre los dos procesos se prevé realizarla a través de la elaboración de programas operativos a corto plazo y de fortalecimiento del programa anual de inversiones.

A través de los programas operativos de corto plazo se pretende fortalecer las prioridades de gasto e ingreso, tomando en cuenta las acciones que desarrolla el órgano central de planificación (CONADE) y las asignaciones de gasto que establece la Subsecretaría de Presupuesto.

2.3 PROGRAMA DE INVERSIONES

Se prevé el fortalecimiento de estos programas a través de la presentación oportuna de los mismos y de la incorporación de una metodología que permita priorizar su ejecución. Se considera las siguientes actividades.

- Desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación de los programas de inversión.
- Jerarquización de los programas de inversión de acuerdo a su avance físico, a las aplicaciones financieras, a los beneficios sociales y al costo comparativo con otros proyectos.
- Presentación de los programas y proyectos de inversión al Ministerio de Finanzas con la identificación de su financiamiento

2.4. CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO

Se conceptualizó como una clasificación ordenada, sistemática y homogénea de los bienes y servicios que el aparato gubernamental requiere para el desarrollo de sus actividades. Su función principal consiste en identificar con claridad y transparencia todo tipo de recursos. El ámbito de aplicación de la clasificación por objeto del gasto es para todos los organismos y entidades de la administración pública.

2.5 CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS GASTOS

Durante la vigencia presupuestaria, sus ejecutores a más de la nomenclatura de los gastos necesitan un clasificador que permita cuantificar la naturaleza económica de los gastos, para evaluar el impacto y las repercusiones que produce la acción presupuestaria.

2.6. DEFINICION DE POLITICAS PARA LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO

En forma previa al envío de los formularios e instructivos para la presentación de la proforma por parte de las instituciones, se identifican las políticas y la orientación de los recursos publicos, en esta actividad participarán los órganos centrales de planificación y de presupuesto, el órgano rector del desarrollo administrativo, la Contraloría General del Estado y la Junta Monetaria (por las funciones que constan en la nueva Ley de Régimen Monetario). Las políticas que se establecerán harán referencia a lo siguiente

- Evaluación de la situación económica anual del ejercicio fiscal anterior al que se vaya a ejecutar y establecimiento de líneas generales de acción.
- Definición de las políticas económicas y social para el ejercicio presupuestario, identificando las orientaciones económicas relativas a los índices y parámetros que deberán observarse en la formulación de los presupuestos así como las políticas en rubros específicos (remuneraciones, servicios, etc.)
- Definición de la política presupuetaria para el próximo ejercicio, ubicando las medidas de racionalidad en el uso de los recursos públicos, austeridad en los niveles de gasto y disciplina en la ejecución de los presupuestos.
- Identificación de las políticas institucionales para el ejercicio fiscal que se presupuesta, cada uno de los organismos y entidades tienen la obligación de definir sus políticas específicas al nivel que les corresponde, así como los objetivos y metas institucionales y la identificación explícita de los principales proyectos de inversión.

2.7 ADMINISTRACION DE LA EJECUCION

En los diagnósticos se estableció que uno de los principales problemas se refiere al exceso de trámites que para el desembolso de los recursos tienen que realizar los organismos y entidades de la administración pública. Para obviar esta situación el Proyecto de Ley, prevé que con base de un calendario de pagos se garantice la provisión de recursos a las diferentes instituciones, lógicamente que este sistema esta sujeto a la situación económica y financiera de la Caja Fiscal. Incluso se ha previsto para que posteriormente se incorporen los pagos a través de la red bancaria.

2.8 SISTEMA DE CONTROL E INFORMACION

Desarrollar un archivo maestro de registro y requerimiento de las operaciones presupuestarias que se realizarán con cargo al presupuesto del Sector Público a través de:

- Integración de claves presupuestarias, considerando la apertura funcional-programática y la clasificación por objeto del gasto, de cada institución.
- Situación de caja con base en las operaciones que se registren en Tesorería.
- Disponibilidad de información económica y financiera, así como de valores de Deuda Pública e inversión física que permitan realizar análisis.

2.8 CAPACITACION

Debe tenerse presente el propósito de la reforma presupuestaria partiendo de la centralización normativa y descentralización operativa. Las

pautas para una efectiva capacitación debe orientarse a:

- La capacitación en materia presupuestaria debe realizarse en forma permanente, a través de: curso anual básico de presupuesto, cursos de actualización de conocimientos de nuevos métodos, sensibilización al proceso de reforma por parte de los niveles directivos y políticos, reuniones y congresos o seminarios de materia presupuestaria. La capacitación debe dirigirse a todos los profesionales y funcionarios de la Administración pública que se ubican en las áreas financiera y presupuestaria.

CONCLUSIONES

Las últimas corrientes reformadoras destinadas a la modernización del Estado, determinan la necesidad de fijar un papel en la conducción del desarrollo y definir la funcionalidad de sus instituciones para mejorar el manejo de la gestión pública.

Se estima que las reformas del sistema jurídico son una base importante para afianzar la continuidad de la reforma del Estado y la adecuación del sistema normativo del presupuesto es un aspecto esencial para lograrlo.

Varias son las razones que determinan la conveniencia de introducir modificaciones sustanciales al actual sistema de presupuesto y se pueden mencionar las siguientes:

- La organización jurídico-administrativa del Estado ecuatoriano tiene características confusas que han originado una atomización del sistema presupuestario, manifestado en la carencia de políticas y normas para todo el sector público.
- Existe una centralización de trámites y procedimientos para administrar el presupuesto de las instituciones que reciben recursos del Estado.
- La ausencia de un ordenamiento jurídico que contenga disposiciones y normas que debe tener un sistema presupuestario público de conformidad con la actual estructura del sector público ecuatoriano, especialmente en lo que se refiere a la definición de políticas presupuestarias integrales y al tratamiento particularizado de los presupuestos de los otros organismos.

Es indispensable contar con un documento que tenga fuerza legal que permita una definición y estructuración presupuestaria para todo el sector público, lo que posibilitará incorporar y darle vigencia a los programas de Gobierno a través de la obligatoriedad por parte de todas las Instituciones Públicas de incluir en sus presupuestos, las políticas económicas y financieras.

La uniformidad en la elaboración de presupuestos por todas las Instituciones del Sector Público, posibilitará la realización de análisis y evaluaciones de su gestión pública lo que podría determinar la productividad o eficiencia de los mismos.

De acuerdo a lo manifestado se concluye en la necesidad de contar con un instrumento normativo específico que conduzca la administración del presupuesto público, ajustado a la realidad del sector público ecuatoriano.

Por lo expuesto, es indispensable que cuanto antes se haga realidad la Ley de Presupuesto Público.

A N E X O

CUADRO 1

PRESUPUESTO DEL ESTADO
 INGRESOS TOTALES EFECTIVOS NETOS-POR RUBROS PRINCIPALES
 AÑOS: 1983-1990
 (En miles de sucres)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (p)
INGRESOS TOTALES NETOS (A+B+C)	68,675	109,463	191,067	230,953	291,379	433,368	880,168	1,407,437
A. ING. CORRIENTES NETOS (I+II-III)	60,197	99,606	189,175	186,490	235,265	415,047	834,430	1,360,124
I. INGRESOS TRADICIONALES	31,901	52,854	76,324	118,037	150,240	250,268	442,712	669,783
- Producción y ventas	10,846	16,746	25,135	47,804	62,644	99,130	175,646	329,284
- Importaciones	10,578	17,360	25,997	36,189	41,714	66,996	108,612	167,098
- Renta	6,790	9,299	13,784	20,360	26,536	36,506	89,754	95,516
- Transacciones financieras	1,757	4,095	5,209	5,531	5,660	13,607	23,050	31,032
- Timbres	19	331	354	998	3,673	5,883	8,501	
- Tasas	285	342	945	913	1,324	3,819	7,367	6,763
- Transporte y Comunicaciones	63	89	141	339	1,418	2,963	7,623	5,064
- Derechos	92	236	365	567	821	1,547	2,405	4,526
- Transmisión de dominio	107	106	177	201	159	177	275	
- Patrimonio	256	24	16	32	56	48		
- Exportaciones	54	61	16	80	145			
- Otros	1,054	4,165	4,185	5,023	6,090	19,592	19,479	30,500
II. INGRESOS DEL PETROLEO	28,950	46,804	113,975	73,612	89,633	164,798	391,843	690,352
III. MENOS CAT'S Y OTRAS DEDUCCIONES	664	52	1,124	5,159	4,608	19	125	11
B. TRANSFERENCIAS		267	296	473	1,497	409	964	3,025
C. INGRESOS DE CAPITAL	8,488	9,590	1,596	43,990	54,617	39,912	44,774	44,308
- Crédito Público Externo				33,528	29,199	10,075	2,480	
- Crédito Público Interno	8,488	9,590	1,596	10,462	25,418	29,837	42,294	44,308
- Otros (1)				1,602		44,270	27,603	

NOTAS: (p) Cifras Provisionales

(1) Incluye, Venta de activos, Donaciones y Saldos

FUENTE: Subsecretaría del Tesoro y Liquidaciones presupuestarias

ELABORACION: DIRECCION DE ESTADISTICAS FISCALES

CUADRO 2

PRESUPUESTO DEL ESTADO
 INGRESOS TOTALES EFECTIVOS NETOS-POR RUBROS PRINCIPALES
 AÑOS: 1983-1990
 (Coaposición relativa)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (p)
INGRESOS TOTALES NETOS (A+B+C)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
A. ING. CORRIENTES NETOS (I+II-III)	87.6	91.0	99.0	80.3	80.8	83.0	91.9	96.7
I. INGRESOS TRADICIONALES	46.5	48.3	39.9	50.8	51.6	50.0	48.7	47.7
- Producción y ventas	15.8	15.3	13.2	20.6	21.5	19.8	19.3	23.4
- Importaciones	15.4	15.9	13.5	15.6	14.3	13.4	12.0	11.9
- Renta	9.9	8.5	7.2	8.8	9.1	7.3	9.9	6.8
- Transacciones financieras	2.6	3.7	2.7	2.4	1.9	2.7	2.5	2.2
- Tiabres		0.3	0.2	0.4	1.3	1.2	0.9	
- Tasas	0.4	0.3	0.5	0.4	0.5	0.8	0.8	0.5
- Transporte y Comunicaciones	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	0.6	0.8	0.4
- Derechos	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
- Transmisión de dominio	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1			
- Patrimonio	0.4							
- Exportaciones	0.1	0.1						
- Otros	1.5	3.8	2.2	2.2	2.1	3.9	2.2	2.2
II. INGRESOS DEL PETROLEO	42.1	42.7	59.7	31.7	30.8	33.0	43.2	49.0
III. BENS CAT'S Y OTRAS DEDUCCIONES	1.0		0.6	2.2	1.6	0.0	0.0	
D. TRANSFERENCIAS		0.2	0.2	0.2	0.5	0.1	0.1	0.2
C. INGRESOS DE CAPITAL	12.4	8.8	0.8	19.5	18.7	16.9	8.0	3.1
- Crédito Público Externo				14.3	10.0	2.0	0.3	
- Crédito Público Interno	12.4	8.8	0.8	4.5	8.7	6.0	4.7	3.1
- Otros (1)				0.7		8.9	3.0	

NOTAS: (p) Cifras Provisionales

ELABORACION: DIRECCION DE ESTADISTICAS FISCALES 1991

PRESUPUESTO DEL ESTADO
 INGRESOS TOTALES EFECTIVOS NETOS-POR RUBROS PRINCIPALES
 AÑOS: 1983-1990
 (Variación relativa interanual)

	1984/83	1985/84	1986/85	1987/86	1988/87	1989/88	1990/89 (p)
INGRESOS TOTALES NETOS (A+B=C)	59.4	74.5	21.6	25.4	71.5	81.7	55.0
A. ING. CORRIENTES NETOS (I+II-III)	65.5	89.8	(1.5)	26.3	76.4	101.0	63.0
I. INGRESOS TRADICIONALES	65.7	44.4	54.4	27.5	66.6	76.9	51.3
- Producción y ventas	54.4	50.1	90.2	31.0	58.2	77.2	87.5
- Importaciones	64.1	49.8	39.2	15.3	60.6	62.1	53.8
- Renta	37.0	48.2	47.7	30.3	37.6	145.9	6.4
- Transacciones financieras	133.1	27.2	6.2	2.3	140.4	69.4	34.6
- Timbres	1,642.1	6.9	18,109.0	268.0	60.2	44.5	(100.0)
- Tasas	20.0	176.3	(3.4)	45.0	188.4	92.9	8.2
- Transporte y Comunicaciones	41.3	58.4	14.4	318.3	109.0	157.3	33.6
- Derechos	156.5	54.7	55.3	44.8	88.4	55.5	88.2
- Transmisión de dominio	(0.9)	67.0	13.6	20.9	11.3	55.4	100.0
- Patrimonio	(90.6)	(33.3)	100.0	75.0	(14.3)	(100.0)	
- Exportaciones	13.0	(73.8)	(600.0)	(281.3)	(100.0)		
- Otros	295.2	0.5	20.0	21.2	221.7	0.6	56.6
II. INGRESOS DEL PETROLEO	61.7	143.5	35.4	21.8	83.9	137.8	76.2
III. MENOS CAT'S Y OTRAS DEDUCCIONES	(92.2)	2,061.5	359.0	(10.7)	(99.6)	557.9	(91.2)
B. TRANSFERENCIAS		10.9	59.8	216.5	(72.7)	135.7	213.8
C. INGRESOS DE CAPITAL	13.0	(83.4)	756.6	19.8	54.1	(14.0)	(238.8)
- Crédito Público Externo				(12.9)	(65.5)	(75.4)	(100.0)
- Crédito Público Interno	13.0	83.4	555.5	143.0	17.4	41.8	4.8
- Otros (1)				(100.0)			

NOTAS: (p) Cifras Provisionales

ELABORACION: DIRECCION DE ESTADISTICAS FISCALES 1991

PRESUPUESTO DEL ESTADO
 COMPARATIVO DE GASTOS TOTALES - POR SECTORES
 AÑOS: 1983-1990
 (En miles de sucres)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (p)
GASTOS EFECTIVO TOTALES	80,462	116,964	179,326	237,611	308,009	475,608	868,596	1,411,109
SECTOR 1 SERVICIOS GENERALES	17,369	25,764	40,776	58,177	74,721	116,015	201,202	299,421
SECTOR 2 EDUCACION Y CULTURA	21,518	29,520	40,957	55,912	70,418	98,235	156,594	223,616
SECTOR 3 BIENESTAR SOCIAL Y TRABAJO	1,212	1,348	1,635	2,628	3,762	4,796	16,461	22,756
SECTOR 4 SALUD Y DESARROLLO COMUNAL	6,069	8,809	12,245	15,859	30,815	40,340	60,710	98,515
SECTOR 5 DESARROLLO AGROPECUARIO	4,425	5,128	7,301	7,475	9,158	13,675	25,221	48,158
SECTOR 6 ENERGIA Y MINAS	531	705	4,540	3,337	3,543	5,482	5,260	6,757
SECTOR 7 INDUSTRIAS Y COMERCIO	617	969	1,000	1,482	1,901	21,046	32,643	47,861
SECTOR 8 TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	5,670	10,874	20,277	23,212	29,857	32,512	50,711	73,631
SECTOR 9 DEUDA PUBLICA (1)	22,988	34,049	47,744	57,070	75,133	134,678	294,084	519,551
- Intereses	16,760	23,742	35,919	37,414	44,883	75,898	163,655	316,008
- Amortización	6,228	10,307	11,825	19,656	30,250	58,780	130,429	203,543
SECTOR 10 ASIGNACIONES GLOBALES	176	0	1,623	8,057	10,602	8,696	25,673	70,843
Saldo de Autorizaciones de giro en poder de Pagadores 31 de XII	0	13	1,531	5,036	(21)	133	37	0
Menos reintegros Oficiales	113	215	303	634	1,880	0	0	0

NOTAS: (p) Cifras provisionales
 (1) Comprende Interna y Externa

FUENTE: Subsecretaría del Tesoro y Liquidaciones Presupuestarias

ELABORACION: DIRECCION DE ESTADISTICAS FICALE 1991

BIBLIOGRAFIA

Musgrave Richard, "Teoría de la Hacienda Pública" Aguilar S.A. Ediciones.
Madrid 1969

Fondo Monetario Internacional, "Varios documentos sobre presupuesto y control del gasto" de A. Premchand y A.L. Antonaya" Washington, 1987.

Silva García Francisco, "Manual de Presupuesto por Programas" Edit. Culturales UNP S.A.
Quito, 1985.

Rodríguez Aznar José, "Elementos de la Economía Presupuestaria Ed. Aregrafía C.A.
Venezuela, 1973

Documento: XVI Seminario de Presupuesto. Costa Rica. 1989

Documento: Avances, resultados y perspectivas del presupuesto público en el Ecuador. Salvador Delgado Garza-Experto del FMI. 1990.

Documento: Estrategia para la reforma de los sistemas presupuestarios en Ecuador. Asesoría de Presupuesto del F.M.I. en el Ministerio de Finanzas, 1990

Documento: Aplicación de un enfoque interdisciplinario en el presupuesto público. Salvador Delgado Garza. 1991.

Baca Washington.- Radiografía del Estado Ecuatoriano. Edit. El

INDICE

	Pag.	
INTRODUCCION	1	
CAPITULO I		
<u>ASPECTOS MACROECONOMICOS</u>		
1. <u>POLITICA ECONOMICA</u>	4	
1.1. Objetivos		
1.2. Ambito		
2. <u>POLITICA FISCAL</u>	9	
2.1. Objetivos		
3. <u>FINANZAS PUBLICAS</u>	11	ica
4. <u>INGRESOS PUBLICOS</u>	13	ARAC
4.1. Finalidad		
4.2. Principios de Política Tributaria		
4.3. Efectos Económicos de los Impuestos		
5. <u>GASTOS PUBLICOS</u>	15	
5.1 PRINCIPIOS		
5.1.1. <u>Principio del Multiplicador</u>		
5.1.2. <u>Principio de Aceleración</u>		
5.1.3. <u>Principio del Gasto Mínimo</u>		
5.1.4. <u>Principio de Mínima Transferencia con la Iniciativa Privada</u>		
5.1.5. <u>Principio de Máxima Ocupación</u>		
5.1.6. <u>Principio de Máximo Beneficio</u>		
5.2. CREDITO PUBLICO		DO

1.	<u>ANALISIS DE LOS INGRESOS</u>	42
	1.1. Ingresos Totales	
	1.2. Ingresos Corrientes Netos	
	1.3. Ingresos Tradicionales	
	1.4. Ingresos del Petróleo	
	1.5. Ingresos de Capital	
2.	<u>ANALISIS DE LOS EGRESOS</u>	50
	2.1. Sector de Servicios Generales	
	2.2. Sector de Desarrollo Social	
	2.3. Sector de Desarrollo Económico	
	2.4. Sector de Deuda Pública	
3.	<u>RELACION CON EL PRODUCTO INTERNO BRUTO</u>	55
4.	<u>INSTITUCIONES NO CONTEMPLADAS EN EL PRESUPUESTO DEL ESTADO</u>	55

CAPITULO IV

SECTOR PUBLICO Y PRESUPUESTO DEL ECUADOR

1.	<u>SECTOR PUBLICO</u>	57
	1.1. Importancia	
	1.2. Racionalización	
	1.3. Conformación	
2.	<u>PRESUPUESTO DEL ECUADOR</u>	63
	2.1. Constitución Política de la República	
	2.2. Ley Orgánica de Administración Financiera y Control	
	2.3. Ley de Contratación Pública	

- 2.4. Disposiciones Generales del Presupuesto
- 2.5. Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público
- 2.6. Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado
- 2.7. Elaboración de la Proforma Presupuestaria

CAPITULO V

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO PUBLICO

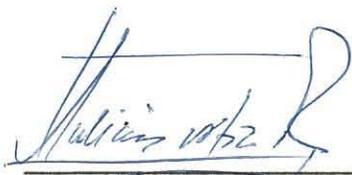
1.	<u>CARTA DE INTENCIONES</u>	77
2.	<u>GENERALIDADES DEL PROYECTO</u>	79
	2.1. Cobertura	
	2.2. Proceso de Planeación y Presupuestación	
	2.3. Programa de Inversiones	
	2.4. Clasificación por Objeto del Gasto	
	2.5. Clasificación Económica de los Gastos	
	2.6. Definición de Políticas para la Elaboración del Presupuesto	
	2.7. Administración de la Ejecución	
	2.8. Sistema de Control e Información	
	2.9. Capacitación	
	<u>CONCLUSIONES</u>	87
	<u>BIBLIOGRAFIA</u>	89
	<u>ANEXO</u>	

ANEXO "A"

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para lectura seleccionada.

Quito, 31 de julio de 1992



FIRMA DEL CURSANTE

ECON. FABIAN ORTIZ REYES
NOMBRE DEL CURSANTE