

DEDICATORIA

Esta tesis esta dedicada a mi madre, a mi abuelito y a cada una de las personas que me han apoyado en el desarrollo de mi vida profesional.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a mi madre Luz Castillo quien ha sido un pilar invaluable para el fomento y evolución de mi vida personal y profesional y quien con su afecto y dedicación me ha mostrado la valiosa esencia del aprender; de igual manera a mi abuelito Roberto Castillo quien con sus sabios consejos, experiencia y rectitud intachable me mostró la verdadera esencia de una vida llevada con respeto y dedicación.

ÍNDICE

DEDICATORIA	1
AGRADECIMIENTO	2
PROLOGO	5
CAPITULO I	
1.1.1.1 El Modelo de Desarrollo hacia fuera o Agro Exportador.	7
1.1.1.2 El Modelo Plutocrático	8
1.1.1.3 El Modelo Transformista	8
1.1.1.4 El Modelo de Sustitución de Importaciones.	9
1.1.1.5 El Modelo “Desarrollo Estabilizador”	13
1.1.1.6 El Modelo Neoliberal	13
1.1.2.1 Rama Legislativa	18
1.1.2.2 Rama Ejecutiva	19
1.1.2.3 Poder Judicial	21
1.1.2.4 Órganos de Control y Regulación	22
1.1.2.5 Gobiernos seccionales autónomos	25
CAPITULO II	
2.1 Direccionamiento estratégico del país	44
2.1.1 Misión	44
2.1.2 Visión	44
2.1.3 Objetivos	44
2.1.4 Políticas	47
2.1.5 Estrategias	57
2.1.6 Principios y valores	61
2.1 Análisis Interno	63
2.1.7 Influencias Microambientales y socio políticas.....	63
2.1.8 Variables Macroeconómicas	74
2.2 Análisis Externo	88
2.2.1 Influencias macroeconómicas Externas	88
CAPITULO III	
3 Metodología para la aplicación del sistema integral de administración financiera pública.....	100
3.1 Experiencias en América Latina del modelo	101
3.2 Marco Conceptual	106
3.2.1 Metodología de sistema integral de administración financiera pública para América Latina	107
3.2.2 Enfoque y filosofía del sistema integral de administración financiera pública para América Latina.....	141
3.3 Sistemas que integran el actual modelo de finanzas públicas del Ecuador.....	152
3.3.1 Finanzas Públicas: Sistema Financiero Público	152

3.3.4	Política de Crédito Público	160
3.3.5	Gestión y Procesos de Tesorería y Contabilidad	164
3.3.6	Sistemas Vinculados de Gestión Pública	167
3.3.7	Evaluación de los Procesos de Reforma	168
3.3.8	Modelo de Presupuesto para el Estado Ecuatoriano y de Gestión Financiera	169

CAPITULO IV

4.1	Factores favorables en el entorno económico vigente.....	174
4.1.1	Incremento de nuevos recursos provenientes de la venta del petróleo.....	174
4.1.1	Estabilidad generada por el esquema monetario de dolarización.....	176
4.1.2	Superávit del Sector Público.....	180
4.1.3	Creación de marcos regulatorios para la optimización de los recursos públicos.....	181
4.1.3.1	FEIREP: Fondo de estabilización reprogramación e inversión social productiva.....	181
4.1.3.2	CEREPS: Cuenta especial de reactivación productiva social y de ciencia y tecnología.....	183
4.1.3.3	FEISEH: Fondo especial de sostenimiento del sector eléctrico e hidrocarburos.....	186
4.1.3.4	FAC: Fondo ahorro y contingencia.....	189
4.1.5	Remesas de los inmigrantes como motor de la economía.....	191
4.1.6	Solvencia económica del país.....	193
4.2	Estrategias de estabilidad, crecimiento y reducción de la pobreza.....	195
4.2.1	Crecimiento con equidad.....	195
4.2.2	Presupuestos plurianuales sostenibles.....	207
4.2.3	Incremento de ingresos para reducción de la pobreza.....	211
4.2.4	Privilegio de los gastos de capital y social.....	212
4.2.5	Financiamiento y mejor solvencia.....	213
4.2.6	Reducción del gasto corriente.....	214
4.2.7	Optimización de los gastos de inversión.....	222

CAPITULO V

5.1	Análisis comparativo del modelo actual versus el programa propuesto	254
5.1.1	El Ecuador con relación al entorno de globalización	254
5.1.2	Aspectos generales de competitividad con relación a los países vecinos. 256	
5.1.3	Reducción de los precios internacionales del petróleo y disminución de ingresos por exportaciones de otros bienes y servicios ..	270
5.1.4	Aplicación práctica del programa propuesto con relación a la ley de Autonomías – Gobiernos Seccionales -.....	272
	Fuente: Luis Cifuentes, Prefecto de la Provincia de Imbabura	272

CAPITULO VI

6.2	Conclusiones.....	273
6.3	Recomendaciones.....	274

PROLOGO

Muchos han sido los modelos y proyectos económicos – financieros tratados de implantarse en nuestro país los cuáles han sido ajenos a su realidad socio histórica. Ecuador no ha conseguido una identidad, y al contrario ha estado sometido a la dominación del capitalismo internacional y nativo tanto en su fase neocolonial como imperialista y ahora globalizada, si nos remontamos a la historia en general.

El pensamiento ecuatoriano y más allá todo el pensamiento latinoamericano tal como lo ya lo diagnostico él filosofo peruano Augusto Salazar Bondy, no escapó a este tipo de relación. Por lo que la independencia política no involucro que se diera una transformación en estructura de la sociedad ecuatoriana de acuerdo a proyectos político nacionales. Al contrario esto simbolizo la continuidad del contexto colonial y feudal.

Son tres los tipos de conquistas por las que ha atravesado nuestra nación que impidió la cimentación nacional y regional de sus propios sistemas económicos, sociales y políticos, basándonos en un proyecto nacional y popular de desarrollo.

La primera conquista la realizo España mediante esta se impuso la cultura medieval con sus concepciones religiosas y geocéntricas, así como sus modelos agrícolas. La segunda conquista la realiza el capitalismo Anglosajón ya no a través de la ocupación militar de territorios sino mediante la imposición de reglas de juego económicas. Así, mientras nuestros terruños continuaban siendo básicamente productores de materias primas, ellos podían vender sus productos manufacturados. Pero además este intento fracasa producto de que como parte de este proceso de modernización de acuerdo a modelos económicos políticos anglosajones, no se logra transformar la estructura económica tradicional de tipo agrario cuyas máximas instituciones eran la hacienda y la servidumbre. Así mismo, por el lado político, se intento la aplicación de la democracia neoliberal representativa, la cual fue interrumpida constantemente tanto por periodos caudillistas militares como por periodos de dictaduras. El resultado de ello fue negativo puesto que era incompatible la estructura económica feudal con el liberalismo político moderno. La tercera conquista, siguiendo el pensamiento de Abelardo Villegas, se da con la incursión del modelo capitalista norteamericano, en la llamada fase del imperialismo económico y cultural. Es en este periodo que se intenta una vez más modernizar. A nivel político tanto el pensamiento como los partidos políticos se turnaron para expresar y defender los intereses industriales y de los latifundistas. El resultado económico y político una vez más fue la frustración del país de encontrarse consigo misma y definir su identidad cancelando el tipo de dependencia que mantenía con respecto a las metrópolis.

El problema de fondo de estos procesos de modernización "refleja" que no surgieron de las necesidades, intereses y objetivos políticos internos del Ecuador y ni de ningún estado de América Latina. Los proyectos históricos inspirados en el pensamiento filosófico político como el positivismo y el liberalismo ortodoxo fueron calco y copia del pensamiento y la realidad del occidente capitalista. Los proyectos políticos inspirados en el pensamiento

marxista, con excepción de Cuba también fracasaron en América Latina, hecho coadyuvado por el derrumbe del modelo socialista de la ex URSS y el fin de la guerra fría.

Así, quedando el mundo bajo la égida hegemónica del capitalismo internacional surge como la única alternativa en su nueva fase la denominada "globalización" con su expresión política el "neoliberalismo". A la manifestación de este nuevo proceso no sólo coadyuvan los hechos políticos ya mencionados sino también la tercera revolución científica tecnológica que permite una mayor y eficiente comunicación entre las empresas transnacionales. Cabe señalar que este proceso de globalización que se da a nivel productivo, financiero, tecnológico y cultural, acompañado de la constitución de bloques regionales, se desarrollará básicamente en los espacios modernos de las economías con mercados lo suficientemente desarrollados.

Las contradicciones socioeconómicas que ha generado este proceso de globalización como el desempleo masivo, el aumento de la miseria y la pobreza a nivel mundial, de América Latina, el Caribe y en especial en el de nuestra Patria hacen dudar de las bondades que se le atribuyen a los modelos económicos neoliberales. Por lo tanto, la reflexión filosófica se orienta hacia la búsqueda de otros modelos de otras utopías. Una vez más, no parece que el pensamiento neoliberal con sus modelos de gestión financiera sea la mejor alternativa para los países de América Latina, el Caribe y el de nuestro Ecuador.

Este proceso de globalización de corte capitalista al pretender transnacionalizar los modelos económicos, de gestión financiera, sociales, culturales y políticos, esta impidiendo, una vez más, que nuestros pueblos tengan el derecho a desarrollarse económica y socialmente en forma autónoma, sin interferencias, dependencias y dominaciones de parte de las potencias extranjeras, como las del vecino del norte: Estados Unidos. Tal vez tenga razón Néstor García cuando afirma que en el campo cultural no se estaría dando una globalización sino una norteamericanización de las comunicaciones.

En cuanto al aspecto social, históricamente podemos afirmar que los diferentes Modelos aplicados en la región no lograron solucionar ni los problemas económicos de crecimiento, ni de desarrollo tecnológico, ni los problemas sociales de la pobreza, la salud, la educación y del hábitat o vivienda.

En conclusión la presente tesis tiene por objetivo el proponer un nuevo modelo para gestionar el actual auge económico mediante un correcto sistema fiscal buscando la sostenibilidad a largo plazo; basando nuestra idea en la inminente necesidad de nuestra sociedad de un nuevo orden país.

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES

1.1 Antecedentes, estructura orgánica funcional, políticas y objetivos.

1.1.1 Reseña histórica de los modelos económicos aplicados en el Ecuador.

Después del proceso de independencia del Ecuador, una vez que el país formó parte de la Gran Colombia y ya cuando constituyó parte de un esquema republicano democrático normalizado podemos analizar que el Ecuador optó por los siguientes modelos económicos:

1.1.1.1 El Modelo de Desarrollo hacia fuera o Agro Exportador.-

El período comprendido entre 1876 y 1895 tuvo importancia porque en él se perfeccionó el modelo del Estado Agro-exportador que estructuró la vida económica y política de los ecuatorianos.

En esta época la producción agrícola del Ecuador se volvió dependiente de la demanda del mercado externo. Durante el último cuarto del siglo XIX cambió la organización de la economía del mundo. El perfeccionamiento de los ferrocarriles y barcos a vapor, el cable trasatlántico y el telégrafo facilitaron las comunicaciones. Creció la población. Se aceleró la producción industrial. Con ella los estados más desarrollados buscaron mercados de exportación y crearon zonas de influjo político y colonial en los países productores de bienes agrícolas y materias primas con el fin de asegurarse esos mercados. Renació el colonialismo europeo y empezó el colonialismo norteamericano. De hecho, las diversas regiones del mundo se iban especializando en un tipo de producción determinado.

Ecuador se especializó en la exportación agrícola y la importación de todo lo demás porque la minería y la industria producían poco. Creció la demanda del cacao ecuatoriano. En 1888, las exportaciones superaron por primera vez la cifra de nueve millones y en 1890 llegaron a 9'761.100 dólares. El historiador de la economía nacional Alberto Acosta observa que la actividad de la exportación cacaotera unió a comerciantes y banqueros en una nueva clase: la de la burguesía liberal. Esta nueva clase tuvo influjo político en este período e hizo posible la revolución de 1895. Ignacio de Veintimilla gobernó dentro de estas circunstancias.

Según lo expuesto por Enrique Ayala Mora "La realidad sociopolítica del Ecuador en las primeras décadas de la República, fueron la inestabilidad y la desarticulación. El control terrateniente reemplazó a la autoridad metropolitana y se desplazó por ello a instancias regionales y locales, asentados en el régimen hacendatario.

En estas circunstancias el proyecto nacional que se plantearon los criollos que fundaron el Ecuador, distó mucho de expresar a la mayoría de la población. No pudieron unificar a la comunidad cultural y social de todos los ecuatorianos, sino que consolidó una ruptura entre las clases dominantes y el pueblo. La fundación de la República no significó, pues, el establecimiento de un Estado Nacional" ¹.

1.1.1.2 El Modelo Plutocrático

El modelo aplicado después de Revolución Liberal se lo conoce como plutócrata es decir se mantenía un gobierno directamente por la oligarquía banquera y agroexportadora.

Durante este período, el Banco Comercial y Agrícola se convierte en el árbitro de la política nacional. Los gobiernos profundizan la penetración de capitales extranjeros. Compañías inglesas y especialmente de EE.UU. vienen a establecerse en el país. El capital norteamericano invierte en la construcción de ferrocarriles, para ello se crea la compañía "Guayaquil and Quito Railway Co."

Para esta época la producción de cacao comienza a derrumbarse, trayendo consigo una profunda crisis económica y social, generando un mal desempeño y baja de salarios. Los primeros síntomas de esta crisis se producen en 1914 cuando se inicia la Primera Guerra Mundial y bajan los precios del cacao.

Para el año de 1920, el precio del quintal cayó de 26.6 dólares a 12 dólares, hasta llegar en 1921 a apenas 5.7 dólares. A esto se sumó la reducción de la producción afectada por una serie de plagas como la "monilla" y la "escoba de bruja"

La crisis pega en los sectores más desposeídos de la sociedad, provocando un gran descontento de los sectores populares que se manifiestan en una serie de protestas y revueltas. El momento más alto se produce el 15 de noviembre de 1922. Se inicia con la huelga de los trabajadores de la compañía de ferrocarriles "Guayaquil & Quito Railway Co", se extiende también a otros sectores populares, especialmente de la ciudad de Guayaquil.

Este modelo se mantuvo hasta que las revoluciones instadas por el pueblo lo hicieron sucumbir.

1.1.1.3 El Modelo Transformista

La transformación de julio de 1925 marca el inicio de una etapa de al menos dos décadas, signadas por una crisis global del sistema. El descalabro de la producción y exportación cacaotera, fue el detonante de una prolongada depresión económica que, al iniciar la década de los treinta, se agudizó por el impacto de la recesión del capitalismo internacional. Los lazos dependientes del Ecuador, cada vez más estrechos, ataban su suerte a la de los centros monopólicos. En ese contexto, el control hegemónico del poder de la burguesía

¹ Resumen de la Historia del Ecuador, Enrique Ayala Mora

agro mercantil se resquebrajó seriamente. El latifundismo serrano experimentó un robustecimiento y se lanzó nuevamente a la lucha por la retoma de 37 posiciones perdidas años atrás. Pero el resquebrajamiento del poder plutocrático se explica también por la presión que, “desde abajo” ejercían nuevos grupos que reclamaban espacio dentro del nuevo cuadro social.

1.1.1.4 El Modelo de Sustitución de Importaciones.

A 1954 se le puede señalar como el punto de partida de un período de la economía ecuatoriana que se conoce como "modelo de sustitución de importaciones". Se definieron políticas, se diseñaron leyes y se crearon instituciones orientadas a transformar a la industria en el factor básico de impulso del desarrollo económico nacional.

Las políticas fundamentales apuntaban hacia la obtención de una mayor y mejor oferta de bienes agroindustriales producidos en el país; la desconcentración regional de la producción; la exportación de manufacturas; el inicio o fortalecimiento de líneas de especialización productiva, en metalmecánica, petroquímica, automotriz; la canalización de crédito, asistencia técnica y capacitación hacia las llamadas grande y pequeña industria y la artesanía; el mejoramiento de la calificación de la mano de obra; la organización empresarial y la participación provechosa en la integración latinoamericana, especialmente andina.

Las leyes principales diseñadas para aplicar esas políticas fueron la de fomento industrial y la de fomento de la pequeña industria y artesanía; pero, junto con ellas, se aprobaron otras normas: de apoyo a ramas específicas, como las industrias farmacéutica y automotriz; de orientación regional de esfuerzo, como la de inversiones dirigidas; y también normas de control de la creación, funcionamiento y disolución de compañías financiera y no financiera; de canalización del crédito, la asistencia técnica y la capacitación laboral; de creación de infraestructura industrial, de fomento de la exportación manufacturera, de promoción de inversiones. También se suscribieron el Tratado de Montevideo, el Acuerdo de Cartagena, la Carta Constitutiva de la Corporación Andina de Fomento (CAF), y convenios de integración fronteriza con los países vecinos.

Para la facilitación del funcionamiento de esos instrumentos legales se crearon organismos especializados. Surgieron entonces los comités de administración de las leyes de fomento, los centros de desarrollo regional, las comisiones de desarrollo sectorial, la Superintendencia de Compañías, los centros de desarrollo industrial y de la pequeña industria y artesanía, las corporaciones financieras públicas y las financieras privadas, las empresas de parques industriales, los servicios de capacitación gerencial, administrativa y obrera; las cámaras y federaciones de empresarios y de exportadores.

Toda esa acción, desde luego, respondía a una estrategia inducida desde afuera, que resultaba de la convicción latinoamericana y no solo ecuatoriana, de que la consecución de nuevas metas de desarrollo y de la reducción de la enorme brecha tecnológica con los países desarrollados pasaba

necesariamente, tanto por la organización y puesta en marcha de industrias productoras de bienes de consumo durable, intermedio y de capital para el mercado latinoamericano, para algunos de esos bienes u otros nuevos, por empresas propias de la región.

El empresario ecuatoriano de las sociedades de capital más grandes se adaptó rápidamente a las normas generadas y a la estructura institucional forjada en función del desarrollo industrial; se sumó circunstancialmente a esa situación el hecho de que prácticamente durante todos los años setenta el país vivió una época de bonanza económica y de efectivo poder político y económico del Estado, que le permitió apoyar satisfactoriamente el proceso. De ahí que el sector manufacturero creció aceleradamente y tiene una alta participación en la estructura del PIB. En 1981, por ejemplo, fue el sector productivo principal de la economía y aunque no creció, se ubico en el segundo lugar en 1987.

Por otra parte, si se observan las cifras de generación de valor agregado de la Manufactura desde 1960 en adelante, se puede constatar que ese valor casi se sextuplicó en los últimos 27 años, con una clara diferencia entre los períodos 1970-87 en que crece en 1.500 millones de dólares (a precios de 1986) y 1980-87, en que no solo que registra un incremento moderado, de menos de 200 millones de dólares, sino que tiene una tendencia a estancarse y hasta decrecer.

Tabla 1.-

**Valor agregado sectorial del Ecuador
Millones de dólares**

Sector	1960	1970	1980	1985	1986	1987
Agropecuario	918	1.268	1.711	1.945	2.093	2.195
Minería	69	35	1.216	1.939	2.056	1.334
Manufactura	400	651	2.164	2.320	2.310	2.323
Construcción	166	318	557	542	515	534
Electricidad	20	39	90	144	166	180
Comercio	537	850	2.001	1.983	2.002	2.042
Transporte	114	304	810	921	987	1.001
Servicios Financieros	505	507	1.024	1.098	1.112	1.146
Gobierno	191	485	1.107	1.203	1.215	1.243
Otros Servicios	186	330	669	824	839	856
PIB TOTAL *	3.157	5.078	11.916	13.265	13.638	13.154
PIB por habitante (\$ 1996)	715	839	1.467	1.414	1.414	1.326
* El total y los parciales no coinciden necesariamente						

Fuente: BID: Progreso Económico y Social de América Latina 1988

Ese esfuerzo de industrialización, desde luego, requirió que el país entrara en una fase de gran demanda por importaciones de bienes intermedios y de capital para la empresas industriales, pero también en una gran presión por modernizar los servicios para atender a la industria y al rápido desarrollo nacional, y ello hizo que el registro ecuatoriano de compras externa pasara de los modestos 274 millones de dólares (a precios corrientes) de 1970 a 2.276 millones en 1980 y a 2.252 millones en 1987, pese a todas las medidas de restricción impuestas en los últimos 5 años por el gobierno, que no disponían de divisas y estaba endeudado.

Tabla 2.-

**Importaciones Realizadas por Tipo de Productos
Registradas por el Banco Central del Ecuador
Millones de dólares**

Tipos de Productos	1970	1975	1980	1985	1987	1988
TOTAL	274	987	2.276	1.767	2.252	1.714
Bienes de Consumo						
No Duraderos	22	69	91	94	125	101
Duraderos	14	60	102	58	84	63
Combustibles y Lubricantes	17	19	222	198	388	59
Materias Primas						
Agrícolas	6	47	45	72	53	62
Industrias	116	292	770	769	792	707
Materiales de Construcción	15	74	119	50	73	51
Bienes de Capital						
Agrícolas	8	35	27	34	29	12
Industriales	41	236	536	339	501	707
Equipo de Transporte	33	149	362	153	202	51
Diversos						
Varios	1	5	1	-	5	4

Fuente: Banco Central del Ecuador

Desde 1970 hasta 1985, las ramas que más habían crecido eran: fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo; fabricación de productos químicos, derivados de petróleo, carbón, caucho y plásticos; las industrias metálicas básicas y la fabricación de productos minerales no metálicos; lo que da una idea que se tendió a producir bienes intermedios y de capital, ramas que anteriormente no habían sido atendidas.

Tabla 3.-

**Industria Manufacturera del Ecuador
Índice de quantum por ramas y subramas de actividad
Año Base: 1970**

Ramas Subramas de Actividad	1976	1980	1984	1987
Índice General	177.5	252.0	268.7	303.3
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	168.9	201.1	182.2	198.6
Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	167.2	236.8	235.3	228.3
Industrias de la madera y productos de la madera	181.9	328.4	399.8	485.5
Fabricación de papel, productos de papel, imprentas y editoriales	110.0	159.8	156.1	203.3
Fabricación de sustancias, químicas y derivados de petróleo, carbón, caucho y plástico	185.0	328.5	472.1	552.3
Fabricación de productos minerales no metálicos	210.7	320.2	403.0	480.3
Industrias Metálicas Básicas	210.5	327.3	611.4	421.3
Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	369.2	668.7	710.8	911.5
Otras industrias manufactureras	263.5	444.2	358.8	294.6

Fuente: Banco Central del Ecuador

Lamentablemente, la gran mayoría de los empresarios, incluso del mismo sector industrial, no pudo aprovechar los mecanismos establecidos en su favor, o no fue capaz de hacerlo. En el primer caso, por los avatares políticos nacionales y la evolución del Grupo Andino, aspectos inquietantes y contractivos. En el segundo, ya porque el uso de los incentivos requería de una alta capacidad gerencial, sea porque aquellos sólo podrían ser útiles a empresas de gran dimensión, porque el trámite definido era muy engorroso o porque había que cumplirlo en sitios distantes del domicilio del empresario.

De allí que determinadas encuestas industriales indicaron que sólo más de la mitad de las empresas estaban clasificadas según las leyes de fomento, que quizás la cuarta parte hizo uso de algunos de los mecanismos y que, en ciertos aspectos, ni siquiera el 10 por ciento se ha beneficiado del sistema. Sin embargo, la evaluación del período determina que los beneficios legales fueron un complemento pero no la razón fundamental del rápido desarrollo industrial del decenio anterior, pues éste se debió a la enorme expansión de los recursos financieros que generó el petróleo y a su distribución entre las empresas y de alguna manera entre la población, fortaleciendo una antes casi inexistente clase media y contribuyendo a la urbanización del país, con todos los efectos correspondientes sobre la oferta de bienes y servicios modernos de los sectores de comercio, transporte, electricidad, gas y agua, financieros y otros, cuyas tasas de crecimiento se ven en la Tabla 4.²

² Ecuador: Sociedad Limitada, Luis Luna Osorio

Tabla 4.-**ECUADOR: Participación de la manufactura en PIB
– a precios de productor, de 1975 –**

Sectores	1975	1980	1983	1984	1985	1986	1987
Electricidad, gas y agua	16.7	10.0	14.9	28.8	-0.1	14.9	4.0
Transporte, almacenamiento y comercialización	15.8	7.8	-1.6	3.8	5.4	9.4	5.3
Comercio y Finanzas	10.2	10.8	-0.60	-0.9	3.1	1.8	-0.2
Serv. Gobierno	15.9	9.2	1.9	1.9	0.5	0.4	0.4
Otros Servicios	4.3	-17.3	-10.9	53.5	2.5	-2.9	20.3

FUENTE: CONADE: Indicadores Sociales y Económicos, 1988

1.1.1.5 El Modelo “Desarrollo Estabilizador”

Se proyectó modernizar la industria, aumentar la productividad y lograr la competitividad internacional incorporando tecnología moderna. Se buscó reordenar el régimen mixto constitucional a través de la inversión pública, como la fuerza clave para dirigir el crecimiento. Se combatió la falsa ideología basada en los puros indicadores económicos y no en los sociales. Se orientó hacia un neopopulismo que se vio alentado, por la riqueza petrolera. La exportación petrolera le otorgaría una autodeterminación financiera a Ecuador. Con la rectoría del Estado, para el nuevo siglo Ecuador sería otro; porque se desarrollarían las áreas estratégicas: el acero, la química, la petroquímica, los fertilizantes, la electricidad y el petróleo como la punta de lanza de este modelo desarrollista.

Lastimosamente esto solo quedo en teoría porque en la práctica fue un desastre para la economía del país.

1.1.1.6 El Modelo Neoliberal

Pretende la reducción del gasto público, el combate a la inflación, la estabilidad financiera y el fortalecimiento del ahorro interno. Se propuso reemplazar al Estado obeso y sustituirlo por uno fuerte y eficiente. En adelante, el empresariado nacional sería el encargado de reactivar y llevar a cabo el nuevo impulso económico del país. El neoliberalismo plantea que el orden económico no deberá ser regulado por el Estado, pues la competencia establece un orden natural. La oferta y la demanda regulan los mercados y fomentan el ahorro debido a genera ganancia.

Lo comienzos de la implementación de este modelo en nuestro país fueron para la década de los 80 después de atravesar una grave crisis económica entre el 76 y el 77 cuándo los ingresos petroleros comienzan a ser insuficiente y el Estado acude al endeudamiento externo.

Para 1983 Osvaldo Hurtado firma la primera Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional de acuerdo a las condiciones impuestas por este organismo, aquí se aplicaron medidas minidevaluatorias del 32%, aumento de la tasa de interés, eliminación de los subsidios y política de precios reales. Con las devaluaciones y tasas de interés del 20% se volvió más útil endeudarse en sucres y comprar dólares promoviendo por lo tanto la fuga de capitales. En este período se produce la sucretización de la deuda que los empresarios nacionales habían adquirido en el exterior.

El segundo paso lo dio el gobierno del Ing. León Febres Cordero para lo cuál plantea la reducción de la intervención del Estado en la economía, el apoyo a la empresa privada. La fuerte oposición que generaba este gobierno impidió una aplicación radical del neoliberalismo y más bien siguió la misma línea de Hurtado mediante ajustes graduales tales como eliminar las minidevaluaciones implementadas por Hurtado y se aplicaron macrodevaluaciones del 25%, se eliminó el control de precios, aumento el precio de los combustibles, liberalizó la tasa de cambio, entre otras. La posterior caída de los precios del petróleo debilitaron la aplicación del modelo, por lo que al final de este mandato presidencial los resultados fueron desastrosos, provocó un crecimiento del déficit fiscal que produjo un incremento de la inflación del 23% en 1986 a 86% al terminar su mandato.

Borja recibió el país con grandes problemas altas tasas de desempleo, déficit fiscal, una deuda externa inmensa y la inflación más alta nunca registrada en el país; las medidas económicas siguieron los anteriores dos esquemas la recuperación fue ínfima en 1993 el PIB creció en un 2% y en 4.3% en 1994, lastimosamente para 1994 el conflicto bélico, la crisis energética, las altas tasas de interés provocaron una caída del PIB a 2.3% para 1996.

Y ya para el Gobierno de Sixto Durán Ballén se acentuó por completo el modelo neoliberal con la implementación del proyecto de modernización del Estado ecuatoriano.

Este modelo ha sido fuertemente criticado porque presenta buenas perspectivas macroeconómicas, pero es fatal a niveles microeconómicos. Se pasó de un Estado obeso, a uno inoperante.

Cuadro 1.- ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS DIFERENTES MODELOS ECONÓMICOS

MODELO	CARACTERÍSTICAS	VENTAJAS	DESVENTAJAS
<p align="center">MODELO AGROEXPORTADOR 1876 - 1895</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Centra su desarrollo en la agricultura ✓ La demanda externa es la variable más significativa junto con el precio de los productos agrícolas ✓ Se busca obtener un equilibrio entre la protección y el libre cambio 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Se incentiva la producción agrícola ○ Se le da gran importancia a la competencia de libre mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se busca medios alternativos de desarrollo con los bienes fósiles ▪ Se fomenta el proteccionismo estatal ▪ Se crea un conflicto entre manufactures y agricultores ▪ Se depende de importaciones de bienes de consumo y capital. ▪ Se depende en demasía de los países del primer mundo.
<p align="center">MODELO PLUTOCRÁTICO 1896 - 1924</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El dominio radica en la clase más alta del país. ✓ El Banco Comercial y Agrícola se convierte en el árbitro de la política nacional ✓ Los gobiernos profundizan la penetración de capitales extranjeros. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Se atrae la inversión extranjera. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se deja a un lado el fomento de la producción agrícola ▪ Trae crisis y descontento para la clase económica menos desfavorecida

<p style="text-align: center;">MODELO TRANSFORMISTA 1925 - 1953</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La transformación de julio de 1925 marca el inicio de una etapa signada por una crisis global del sistema. El descalabro de la producción y exportación cacaotera. ✓ Se caracterizó por la implantación de políticas socialistas. ✓ Continuidad de radicalismo liberal 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Se enfoca en clases antes desfavorecidas como media y baja. ○ Se reactivaron las antiguas organizaciones gremiales y se constituyeron nuevas de tipo sindical que se movilizaron en reclamo de varias garantías en el trabajo y buscaron niveles de organización regional y nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Produjo una crisis global ▪ La burguesía comercial y el latifundismo serrano se lanzó a la conquista del poder ▪ Se acentuó un gobierno represivo.
<p style="text-align: center;">MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES 1954 - 1974</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fomenta el crecimiento de una base industrial nacional sólida que abastezca al mercado interno ✓ Busca la reducción de la competencia externa en el mercado, para lo cual se levantaron barreras a las importaciones, entre ellas los aranceles. ✓ Se usa el producto y la capacidad de producción de manera que permita satisfacer la demanda interna a precios razonables ✓ Se crea empleo y además se busca que dicha actividad genere una demanda de insumos capaz de estimular la producción interna de los mismos ✓ Contribuye al incremento de las relaciones interindustriales 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Se crea un sistema más armonioso entre manufactureros y agro exportadores ○ Permite un crecimiento y un cambio estructural del interior del sector manufacturero ○ Ayuda a elevar de manera considerable el proteccionismo a la industria nacional, situación que casi no se modificó hasta la puesta en marcha del proceso de liberalización y desregulación de la economía ○ Reduce las barreras arancelarias. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducen el mercado de los productores agro exportadores. ▪ Su utilización en la mayoría de países ha desencadenado estableciendo un sector industrial ineficiente, incapaz de sobrevivir sin protección; unas estructuras de mercado oligopólicas, sobre diversificadas y con altos niveles de capacidad ociosa, cuyo efecto final se manifiesta en la imposición de una carga sobre los consumidores, quienes tienen que pagar mayores precios por artículos de menor calidad y abundancia. ▪ Fomenta el proteccionismo agroexportador. ▪ Promueve el desarrollo y multiplicación de empresas productoras de bienes caros y de baja calidad ▪ Se pone mucho énfasis en incentivos económicos.

<p align="center">MODELO DESARROLLO ESTABILIZADOR 1975 - 1983</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Busca modernizar la industria, aumentar la productividad y lograr la competitividad internacional incorporando tecnología moderna. ✓ Se orienta a un neopopulismo 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Se da prioridad a la inversión pública ○ Se pone énfasis en indicadores sociales y no macroeconómicos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se enfoca en demasía en productos industrializados
<p align="center">MODELO NEOLIBERAL 1983 - 2006</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se basa en la apertura y en la expansión del comercio y las exportaciones ✓ Busca la reducción del gasto público, el combate a la inflación, la estabilidad financiera y el fortalecimiento del ahorro interno. ✓ Su impulso se fundamenta en organismos mundiales Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional. ✓ Se basa en políticas monetarias y fiscales restrictivas. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Busca la disminución del gasto publico ○ Liberaliza el comercio 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crea rivalidad entre clases sociales. ▪ Muestra resultados positivos a nivel macroeconómico pero no a nivel microecnómico. ▪ Impone políticas monetarias restrictivas.

FUENTE: <http://delfos.mty.itesm.mx/Articulos/modeloseco.html>

ELABORACIÓN: Luis Castillo

1.1.2 Estructura orgánica – funcional del Estado

El Estado es una sociedad política, completa, perfecta, necesaria y particular que asentada sobre determinada base física se gobierna por sí misma, con independencia y libertad de las demás, a fin de alcanzar el perfeccionamiento social y humano mediante la realización del Derecho.

La estructura orgánica del Estado se muestra en el **Anexo 1** y el Esquema de Funcionamiento de Sector Público en el **Anexo 2**.

La estructura del Estado o el Poder Público Nacional está constituido por todas aquellas instituciones u órganos del Gobierno señaladas en la Constitución política de la República, con competencia a nivel Nacional; así se detallan la existencia del Poder Legislativo (Congreso Nacional), Ejecutivo (Presidente o Presidenta, Vicepresidente o Vicepresidenta), Judicial (Corte Suprema de Justicia, Tribunales y Juzgados), Organismos Estatales (Conartel, Conatel, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional), Organismos Electorales (Tribunal Supremo Electoral) y Gobiernos Seccionales Autónomos (Consejos Provinciales, Concejos Municipales, Juntas Parroquiales).

1.1.2.1 Rama Legislativa

La rama legislativa del Ecuador esta conformada en primer lugar por el Congreso de la República constituido por 100 Diputados. La mesa directiva de del congreso está compuesta por: un Presidente y dos Vicepresidentes, para los primeros dos años, elegirá a su presidente de entre los diputados pertenecientes al partido o movimiento que tenga la mayor representación legislativa, y a su primer vicepresidente del partido o movimiento que tenga la segunda mayoría. El segundo vicepresidente será elegido de entre los diputados que pertenezcan a los partidos o movimientos minoritarios. Desempeñarán tales funciones durante dos años.

Entre las Funciones del Congreso nacional tenemos:

Función Constituyente.- El Congreso está facultado para hacer reformas a la Constitución y a la interpretación obligatoria de la misma.

Función Legislativa.- El Congreso como rama legislativa del poder público está facultado para promulgar las leyes.

Control Político.- Las mociones de censura, así como las citaciones a Ministros y a otros funcionarios públicos, son mecanismos de control político del poder legislativo sobre el ejecutivo.

Citación.- La citación es un mecanismo de control político con que cuentan los congresistas para indagar sobre las omisiones y/o acciones de los funcionarios del Estado, así como para obtener información relevante de su gestión.

Protocolo.- Las funciones protocolarias del Congreso son:

- La toma del juramento al Presidente de la República, por parte de quien preside el Congreso, el día de su posesión.
- El otorgamiento de honores a personajes de la vida pública nacional.
- La recepción de Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones.

En segundo lugar por la Comisión de Legislación y Codificación la cual según el Art. 139 de la Constitución Política de la República tiene las siguientes atribuciones:

- a) Preparar proyectos de ley, de conformidad con el trámite previsto en la Constitución.
- b) Codificar leyes y disponer su publicación.
- c) Recopilar y ordenar sistemáticamente la legislación ecuatoriana.

1.1.2.2 Rama Ejecutiva

El poder ejecutivo se encarga de controlar el orden público en todo el territorio y de dictar las medidas macroeconómicas bajo las cuales deben regirse las entidades.

En este orden de ideas, los órganos del Poder Ejecutivo en Ecuador pueden ser vistos de la siguiente manera:

Presidente de la República.- El Presidente de la República es a la vez Jefe Supremo Administrativo, Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Dentro de sus funciones tenemos:

- Como Jefe Supremo Administrativo, corresponde al Presidente mantendrá la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los organismos y entidades administrativos.
- En su calidad de Jefe de Gobierno, el Presidente, con la colaboración de sus ministros, maneja el orden público en todo el territorio, declara estados de conmoción interior y de emergencia, por perturbación al orden económico, social y ecológico.
- Como Jefe de Estado, le corresponde la dirección de las relaciones internacionales, la seguridad exterior, los aspectos relacionados con la declaratoria y dirección de la guerra exterior y la celebración de tratados internacionales.
- En ejercicio de su calidad de Jefe Máximo de la Fuerzas Militares, el Presidente dirige la Fuerza Pública conformada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, que garantizarán "la defensa de la soberanía, de la independencia, de la integridad del territorio y del orden constitucional"; y velarán "por el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas"; respectivamente.

La Presidencia se compone de:

- Las Consejerías: El Presidente de la República, por decreto y a su libre albedrío, puede crear los órganos asesores que considere necesarios para el cumplimiento y desempeño de funciones específicas. Las Consejerías orientarán e impulsarán los programas o políticas que el Presidente desee ejecutar, y elaborarán los documentos y planes, realizarán los estudios,

prepararán las reuniones y discursos, y rendirán los informes de gestión que el Presidente exija.

- Programas especiales.
- Departamento Administrativo de la Presidencia. Es el organismo encargado de coordinar, controlar y administrar las distintas dependencias de la Presidencia.
- La Casa Militar.

Vicepresidente de la República.- Se encarga de coordinar en conjunto con la secretaria nacional de ciencia y tecnología aspectos de carácter investigativo para el país, representar internacionalmente a Ecuador en los eventos definidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y remplazar al Presidente en caso de faltas absolutas o temporales.

Ministerios.- Los ministerios tienen como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo que dirigen. A su cabeza está el Ministro, quien actúa como representante del Presidente de la República y por ende, su cargo es de libre nombramiento y remoción. Específicamente, los ministros constituyen el puente político de unión entre el Presidente y las otras ramas del poder público.

Son atribuciones y funciones de los ministros:

- Dirigir la política del ministerio a su cargo.
- Firmar con el Presidente de la República los decretos expedidos en las materias concernientes a su ministerio.
- Informar al Congreso Nacional, anualmente y cuando sean requeridos, sobre los asuntos a su cargo.
- Asistir a las sesiones del Congreso Nacional y participar en los debates, con voz pero sin voto, en asuntos de interés de su ministerio.
- Comparecer ante el Congreso Nacional cuando sean sometidos a enjuiciamiento político.
- Expedir las normas, acuerdos y resoluciones que requiera la gestión ministerial.
- Ejercer las demás atribuciones que establezcan las leyes y otras normas jurídicas.

Organismos Adscritos.- Son aquellos que cumplen funciones que competen al Presidente como suprema autoridad administrativa. Se encuentran adscritos a un ministerio o departamento administrativo y cuentan con autonomía reducida con respecto a estos y estos son:

a) Organismos Vinculados.- Son organismos vinculados a la administración central a través de un ministerio o departamento administrativo, pero a diferencia de los organismos adscritos, gozan de mayor autonomía, es decir, cuentan con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio autónomo.

b) Empresas Industriales y Comerciales del Estado.- Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado cumplen funciones de industria y

comercio al igual que los particulares. Por ende, se les aplica el régimen privado en cuanto a estas actividades, más no con respecto a su organización o administración.

c) Sociedades de Economía Mixta.- Desarrollan actividades de naturaleza industrial y comercial, bajo el régimen de derecho privado, pero se diferencian de las empresas privadas en que han sido creadas con aportes estatales (directamente o mediante sus entidades descentralizadas).

Fuerza Pública.- Como componentes fundamentales de la rama ejecutiva, la Constitución ecuatoriana le otorga al Presidente de la República el cargo de jefe supremo de las instituciones armadas, lo cual significa que éste es el máximo jerarca de dichas instituciones.

En la estructura de mando, el siguiente hombre después del Presidente es el Ministro de Defensa, quien es no sólo el intermediario político entre el Ejecutivo y las Fuerzas Militares, sino también el responsable político y administrativo de la acción de estas últimas. Por debajo de él están, en primer lugar, el Jefe del Comando Conjunto, y luego los Comandantes de cada una de las ramas militares.

1.1.2.3 Poder Judicial

El Estado cumple una función pública mediante la cual administra justicia, es decir, aplica las normas. Esta función pública le corresponde principalmente a la Rama Judicial del Poder Público; solo excepcionalmente las Ramas Ejecutiva y Legislativa y los particulares pueden también desempeñarla. En el caso del Rama Ejecutiva, está podrá conocer indultos por delitos políticos. Los particulares, por su parte, podrán ejercer funciones judiciales como conciliadores o árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad. Los jueces de paz se ocupan de los conflictos entre miembros de la comunidad sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento. Por otro lado, las autoridades de los territorios indígenas ejercen tales funciones en el ámbito de su territorio.

Según lo dispuesto por la Constitución Política de Ecuador, la función pública de la administración de justicia es ejercida por los organismos que se describen a continuación:

Consejo Nacional de la Judicatura.- El Consejo Nacional de la Judicatura será el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de la Función Judicial. La ley determinará su integración, la forma de designación de sus miembros, su estructura y funciones.

El manejo administrativo, económico y financiero de la Función Judicial, se hará en forma desconcentrada.³

En los casos penales, laborales, de alimentos y de menores, la administración de justicia será gratuita.

En las demás causas, el Consejo Nacional de la Judicatura fijará el monto de las tasas por servicios judiciales. Estos fondos constituirán ingresos propios

³ Constitución Política del Ecuador, Art. 206

de la Función Judicial. Su recaudación y administración se hará en forma descentralizada.

La persona que litigue temerariamente pagará a quien haya ganado el juicio las tasas que éste haya satisfecho, sin que en este caso se admita exención alguna.⁴

Corte Suprema de Justicia.- La Corte Suprema de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria y está integrada por 31 magistrados. En la designación se escogerá, alternadamente, a profesionales que hayan ejercido la judicatura, la docencia universitaria o permanecido en el libre ejercicio profesional, en este orden.

Son funciones de la Corte Suprema de Justicia:

- Actuar como tribunal de casación.
- Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y al Fiscal general de la Nación, por cualquier hecho punible que se les impute.
- Investigar y juzgar a los miembros del Congreso de la República.
- Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, a los agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los tribunales; a los directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a los gobernadores, a los magistrados de tribunales y a los generales y almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.
- Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el derecho internacional.
- Darse su propio reglamento.

Corte Superior Justicia.- En cada Distrito Judicial, que a veces comprende a una o más provincias, según sea el caso encontramos a las Cortes Superiores, organizadas así mismo con una o más salas de 3 Ministros Jueces cada una y un Ministro Fiscal para todas ellas, con sede en una de sus capitales de provincia, cuando su Distrito corresponde a más de una de éstas, con jurisdicción civil y penal dentro de su respectivo territorio.

1.1.2.4 Órganos de Control y Regulación

Los órganos de control y regulación son instituciones del Estado que no pertenecen a ninguna rama del poder público y cuentan con autonomía administrativa y presupuestal para adelantar las funciones de control que la Constitución les asigna.

⁴ Constitución Política del Ecuador, Art. 207

Contraloría General del Estado.- La Contraloría ejerce el control fiscal, que es una función pública encaminada a vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Son atribuciones del contralor:

- Establecer la metodología de rendición de cuentas.
- Revisar y fenecer las cuentas que deban llevar los responsables del erario público.
- Llevar un registro de la deuda pública, de la Nación y las entidades territoriales.
- Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.
- Establecer la responsabilidad derivada de la gestión fiscal.
- Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
- Promover ante las autoridades correspondientes las investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales de la Nación.
- Presentar proyectos de ley relacionados con su función.
- Presentar al Congreso y el Presidente informe sobre el cumplimiento de sus funciones.
- Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el Balance de Hacienda.

Procuraduría General de la Nación.- El Procurador y sus delegados deberán cumplir con las siguientes funciones:

- Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
- Proteger los derechos humanos en coordinación con el Defensor del Pueblo.
- Defender los intereses de la sociedad, colectivos y del medio ambiente, en especial.
- Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
- Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas.
- Intervenir en los procesos cuando es necesario, en defensa del orden jurídico, de los derechos y garantías fundamentales.
- Rendir cuenta anual de labor al Congreso.
- Presentar proyectos de ley de su competencia.
- La Procuraduría tendrá atribuciones de Policía judicial y podrá interponer las acciones que considere necesarias.

Ministerio Público.- El Ministerio Público es el nombre genérico que se le da al ente de control encargado de velar por los derechos humanos y de sancionar a los funcionarios públicos por falta de tipo disciplinario.

El Ministerio Público es uno, indivisible e independiente en sus relaciones con las ramas del poder público y lo integrarán los funcionarios que

determine la ley. Tendrá autonomía administrativa y económica. El Ministro Fiscal General del Estado ejercerá su representación legal.⁵

Sus principales funciones son:

- Vigila el funcionamiento y aplicación del régimen penitenciario y la rehabilitación social del delincuente.
- Velar por la protección de las víctimas, testigos y otros participantes en el juicio penal.
- Coordinar y dirigirá la lucha contra la corrupción, con la colaboración de todas las entidades que, dentro de sus competencias, tengan igual deber.
- Coadyuvar en el patrocinio público para mantener el imperio de la Constitución y de la ley.
- Ejercer las facultades y cumplir con los deberes que determine la ley.

En el ámbito municipal se reproduce esta estructura pues existen las contralorías municipales y departamentales en algunas zonas específicas. El representante del ministerio público en los municipios es el Personero.

Comisión de Control Cívico de la Corrupción.- La Comisión de Control Cívico de la Corrupción es una persona jurídica de derecho público, con sede en la ciudad de Quito, con autonomía e independencia económica, política y administrativa. En representación de la ciudadanía promoverá la eliminación de la corrupción; receptorá denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones del Estado, para investigarlos y solicitar su juzgamiento y sanción. Podrá promover su organización en provincias y cantones.

No interferirá en las atribuciones de la función judicial, pero ésta deberá tramitar sus pedidos. Podrá requerir de cualquier organismo o funcionario de las instituciones del Estado, la información que considere necesaria para llevar adelante sus investigaciones.

Superintendencias.- Son entidades de control, inspección y vigilancia de la prestación de un servicio determinado. Las superintendencias serán organismos técnicos con autonomía administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho público, encargados de controlar instituciones públicas y privadas, a fin de que las actividades económicas y los servicios que presten, se sujeten a la ley y atiendan al interés general.

Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público.- Es una entidad cuyo objetivos se enfoca en rectorar La Administración los Recursos Humanos, las Remuneraciones, el desarrollo Institucional de los organismos y entidades del Estado.

⁵ Constitución Política del Ecuador, Artículo 217

1.1.2.5 Gobiernos seccionales autónomos

Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los Consejos Provinciales, los Concejos Municipales, las Juntas Parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.⁶

Estas son:

a) Consejos Provinciales.- El territorio nacional está dividido en Provincia. Es una fracción del Estado Ecuatoriano que tiene personería jurídica y goza de autonomía. El jefe de la administración departamental y su representante legal es el Gobernador, elegido por el Presidente de la República.

b) Concejos Municipales.- En el nivel local, el país se divide en Municipios. Son entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado. Básicamente se ocupan de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, de la promoción de la participación comunitaria y del desarrollo local en sus dimensiones física, económica, social y cultural.

Cada cantón constituirá un municipio. Su gobierno estará a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular. Los deberes y atribuciones del concejo municipal y el número de sus integrantes estarán determinados en la ley. El alcalde será el máximo personero del concejo municipal, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley. El concejo municipal, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad.⁷

c) Parroquias.- Es importante anotar que los municipios, en razón a su extensión, se dividen adicionalmente en parroquias, cuyo cuerpo colegiado se denomina Junta Parroquial.

En cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones se determinarán en la ley. Su presidente será el principal personero y tendrá las responsabilidades y competencias que señale la ley.⁸

⁶ Constitución Política del Ecuador, Art. 208

⁷ Constitución Política del Ecuador, Art. 234

⁸ Constitución Política del Ecuador, Art. 235

Cuadro 2.- CUADRO COMPARATIVO DE CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONES DEL ESTADO

FUNCIONES	ORGANISMO	CARACTERÍSTICAS	FUNCIONES
FUNCIÓN LEGISLATIVA Se encarga de la aprobación de leyes y de su interpretación.	Congreso Nacional ✓ Presidente ✓ Vicepresidente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conformada por 100 diputados 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Constituye ➤ Legislativa ➤ Política ➤ De Citación ➤ Protocolaria
FUNCIÓN EJECUTIVA Controla el orden público en todo el territorio y dicta medidas macroeconómicas	Presidente de la republica ✓ Consejerías ✓ Programas Especiales ✓ Departamento Administrativo de la Presidencia ✓ La Casa Militar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es el Jefe Supremo Administrativo, Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mantener la suprema dirección y la coordinación así como el control de la actividad de los organismos y entidades administrativos. ➤ Manejar el orden público en todo el territorio nacional con colaboración de sus ministros. ➤ Declarar estados de conmoción o emergencia nacional. ➤ Administrar las relaciones internacionales ➤ Dirigir la Fuerza Pública
	Vicepresidencia de la Republica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En caso de falta definitiva del Presidente de la República, le subrogará el Vicepresidente por el tiempo que falte para completar el correspondiente período constitucional. ▪ Cuando no reemplace al Presidente de la República, ejercerá las funciones que éste le asigne. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reemplazar en su orden, al presidente, en caso de ausencia temporal o definitiva, y el Congreso Nacional llenará las vacantes cuando sea del caso

<p style="text-align: center;">FUNCIÓN EJECUTIVA</p> <p>Controla el orden público en todo el territorio y dicta medidas macroeconómicas</p>	<p>Ministerios</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ministerio de Gobierno ✓ Ministerio de Economía y Finanzas ✓ Ministerio de Turismo ✓ Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones ✓ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda ✓ Ministerio de Bienestar Social ✓ Ministerio de Trabajo ✓ de Agricultura y Ganadería ✓ Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador ✓ Ministerio de Medio Ambiente ✓ Ministerio de Energía y Minas ✓ Ministerio de Relaciones Exteriores ✓ Ministerio de Defensa ✓ Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad ✓ Ministerio de Salud Pública ✓ Secretaría Nacional del Deporte, Educación Física y Recreación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tienen como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo que dirigen. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirigir la política del ministerio a su cargo. ➤ Firmar con el Presidente de la República los decretos expedidos en las materias concernientes a su ministerio. ➤ Informar al Congreso Nacional, anualmente y cuando sean requeridos, sobre los asuntos a su cargo. ➤ Asistir a las sesiones del Congreso Nacional y participar en los debates, con voz pero sin voto, en asuntos de interés de su ministerio. ➤ Comparecer ante el Congreso Nacional cuando sean sometidos a enjuiciamiento político. ➤ Expedir las normas, acuerdos y resoluciones que requiera la gestión ministerial. ➤ Ejercer las demás atribuciones que establezcan las leyes y otras normas jurídicas.
--	--	---	--

FUNCIÓN EJECUTIVA Controla el orden público en todo el territorio y dicta medidas macroeconómicas	Organismos Adscritos		
	✓ Organismos Vinculados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gozan de mayor autonomía, es decir, cuentan con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio autónomo 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ayudar a los ministerios o departamentos administrativos a los cuáles esta vinculado.
	✓ Empresas Industriales y Comerciales del Estado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se les aplica el régimen privado en cuanto a estas actividades, más no con respecto a su organización o administración. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cumplen funciones de industria y comercio al igual que los particulares.
	✓ Sociedades de Economía Mixta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Han sido creadas con aportes estatales (directamente o mediante sus entidades descentralizadas). 	Desarrollan actividades de naturaleza industrial y comercial, bajo el régimen de derecho privado
Fuerza Pública	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La fuerza pública estará constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Su misión, organización, preparación, empleo y control serán regulados por la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las Fuerzas Armadas conservaran la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico. ➤ La Policía Nacional garantizará la seguridad y el orden públicos. Constituirá fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional. 	

FUNCIÓN JUDICIAL Administrar justicia, es decir, aplica las normas	Consejo Nacional de la Judicatura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de la Función Judicial 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Realizar el manejo administrativo, económico y financiero de la Función Judicial, se hará en forma desconcentrada
	Corte Suprema de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tendrá jurisdicción en todo el territorio nacional y su sede en Quito. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Actuar como tribunal de casación. ➤ Juzgar a las autoridades de las funciones ejecutiva y legislativa. ➤ Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el derecho internacional. ➤ Darse su propio reglamento.
	Corte Superior Justicia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Será independientes en el ejercicio de sus deberes y atribuciones, ninguna función del Estado podrá interferir en los asuntos propios de aquellos. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Realizan funciones legislativas por jurisdicción civil y penal dentro de su respectivo territorio

ÓRGANOS DE CONTROL

instituciones del Estado que no pertenecen a ninguna rama del poder público y cuentan con autonomía administrativa y presupuestal para adelantar las funciones de control que la Constitución les asigna

Contraloría General del Estado

▪ **Organismo Técnico Superior de Control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, para vigilar y verificar la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales, en el manejo de los recursos públicos, estableciendo las responsabilidades a que hubiere lugar.**

- Establecer la metodología de rendición de cuentas.
- Revisar y fenecer las cuentas.
- Llevar un registro de la deuda pública, de la Nación y las entidades territoriales.
- Exigir informes sobre su gestión fiscal
- Establecer la responsabilidad derivada de la gestión fiscal.
- Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
- Promover investigaciones penales o disciplinarias.
- Presentar proyectos de ley relacionados con su función.
- Presentar informe sobre el cumplimiento de sus funciones.
 - Certificar el Balance de Hacienda.

	<p>Procuraduría General de la Nación</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organismo público de control, con personería jurídica, patrimonio y fondos propios, autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado legalmente por el Procurador General del Estado. ▪ Tiene su sede en la Capital de la República y puede establecer delegaciones distritales o provinciales, de acuerdo a sus necesidades administrativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. • Proteger los derechos humanos. • Defender los intereses de la sociedad. • Velar por el ejercicio diligente y eficiente. • Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial. • Intervenir en los procesos cuando es necesario, en defensa del orden jurídico. • Rendir cuenta anual de labor al Congreso. • Presentar proyectos de ley de su competencia. • La Procuraduría tendrá atribuciones de Policía judicial.
--	--	--	---

<p style="text-align: center;">ÓRGANOS DE CONTROL</p> <p>instituciones del Estado que no pertenecen a ninguna rama del poder público y cuentan con autonomía administrativa y presupuestal para adelantar las funciones de control que la Constitución les asigna</p>	<p>Ministerio Público</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Representar de modo efectivo a la sociedad en el ejercicio de la acción penal contribuyendo a disminuir la impunidad y la corrupción ▪ Buscar el mejoramiento del Sistema de Administración de la Justicia Penal, institucionalizando la investigación preprocesal y procesal de manera técnica, jurídica, objetiva e imparcial en todos aquellos casos que le asigne las leyes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vigila el funcionamiento y aplicación del régimen penitenciario y la rehabilitación social del delincuente. • Velar por la protección de las víctimas, testigos y otros participantes en el juicio penal. • Coordinar y dirigirá la lucha contra la corrupción, con la colaboración de todas las entidades que, dentro de sus competencias, tengan igual deber. • Coadyuvar en el patrocinio público para mantener el imperio de la Constitución y de la ley. • Ejercer las facultades y cumplir con los deberes que determine la ley.
	<p>Comisión de Control Cívico de la Corrupción</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estará integrada por siete miembros, designados por el Presidente de la República que representarán a las instituciones de la sociedad civil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la eliminación de la corrupción; receptorá denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones del Estado, para investigarlos y solicitar su juzgamiento y sanción.

<p style="text-align: center;">ÓRGANOS DE CONTROL</p> <p>instituciones del Estado que no pertenecen a ninguna rama del poder público y cuentan con autonomía administrativa y presupuestal para adelantar las funciones de control que la Constitución les asigna</p>	Superintendencias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organismos técnicos con autonomía administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho público, encargados de controlar instituciones públicas y privadas. ▪ Se sujeten a la ley y atiendan al interés general. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Controlar, inspeccionar y vigilar de la prestación de un servicio público determinado.
	Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ente Rector ▪ Injerencia en la Administración de los Recursos Humanos; de las Remuneraciones; y del Desarrollo Institucional de las instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Emitir políticas, normas e instrumentos técnicos; ➤ Brindar asesoría y, ➤ Efectuar el control y evaluación sobre su aplicación con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de los servicios públicos.

<p>GBIERNOS SECCIONALES AUTNOMOS</p> <p>Son organismos que no dependen del Gobierno Central y que ms bien por el contrario son elegidos libremente por el pueblo</p>	Consejos Provinciales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Institucin que representa a la provincia, presidida por el Prefecto Provincial ▪ Cada provincia cuenta con un consejo con sede en su capital a excepcin de la Regi3n Amaz3nica y el Archipi3lago de Gal3pagos 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fomentar el progreso de la provincias ➤ Vincularse al gobiernos centra para la programaci3n y ejecuci3n de obras de desarrollo nacional ➤ Realizar obras de beneficio de la provincia con el apoyo principalmente de los municipios ➤ Preocuparse de la recaudaci3n de impuestos
	Concejos Municipales.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Institucin que representa al cant3n; presidida por el Alcalde y representante del Consejo y la Municipalidad si el Cant3n tiene Municipalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirigir el desarrollo f3sico del cant3n y la ordenaci3n urbanística ➤ Aprobar los planes reguladores de desarrollo f3sico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano. ➤ Aprobar o rechazar los proyectos de parcelaciones o de reestructuraciones parcelarias.
	Juntas Parroquiales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organismo que representa a la parroquia 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ejecutar las acciones previstas en el Plan Cantonal de Emergencia ➤ Cumplir y hacer cumplir las3rdenes emanadas por los organismos superiores de Defensa Civil

Fuente: Constituci3n Pol3tica de la Republica

1.1.3 Políticas y Objetivos macroeconómicos del País

1.1.3.1 Políticas:

A través de la historia republicana democrática del país se pueden plantear dos políticas básicas que se han tratado de implantar en el país:

a) Política Estructural:

“En lo estructural, la conducción gubernamental se centró entorno de la transformación del Estado, mediante privatizaciones, reducción de personal y racionalización de entidades públicas, algo de desconcentración y menos de descentralización, a lo que se agregaron algunos proyectos de inversión y la ejecución de la reprogramación de la deuda externa, que ya estaba encaminada.

Los resultados más verificables de esta política han sido procesos largos, engorrosos y discutidos; proyectos relevantes – como los del oleoducto – frustrados, además de privatizaciones importantes fracasadas y otras dejadas a medio camino (comunicaciones, electricidad).

En Ecuador, el plazo de los gobiernos para cambios estructurales es corto; no da lugar a ensayo ni a instrucción para ejecutivos desinformados y faltos de experiencia.

En si este tipo de políticas iniciar la transformación patrimonial del Estado y se le dio un primer marco legal; y, se acentuaron las motivaciones regionales, provinciales y locales por la descentralización.

b) Política de Ajuste:

En la aplicación del ajuste económico, se enfatizó tanto el objetivo de bajar el ritmo inflacionario – el que, sin duda, en julio de 1992, al terminar el Gobierno precedente, era alto; cerca de 52% –, que tal propósito llegó a dominar plenamente la política económica, restando fuerzas para definir y promover fines de mediano y corto plazo en producción, empleo, inversión, ahorro y en otros aspectos relevantes, además de anular, de hecho, la política social.

Sin embargo, la política se apoyó firmemente en la extracción y exportación del petróleo. De un promedio diario de alrededor de 320 mil barriles producidos en 1992, se pasó a unos 387 mil en 1995, cifra que se esperaba superior en 1996. La exportación, por su parte, subió de cerca de 78.4 millones de barriles anuales en 1992, a más de 94 millones en 1995, con posibilidades de que en el año siguiente se mantuviera o excediera tan elevado volumen, dentro de los que la escala de la industria hidrocarburífera ecuatoriana.

La disminución o desaceleración inflacionaria se fundó más en racionalizar el gasto y en frenar los desembolsos públicos – recortando y demorando las entregas de fondos –, que mejorando la recaudación de ingresos tributarios; al mismo tiempo, entró – después de la macroevaluación de septiembre del '92 – a retrasar el ajuste del tipo de cambio, y a mantener elevada la tasa del interés y con propensión al alza, lo que se acentuó en 1995.

En función de esta política, se operaron instrumentos e intervenciones del BCE en los mercados monetario y cambiario, recurriendo, entre otros, a los bonos de estabilización y la compra y venta de divisas, para sostener aquellas

condiciones del interés de cambio. Por otro lado, se asumió una actitud permisiva en la ampliación y funcionamiento del sistema financiero, lo mismo que en la expansión del crédito privado.”⁹

1.1.3.2 Objetivos Macroeconómicos:

Sector Social

- “Aumentar el monto, la calidad y el impacto de la inversión en el gasto social.
- Mejorar los flujos de información y financiamiento oportunos de los programas estratégicos.
- Consolidar el sistema de protección social para los más pobres.
- Brindar un aseguramiento Universal en Salud
- Fortalecer el Sistema de Educación

Estrategias

- ✓ Proponer un cambio sustancial en la atención de los sectores sociales desde el Presupuesto General del Estado.
- ✓ Aumentar el presupuestario del gasto y la inversión social que se presenta para el año 2006.
- ✓ Realizar un esfuerzo de coordinación entre los ejecutores del presupuesto en el Frente Social y el Ministerio de Economía y Finanzas, con la finalidad de mejorar el flujo de información, incrementar el nivel de ejecución de los programas sociales y optimizar el manejo de liquidez, tanto en la Caja Fiscal como en los programas sociales.
- ✓ Proponer fortalecer y consolidar los programas sociales a través del afinamiento y articulación de objetivos, el perfeccionamiento de la focalización de los servicios sociales, el aumento de la consistencia en los procesos administrativos, y la creación de fondos compartidos entre instituciones.
- ✓ Proponer un esquema gradual para enfrentar la bajísima cobertura en salud que sufren la población ecuatoriana.
- ✓ Plantear una reforma estructural en la asignación de recursos que permita una mejor atención de acuerdo a diversas necesidades de atención de cada unidad territorial y plantel educativo, paralelamente se hacen esfuerzos por mejorar los sistemas de información sobre el desempeño y situación de los alumnos, docentes y aparato administrativo del sector. Algunas medidas se han puesto en práctica como la evaluación y depuración de partidas docentes, lo que permitirá un uso más adecuado de los recursos destinados al sector.
- ✓ Empezar un programa de jubilación voluntaria para los docentes lo que liberará recursos, dichos recursos serán reasignados de acuerdo a las necesidades educacionales de cada unidad territorial y plantel educativo con lo que se busca una distribución más eficiente y equitativa del gasto en educación. Las reformas descritas anteriormente están apoyadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de operaciones de crédito y cooperaciones técnicas no reembolsables.

⁹ Ecuador: Crisis y Crecimiento, Enrique Sierra C., Oswaldo Padilla P.

Sector Petrolero

- Realizar una Reingeniería de la estructura funcional de Petroecuador, con el apoyo de expertos nacionales e internacionales en la materia.
- Mejorar la eficiencia interna de la empresa, mediante una reingeniería técnica administrativa, lo que incidirá favorablemente en el nivel de producción petrolera.”

Estrategias.-

- ✓ Iniciar los procesos de auditoria a Petroecuador tendientes a clarificar las situación financiera de la empresa, y a buscar la superación de los problemas administrativos y técnicos en la producción y refinación de petróleo.
- ✓ Realizar estudios para la repotenciación de la Refinería Esmeraldas, a través de inversión privada, este proyecto se iniciaría en 2006 y se prolongaría por tres años.
- ✓ Ejecutar el plan de mantenimiento de las plantas de las tres refinerías de Petroindustrial, continuar con el desarrollo de proyectos para instalar plantas de isomerización en las refinerías de Esmeraldas y Amazonas, y de captación de gas asociado del Campo Sacha.
- ✓ Iniciar un proyecto de modernización de la infraestructura y control digital de los procesos de producción y transporte; además de iniciar la construcción de la Terminal de almacenamiento de Gas Licuado de Petróleo.
- ✓ Conocer y respaldar las líneas de política en el área petrolera tendientes a revertir la caída de la producción de petróleo y fortalecimiento de instituciones como PETROECUADOR y la Dirección Nacional de Hidrocarburos con su respectivo cronograma de trabajo.

Reforma Tributaria

- Eliminar los escudos fiscales
- Ampliar la base tributaria
- Racionalizar y eliminar impuestos

Estrategias.-

- ✓ Establecer mecanismos de control
- ✓ Implantar un límite de deductibilidad de gastos por intereses y remesados del exterior
- ✓ Controlar la subcapitalización
- ✓ Limitar los gastos deducibles para el cálculo del impuesto a la renta y tratamiento en el caso de paraísos fiscales.
- ✓ Implementar un Sistema de Tributación Unificada como un mecanismo ágil y sencillo que permita regularizar la situación del sector informal dentro del esquema tributario.
- ✓ Mantener la tarifa vigente de ICE cigarrillos y la aplicación del criterio de impuesto mínimo; reducción del impuesto a las telecomunicaciones.
- ✓ Eliminar de algunos impuestos menores.

Sector Eléctrico

- Mejorar en la eficiencia del manejo en el sector eléctrico.

Estrategias.-

- ✓ Recuperar del Mercado Eléctrico Mayorista (Generadoras del Fondo de Solidaridad, Generadoras Privadas) aproximadamente la cantidad de USD\$ 1.070 millones.
- ✓ Recuperar del Estado ecuatoriano por concepto de déficit tarifario la cantidad de USD\$ 722 millones.
- ✓ Gestionar la recuperación de las deudas de las empresas generadoras del Fondo de Solidaridad a su vez mantienen deudas con Petrocomercial.
- ✓ Desarrollar de nuevos proyectos de generación eléctrica
- ✓ Legalizar la relación deudor acreedor entre el Estado ecuatoriano y las empresas del sector eléctrico mediante el propuesto de ley preparado por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- ✓ Ejecutar del mantenimiento de las centrales térmicas del sistema, de acuerdo al plan vigente aprobado por el CENACE, con un nivel de cumplimiento del 80%.
- ✓ Activar las transacciones de energía, a través de la interconexión con Perú.
- ✓ Elaborar de un Decreto para la ejecución del Programa de Ahorro y
- ✓ Uso Eficiente de la Energía Eléctrica.
- ✓ Habilitar del segundo enlace de 230 Kv. con Colombia.

Sector Fiscal

- Diversificar la estructura de financiamiento y la reingeniería de la deuda interna.
- Ampliar las fuentes de financiamiento que en este momento tiene el Presupuesto del Gobierno Central, y en base a operaciones de mercado, redefinir tanto la curva de rendimientos como el perfil de vencimientos de la deuda interna.
- Mejorar el sistema contable presupuestario.
- Estimular procesos consultivos públicos, rendición de cuentas y transparencia en la implementación de la inversión pública.

Estrategias.-

- ✓ Desarrollar un Plan integral de mejoramiento de la gestión de deuda pública interna, fortalecimiento institucional y transparencia fiscal de la Subsecretaría de Crédito público.

Contemplando los siguientes aspectos:

- Estructuración de las bases y perfiles para la selección del personal de la nueva Coordinación de Investigación de Mercados. CIM, y de la Coordinación de operaciones financieras COF, en la que se refiere a deuda pública externa.
- Revisión de las reformas legales propuestas.
- Inicio de las acciones tendientes a preparar la programación de un plan anual preanunciado de colocaciones estandarizadas y su cronograma.

- Formulación de un sistema holandés de asignación de posturas.
- Definición del marco para la desmaterialización de títulos valores.
- Sobre cada uno de estos temas se viene realizando acciones importantes con apoyo de la Corporación Andina de Fomento.

Sector Real

- Fortalecer el marco institucional para la competitividad.
- Mejorar el clima de negocios.
- Mejorar los Trámites aduaneros
- Impulsar al comercio exterior
- Impulsar un desarrollo competitivo de las Pequeñas y Medianas Empresas, PYMES.
- Realizar un Financiamiento Productivo para pequeñas y medianas empresas.
- Generar un marco legal y regulatorio que transparente los costos financieros y el cálculo de la tasa activa referencial.
- Programa de renuncias voluntarias para reducir la nomina de servidores del Sector Público.

Estrategias.-

- ✓ Establecer para la Corporación Financiera Nacional CFN, y para el Banco Nacional de Fomento, BNF, criterios adicionales a los financieros para la priorización de créditos: impulso a la generación de empleo la reactivación productiva particularmente a través de personas naturales, micro y pequeñas empresas y producción con valor agregado y encadenamiento productivo.
- ✓ Definir la obligatoriedad de cofinanciamiento, determinando que el monto máximo de financiamiento del proyecto no deberá superar el 90%, pudiéndose determinar criterios más restrictivos en el Plan.
- ✓ Determinar condiciones específicas para la concesión de créditos a los deudores calificados .C., y límites al monto máximo de concesión de créditos a fin de evitar su concentración: el Banco Nacional de Fomento, podrá utilizar estos recursos para conceder créditos sólo hasta un máximo de USD5000, y la Corporación Financiera Nacional por un máximo de USD10000.
- ✓ Establecer impedimentos para otorgar estos créditos para quienes hayan tenido condonaciones de los intereses de sus deudas, por parte de las instituciones del Estado y se encuentren en mora de sus obligaciones de crédito reestructurado; sean deudores morosos de la AGD o de las instituciones financieras públicas; esto es, una calificación en la Central de Riesgos equivalente a .D. o .E.”¹⁰

¹⁰ Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador

1.2 Marco Legal: Aspectos generales

Las principales leyes con las que se maneja el Estado son varias pero para la presente tesis se ha querido resumir las de principal trascendencia para la presente investigación estas se muestran a continuación.

1.2.1 Constitución Política del Ecuador

La Constitución Política del Ecuador es la máxima ley que rige a nivel nacional en nuestro país se constituye en el cuerpo legal que establece las bases y principios esenciales de la República y fue promulgada el 10 de agosto de 1998 en el cuál se reconocen la libertad, la dignidad y los derechos de todos sus habitantes y asegura la convivencia democrática del país.

La Estructura de la ley se la aprecia en el **Anexo 3**.

1.2.2 Ley de Presupuestos del Sector Público

Esta Ley se encamina a establecer normas generales que rigen la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos del sector público. Las normas técnicas serán establecidas por la Función Ejecutiva, a través del Ministro de Finanzas y Crédito Público, en los términos previstos en esta Ley y en su Reglamento.¹¹

Las disposiciones de la presente Ley se aplican a los diferentes Organismos y Dependencias Administrativas del Estado y a las personas jurídicas creadas por la Ley para el Ejercicio de la Potestad Estatal o para la prestación de Servicios Públicos o para actividades económicas asumidas por el Estado, a excepción de los organismos y empresas, contempladas en el Título V.¹²

1.2.3 Ley de descentralización del estado y participación social

La presente Ley tiene por objeto impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado, la participación social en la gestión pública, así como poner en práctica la categoría de Estado descentralizado.¹³

Las disposiciones contenidas en esta Ley se aplicarán a las entidades, organismos, dependencias del Estado y otras del Sector Público; las que integran el Régimen Seccional Autónomo; y, las personas jurídicas creadas por Ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos descentralizados o para desarrollar actividades económicas de responsabilidad del Estado.¹⁴

¹¹ Ley de Presupuestos del Sector Público, Art. 1

¹² Ley de Presupuestos del Sector Público, Art. 2

¹³ Ley de Descentralización y Participación del Estado, Art. 1

¹⁴ Ley de Descentralización y Participación del Estado, Art. 2

1.2.4 Ley de modernización del estado

“Esta ley establece los principios y normas generales para regular:

- a) La racionalización y eficiencia administrativa;
- b) La descentralización, la desconcentración y la simplificación;
- c) La prestación de servicios públicos, las actividades económicas y la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, por parte de empresas mixtas o privadas mediante cualesquiera de las formas establecidas en la Constitución; y,
- d) La enajenación de la participación de las instituciones del Estado en las empresas estatales de conformidad con la ley.”¹⁵

Estas disposiciones contenidas en esta Ley se aplican a las entidades, organismos y dependencias del Estado y otras entidades del sector público, así como a las personas jurídicas creadas por Ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el estado.¹⁶

1.2.5 Ley de régimen provincial

“El Consejo Provincial es institución de derecho público, goza de autonomía y representa a la provincia.

Tiene personería jurídica, con capacidad para realizar los actos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinan la Constitución y las leyes.

Tiene personería jurídica y fundamentalmente, su misión es impulsar el desarrollo social, cultural y material de la provincia, con especial atención al sector rural, y colaborar con el Estado y las municipalidades en la respectiva circunscripción, para la realización armónica de los fines nacionales.”¹⁷

“La conformación de los Consejos Provinciales se realizará en relación directa con su población, aplicando las siguientes regla.”¹⁸

En si esta ley nos direcciona del como se deben manejar legalmente cada una de las provincias de nuestro país y cuales son sus atribuciones.

¹⁵ Ley de Modernización del Estado Ecuatoriano, Art. 1

¹⁶ Ley de Modernización del Estado Ecuatoriano, Art. 2

¹⁷ Ley de Régimen Provincial de Estado Ecuatoriano, Art. 1

¹⁸ Ley de Régimen Provincial de Estado Ecuatoriano, Art. 2

CAPÍTULO II

ANÁLISIS SITUACIONAL

2.1 Direccionamiento estratégico del país

2.1.1 Misión

El Estado Ecuatoriano mantendrá la libertad, igualdad, justicia, progreso, solidaridad, equidad y paz de los ciudadanos de su territorio nacional proclamando su voluntad de consolidar la unidad de la nación en el reconocimiento de la diversidad de sus regiones, pueblos, etnias y culturas, protegiendo el derecho de las generaciones actuales y futuras de vivir en un ambiente sano y asegurando la conservación y uso sustentable del capital natural del país.¹⁹

2.1.2 Visión

Mejorar la calidad de vida de la población nacional, reduciendo los niveles de pobreza, analfabetismo, desempleo, mortalidad general, materna e infantil, desnutrición e inseguridad, a través del diseño y aplicación de medidas y mecanismos, válidos y concretos que permitan el logro de los objetivos de bienestar consolidando la estabilización macroeconómica, promoviendo el crecimiento de la producción en áreas de fortalecer la productividad y competitividad para dar respuesta gubernamental a los problemas sociales y económicos que debe enfrentar el país mediante condiciones básicas de gobernabilidad para que la administración pública pueda optimizar su gestión en beneficio del desarrollo del país y de su comunidad, buscando un desarrollo integral del ser humano como individuo y como grupo social.²⁰

2.1.3 Objetivos

Objetivos Generales:

- “Buscar el desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo.
- Mantener la conservación de los equilibrios macroeconómicos, y un crecimiento suficiente y sostenido.
- Fomentar el incremento y la diversificación de la producción orientados a la oferta de bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades del mercado interno.
- Impulsar la eliminación de la indigencia, la superación de la pobreza, la reducción del desempleo y subempleo; el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, y la distribución equitativa de la riqueza.
- Fomentar la participación competitiva y diversificada de la producción ecuatoriana en el mercado internacional.”²¹

¹⁹ Constitución Política del Ecuador

²⁰ Secretaria Nacional de planificación y Desarrollo -SENPLADES-

²¹ Constitución Política del Ecuador

Objetivos Específicos

Gobierno

- Dirigir las relaciones políticas entre el Gobierno Nacional y los diferentes estamentos políticos y sociales del país y garantizar la seguridad interna del Estado, precautelando la gobernabilidad y el orden público.²²

Finanzas y Economía

- Alcanzar la estabilidad general de la economía nacional, la misma que permita crear condiciones para el desarrollo económico y social del país.²³

Bienestar Social

- Promover con máxima prioridad el desarrollo integral de los grupos vulnerables y en riesgo, asegurando el ejercicio pleno de sus derechos, a través de un sistema descentralizado y eficiente de asistencia y desarrollo social.²⁴

Trabajo

- Dirigir, orientar y administrar las políticas laborales y el desarrollo de los recursos humanos, que permitan disminuir los niveles de desempleo y subempleo, con énfasis en los sectores más vulnerables de la sociedad, mejorando las relaciones de trabajo, mediante el diálogo y la concertación social fortaleciendo el sistema productivo e insertando al Estado competitivamente en los mercados internacionales.²⁵

Educación y Cultura

- Formar integral e integradamente seres humanos con competencias para la acción, solidarios y éticos, respetuosos del entorno, desde el nivel inicial al bachillerato, en el marco de una propuesta pedagógica inclusiva e intercultural, acorde a las necesidades de la sociedad del conocimiento e información, que responda a estándares nacionales e internacionales de calidad, y permita el exitoso desenvolvimiento de los ciudadanos y ciudadanas de todas las nacionalidades y pueblos del país.²⁶

Medio Ambiente

- Dirigir la gestión ambiental a través de políticas normas e instrumentos de fomento y control para lograr el usos sustentable y la conservación del capital natural del Ecuador, asegurar el derecho de sus habitantes a vivir en un ambiente sano y apoyar la competitividad del país.²⁷

²² Ministerio de Gobierno del Ecuador

²³ Ministerio de Finanzas y Economía del Ecuador

²⁴ Ministerio de Bienestar Social del Ecuador

²⁵ Ministerio de Trabajo del Ecuador

²⁶ Ministerio de Educación y Cultura

²⁷ Ministerio del Medio Ambiente

Energía y Minas

- Contribuir a conseguir el desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo promoviendo la inversión nacional y extranjera en busca de la protección de los intereses del Estado en los sectores de su competencia contribuyendo al crecimiento suficiente y sostenido.²⁸

Salud Pública

- Ejercer la Rectoría del Sistema Nacional de Salud a fin de garantizar el derecho a la salud del pueblo ecuatoriano, por medio de la promoción y protección de la salud, de la seguridad alimentaria, de la salud ambiental y del acceso permanente e interrumpido a servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia.²⁹

Comercio Exterior y Competitividad

- Facilitar el acceso del sector industrial a nuevas tecnologías que garanticen su participación competitiva en el mercado impulsando la competitividad del sector productivo y orientar la producción de las Pequeñas y Medianas Empresas, Microempresas y Artesanías hacia una estructura diversificada de exportaciones coherentes con el desarrollo socio-económico nacional.³⁰

Turismo

- Fomentar la competitividad de la actividad turística, mediante procesos participativos y concertados, posicionando el turismo como eje estratégico del desarrollo económico, social y ambiental del Ecuador y dinamizando la actividad turística local a través de la generación del empleo, el incremento de ingresos, en función del mejoramiento de la calidad de vida de la población y el fortalecimiento de la capacidad institucional y técnica de los gobiernos locales para alcanzar la eficiencia y eficacia de la actividad.³¹

Obras Públicas y Comunicaciones

- Incentivar el fomento y desarrollo económico-social con la ejecución de obras de infraestructura vial mediante la construcción de carreteras, caminos y puentes, acordes con el desarrollo productivo y humano de cada sector nacional planificando, dirigiendo y ejecutando, coordinando y controlando los planes y programas de vialidad, transporte terrestre y comunicaciones a nivel nacional.³²

²⁸ Ministerio de Energía y Minas del Ecuador

²⁹ Ministerio de Salud Pública del Ecuador

³⁰ Ministerio de Comercio Exterior, Industria, Pesca y Competitividad del Ecuador

³¹ Ministerio de Turismo del Ecuador

³² Ministerio de Obras Públicas y Comunicación

Agricultura y Ganadería

- Brindar servicios de calidad que responden a las necesidades del pueblo ecuatoriano, motivando y desarrollando su talento humano, comunicando permanentemente, orientando, normando y capacitando al sector agropecuario, agroindustrial, agroforestal y de riego.³³

Defensa Nacional

- Establecer un Sistema de Defensa Nacional que permita una mayor eficacia en la protección de los intereses nacionales y cooperar a la preservación de la paz.³⁴

2.1.4 Políticas

POLÍTICAS SOCIALES

Salud

- “Ampliar la cobertura de salud incluida la salud sexual y reproductiva., dentro de los más altos estándares de calidad, especialmente en las áreas rurales y urbano marginales.
- Focalizar la atención de salud con acciones de promoción, prevención y recuperación en los grupos de población más vulnerables (población indígena y afroecuatoriana, discapacitados, mujeres, niños, adolescentes y adultos mayores).
- Establecer el Sistema Nacional de Salud sustentado en valores y principios de equidad, solidaridad, accesibilidad, efectividad y oportunidad, mediante procesos de cogestión, a fin de generar amplios espacios saludables.
- Apoyar el Sistema descentralizado de salud y el trabajo intersectorial, así como la gestión compartida entre la comunidad, el Estado y los proveedores.
- Implantar un sistema de control de calidad de medicamentos y promover el uso de medicamentos genéricos.
- Apoyar la investigación científica y tecnológica en salud.
- Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua y saneamiento básico, con énfasis en las zonas geográficas de menor desarrollo relativo y vulnerable.
- Impulsar la cultura alimentaria nacional como forma de prevenir los problemas prevalentes de salud derivados de la deficiencia nutricional.

³³ Ministerio de Agricultura y Ganadería

³⁴ Ministerio de Defensa Nacional

Educación

- Impulsar programas tendientes a erradicar el analfabetismo, con énfasis en los sectores rurales y la población femenina.
- Fomentar la identidad y unidad nacional con el reconocimiento expreso al carácter pluralista y multiétnico del país.
- Promover el derecho de todos los niños y niñas de 5 a 15 años y adultos el acceso y culminación de por lo menos los 10 años de educación básica de calidad que permita convivir en democracia, valorar la identidad y diversidad cultural, con la visión de seguir construyendo aprendizajes integrales.
- Promover la transformación del Sistema Educativo para elevar su calidad y fortalecer la vinculación y pertinencia entre educación básica, bachillerato y universitaria.
- Promover la participación efectiva de diferentes actores sociales en la gestión del sistema educativo.
- Apoyar el desarrollo del recurso humano nacional, mediante la concesión de crédito educativo a estudiantes con insuficientes recursos económicos.
- Orientar la oferta de becas nacionales e internacionales hacia ecuatorianos con reconocido potencial académico en especialidades que aporten al desarrollo nacional.
- Descentralizar paulatinamente la educación pública primaria y secundaria, previo un análisis del sector y acorde a la capacidad de gestión de los gobiernos locales.
- Asignar los fondos públicos a los establecimientos de educación tele ingreso medio de los padres.
- Promover que la formación académica y la capacitación profesional respondan a las demandas laborales y a las potencialidades productivas del país.

Cultura

- Promover el ejercicio de una efectiva democracia cultural y de una ciudadanía entendida como el derecho a la diversidad, la diferencia y al disfrute de los bienes de la cultura.
- Fortalecer la unidad nacional fundada y enriquecida por el aporte de tradiciones culturales provenientes de pueblos y grupos sociales que históricamente han conformado el país.
- Estimular la creatividad, la difusión y consumo de bienes culturales y la educación por el arte.
- Promover el conocimiento, aprecio y conservación del patrimonio cultural y natural del país y generar conductas sociales encaminadas a la valoración de su identidad cultural.
- Sentar las bases de una cultura con valores éticos.

Empleo

- Orientar la inversión en actividades productivas altamente generadoras de empleo.
- Mejorar la productividad laboral mediante la capacitación, entrenamiento y estímulos a la mano de obra.
- Difundir la cultura del diálogo para el desenvolvimiento de las relaciones laborales y de la negociación en la solución de controversias.
- Promover acciones que vinculen la enseñanza, la capacitación y el perfeccionamiento con los requerimientos concretos y oportunidades de empleo de los sectores productivos.
- Promocionar el empleo orientado a indígenas, población negra, mujeres jefas de hogar, jóvenes, personas con discapacidades y adultos mayores.
- Vigilar que los programas de transferencia tecnológica incluyan componentes de formación empresarial y capacitación de mano de obra.
- Promover proyectos de inversión pública con una elevada generación de empleo.
- Desarrollar un sistema de remuneraciones con incorporación de criterios de productividad.

Otras políticas

- Promover la equidad en la distribución del gasto público, especialmente en los sectores de educación, salud, vivienda, saneamiento, ambiente y bienestar social.
- Impulsar programas de vivienda rural y mejorar las condiciones de habitabilidad de los sectores urbanos marginales de menores recursos.
- Fortalecer las funciones rectoras y normativas de los ministerios del área social.
- Impulsar los principios de solidaridad, universalidad, equidad, eficiencia y suficiencia en la prestación de servicios públicos, especialmente en la seguridad social.
- Promover acciones y canalizar recursos para fortalecer la disponibilidad, estabilidad del suministro, acceso y consumo de alimentos.
- Generar mecanismos de participación social para la elaboración de propuestas de políticas, programas, proyectos y servicios sociales a implementarse en los espacios locales.
- Propender a un ordenamiento territorial equilibrado de las actividades socio productivas y de los asentamientos humanos, tomando en consideración la variable riesgo.

POLÍTICAS ECONÓMICO – PRODUCTIVAS

Estabilización Fiscal

- Asignar los recursos bajo criterios de equidad y optimización, teniendo como referencia indicadores de eficiencia y calidad del gasto.
- Establecer límites al déficit del sector público y reglas que eviten modificaciones posteriores de los presupuestos aprobados.
- Propiciar que el sistema impositivo favorezca una redistribución progresiva de los recursos.
- Utilizar el endeudamiento público como un instrumento para el desarrollo, dentro de los límites establecidos en la política de estabilización macroeconómica.
- Optimizar los recursos provenientes de la cooperación externa no reembolsable.
- Crear fondos de estabilización que acumulen los excedentes de ingresos fiscales para enfrentar, en su momento, gastos extraordinarios por recesión, catástrofes, necesidades de financiamiento de proyectos sociales, etc.
- Atraer la participación de la banca internacional en el sistema financiero nacional a fin de crear condiciones de mayor competencia, liquidez e inversión.
- Sanear las empresas públicas en quiebra que generan pérdidas al Estado a través de privatización, subasta en el manejo del servicio, concesiones, etc.; según como amerite el caso, respaldado con el respectivo marco regulatorio.

Obras Públicas

- Elevar la calidad de la obra pública.
- Incorporar el enfoque de riesgo e impacto ambiental en la planificación de las obras públicas.
- Trasladar competencias a los gobiernos seccionales para la ejecución y mantenimiento de obras de infraestructura y fortalecer el nuevo modelo de gestión.
- Consolidar el desarrollo de los ejes viales fronterizos.
- Descentralizar la administración y mantenimiento de la Red Vial Nacional.
- Promover la participación del sector privado en la construcción de la obra pública.
- Generar infraestructura de apoyo al sector productivo, especialmente en el área rural.

Recursos Hídricos

- Desarrollar un sistema de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrográfica.
- Orientar, de manera integral y por cuenca hidrográfica, el uso y manejo de los recursos hídricos.
- Establecer un sistema de información sobre recursos hídricos.
- Definir y consolidar el sistema de concesiones para el aprovechamiento del agua con equidad y eficiencia.
- Organizar y promover la coparticipación de usuarios en la administración del recurso agua.
- Delegar al sector privado la ejecución de sistemas y proyectos de riego, mediante la concesión de obra pública.

Agrícola y Agroindustria

- Elevar la competitividad a través de estándares de productividad, precios adecuados y calidad que garanticen la presencia estable y creciente de la producción agropecuaria en los mercados internos y externos.
- Desarrollar los factores productivos que proporcionen las condiciones humanas, naturales y materiales en las cuales se sustenta la producción competitiva.
- Aplicar mecanismos de defensa de la producción nacional, permitidos por la legislación y compromisos internacionales, ante distorsiones de los mercados externos y situaciones de competencia desleal.
- Promover la diversificación de la producción agropecuaria y agroindustrial que incremente la oferta exportable e impulsar la aplicación de los acuerdos comerciales fito y zoonosanitarios.
- Fomentar la producción agroindustrial de bienes en procesos ecológicos y condiciones de alta calidad para el mercado nacional e internacional.
- Desarrollar sistemas de comercialización que faciliten la colocación de productos agropecuarios y agroindustriales con menor intermediación, con calidad, transparencia y precios favorables para oferentes y demandantes.
- Establecer el marco legal antimonopolios y controlar su cumplimiento.
- Desarrollar estrategias que permitan incorporar un mayor valor agregado a la producción agrícola orientadas a elevar los niveles de rentabilidad, empleo y generar nuevos mercados.
- Crear sistemas nacionales de innovación tecnológica en la producción agropecuaria, a través de la cooperación externa y la formación del recurso humano.
- Propiciar, mediante el uso de la conectividad, el acceso de productores a los sistemas de información para la agricultura y la agroindustria.

- Promover y fortalecer procesos y alianzas estratégicas que vinculen a sectores como: ambiente, turismo, industria y salud, para impulsar procesos y adaptaciones tecnológicos que permitan captar nuevos nichos de mercado. Impulsar el fortalecimiento de los sistemas de sanidad agropecuario que precautelen la calidad de los alimentos y la inocuidad ambiental de los insumos, en las diferentes fases de producción, procesamiento y comercialización de los productos.
- Favorecer el desarrollo de infraestructura vial y servicios básicos en el ámbito rural como un factor relevante para impulsar el desarrollo y la diversificación productiva de la agricultura y agroindustria de pequeña escala.
- Promover el potencial productivo agropecuario preservando los recursos naturales, fomentando la productividad y competitividad, y estimulando la inversión en el sector agro artesanal y en la pequeña empresa de alimentos.
- Propiciar la investigación, selección, adaptación y difusión de tecnologías compatibles con las expectativas de desarrollo del sector.
- Promover la asociación de las micro y pequeñas empresas, la organización de grupos artesanales afines y fomentar el desarrollo de cadenas productivas.
- Orientar el ahorro nacional y el uso de las remesas hacia el fomento y desarrollo de las pequeñas y microempresas con potencial productivo.
- Impulsar el desarrollo de programas de capacitación, asistencia técnica, determinación de estándares técnicos y de calidad, para elevar la productividad y competitividad de las micro y pequeñas empresas.
- Impulsar la instalación del sistema de interconexión y ventanilla única que dinamice y dé atención efectiva a la gestión pública en favor de la micro y pequeña empresa.
- Gestionar líneas de financiamiento y de cooperación internacional para la promoción de la micro y pequeña empresa.
- Orientar recursos hacia un sistema de crédito con tasas, plazos y garantías especiales, destinos específicos y monitoreo de resultados.

Fomento a las exportaciones

- Mejorar la infraestructura energética, portuaria, aeroportuaria, vial y de telecomunicaciones, a fin de ofrecer mejores servicios y alcanzar niveles de competitividad en los mercados internacionales.
- Adecuar el marco legal existente para dotar de seguridad jurídica a la inversión productiva privada.
- Promover la participación especializada en los escenarios multilaterales, particularmente en la OMC, para la negociación de actos que limitan o impiden el acceso de los productos ecuatorianos -especialmente agropecuarios, agroindustriales y a los mercados internacionales.

- Impulsar la creación de un Sistema Nacional de Información para la competitividad.
- Mejorar la capacidad de negociación para la apertura de nuevos mercados y fomentar los sistemas de acreditación y certificación de calidad.
- Simplificar y flexibilizar los trámites de exportación de productos agropecuarios
- Organizar los sistemas de información de precios y mercados, en el país y en el exterior, con participación activa de las delegaciones diplomáticas.

Turismo

- Fomentar la actividad turística como base del desarrollo sustentable considerando la gestión descentralizada y participativa de la misma.
- Promover la Investigación del mercado, generar propuestas de productos y servicios turísticos competitivos, y fomentar su certificación.
- Apoyar el desarrollo de infraestructura turística en un marco de desarrollo sustentable.
- Gestionar el asesoramiento externo para mejorar la calidad, promover la cooperación interinstitucional y la vinculación a redes de información turística nacionales e internacionales.
- Impulsar la sustentabilidad de la actividad turística, mediante la normatividad, educación y capacitación.
- Apoyar la formulación de proyectos sustentables en comunidades con potencial turístico.
- Regular el uso y ocupación del suelo en las áreas de interés turístico y zonas de influencia de los atractivos turísticos inventariados, en coordinación con las municipalidades.

Telecomunicaciones

- Propender a que la sociedad ecuatoriana obtenga el acceso y servicio universal de Telecomunicaciones en forma ágil, oportuna, con calidad adecuada y a precios justos.
- Velar por el estricto cumplimiento y respeto a los derechos de los usuarios en materia de Servicios de Telecomunicaciones.
- Consolidar la apertura del mercado de las Telecomunicaciones en el país, que elimine las distorsiones existentes y que atraiga la inversión.
- Incentivar la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura y prestación de servicios de telecomunicaciones en un marco de seguridad jurídica y de libre y leal competencia.
- Promover el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) para garantizar el acceso de todos los ecuatorianos a la Sociedad de la Información.

- Fomentar el acceso y uso del Internet, así como sus aplicaciones en el ámbito social como educación y salud.
- Fortalecer la presencia del Ecuador en la esfera subregional, regional y mundial en materia de Telecomunicaciones.
- Promover la generación de capital humano especializado para el sector de telecomunicaciones.
- Promover un cambio del marco legal acorde a los avances tecnológicos y de libre mercado.

Electricidad

- Fomentar el uso racional y eficiente de la energía a nivel nacional, propendiendo a un desarrollo sostenible.

POLÍTICAS DE APOYO A LA GOBERNABILIDAD

Combate a la corrupción

- Impulsar la formación de instancias participativas de vigilancia que permitan exigir calidad en los servicios públicos y una atención centrada en los usuarios.
- Impulsar y fortalecer mecanismos de control y rendición de cuentas como mecanismo de mejoramiento de los servicios públicos y de combate a la corrupción.
- Reestablecer la confianza en la institucionalidad pública mediante la implementación de instrumentos que transparenten su gestión.
- Fortalecer los procesos de modernización del sistema de administración de justicia.

Descentralización

- Promover el proceso de descentralización en el contexto de la Reforma del Estado para adecuar la institucionalidad pública a los retos del desarrollo y fortalecer la gobernabilidad.
- Impulsar la descentralización política que logre una reforma integral del sistema político garantizando la representación y la participación en cada nivel de gobierno, y articule las relaciones intergubernamentales.
- Fortalecer el proceso de descentralización administrativa que redistribuya las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, mediante el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y garantizando los principios de complementariedad, gradualidad y flexibilidad.
- Generar consensos básicos con actores relevantes para impulsar la descentralización, mediante el establecimiento de mecanismos de seguimiento e información sobre el avance del proceso.

- Desplegar estrategias de descentralización y desarrollar capacidades en los niveles seccionales para asumir competencias.

Democracia, Soberanía, Integridad Territorial y Seguridad

- Garantizar la democracia, a través de la creación de bases sólidas que aseguren la sucesión constitucional de los gobiernos, la opinión y participación efectiva de los sectores sociales en torno a las principales decisiones del Estado, el respeto de los derechos individuales y colectivos, la búsqueda de consenso y el desarrollo del civismo.
- Alcanzar la máxima independencia y capacidad de decisión autónoma. Ejercer el Poder Supremo del Estado sobre su jurisdicción. Ejercer los derechos jurídicos ante la comunidad mundial, respetando los principios y normas del derecho internacional.
- Preservar y defender el territorio nacional que es inalienable e irreducible.
- Fortalecer el sistema de seguridad nacional que garantice el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos, de propiedad, de expresión, de libre movilización para proteger a la población, preservar el patrimonio nacional, mantener el orden legal y la paz social como el mejor aporte a la productividad nacional y a la garantía de los intereses nacionales.

POLÍTICAS TRANSVERSALES

Gestión Ambiental y Desarrollo Sustentable

- Promover el uso de tecnologías limpias en los sectores productivos y de servicios.
- Regular y controlar el uso y la disposición de residuos, insumos y desechos.
- Promover, sobre la base del ordenamiento territorial y zonificación urbana, la identificación de áreas para la localización industrial.
- Controlar la producción petrolera en los ecosistemas extremadamente frágiles y aplicar medidas de protección y recuperación ambiental.
- Promover la calificación y selección de tecnologías a utilizarse en la exploración y explotación minera y de hidrocarburos.
- Impulsar acciones tendientes a prevenir y controlar la contaminación, especialmente de la calidad del aire y el agua.
- Promover y fortalecer un modelo integral de gestión de la biodiversidad, a través de procesos descentralizados y desconcentrados que garanticen los derechos de los pueblos y la soberanía nacional e incorporen mecanismos de mercado y terciarización en la administración de los servicios.
- Precautelar la conservación y manejo adecuado de los recursos naturales.

- Ejercer la soberanía nacional sobre los recursos genéticos, regulando el acceso a ellos y su aprovechamiento, así como los derechos de propiedad intelectual y de consentimiento informado previo.
- Impulsar la investigación para la conservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, la protección de áreas frágiles y la recuperación de zonas degradadas.
- Impulsar la identificación y promoción de potencialidades de las áreas protegidas, los bosques protectores, nevados y otros ecosistemas naturales.

Genero

- Potenciar la capacidad de organización y gestión de las mujeres en el ámbito nacional, regional y local, promoviendo el ejercicio pleno de sus derechos.
- Promover la interacción de instituciones públicas, defensoría popular, movimientos de mujeres y de otras organizaciones de la sociedad, a través de alianzas estratégicas, en procura de la equidad de género.
- Establecer y ampliar instancias de vigilancia sobre el cumplimiento de la equidad de género con la participación de las organizaciones de mujeres que representen a las diversidades étnicas y culturales existentes.

Pueblos y Nacionalidades

- Promover la autogestión de las nacionalidades y pueblos en el desarrollo sustentable.
- Impulsar la difusión de los derechos colectivos, la identidad y la Interculturalidad.
- Descentralizar los programas de apoyo en favor de las nacionalidades y pueblos.
- Fortalecer el liderazgo y la capacidad de interlocución de las nacionalidades y pueblos con los gobiernos locales y nacionales.”³⁵

³⁵ Secretaria Nacional de planificación y Desarrollo -SENPLADES-

2.1.5 Estrategias

Finanzas y Economía:

- “Formular programas macroeconómicos, debidamente sustentados en políticas integradas y consistentes en el equilibrio y sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Articular la planificación a la disponibilidad de los recursos públicos, sobre la base de asignaciones equitativas, descentralizadas y transferencias oportunas. Fortalecer el sistema de información para rendir cuentas a la ciudadanía y de esta forma transparentar la gestión pública.”³⁶

Bienestar Social:

- “Fortalecer los sistemas de protección social para enfrentar la extrema pobreza, Atención integral para la Niñez y Adolescencia, protección para las personas con discapacidad y adultos mayores, así como fortalecer el núcleo familiar como la célula fundamental de la sociedad.
- Contribuimos a la disminución del riesgo y del impacto de los desastres naturales y antrópicos, fortalecemos el sistema de generación productiva y desarrollo del capital humano y el plan integral de desarrollo social (PIDS) en la Comunidad Andina de Naciones, Desarrollar la capacidad de organización y participación de la sociedad civil, impulsar un nuevo modelo de gestión institucional a partir de lo local y fortalecer la cooperación internacional.”³⁷

Trabajo:

- “Armonizar las relaciones laborales y la protección del trabajo.
- Promover políticas laborales y de empleo tendientes al desarrollo de los recursos humanos, regulando las relaciones laborales.
- Desarrollar una gestión desconcentrada, transparente y efectiva, en un marco de equidad y armonía que goce de la confianza y credibilidad social.
- Generar productos y servicios de calidad.
- Incrementar los índices de trabajo y empleo digno.
- Promover el desarrollo de los Recursos Humanos.
- Fortalecimiento institucional para el cumplimiento de su Misión y Objetivos Organizacionales.
- Establecer el marco legal adecuado a la realidad actual.
- Propender y fortalecer el diálogo y concertación laboral.
- Fomentar el mejoramiento de las condiciones laborales
- Promover el cumplimiento de los derechos y obligaciones laborales.
- Diseñar y ejecutar políticas de mantenimiento y generación de empleo con énfasis en los sectores vulnerables.
- Monitorear el comportamiento del mercado laboral.
- Impulsar la formación y capacitación profesional

³⁶ Ministerio de Finanzas y Economía del Ecuador

³⁷ Ministerio de Bienestar Social del Ecuador

- Mejorar los niveles de productividad y competitividad de los servicios del Ministerio de Trabajo y Empleo.”
- Vigorizar el conocimiento del talento institucional.
- Implementar el sistema integrado de planificación y control de gestión.”³⁸

Educación y Cultura:

- “Brindar servicios educativos de calidad a ciudadanos y ciudadanas de todas las nacionalidades y pueblos del país, a través de la formulación de un proyecto educativo nacional, que fomente la unidad en la diversidad, y el desarrollo de competencias generales, básicas y específicas en los estudiantes, acorde con estándares nacionales internacionales, para potenciar el desarrollo cultural y socioeconómico del país.”³⁹

Medio Ambiente:

- “Formular, promover y coordinar políticas de Estado, dirigidas hacia el desarrollo sustentable y la competitividad del país.
- Proteger el derecho de la población a vivir en un ambiente sano.
- Postula las bases para el desarrollo sustentable desde la gestión ambiental y expresa los objetivos y políticas que guían las acciones del Ministerio del Ambiente.
- Conservar y utilizar sustentablemente su diversidad biológica y establece las prioridades de intervención del Estado.
- Establecer un equilibrio entre el aprovechamiento sustentable de los recursos del bosque, la conservación de su biodiversidad y el necesario crecimiento económico que propende a mejorar las condiciones de vida de la población.”
- Asegurar la conservación y uso sustentable del capital natural del país.”⁴⁰

Energía y Minas

- “Utilizar a la planificación como la herramienta básica e indispensable del desarrollo del Ministerio de Energía y Minas para proyectarlo hacia el futuro de manera constante, racional y armónica entre los procesos institucionales.
- Evaluar la institución, los procesos y el recurso humano mediante la base de indicadores de gestión o desempeño, de calidad del producto o servicio y de la satisfacción de sus clientes.
- Fundamentar la administración del recurso humano mediante la estabilidad y desempeño de los servidores del Ministerio de Energía y Minas.
- Mantener una filosofía de calidad total y de mejoramiento continuo para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios del Ministerio de Energía y Mina.
- Cumplir la gestión con el soporte de sistemas de información con acceso al desarrollo científico y tecnológico de los sectores de su competencia, de manera especial lo relacionado con la tecnología de información.

³⁸ Ministerio de Trabajo del Ecuador

³⁹ Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador

⁴⁰ Ministerio de Ambiente del Ecuador

- Constituir la capacitación como una inversión y un proceso dinámico, sistemático y permanente, orientado a desarrollar el potencial de los servidores del Ministerio de Energía y Minas de tal manera que se constituyan en el factor clave de éxito para alcanzar la misión institucional.
- Promover el incremento de la contribución al PIB de los sectores hidrocarburífero y minero.
- Diversificar el uso de energías renovables y el uso eficiente de energía.
- Consolidar la modernización del Ministerio de Energía y Minas y mejorar sus niveles de eficiencia, eficacia y efectividad institucionales.”⁴¹

Salud:

- “Crear un sistema nacional de aseguramiento universal de salud
- Realizar los convenios necesarios con las redes de emergencias médicas ya establecidas en el país.
- Fortalecer la rectoría del ministerio de salud pública
- Reforzar los programas prioritario de salud
- Fomentar programas de alimentación y nutrición
- Crear programas de medicamentos
- Implementar a nivel nacional un registro único de proveedores para todas las instituciones de salud con capacidad de comercialización y distribución en todo el país.
- Optimizar los procesos de adquisición de medicamentos genéricos a través de subastas de precios, para la provisión directa a las unidades operativas.
- Buscar financiamiento
- Mantener una relación de diálogo positivo con los diferentes gremios del sector, que permitan una fluidez de los servicios.
- Buscar cooperación nacional e internacional”⁴²

Comercio Exterior y Competitividad:

- “Ejecutar propuestas y políticas de Comercio Exterior e Inversiones, en cumplimiento a lo establecido en la Ley de Comercio Exterior (LEXI).
- Fomentar Negociaciones Comerciales Internacionales a base de la capacidad técnica y experiencia.
- Liderar los procesos de fomento y desarrollo de la competitividad en estrecha vinculación con los sectores productivos.
- Impulsar los procesos de mejoramiento de la calidad en los sectores productivos para garantizar su inserción en los mercados internacionales.
- Apoyar el desarrollo competitivo de las pequeñas y medianas empresas, microempresas y artesanías, con la incorporación de elementos innovadores que permitan mejorar las condiciones de su comercialización en el exterior.
- Fortalecimiento Institucional.
- Fomentar el desarrollo sustentable en las actividades pesqueras y acuícola.”⁴³

⁴¹ Ministerio de Energía y Minas del Ecuador

⁴² Ministerio de Salud Pública del Ecuador

⁴³ Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca

Turismo

- “Establecer políticas de Comercio Exterior e Inversiones, negociaciones económicas internacionales y operaciones comerciales.
- Facilitar el desarrollo de la actividad pesquera y acuícola con importante valor agregado y el manejo sustentable de los recursos bioacuáticos.
- Realizar alianzas públicas y privadas.
- Fortalecer el rol rector y dinamizador del Estado.
- Descentralizar y fortalecer las capacidades de los entes seccionales.
- Fomentar la calidad de los destinos y productos turísticos.
- Fomentar la participación ciudadana y concertación con los actores.
- Buscar la eficiencia y transparencia institucionales.
- Fortalecer la identidad nacional.
- Garantizar que los recursos organizacionales respondan con eficiencia al cumplimiento de las metas institucionales.”⁴⁴

Obras Públicas y Comunicaciones

- “Definir las políticas sobre la calidad de obras viales, técnicas y materiales utilizados que beneficien a la transportación terrestre, de conformidad a las decisiones implementadas por el gobierno nacional en esta materia.
- Formular programas de inversiones de la obra pública vial, proponiendo sus formas de financiamiento, tanto interno, como externo, además de controlar su ejecución”⁴⁵

Agricultura y Ganadería

- “Elevar la Competitividad de los encadenamientos agroproductivos
- Fortalecer las negociaciones internacionales de carácter agropecuario
- Apoyar el Desarrollo Rural y Desarrollo Agropecuario, Agroforestal, Agroindustrial y Riego.
- Garantizar la Seguridad Alimentaria a través de elaboración de planes de contingencia.
- Fortalecer la Institución con énfasis en la descentralización, generación de tecnología, capacitación, fortalecimiento gremial, comunicación y lucha contra la corrupción.”⁴⁶

Defensa Nacional

- Permitir un desarrollo integrado de proyectos y tecnologías entre las tres Ramas de las Fuerzas Armadas.
- Realizar adquisiciones comunes a las tres Ramas de las Fuerzas Armadas, con gestión centralizada y de economía de escala.
- Promover la educación, entrenamiento y capacitación común, integrada entre las Fuerzas y con especializaciones independientes y descentralizadas.”⁴⁷

⁴⁴ Ministerio de Turismo del Ecuador

⁴⁵ Ministerio Públicas y Comunicaciones del Ecuador

⁴⁶ Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador

⁴⁷ Ministerio de Defensa Nacional

2.1.6 Principios y valores

Ambiente

- ✓ Honestidad y Transparencia
- ✓ Vocación de Servicio
- ✓ Calidad y Efectividad
- ✓ Actitud Pro-activa

Educación

- ✓ Justicia
- ✓ Calidad
- ✓ Pertinencia
- ✓ Eficiencia
- ✓ Participación
- ✓ Rendición de cuentas

Publico - Fiscal

- ✓ Independencia
- ✓ Unidad
- ✓ Indivisibilidad
- ✓ Legalidad
- ✓ Eficiencia
- ✓ Transparencia

Ambiente

- ✓ Ética y transparencia
- ✓ Responsabilidad
- ✓ Vocación de servicio
- ✓ Compromiso con el desarrollo sostenible del sector
- ✓ Conservación del ambiente y patrimonio cultural
- ✓ Mejoramiento continuo de la calidad de los servicios
- ✓ Revalorización de la identidad ecuatoriana y de su diversidad cultural
- ✓ Concentración interinstitucional e intersectorial
- ✓ Trabajo de equipo
- ✓ Creatividad e innovación
- ✓ Pro actividad
- ✓ Equidad social y de género

Desarrollo de Recurso Humanos

- ✓ Liderazgo
- ✓ Servicio al Cliente
- ✓ Responsabilidad
- ✓ Transparencia

Análisis Interno

2.1.7 Influencias Microambientales y socio políticas

Las influencias microambientales y socio políticas se definen como aquellos factores que determinan el funcionamiento de nuestro país su evolución y desempeño de estos podemos determinar sus principales fortalezas y debilidades entre los más trascendentales tenemos:

2.2.1.1 Factores económicos

Aquí encontramos aspectos de desenvolvimiento tales como el PIB, la Inflación entre otros que son el resultado del manejo del país con la aplicación del actual modelo.

Producto Interno Bruto.-

Con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) del Ecuador, las perspectivas de crecimiento según varios analistas determinan que se encuentra ubicado como el de menor desempeño con relación a la región para el 2005 y 2006.

En el año 2004 excluyendo a la producción petrolera privada, nuestra nación se localizó entre los 4 países que han registrado menor crecimiento económico lo cual nos demuestra el incorrecto camino que estamos siguiendo focalizando toda nuestro ingreso en producción primaria.

Tradicionalmente, la base de la economía ecuatoriana ha sido la agricultura. Sin embargo, en 1965 se aprobó una ley de desarrollo industrial que facilitó el establecimiento de fábricas textiles, de artículos eléctricos y farmacéuticos, entre otros productos. En 1970 hubo un importante incremento en la producción y exportación de petróleo, que se completó con la construcción del oleoducto transecuatoriano para facilitar el suministro desde los yacimientos ubicados en el Oriente hasta el puerto de Esmeraldas. El producto interior bruto en 2002 era de 24.311 millones de dólares ⁴⁸

⁴⁸ Biblioteca de Consulta Microsoft ® Encarta ® 2005.

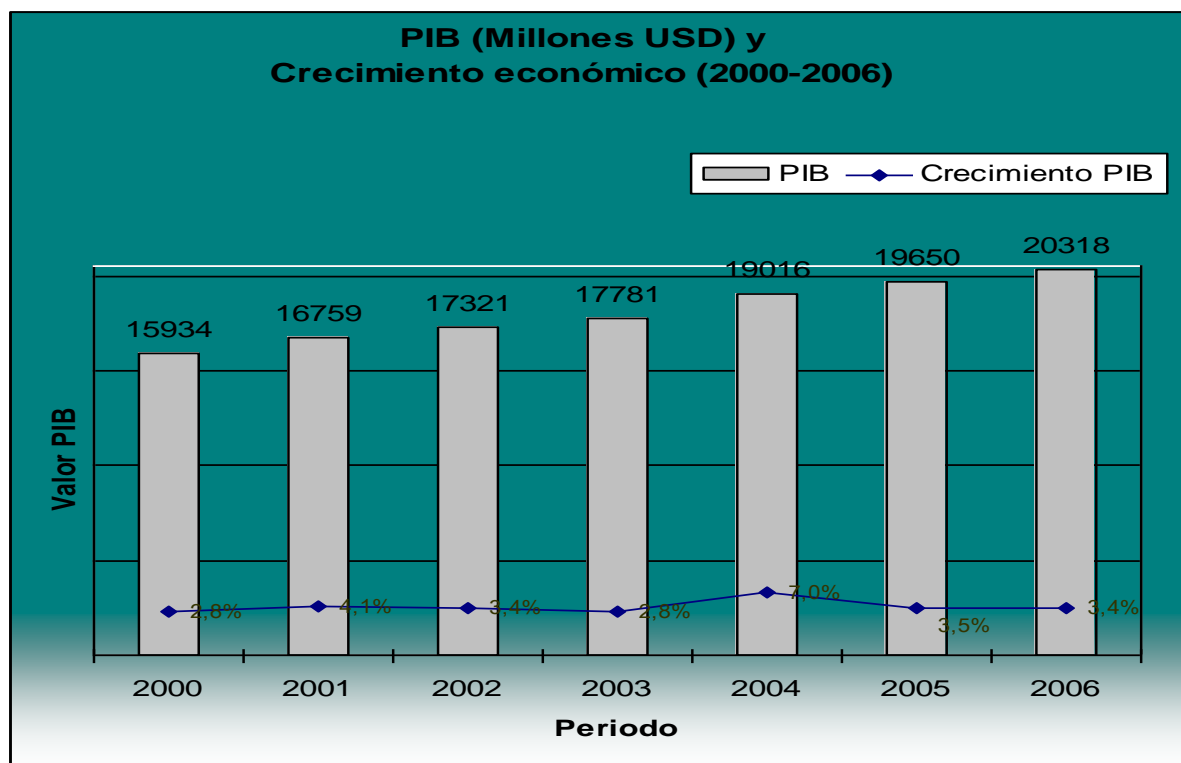
Tabla 5.-

**Producto Interno Bruto del Ecuador
Millones Dólares y Porcentaje de Crecimiento**

Años	PIB Millones de dólares	Crecimiento PIB
2000	15.934	2.8%
2001	16.759	4.1%
2002	17.321	3.4%
2003	17.781	2.8%
2004	19.016	7.0%
2005	19.650	3.5%
2006	20.318	3.4%

Fuente: Banco Central del Ecuador, BCE, Información Estadísticas Mensual
Elaboración: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.

GRÁFICO 1.- Producto Interno Bruto vs. Crecimiento Económico



Fuente: Boletines Mensuales del Banco Central del Ecuador
 Elaboración: Luis Castillo

En el Gráfico 1 observamos la evolución del Producto Interno Bruto durante el periodo comprendido entre el año 2000 y 2006 y determinamos que ha habido un crecimiento paulatino llegando a ubicarse 19650 millones en el 2005 y en 20318 millones en el 2006 mostrando un crecimiento de 3.4%.

Inflación.-

La inflación es medida estadísticamente a través del Índice de Precios al Consumidor del Área Urbana (IPCU), a partir de una canasta de bienes y servicios demandados por los consumidores de estratos medios y bajos, establecida a través de una encuesta de hogares. Es posible calcular las tasas de variación mensual, acumuladas y anuales; estas últimas pueden ser promedio o en deslizamiento.

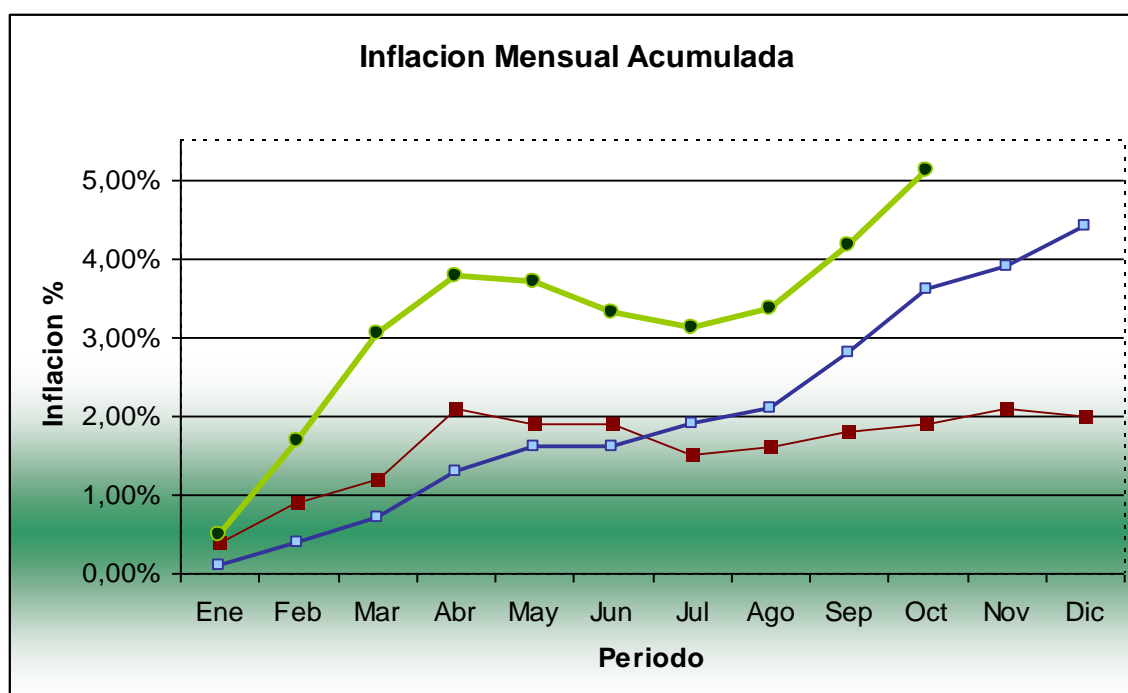
Tabla 6.- Inflación Mensual Acumulada (Enero 2004 – Nov 2006)

	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Año 2004	0,40%	0,90%	1,20%	2,10%	1,90%	1,90%	1,50%	1,60%	1,80%	1,90%	2,10%	2,00%
Año 2005	0,10%	0,40%	0,70%	1,30%	1,60%	1,60%	1,90%	2,10%	2,80%	3,60%	3,90%	4,40%
Año 2006	0,48%	1,67%	3,04%	3,77%	3,70%	3,32%	3,11%	3,36%	4,17%	5,11%		

Fuente:(2004-2005) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos / (2006) BCE

GRÁFICO 2.-

Evolución de la Inflación Mensual Acumulada (Enero 2004 – Nov 2006)



Fuente: (2004-2005) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos / (2006) BCE

Como observamos en la gráfica se bien a partir de la dolarización la inflación se redujo esto no fue un factor determinante para detener el proceso inflacionario subiendo del 2004 al 2005 a mas del 4%.

Balanza Comercial

La balanza comercial es la diferencia entre exportaciones e importaciones; El registro de las importaciones y exportaciones de un país durante un período de tiempo. La balanza comercial se define como la diferencia que existe entre el total de las exportaciones menos el total de las importaciones que se llevan a cabo en el país. Balanza comercial = exportaciones – importaciones.

A continuación se muestra la tabla y gráficos de la Balanza Comercial del Ecuador.

Tabla 7.-

**Balanza Comercial (2000 – Julio 2006)
(Millones de Dólares)**

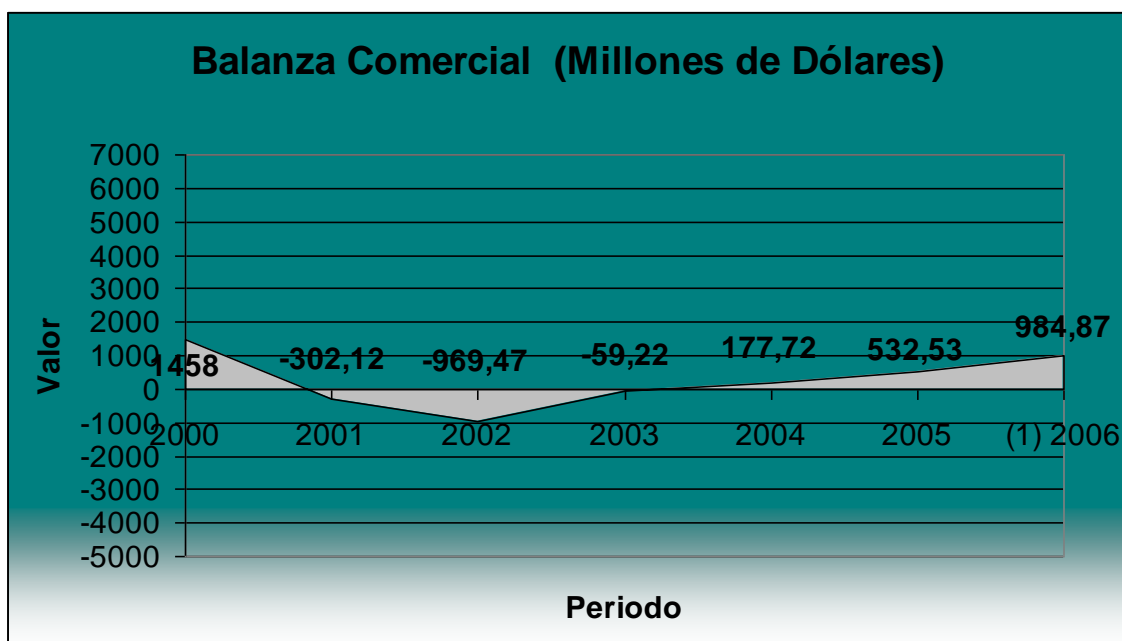
Año	Valor
2000	1458,00
2001	-302,12
2002	-969,47
2003	-59,22
2004	177,72
2005	532,53
(1) 2006	984,87

Fuente: Banco Central del Ecuador

(1) Hasta Julio

GRÁFICO 3.-

Movimiento de la Balanza Comercial (Año 2000 – Julio 2006)



Fuente: Banco Central del Ecuador

Como podemos observar al empezar el modelo de Dolarización partimos con una Balanza Comercial bastante favorable para nuestro país \$1458 millones de dólares significo la estabilización de nuestra exportaciones en el mercado lastimosamente esto no se lo mantuvo ya que como muestra el Gráfico desde el año 2001 hasta el 2003 se mantuvo una Balanza Comercial Negativa lo que significa que estamos exportando menos de lo que importamos y solo para el año 2004 y debido al incremento del precio del petróleo la economía exterior esta volviendo a estabilizarse,

Riesgo País

El riesgo país es un concepto económico que ha sido abordado académica y empíricamente mediante la aplicación de metodologías de la más variada índole: desde la utilización de índices de mercado como el índice EMBI de países emergentes de Chase-JPmorgan hasta sistemas que incorpora variables económicas, políticas y financieras.

El Embi se define como un índice de bonos de mercados emergentes, el cual refleja el movimiento en los precios de sus títulos negociados en moneda extranjera. Se la expresa como un índice ó como un margen de rentabilidad sobre aquella implícita en bonos del tesoro de los Estados Unidos.

Tabla 8.-

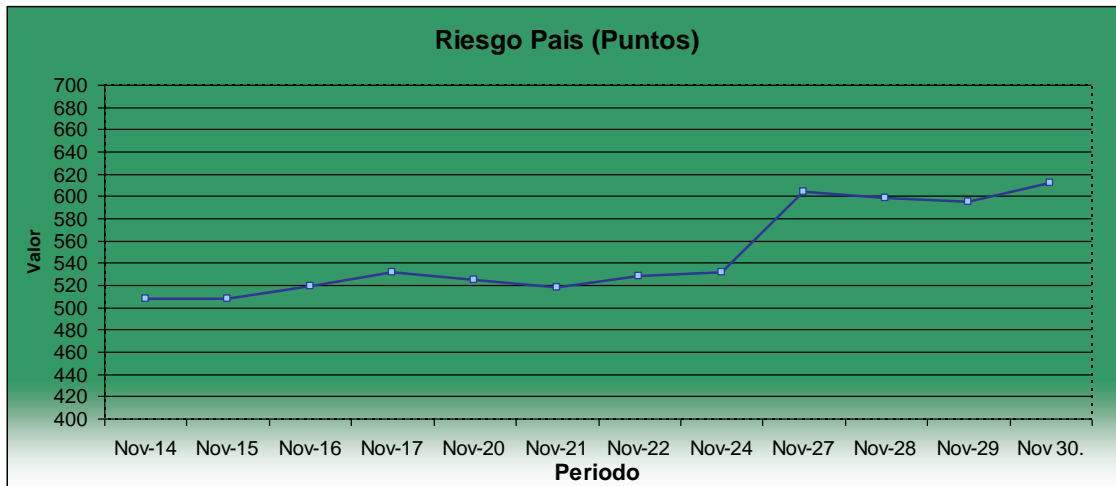
Riesgo País (14 Noviembre 2006 – 13 Diciembre 2006)

Periodo	Índice
Nov 14 2006	507,00
Nov 15 2006	508,00
Nov 16 2006	519,00
Nov 17 2006	531,00
Nov 20 2006	525,00
Nov 21 2006	518,00
Nov 22 2006	528,00
Nov 24 2006	531,00
Nov 27 2006	604,00
Nov 28 2006	598,00
Nov 29 2006	595,00
Nov 30 2006	612,00
Dic 01 2006	670,00
Dic 04 2006	686,00
Dic 05 2006	688,00
Dic 06 2006	686,00
Dic 07 2006	708,00
Dic 08 2006	691,00
Dic 11 2006	674,00
Dic 12 2006	666,00
Dic 13 2006	616,00

Fuente: Banco Central del Ecuador

GRÁFICO 4.-

Riesgo País (Noviembre 14 2006 – Diciembre 13 2003)



Fuente: Banco Central del Ecuador

El Riesgo País es un indicador utilizado como un punto de partida de inversor extranjero para tomar sus decisiones a la hora de confiar su dinero y aunque se enfoca en medir de manera matemática lo que esta ocurriendo dentro de una nación es bastante relativa su medición. En el Gráfico 4 podemos ver que en los últimos días y desde la aparición del nuevo gobierno el riesgo país esta creciendo cada vez más para el 14 de Noviembre

Distribución de los Recurso del País.-

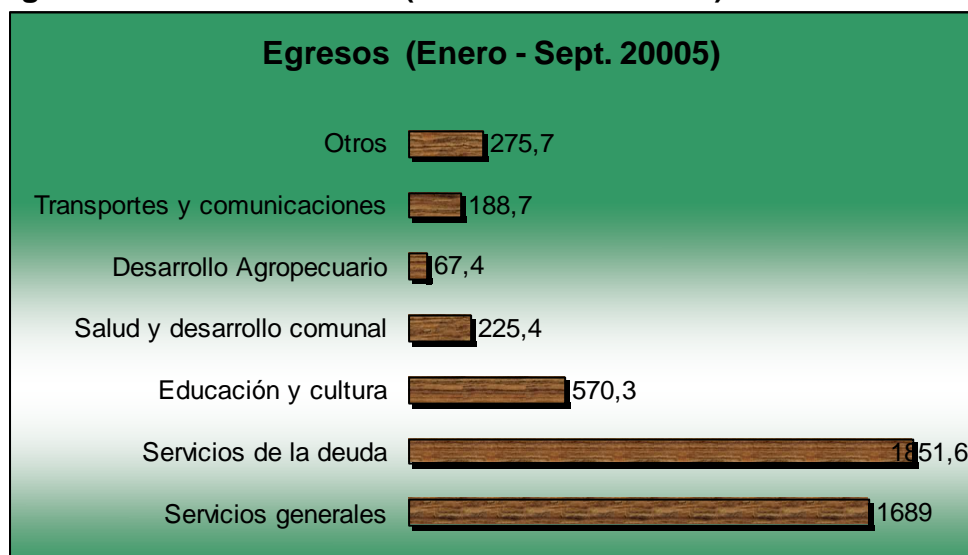
Uno de los puntos fundamentales a analizar dentro de los Factores Económicos es la manera en el Estado Ecuatoriano distribuye sus Ingresos y en que los utiliza. Muchas han sido las manera de equilibrar la diferencia entre la perdida que siempre arroja nuestro presupuesto y ahora gracias a las nuevas tendencias del mercado debemos de manera mas tenaz que nunca el buscar reducir esa perdida y equiparar Egresos vs. Ingreso.

Tabla 9.- Distribución de los Recursos Estatales

Distribución de los egresos e ingresos del gobierno central en millones de dólares. (Enero – Septiembre 2005)		
EGRESOS (G)	Servicios generales	1689.0
	Servicios de la deuda	1851.6
	Educación y cultura	570.3
	Salud y desarrollo comunal	225.4
	Desarrollo Agropecuario	67.4
	Transportes y comunicaciones	188.7
	Otros	275.7
	TOTAL	4868.1
INGRESOS (Y)	Impuesto al valor Agregado	1407.0
	Petroleros	895.2
	Impuesto a la renta	634.0
	Impuesto a las importaciones	391.4
	Impuesto a consumos especiales	155.9
	Otros	414.9
	TOTAL	3898.4
	(Y - G)	-969.7

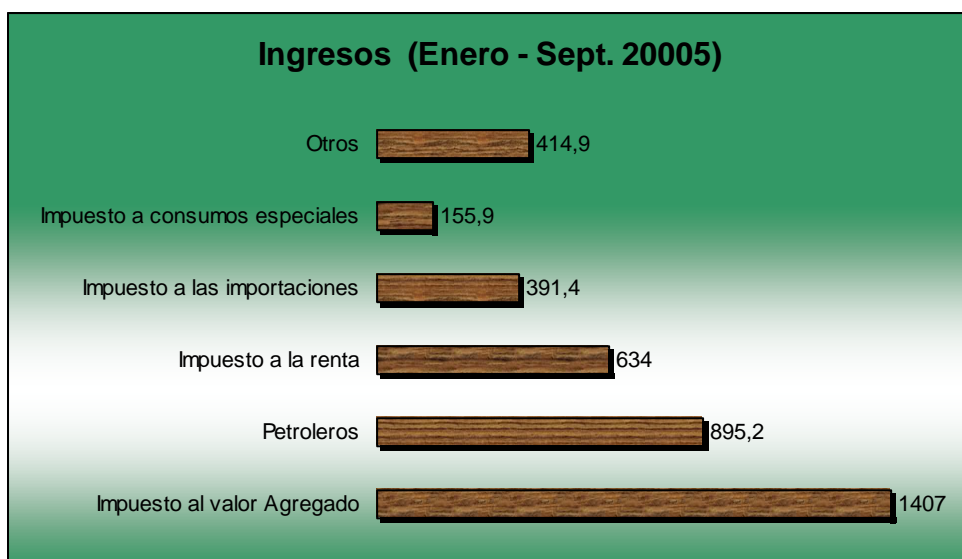
Fuente: Boletines mensuales del Banco Central del Ecuador

GRÁFICO 5.- Egresos Gobierno Central (Millones de Dólares)



Fuente: Boletines mensuales del Banco Central del Ecuador

**GRÁFICO 6.-
Ingresos Gobierno Central**



Fuente: Boletines mensuales del Banco Central del Ecuador

Como es notable, la proporción destinada para educación y salud, siendo estos 2 temas de vital importancia para el desarrollo humano y protección de la población, no se compara al rubro desembolsado para el servicio de la deuda, que creció demasiado hasta el punto de destinar recursos que podrían usarse para el desarrollo del Ecuador en el pago de deuda.

2.2.1.2 Factores sociales

Nuestro país atraviesa por un grave problema social los indicadores son cada vez más altos y las medidas tomadas hasta el momento poco o nada han logrado resolver el problema. La principal complicación

Indicadores Laborales.-

Tabla 10.-

**Índices de Desocupación y Desempleo Total – Abierto y Oculto
(2000 - 2005)**

CONDICIÓN	EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO EN EL ECUADOR 2000 - 2006					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Desocupación Total	9,00%	10,90%	9,20%	11,50%	8,60%	7,90%
Desempleo Abierto	5,90%	5,90%	5,50%	7,70%	5,80%	5,30%
Desempleo Oculto	3,10%	5,00%	3,70%	3,80%	2,80%	2,60%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, INEC

La desocupación y el desempleo esta evolucionando de forma muy errática y aunque si es bien cierto en numero se ve que desde el periodo 2000

excluyendo al 2003 el desempleo ha ido disminuyendo también debemos considerar factores tales como la migración que llegan a cambiar de cierto modelo los datos pero basándonos en estos según observamos los últimos años han sido favorables para el país desde el 2000 el desempleo que 5.9% disminuyó a 5.50% lastimosamente para el 2003 hubo una subida de más de dos puntos porcentuales pero ya para el 2004 y 2005 los índices se volvieron a estabilizar.

Tabla 11.-

**Indicadores del mercado laboral urbano en porcentaje de la población
Total (2005)**

INDICADORES	Enero	Abril	Julio	Octubre	Diciembre
% población económicamente activa	45,60%	45,00%	44,60%	45,10%	46,10%
Tasa global de ocupación	88,50%	89,40%	88,88%	90,20%	90,70%
Tasa de ocupación adecuada	43,00%	42,10%	42,28%	42,60%	41,47%
Tasa de subempleo	45,40%	47,30%	46,60%	47,60%	49,23%
Tasa de otro tipo de Subempleo	38,60%	40,00%	40,51%	41,20%	43,26%
Tasa de subempleo visible	6,80%	7,30%	6,09%	6,40%	5,97%
Tasa de desempleo	11,50%	10,60%	11,12%	9,80%	9,30%
Tasa desempleo abierto	8,20%	7,50%	7,25%	5,50%	4,71%
Tasa desempleo oculto	3,40%	3,10%	3,87%	4,30%	4,59%

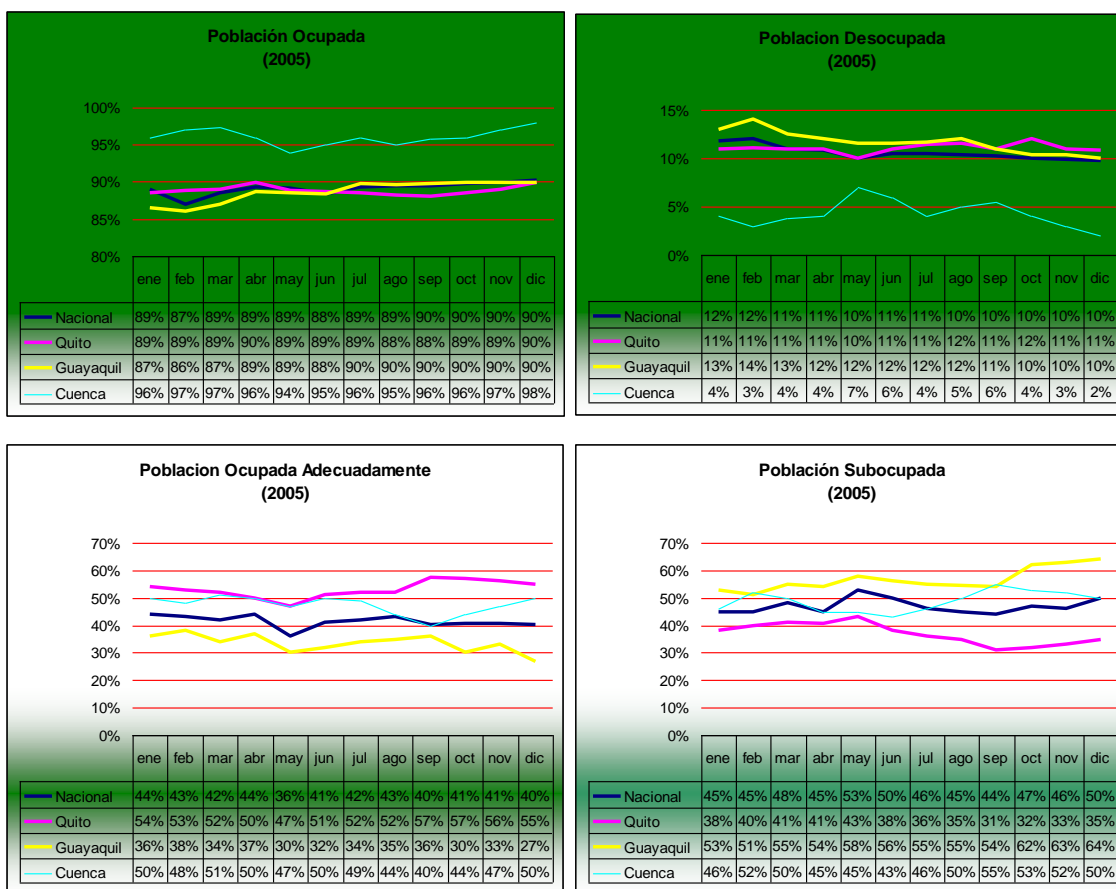
Fuente: Encuestas de empleo. BCE y FLACSO- Ecuador

En nuestro país el anterior vemos que la población económicamente activa ha ido sondeando de 45% a llegar hasta 46.10% lo que quiere decir es que cada vez más jóvenes entran a formar parte del mercado laboral y comienzan a buscar un trabajo lastimosamente en contra partida encontramos a una tasa global de subempleo del 49.23% y constante crecimiento lo que quiere decir que aunque la ocupación es casi en 100% y el desempleo no rebasa del 10% la población económicamente activa está subutilizándose ya que cada vez más comerciantes informales y negociantes propios ven en este medio una manera para salir de la desocupación lastimosamente en este aspecto el trabajador no goza con las garantías necesarias para un correcto desenvolvimiento laboral y al contrario tiene muchos riesgos.

Otro punto a considerar en estas estadísticas es que nuestro modelo financiero no está destinando la suficiente cantidad de recurso para poder incrementar las plazas de trabajo obligando a los jóvenes profesionales a buscar oportunidad en otras naciones.

GRÁFICO 7.-

Indicadores de Empleo de Quito, Guayaquil y Cuenca, en porcentajes de población (2005)



Fuente: Encuestas de empleo. FLACSO- Ecuador

Basándonos en las encuestas de empleo realizadas por FLACSO la primera ciudad de nuestro país con mayor cantidad de población ocupada es Cuenca lo que cual significa que tienen una buena plaza laboral para sus ciudadanos claro que es necesario recordar que Cuenca es una de las ciudades con mayor índice de inmigración del País por lo cuál como se lo expuso en al inicio de este ítem dicha información podría ser herrada.

Otros factores a ser analizados nos indican la ciudad con mayor nivel de desocupación es Guayaquil al igual que la que tiene mayor número de individuos en la subocupación por lo que es necesario enfocar recursos basándonos en las necesidades de su gente.

La desocupación no es todo el problema también lo es la subocupación de trabajadores que por las circunstancias tiene que buscar la manera de sobrevivir para lo cuál un trabajo que no llene todas sus características profesionales y por esta circunstancia está perdiendo un gran potencial.

2.2.1.3 Factores tecnológicos

Tabla 12.- Gasto en Ciencia y Tecnología

AÑO	Investigación y Desarrollo (I&D)	I&D / PIB (%)
1995		
1996	15.920	0.086
1997	15.844	0.080
1998	15.001	0.076
1999		
2000		

Fuente: FUNDACYT

Como podemos observar en la gráfica los gastos realizados en ciencia y tecnología son ínfimos nuestro país todavía no ve la importancia de invertir en este recurso el cuál podría ayudar de sobre manera a nuestra economía para el año 1998 se invirtió un 0.076% del total del PIB lo cuál nos muestra un gran desfase en nuestra forma de manejar nuestras políticas con relación al que tienen países subdesarrollados.

2.2.1.4 Factores legales

Son varias las leyes que rigen a nuestra nación la principal es la Constitución Política del Ecuador expedida en 1998 pero a pesar de que contamos con esquemas legales para la mayoría de actividades que se desempeñan en nuestra nación lastimosamente son pocas las que verdaderamente se cumplen a cabalidad.

Los ciudadanos en lugar de buscar la forma de cumplir a cabalidad todas las leyes buscan la manera de evadirla creando un ambiente cada vez más viciado y corrupto en la nación.

2.2.1.5 Factores Políticos

El estado como soberano con poder ilimitado origina el llamado contrato social, en el cual se ve comprometido con la población. Los gobernantes del estado son por tanto administradores de la soberanía, cuya representación política se aplica al sistema en el que los encargados de llevar a cabo las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales pueden ser elegidos mediante el voto del electorado. En la mayoría de los casos la representación directa se utiliza sólo con fines legislativos. La representación es el sistema más funcional ideado hasta la fecha para asegurar que las opiniones e intereses de un grupo de ciudadanos puedan influir en las decisiones de la legislatura u otro órgano de Gobierno.

Los representantes del estado son los encargados de establecer las políticas sociales, económicas, fiscales, monetarias, tributarias y otras.

2.1.8 Variables Macroeconómicas

2.2.2.1 Importaciones

Para el año 2003 el Ecuador importó 6.534 millones de dólares, lo cuál sería clara muestra de una debilidad estructural de la economía, a pesar de los diferentes intentos de ir aumentando las exportaciones para sostener el proceso de dolarización, la balanza comercial muestra un déficit de medio millón de dólares.

El ítem más importante de importaciones son las materias primas que significa el 33% del total de importaciones del Ecuador; bienes de capital el 27%; bienes de consumo 28%; y combustibles y lubricantes el 12%.

“Las importaciones son los productos o servicios considerados como legítimos recibidos dentro de la frontera de un país con propósitos comerciales.

Las importaciones permiten a los ciudadanos adquirir productos que en su país no se producen, o más baratos o de mayor calidad. Al realizarse importaciones de productos más baratos o mejor valorados, automáticamente se está permitiendo que los ciudadanos ahorren, inviertan o gasten en nuevos productos, aumentando la riqueza de la población.

FOB (Free On Board) es un Incoterm (término de comercio internacional). Significa que el vendedor paga el transporte de las mercancías al puerto de envío, más el costo del cargamento. El comprador paga la carga, seguro y el transporte del puerto de destino a su almacén. La transferencia de riesgos ocurre cuando las mercancías pasan de la nave al puerto del envío. Internacionalmente el término especifica el puerto del origen.”⁴⁹

Tabla 13.-

Importaciones del Ecuador (Millones de Dólares) (Diciembre 2000 – Enero 2006)

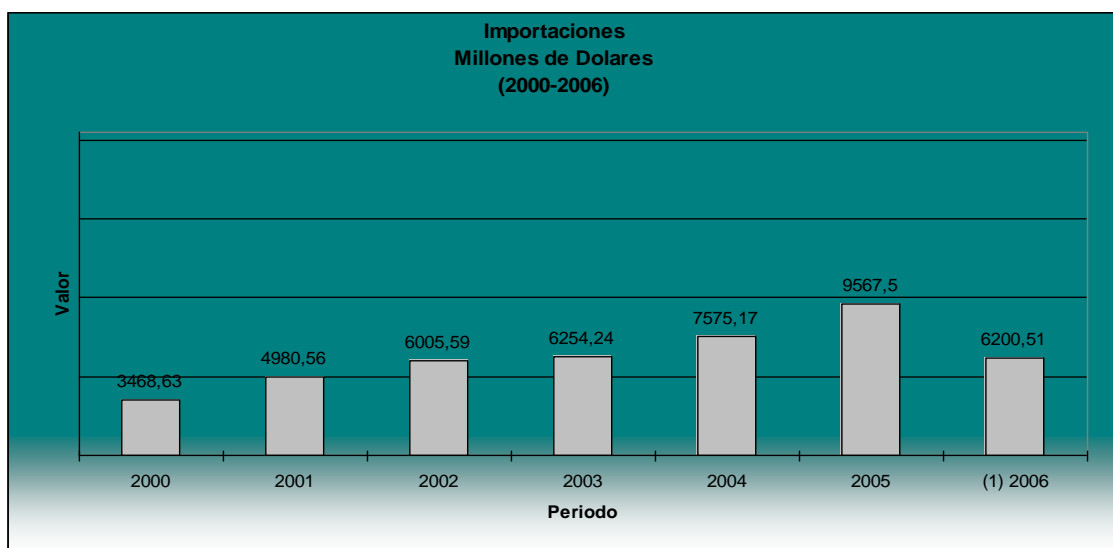
Año	Valor
2000	3468,63
2001	4980,56
2002	6005,59
2003	6254,24
2004	7575,17
2005	9567,50
(1) 2006	6200,51

Fuente: Banco Central del Ecuador

(1) Hasta Julio de 2006

⁴⁹ <http://www.cedatos.com.ec/contenido.asp?id=795>

GRÁFICO 8.- Evolución de las Importaciones Periodo 2000 - 2006



Fuente: Banco Central del Ecuador

Cada vez nuestro país se esta volviendo mas dependiente de las importaciones sobre todo a partir de la implementación del sistema de dolarización nuestra nación se esta volviendo cada vez mas dependiente de los productos extranjeros incursionando en un fenómeno consumista esto podría ser compensando si nuestra exportaciones lo equiparan pero lastimosamente esto no esta sucediendo.

Como observamos la gráfica nos muestra que las exportaciones han ido subiendo de \$3466.63 millones en el 2000 a \$9567.5 millones en la mitad del 2006.

2.2.2.2 Exportaciones

“Las exportaciones son los productos o servicios considerados como legítimos enviados fuera de la frontera de un país con propósitos comerciales.

Las exportaciones permiten el ingreso de divisas que incrementan el capital local permitiendo a su vez la importación de bienes de otras naciones y el desarrollo de la industria local que brinde nuevos productos para consumo interno o para su posterior exportación.

FOB (Free On Board) es un Incoterm (término de comercio internacional). Significa que el vendedor paga el transporte de las mercancías al puerto de envío, más el costo del cargamento. El comprador paga la carga, seguro y el transporte del puerto de destino a su almacén. La transferencia de riesgos ocurre cuando las mercancías pasan de la nave al puerto del envío. Internacionalmente el término especifica el puerto del origen. “⁵⁰

⁵⁰ <http://www.cedatos.com.ec/contenido.asp?id=796>

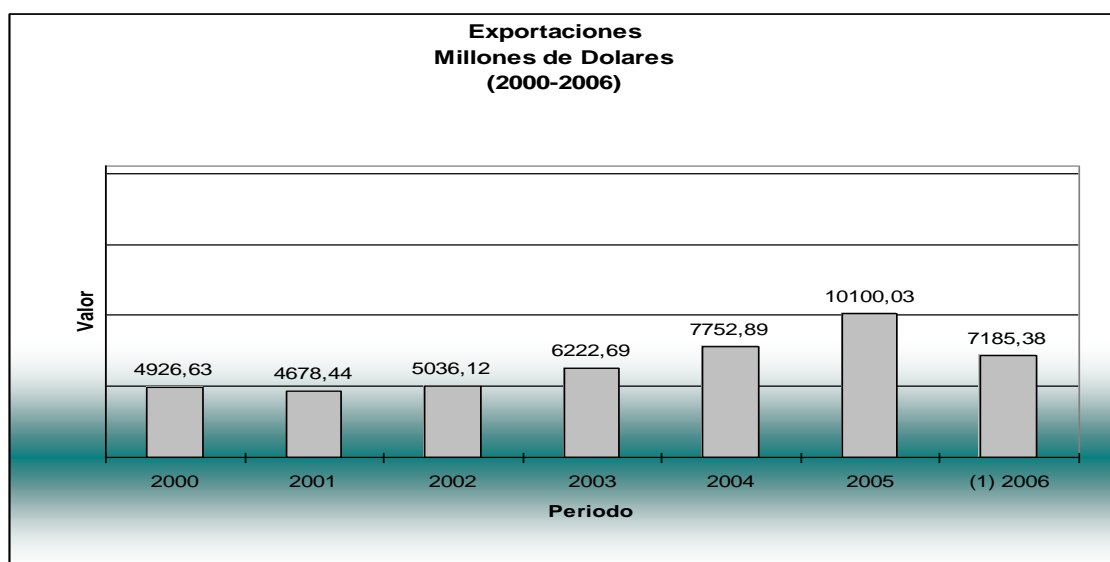
Tabla 14.- Exportaciones del Ecuador (Diciembre 2000 – Enero 2006)

Año	Valor
2000	4926,63
2001	4678,44
2002	5036,12
2003	6222,69
2004	7752,89
2005	10100,03
(1) 2006	7185,38

Fuente: Banco Central del Ecuador

(1) Hasta Julio 2006

GRÁFICO 9.- Exportaciones del País Periodo 2000 - 2006



Fuente: Banco Central del Ecuador

2.2.2.3 Principales Competidores: Colombia y Perú

Cuadro 3.- Competitividad en América Latina

Ranking de Competitividad Global 2005-2006		
Países	2006	2005
Suiza	1	4
Chile	27	27
Costa Rica	53	56
Panamá	57	65
México	58	59
El Salvador	61	60
Colombia	65	58
Brasil	66	57
Argentina	69	54
Uruguay	73	70
Perú	74	77
Guatemala	75	95
República Dominicana	83	91
Venezuela	88	84
Ecuador	90	87
Honduras	93	97
Nicaragua	95	96
Bolivia	97	101
Paraguay	106	102
Angola	125	-

Fuente: Foro Económico Mundial

Según la tabla 20 para el año 2006 nuestro principal competidor el Colombia con 65 puntos y luego Perú con 90 puntos se a definido a la Colombia y Perú como nuestros principales competidores por ser los países limítrofes del Ecuador es muy importante conocer el porque estos países se están desarrollando más rápido que el Ecuador para esto a continuación en la Tabla 21 se muestra los principales Indicadores de estos países comparándolos con el nuestro.

Tabla 15.- Comparación Colombia – Ecuador – Perú

Indicadores 2005	Colombia	Ecuador	Perú
Sector Real			
PIB (MM USD\$ corrientes)	118.642	33.062	78.432
PIB per Cápita (en USD\$ corrientes)	2.577,00	2.342	2.881,50
Crecimiento Real del PIB	4,9	3,9	6,7
Inversión (% PIB)	21	21,5	18,5
Tasa de Desempleo (%)	11,5	9,3	9,6
Población (MM personas)	45,6	13,2	27,2
Sector Externo			
Exportaciones FOB (MM USD\$)	21.187	9.701	17.247
Importaciones FOB (MM USD\$)	19.779	9.064	12.084
Cuenta Corriente (% PIB)	-1,8	-0,2	1,3
Inversión Extranjera Directa (% PIB)	3,1	4,2	3,2
Deuda Externa Total (% PIB)	19	47,9	36,5
RIN (MM USD\$)	14.721	2.147	14.097
Sector Fiscal, Cambiario y Precios			
Resultado Fiscal SPNF (% PIB) a/	-1,2	0,8	-0,4
Inflación (%; fin de período)	4,9	3,7	1,5
Tipo de Cambio Nominal (fin de período)	2.286,50	25.000,00	3,43
Devaluación anual (%; fin de período)	-2,9	0	4,6
Tipo de Cambio Real (fin de período, 1997=100)	114,6	101,8	123,6
Sector Financiero y Mercado de Capitales			
Crédito (%; Var. anual)b/	10,2	25	16,1
Cartera Vencida / Cartera Total (%)	3,1	5,7	2,1
Spread EMBI+ (Puntos básicos) c/	315	663	202
Índice Bursátil en Dólares (fin período, 1997=100) d/	385	63,1	212,8
Indicadores Sociales			
Pobreza (% de personas) e/	49,2	22,2	51,6
Tasa de Analfabetismo (% de personas) f/	5,8	7,8	12,3
Matrícula educ. primaria (% neto) g/	87	100	100
Mortalidad Infantil h/	25,6	18,5	33,4
Expectativa de vida al nacer (años) i/	72,2	74	69,8

Fuente: Bancos Centrales y otras fuentes oficiales, CEPAL, Banco Mundial, UNDP.

Por cuarto año consecutivo, **Perú** ha mostrado una tasa de crecimiento relativamente alta (6,7%), explicada principalmente por la expansión de las exportaciones aunque también contribuyeron factores de origen interno (inversión y consumo). Las cuentas externas continúan mostrando resultados altamente favorables. Esta situación se complementa por una menor carga del servicio de deuda pública externa, resultante de actividades de reperfilamiento llevadas a cabo recientemente por el gobierno. Las cuentas fiscales arrojan indicadores relativamente saludables y se espera que la administración monetaria no enfrente dificultades para cumplir la meta explícita de inflación en 2006. Las proyecciones para el período 2006-2007 son favorables. Se lograría mantener un ritmo de expansión del PIB similar al de años recientes, con un sustento relativamente diversificado, tanto a nivel de sectores productivos como de la composición entre la demanda interna y la externa. En el plano fiscal, se espera que el gobierno continúe progresando en la reducción del saldo y de los riesgos financieros de la deuda pública, con una orientación hacia la deuda interna que permita construir una curva de rendimientos más completa para beneficio de la intermediación financiera del sector privado, mientras que **Colombia** creció 4,9% en 2005 y se espera que su economía se expanda 4,6% en 2006. Este crecimiento se ha visto impulsado por el excelente comportamiento del entorno internacional y la mejoría en las condiciones de seguridad. Se espera que la tendencia continúe en los próximos años. Esta mayor expansión económica ya se ha empezado a reflejar positivamente en los indicadores de pobreza, educación, salud y empleo. El comportamiento del sector externo ha sido muy dinámico. El crecimiento en Venezuela y las expectativas de la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos parecen haber compensado, en parte, las pérdidas de competitividad derivadas de una mayor reevaluación del peso. El Banco de la República ha procurado controlar el comportamiento de la tasa de cambio mediante la compra de reservas internacionales y el mantenimiento de tasas de interés históricamente bajas. Esto ha sido posible gracias al buen comportamiento de la inflación y a la credibilidad que existe en el cumplimiento de la meta inflacionaria. En el campo fiscal, aunque el panorama general es favorable, existe un desequilibrio importante en las cuentas del Gobierno Nacional Central, que se compensa parcialmente con la situación favorable del sector descentralizado; en cambio en el 2005 el PIB de **Ecuador** se incrementó en 3,9% y se espera una expansión de 2,7% en 2006. El complicado panorama político y social ocasionó la postergación de algunas decisiones de inversión y, por lo tanto, contribuyó al proceso de desaceleración de la economía. No obstante, los índices de pobreza se han mantenido relativamente estables. Por otra parte, la inflación ha revertido su tendencia a la baja debido entre otros factores, a un deterioro de las expectativas y los paros acontecidos en importantes regiones del país. La balanza comercial y cuenta corriente mejoraron sustancialmente debido al importante incremento de los precios del petróleo en el mercado internacional. En el plano fiscal, por quinto año consecutivo el sector público no financiero presentará resultados positivos, nuevamente gracias al aporte de la seguridad social (IESS), el incremento de los ingresos por exportación de petróleo y las mejoras en la recaudación tributaria. Sin embargo, las finanzas del Gobierno Central mantienen un déficit estructural de alrededor de 1% del PIB. El año 2006 abre una ventana de oportunidades para debatir los temas pendientes y avanzar en una agenda de reformas estructurales.

2.2.2.4 Políticas arancelarias y precios finales

Los tributos al comercio exterior son:

- a) Los derechos arancelarios establecidos en los respectivos aranceles;
- b) Los impuestos establecidos en leyes especiales; y,
- c) Las tasas por servicios aduaneros.

La Corporación Aduanera Ecuatoriana mediante resolución creará o suprimirá las tasas por servicios aduaneros, fijará sus tarifas y regulará su cobro.

El régimen comercial del Ecuador ha sido el objeto de importantes reformas desde el decenio de 1990. Los aranceles NMF se han reducido sustancialmente. El promedio aritmético de los aranceles NMF alcanza el 11,4 por ciento, pero si se incluyen las cargas impuestas exclusivamente sobre las importaciones el promedio alcanzaría alrededor del 11,9 por ciento. La protección arancelaria media de los productos agropecuarios (15,7 por ciento) es notablemente superior a la de los demás productos (10,8 por ciento). Además, en el marco del sistema andino de franjas de precios, el Ecuador fija el nivel de los derechos arancelarios de ciertos productos agropecuarios en función de sus precios internacionales.

El Ecuador ha consolidado la totalidad de sus aranceles, mayoritariamente al 30 por ciento; la mejor previsibilidad que esto da a las condiciones de acceso al mercado del Ecuador se ve reducida por la marcada diferencia entre los tipos aplicados y los consolidados. Según parece, los aranceles NMF aplicados a un número reducido de líneas arancelarias se sitúan por encima de sus respectivos tipos consolidados.

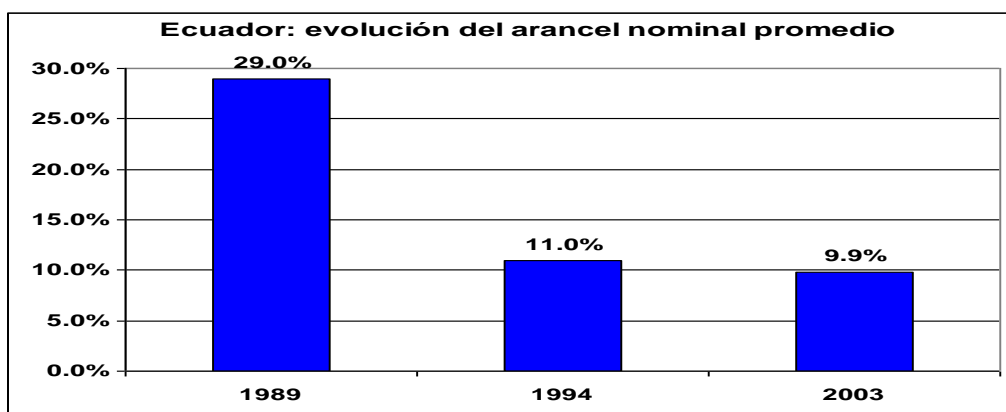
En el contexto de su participación en la Comunidad Andina, el Ecuador otorga régimen de franquicia arancelaria a prácticamente todos los productos importados originarios de Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela. También concede trato preferencial a las importaciones procedentes de Chile, Cuba, México y los miembros del MERCOSUR.

En relación con la evolución de la política arancelaria, el Ecuador, ya ha desmontado de manera importante, no solo su cuenta de capitales, a partir de una agresiva liberalización financiera en 1992, sino que también lo propio ha ocurrido en la cuenta corriente, a través de la simplificación y reducción de los niveles arancelarios en 1989 y 1992. Como resultado de la apertura comercial y financiera iniciada a fines de los 80's, Ecuador inicia varias reformas estructurales, entre ellas de política comercial. Este período de apertura coincide además con el crecimiento de las exportaciones denominadas no tradicionales. Entre las reformas estructurales de tipo comercial más destacadas tenemos⁵¹: la reforma arancelaria, iniciada en 1989, cuyo objetivo básico fue el de simplificar la estructura arancelaria así como también disminuir los niveles de protección. El resultado de esta reforma se hace evidente en los niveles arancelarios promedios observados en 1989 (29%) y 1994 (11%)

⁵¹ Esta sección se basa en la Nota Técnica N.20, Banco Central del Ecuador, Octubre 1995

respectivamente. El número de tasas arancelarias ha caído de 14 a 7. En 1992, el tipo arancelario máximo se redujo de 290% al 40%. Actualmente el nivel máximo se encuentra en el orden del 35% (exclusivamente aplicado a partidas del sector automotriz). Al 2003 el arancel nominal promedio ponderado por comercio continúa reduciéndose, y asciende a 9.85%. La estructura arancelaria de Ecuador es la siguiente:

GRÁFICO 10.- Ecuador: Arancel nominal promedio

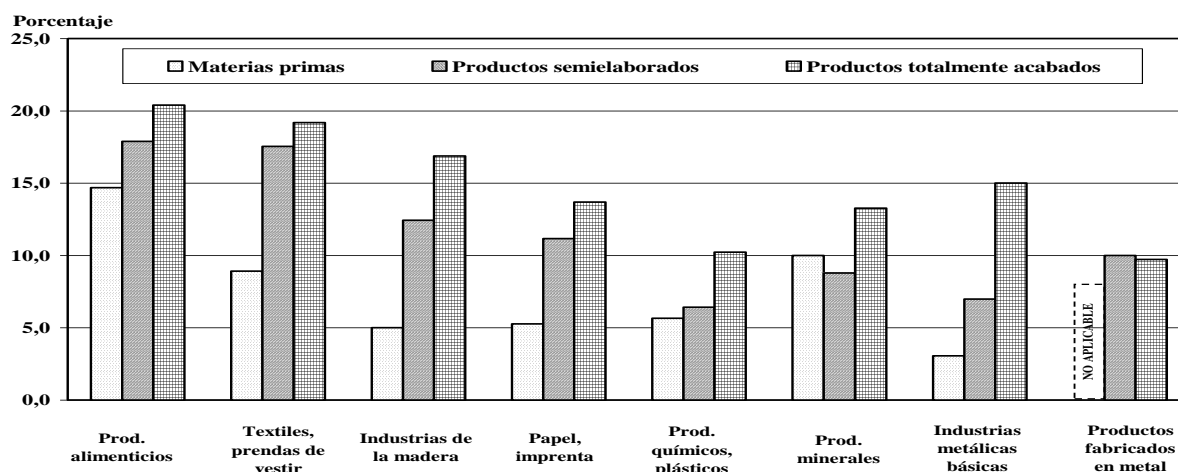


Fuente: Banco Central del Ecuador

Con relación a 1983 la evolución arancelaria cada vez mas esta disminuyendo por lo que se deben buscar nuevas formas de reportar ingresos.

GRÁFICO 11.- Nivel de Recaudación Arancelaria por Producto

Progresividad arancelaria de los productos manufacturados por categorías de la CIU al nivel de 2 dígitos, 2005



Fuente: Estimaciones de la Secretaría de la OMC, basadas en datos facilitados por las autoridades del Ecuador.

En el Gráfico 11 entre los producto manufacturados con mayor progresividad arancelaria se encuentran los productos alimenticios totalmente acabados seguidos por prendas textiles.

En relación con los efectos de las política arancelaria, sobre los niveles de protección efectiva, vale señalar que el propósito fundamental de la política arancelaria es el de fomentar la producción doméstica (el valor agregado) y el empleo, mediante la protección en distintos grados, a determinados sectores económicos. Es decir, la política arancelaria debe ser diseñada para servir como una herramienta para cumplir con objetivos y estrategias de desarrollo.

Sin embargo, podría también generar incentivos no deseados. Por ejemplo, una estructura arancelaria de varios niveles y de alta dispersión entre protecciones efectivas entre sectores y productos incentiva para que los recursos se concentren en los sectores con mayor protección, impidiendo que las decisiones de inversión se ubiquen en los sectores más eficientes. Bajo este razonamiento, convendría entonces mantener iguales niveles de PE para todos los sectores, a fin de lograr la mejor asignación de recursos. Un argumento opuesto podría apoyar más bien diseñar un esquema arancelario que mantenga tasas de PE diferenciadas, bajo el supuesto de que el Estado es capaz de determinar cuáles son los sectores que presentan las mejores perspectivas de desarrollo, o cuáles son los mayores demandantes de empleo (i.e., agricultura, textiles, etc.); sin embargo, esta política podría desincentivar el desarrollo de otros sectores que, teniendo el potencial de crecimiento, no han sido beneficiados con políticas de fomento y protección sectorial. Las dificultades inherentes a una política industrial de este tipo son las presiones de grupos de poder por capturar los incentivos estatales; otra dificultad es que a pesar de que pueden existir razones teóricas para el apoyo preferencial del Estado a ciertos sectores, (por ejemplo, los sectores beneficiados generarían externalidades hacia otros), es muy difícil sino imposible en la práctica determinar cuáles son estos, pues la estructura productiva es dinámica; en este sentido, la aplicación de políticas horizontales complementarias, incentivarían el desarrollo de los sectores más idóneos. Por ello, una tercera vía que fue adoptada con éxito en los “Nuevos Países Industrializados” (NPI), fue la de otorgar temporalmente mayor protección a los sectores menos competitivos internacionalmente. Paralelamente, los niveles de protección más bajos fueron asignados a los sectores que estaban más listos para enfrentar la competencia internacional y así beneficiarse de la apertura comercial (a través del aprovechamiento de economías de escala, incentivos a la elevación de la productividad y la calidad incentivada por la mayor competencia internacional, reducción de la brecha de conocimientos con el resto del mundo etc.).

Con estas consideraciones, la estrategia de inserción al resto del mundo que implemente el país, que implica la negociación de aranceles con otros países o regiones, debe tomar en cuenta los efectos dinámicos que la política arancelaria genera en la producción y el empleo de los distintos sectores económicos, y no tan solo el efecto estático de un arancel, en los excedentes de productores y consumidores, y sobre los ingresos del gobierno. Es decir, la política arancelaria debe ser parte integral de la estrategia general de desarrollo del país, la cual debe tener como objetivo y reto fundamental, la reconversión del aparato productivo nacional que, como identifican varios

estudios de diagnóstico, adolece de serios problemas de competitividad y productividad ⁵².

En base a lo anterior, a continuación se mencionan los principales criterios que deben formar parte de los objetivos de las negociaciones comerciales del país, así como los elementos fundamentales que debe contener la estrategia de negociación comercial en materia arancelaria, a fin de cumplir con estos objetivos.

Los acuerdos de liberalización comercial deben tener dos objetivos fundamentales: el primero de ellos es fomentar la generación de ventajas competitivas, en sectores que actualmente presentan bajos niveles de competitividad relativa frente al resto del mundo y, en segundo lugar potenciar el crecimiento de sectores productivos que ya cuentan con ventajas competitivas en la actualidad. Para el cumplimiento de ambos objetivos, es necesario que los acuerdos comerciales contengan ciertos elementos fundamentales.

El primer elemento de una estrategia de negociación arancelaria, necesario para el cumplimiento del primer objetivo, es que el país negocie acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales, que expongan al sector privado a la competencia internacional, de forma más o menos gradual, dependiendo del nivel de competitividad relativa de un sector productivo, *vis a vis* el mismo sector productivo en el (los) país (países) socios en el acuerdo comercial. Específicamente, la estrategia de negociación comercial en este sentido, debe ser que el acuerdo comercial defina cronogramas de *desgravación arancelaria diferenciados por sector productivo*, bajo el principio de que los sectores menos competitivos (más sensibles a la apertura comercial), sean expuestos de forma más gradual, a la competencia internacional. Es decir, se crea un periodo de transición hacia el libre comercio, cuya finalidad es que los sectores productivos menos competitivos, realicen durante ese tiempo, esfuerzos y acciones coordinadas con el sector público, con el objetivo de elevar su competitividad.

¿Cuál es el canal que genera el incentivo en el sector privado para elevar la competitividad de estos sectores de baja competitividad relativa durante el periodo de transición? El incentivo surge debido a que un acuerdo comercial otorga al gobierno el suficiente grado de credibilidad frente a los agentes económicos, de que gradualmente se desmantelará la protección arancelaria de cada sector, en base al cronograma preestablecido en el acuerdo comercial. Esto elimina la formación de *lobbies* que presionan al gobierno para mantener el *status quo* de protección de forma indefinida, y más bien, crea los incentivos correctos para que el sector productivo mejore sus condiciones de competitividad relativa con los otros socios del acuerdo, a fin de adecuarse a los mayores niveles de competencia que espera enfrentar en el futuro. De esta manera, la estrategia de apertura gradual incorpora los efectos dinámicos de la

⁵² ONUDI, CEPAL, BCE (agendas)

política arancelaria, e incentiva la elevación de la competitividad en sectores de baja competitividad relativa.

Durante el periodo de transición, es esencial que los esfuerzos del sector privado para elevar su competitividad, se complementen con una políticas públicas cuyo objetivo sea el de minimizar o eliminar las fallas de mercado existentes en los países en desarrollo, que obstaculizan el desarrollo de sectores dinámicos y competitivos. Como es bien conocido, existen importantes fallas de mercado al igual que externalidades, en mercados claves para la competitividad (mercado financiero, mercado del conocimiento o tecnología, mercado laboral, etc.), lo que justifica la intervención del Estado a fin de reducir los cuellos de botella para la competitividad del sector privado.

En conclusión, esta estrategia toma en cuenta el hecho de que la ventaja competitiva es un concepto dinámico y no estático; es decir, así como los países pierden ventajas competitivas en productos a lo largo del tiempo al ser superados por otros países, también pueden desarrollar ventajas competitivas en bienes en los que antes no existía dicha ventaja, en base al esfuerzo empresarial, complementado por la política económica gubernamental. Más aún, los países altamente competitivos y de alto crecimiento económico, han desarrollado, en base a la intervención de la política económica, productos y sectores competitivos, que no existían antes de la implementación de las políticas⁵³. Los ejemplos abundan: el sector electrónico en Corea, el sector maderero en Finlandia, el software en la India, etc. Por esto es fundamental que los sectores económicos actualmente no competitivos y por tanto sensibles a la apertura comercial, cuenten con el espacio suficiente de tiempo para desarrollar ventajas competitivas, particularmente en sectores dinámicos a nivel internacional.

Por otro lado, en países en desarrollo como el Ecuador, que cuentan con ventajas comparativas en sectores fundamentalmente primarios, es aún más crucial implementar políticas de apertura gradual a la competencia internacional, a fin de permitir a los sectores privado y público, un tiempo en el que el esfuerzo empresarial, junto con la política del gobierno, logren el desarrollo de sectores que incorporen mayor conocimiento y valor agregado al proceso productivo. Esta es la única manera de aumentar la productividad y la competitividad, como vías para dinamizar el empleo, incrementar los ingresos reales de las personas, y diversificar la oferta exportable con la aparición de nuevos productos de exportación.

La estrategia sugerida se considera superior a una estrategia de liberalización comercial o desgravación arancelaria demasiado acelerada o inmediata, la cual provoca la quiebra innecesaria de empresas, y la destrucción del aparato productivo. En el otro extremo, los procesos de protección arancelaria

⁵³ Las políticas implementadas en estos países han sido una combinación exitosa de políticas horizontales (políticas para el fomento de todos los sectores productivos), y, en mayor o menor grado dependiendo del país, políticas sectoriales (enfocadas en uno o más sectores considerados cruciales para el desarrollo del país). Si bien hay debate acerca del uso más o menos intensivo de políticas horizontales versus políticas sectoriales, existe un amplio consenso respecto a que estos países solo lograron desarrollarse en base a una amplia intervención del Estado en diversos campos de la actividad económica.

atemporal del aparato productivo, tampoco son consistentes con el objetivo de reconversión del aparato productivo, debido a la presión y captura de la política arancelaria por parte de *lobbies* o cabildeo que buscan mantener la protección de forma indefinida, eliminando los incentivos a la reconversión productiva y la mejora de la competitividad.

El segundo elemento fundamental de las negociaciones de liberalización comercial, es lograr acuerdos que permitan el mayor acceso al mercado del país o países con los que se conforman acuerdos comerciales, dando prioridad al acceso de aquellos productos con mayor *potencial* para ingresar a dicho mercado. La reducción de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de estos productos con potencial exportador, permitirá potenciar su crecimiento, y en muchos casos, permitirá el aprovechamiento de economías de escala, redundando en menores costos unitarios de producción.

2.2.2.5 Esquema Tributario Vigente

La estructura tributaria ecuatoriana es un complejo entrelazado de leyes, que gravan muchas actividades. Con el afán de ordenar el universo de impuestos en Ecuador, se ha clasificado de la siguiente manera:

- Impuestos a la renta
- Impuestos al consumo
- Impuestos específicos
- Impuestos a los activos
- Impuestos al comercio exterior
- Impuestos de gobiernos seccionales, y
- Otros costos fiscales.⁵⁴

El Gobierno Central es el encargado de recaudar y gastar los impuestos nacionales (impuesto a la renta, impuesto al consumo, impuestos específicos, impuestos a los activos, impuestos al comercio exterior). La función del gasto de los impuestos nacionales, se realiza a través del Presupuesto General del Estado, por intermedio del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)⁵⁵. La función de recaudación de los impuestos nacionales, distribuidos a través del Presupuesto, son administrados por el Servicio de Rentas Internas (SRI) y por la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE). Esta última organización, se encarga de recaudar los derechos arancelarios, pero adicionalmente recauda otros impuestos nacionales que se aplican a otros productos importados que entren por los distintos distritos aduaneros del país.

Los gobiernos seccionales, Consejos Provinciales y Municipios, recaudan impuestos seccionales conforme a la Ley de Régimen Municipal y a otras leyes especiales. Estos impuestos son creados por ley; sin embargo, la definición de

⁵⁴ En el Código Tributario se hace una distinción entre tres tipos de ingresos para el Estado: impuestos, tasas y contribuciones. No obstante, la división jurídica obedece a que las tasas y contribuciones ofrecen la prestación de un servicio a cambio, aquí no seguiremos tal división, porque en la práctica esconde los costos fiscales por la proliferación de tasas y otros tipos de costos que se tratan de sincerar con este documento.

⁵⁵ En estricto rigor, hay ciertos ingresos tributarios que no son intermediados a través del MEF, tal es el caso de algunas preasignaciones sobre los ingresos tributarios, que pasan al beneficiario por medio del Banco Central del Ecuador o de otro organismo que no es el MEF.

tasas especiales, así como cambios en los avalúos sobre los cuales deben aplicarse los impuestos de ley.

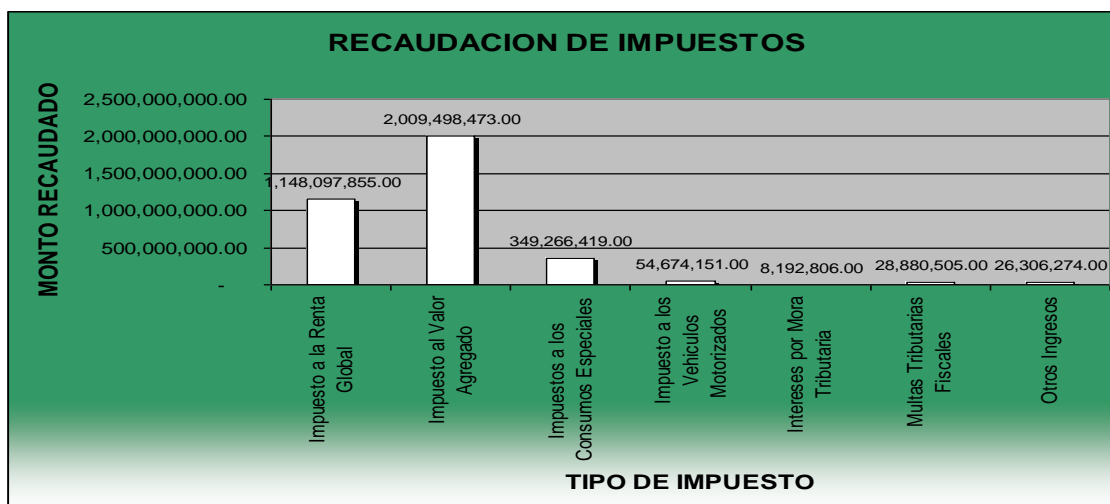
Los Impuestos Fundamentales a considerarse deben ser los manejados por el Servicio de Rentas Internas del Ecuador los Cuáles son Impuesto a la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a los consumos Especiales, Impuesto a los vehículos motorizados estos son lo que mayor monto de recaudación registran en Tabla N° 22 se muestra el valor recaudado hasta Noviembre 2006.

Tabla 16.- Nivel de Recaudación por Impuestos. (Enero 2006 – Nov. 2006)

	Presupuesto Aprobado 2006	Meta Proporcional Enero - Nov 2006	Recaudación Enero - Nov 2006	Cumplimiento	Crecimiento	Recaudación
TOTAL NETO	4,080,000,000.00	3,768,380,114.00	4,189,074,664.00	111.2%	15.6%	3,624,916,484.00
Impuesto a la Renta Global	1,304,000,000.00	1,224,830,122.00	1,408,631,940.00	115.0%	22.7%	1,148,097,855.00
Retenciones en la Fuente	719,000,000.00	646,656,733.00	753,805,176.00	116.6%	22.7%	614,135,434.00
Anticipos a la Renta	18,500,000.00	184,814,135.00	168,123,031.00	91.0%	-1.3%	170,328,363.00
Declaraciones	400,000.00	393,359,254.00	486,703,733.00	123.7%	33.8%	363,634,058.00
Impuesto al Valor Agregado	2,251,000,000.00	2,063,394,286.00	2,280,564,627.00	110.5%	13.5%	2,009,498,473.00
IVA de Operaciones Internas	1,320,000.00	1,215,078,894.00	1,238,163,301.00	101.9%	8.5%	1,140,595,540.00
Devoluciones de IVA	-200,000,000.00	-183,333,333.00	137,327,162.00	74.9%	1.0%	-136,021,800.00
IVA Importaciones	1,131,000,000.00	1,031,648,725.00	1,179,828,489.00	114.4%	17.4%	1,004,924,733.00
Impuestos a los Consumos Especiales	412,000,000.00	378,970,832.00	382,353,905.00	100.9%	9.5%	349,266,419.00
ICE de Operaciones Internas	347,000,000.00	320,302,414.00	319,407,759.00	99.7%	8.3%	294,911,703.00
ICE de Importaciones	65,000,000.00	58,668,418.00	62,946,146.00	107.3%	15.8%	54,354,717.00
Impuesto a los Vehículos Motorizados	51,000,000.00	44,746,986.00	60,356,921.00	134.9%	10.4%	54,674,151.00
Intereses por Mora Tributaria	8,000,000.00	6,463,465.00	8,984,568.00	139.0%	9.7%	8,192,806.00
Multas Tributarias Fiscales	32,000,000.00	29,620,634.00	27,166,339.00	91.7%	-5.9%	28,880,505.00
Otros Ingresos	22,000,000.00	20,353,790.00	21,016,364.00	103.3%	-20.1%	26,306,274.00

Fuente: Servicio de Rentas Internas

GRÁFICO 12.- Monto de Recaudación por Tipo Impuesto



Fuente: Servicio de Rentas Internas del Ecuador

En el Gráfico 12 podemos observar el nivel de recaudación del Esquema Tributario que se maneja en nuestro país el Impuesto al Valor Agregado con dos mil nueve millones cuatrocientos noventa y seis mil cuatrocientos setenta y tres dólares es el que registra mayor nivel de recaudación esto principalmente se debe a que el IVA es un impuesto que se enfoca en todo tipo de contribuyente de manera directa el segundo impuesto de mayor recaudación es el Impuesto a la Renta con Mil ciento cuarenta y ocho millones noventa y siete mil ochocientos cincuenta y cinco dólares este ha registrado varios problemas dados fundamentalmente debido a que muchas personas buscan la manera de evadir estos impuestos.

Para mayor entendimiento del Esquema Tributario a continuación se dará una descripción de cada uno de los Impuestos Mencionados.

“Impuesto a la Renta.- Este impuesto recae sobre la renta que obtengan las personas naturales, las sucesiones indivisas y las sociedades nacionales o extranjeras y se cancela mediante retenciones, anticipos a la declaración anual.
Impuesto a la Renta Causado.- Es el valor que corresponde a un ejercicio fiscal completo y se calcula multiplicando la base imponible por la tarifa correspondiente.

Impuesto al Valor Agregado.- El IVA es un impuesto que grava al valor de la transferencia de dominio o a la importación de bienes muebles.

Impuesto a los Consumos Especiales.- Este se aplicará a la importación y la venta de cigarrillos, cervezas, bebidas gaseosas, alcohol, productos alcohólicos en todas las presentaciones y formas de producción o expendio, los bienes suntuarios de procedencia nacional o importada y la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radioeléctricos abiertos a la correspondencia pública, prestados al usuario final.

Impuesto a los Vehículos Motorizados.- Grava la propiedad sobre vehículos motorizados, destinados al transporte terrestre de personas o carga, tanto de uso particular como de servicio público.”⁵⁶

⁵⁶ Servicio de Rentas Internas del Ecuador

2.2 Análisis Externo

2.2.1 Influencias macroeconómicas Externas

2.3.1.1 Tratados Comerciales Bilaterales y Multilaterales

Bilaterales.-

Cuadro 4.- Países con los que Ecuador mantiene tratados Comerciales Bilaterales

Países	Convenios Comerciales más Importantes
ECUADOR Y AMÉRICA	
América del Norte	
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio sobre la Cooperación Económica, Comercial y de Desarrollo entre el Gobierno del Ecuador y de Gobierno del Canadá, suscrito el 12 de octubre de 1983.
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo Comercial (1936); • Convenio Comercial (1938); • Ley De Preferencias Arancelaras Andinas
México	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio de Cooperación entre el Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador-Cendes y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, suscrito el 12 de julio de 1974
Centro América y el Caribe	
Belice	
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de facilitación del comercio entre la República del Ecuador y la República de Costa Rica (09.12.1993).
Cuba	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio Comercial entre los Gobiernos de la República del Ecuador y de la República de Cuba, suscrito el 13 de junio de 1984. • Convenio Comercial (1995);
El Salvador	
Guatemala	
Honduras	
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> • Tratado de Amistad, Comercio y Navegación (1890) • Canal de Panamá
Panamá	
República Dominicana	
América del Sur	
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio Comercial (1946) • Acuerdo de Complementación Económica N° 59 suscrito entre

Bolivia	<p>Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, estados parte del MERCOSUR, y Colombia, Ecuador y Venezuela, países miembros de la CAN (2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convenio Comercial entre la República del Ecuador y la República de Bolivia, suscrito el 1 de febrero del 2002.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo Regional de Apertura de Mercados a favor del Ecuador (Acuerdo N. 2) Décimo Quinto Protocolo Adicional, suscrito el 5 de julio de 1991. • Acuerdo de Complementación Economía N. 39 Suscrito entre las Repúblicas del Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, Países Miembros de la Comunidad Andina y el Gobierno de la Republica Federal de Brasil, Décimo Tercer Protocolo, suscrito el 30 de julio del 2003.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Tratado de Comercio y Navegación (1908) • Convenio Comercial (1945) • Acuerdo Comercial (1957) • Acuerdo de Complementación Económica (1994) (liberación arancelaria del 90% del mercado bilateral)
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de la zona de libre comercio en el área andina 1000 millones de dólares de Intercambio
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de Complementación Económica No. 30
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de Brasilia <ul style="list-style-type: none"> ○ Tratado de Comercio y Navegación
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio Comercial y Acuerdo de Pagos (1955) • Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (1994)
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • Tratado de Amistad, Comercio y Navegación (1838) • Convenio de Intercambio Comercial (1985)

ECUADOR Y EUROPA

Albania
Alemania
Armenia
Austria
Azerbaijan
Belarus
Bélgica
Bosnia y Herzegovina
Bulgaria
Chipre
Croacia
Dinamarca
Eslovaquia
Eslovenia
España
Estonia
Finlandia
Francia
Georgia
Gran Bretaña
Grecia
Hungría
Islandia
Italia
Kazakhstan
Letonia
Lituania
Macedonia
Malta
Moldova
Noruega
Países Bajos
Polonia
Portugal
República Checa
Rumania
Rusia
Santa Sede
Suecia
Suiza
Tajikistán
Turkmenistán
Turquía
Ucrania
Uzbekistán
Yugoslavia

ECUADOR ASIA, ÁFRICA Y OCEANÍA

Asia
Afganistán
Emiratos Árabes Unidos
Irán
Kuwait
República de Corea del Sur
Bangladesh
Georgia
Irak
Malasia
Singapur
Camboya
Filipinas
Israel
Omán
Tailandia
China
India
Japón
Pakistán
Turkmenistán
Chipre
Indonesia
Jordania
Qatar
Vietnam
África
Angola
Ghana
Libia
Nigeria
Tanzania
Argelia
Guinea Bissau
Malawi
República Árabe de Saharaui
Togo
Congo
Guinea Ecuatorial
Marruecos
Senegal
Túnez
Egipto
Kenia
Mozambique

Seychelles

Uganda

Gabón

Liberia

Namibia

Sudáfrica

Zaire

Oceanía

Australia

Nueva Zelanda

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

Multilaterales.-

Entre los tratados Multilaterales de nuestro País tenemos

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
- Organización Mundial de la Salud (OMS)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Organización Mundial de Turismo (OMT)
- Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (OPANAL)
- Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ)
- Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)
- Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO
- Organización para la Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (OTPCE)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
- Organización Meteorológica Mundial (OMM)
- Unión Postal Universal (UPU)

En la actualidad y con interés especial para las exportaciones del Ecuador, se encuentran vigentes: La Organización Internacional del Café (OIC), la Asociación de Países Productores de Café (APPC), la Organización Internacional del Cacao, la Alianza de Países Productores de Cacao (COPAL), la Organización Internacional del Azúcar, el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA) y la Organización Latinoamericana de Pesca (OLDEPECA).

La Organización Internacional del Café ha venido funcionando desde 1962 y hasta la presente fecha, se han suscrito cinco convenios internacionales. A partir de 1991, productores y consumidores no se han puesto de acuerdo en la negociación de un Convenio que contemplen cláusulas económicas para regular el mercado mundial, por lo que, en 1994 se suscribe un Convenio puramente administrativo; sin embargo, la Organización Internacional del Cacao ha pasado a ser el centro mundial de discusión de los temas relativos al café y también se constituye centro de acopio de estudios y estadísticas. El Ecuador ratificó el Convenio de 1994 el 8 de Noviembre del mismo año. En Enero de 1995 la OIC presentó a los Países Miembros (62), que antes fueron 77, estudiar el mercado y presentar proyectos para que sean financiados por el Fondo Común de Productos Básicos. En la actualidad Ecuador, conjuntamente con Colombia y algunos países Centroamericanos, se encuentran implementando el proyecto de lucha contra la broca del fruto del café, con el financiamiento de este Fondo y bajo la responsabilidad para su ejecución de la Asociación Nacional de Exportadores de Café (ANECAFE).

Los países productores de café, ante la falta de acuerdo con los principales países consumidores para la inclusión de cláusulas económicas en el Convenio, en Octubre de 1994, deciden conformar la Asociación de Países Productores de Café con el propósito de analizar medidas alternativas para regular la oferta de café a precios remunerativos. La Asociación está integrada por países que en conjunto representan el ochenta por ciento de la producción mundial.

El Convenio Internacional del Cacao ha venido funcionando desde hace muchos años, aunque con dificultades. Los precios del producto han caído desde 1980 y productores y consumidores no se han puesto de acuerdo en las condiciones para regular el mercado mundial, aunque sí en la necesidad de reducir la oferta para poder reactivar los precios. El 22 de Febrero de 1994, la Organización Internacional del Cacao que reúne a productores y consumidores llegó a un acuerdo para que los países productores diseñen una estrategia que permita establecer un balance entre la oferta y la demanda en el mediano y largo plazo. Este Organismo agrupa al ochenta y tres por ciento de los consumidores, que garantizan su cumplimiento. El Ecuador ratificó el Convenio el 26 de Octubre de 1994 a productores y a casi el sesenta por ciento de los consumidores.

Para la coordinación de las propuestas y la defensa de los intereses de los países productores en la participación en la negociación del Convenio, se crea la Alianza de Países Productores de Cacao (COPAL), que hasta la presente fecha ha efectuado cincuenta y siete Asambleas desde su fundación. En Noviembre de 1993, la COPAL realizó su 56a. Asamblea en Guayaquil y allí exhortó a la UE a abandonar sus políticas proteccionistas y a aceptar las disposiciones del Convenio Internacional. En la 57a. Asamblea se lamentó la ausencia de Indonesia en la Organización, lo que podría afectar el mercado, ya que ese país es el tercer productor mundial.⁵⁷

⁵⁷ Consejo de Comercio Exterior e Inversiones del Ecuador

2.3.1.2 Relaciones y acuerdos con organismos multilaterales: BM, BID, CAF, FMI

Banco Mundial

Asistencia del Banco Mundial a Ecuador

La nueva estrategia de asistencia del Banco Mundial consiste en proporcionar ayuda efectiva a Ecuador para hacer frente a las crisis. La Estrategia de Asistencia al País (EAP) para Ecuador correspondiente al período 2003-2007 contempla tres objetivos principales:

- Consolidar la estructura macroeconómica y sentar las bases de un crecimiento económico diversificado y sostenible;
- Aumentar las oportunidades y el acceso a los recursos económicos, además de proteger a los pobres del impacto de la reforma estructural, y
- Ayudar a las autoridades a construir un gobierno responsable y eficiente.

Los objetivos específicos para 2007 incluyen reducir a 25% la proporción de la población que vive en condiciones de pobreza y aumentar el gasto en programas sociales de 7,7% a 12,5% del PIB.

Los préstamos programados por el Banco Mundial en apoyo a los sectores sociales buscan reducir la desigualdad e incluyen una iniciativa para aumentar la matrícula escolar primaria de 90% a 95% entre quienes cumplan las condiciones necesarias y un plan para permitir a los prestadores de servicios de salud reducir la tasa de mortalidad infantil de 11,5 a 8,8 por cada 1.000 nacidos vivos.

El Banco buscará también mejorar la calidad y la focalización de los actuales programas de asistencia social a través de evaluaciones que aseguren que el apoyo social llegue a quienes lo necesitan, especialmente a los miembros de las comunidades indígenas y afro-ecuatorianas. Además, la EAP propone programas de generación de empleo durante los períodos de crisis económica y el aumento del número de familias que reciben asistencia ante deterioros repentinos en las condiciones económicas.

La EAP concluye que los esfuerzos destinados a luchar contra la pobreza en las ciudades deben responder a un enfoque diferente a aquél utilizado en los programas de zonas rurales. En los entornos urbanos, donde vive el 60% de la población, las familias pobres enfrentan problemas como barrios atestados, delincuencia y desempleo. Por el contrario, el principal problema en las zonas rurales de Ecuador es la falta de satisfacción de necesidades básicas. Por ejemplo, la tercera parte de los hogares rurales no tienen acceso a agua potable y electricidad.

La agricultura es el principal puntal económico de las zonas rurales y representa el 11% del PIB. Sin embargo, el sector adolece de problemas como

baja productividad, falta de diversificación, alta vulnerabilidad ante desastres naturales, insuficiente control de calidad e irregularidad en la adjudicación de títulos de propiedad. La EAP prevé un proyecto de desarrollo sostenible y productividad rural para abordar este y otros problemas.

Para cumplir con estos objetivos sociales, la estrategia del Banco exige apoyo para implementar la estrategia de consolidación macroeconómica y disciplina fiscal del país, lo cual incluye respaldo para la reforma tributaria con el fin de equilibrar más equitativamente la carga de los contribuyentes de ingresos bajos y medianos con aquellos de mayores ingresos, al tiempo que asegura flujos fiscales para permitir al gobierno reducir el tamaño de la deuda pública. Otra serie de medidas destinadas a fortalecer el sector financiero incluyen extender el acceso a créditos a través de la ampliación de la presencia de cooperativas de ahorro y proveedores de microfinanciamiento.

Logros de los Proyectos

La asistencia prestada por el Banco Mundial a Ecuador desde 1954 asciende a USD\$ 2.900 millones de los cuales USD\$ 2.400 millones han sido desembolsados para el financiamiento de más de 100 proyectos. Algunas de estas iniciativas están descritas a continuación.

Cuadro 5.- Últimos Convenios de Ecuador con el BM

Nombre del Proyecto	ID	Negociación	Línea de Producto	País	Estado	Fecha Aprobada
Proyecto de Caminos Rurales Proyecto II	P007077	20	IBRD/IDA	Ecuador	Activo	25-Jul-06
Abastecimiento de Agua a Ciudades Campesinas Pequeñas (PRAGUAS)	P095555	48	IBRD/IDA	Ecuador	Activo	25-Jul-06
(APL1) Bono de Desarrollo Humano	P098167	60	IBRD/IDA	Ecuador	Activo	01-Jun-06
Proyecto de Salud para establecimiento Pobres	P088575	90	IBRD/IDA	Ecuador	Activo	16-Feb-06
Proyecto de Consolidamiento de Competitividad SAL	P083856	100	IBRD/IDA	Ecuador	Cerrado	10-Mar-05
EC Reforma Institucional	P085302	20	IBRD/IDA	Ecuador	Cerrado	22-Jun-04
Proyecto de Desarrollo para gente Afroecuatoriana	P077257	34	IBRD/IDA	Ecuador	Cerrado	17-Jun-04
EC Consolidación Fiscal y Proyecto de crecimiento y Competencia	P082739	50	IBRD/IDA	Ecuador	Cerrado	<u>27-May-03</u>

Fuente: Banco Mundial

Banco Interamericano de Desarrollo

Cuadro 6.- Últimos Convenios de Ecuador con el BID

PAÍS	NOMBRE	NOMBRE DEL PROYECTO	FECHA DE APROBACIÓN
Ecuador	Jóvenes Productivos	EC-T1079	01-Dic-2006
Ecuador	Saneamiento Ambiental para la Parroquia El Huambi	EC-T1055	28-Nov-2006
Ecuador	Apoyo a la Reforma del Sector Justicia	EC-T1013	22-Nov-2006
Ecuador	Actualización del Sistema de Indicadores de las Mujeres en Ecuador –SIMUJERES	EC-T1085	17-Nov-2006
Ecuador	Programa de Saneamiento Ambiental del Distrito Met. de Quito - Fase II	EC-L1022	15-Nov-2006
Ecuador	Desarrollo Económico Sustentable en el Cordón Costero de la Provincia de Guayas	EC-M1028	15-Nov-2006
Ecuador	Manejo Integral de Recursos Hídricos en la Hoya de Quito	EC-T1077	09-Nov-2006
Ecuador	Jóvenes Solidarios	EC-T1064	23-Oct-2006
Ecuador	Financiamiento, Servicios Técnicos y Salud para Mujeres Comunidades Rurales	EC-S1007	12-Oct-2006
Ecuador	Mejoramiento de la Competitividad I	EC-L1004	11-Oct-2006
Ecuador	Mejoramiento de la Focalización del Sistema Universal de Aseguramiento en Salud	EC-T1063	28-Sep-2006
Ecuador	Fortalecimiento de la Cadena Productiva y Comercialización Textiles Artesanales	EC-T1065	25-Sep-2006
Ecuador	Apoyo a la Competitividad de MIPYMES en Otavalo	EC-M1023	20-Sep-2006
Ecuador	Diseño del Programa de Música para Niños y Jóvenes	EC-T1072	23-Ago-2006
Ecuador	Fortalecer Sector Privado y la Formulación del Proceso de Políticas de Comercio	EC-T1076	23-Ago-2006
Ecuador	Acción Ciudadana y Transparencia	EC-T1059	14-Ago-2006
Ecuador	Modernización del Sistema Nacional de Sanidad Agropecuaria	EC-T1075	10-Ago-2006
Ecuador	Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión Pública por Resultados	EC-T1044	03-Ago-2006
Ecuador	Asistencia de Emergencia por Erupción del Volcán Tungurahua	EC-T1071	24-Jul-2006
Ecuador	Prevención contra el VIH-SIDA en la Poblaciones Afro-Ecuatorianas Vulnerables	EC-T1054	21-Jul-2006

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

Corporación Andina de Fomento

La CAF en Ecuador: presencia sólida y permanente

En el transcurso de la gestión 2005, las aprobaciones totales a favor de Ecuador alcanzaron un monto de USD\$ 815 millones, cifra que representa un 17% del total del año, y los desembolsos ascendieron a USD\$ 340 millones (15% del total). Al cierre del ejercicio, la cartera total* alcanzó a USD\$ 1.231 millones, equivalentes a un 15% del total.

Del conjunto de operaciones aprobadas, se asignaron USD\$ 559 millones para aquéllas con riesgo soberano, entre las que destacan la atención al desarrollo de infraestructura relacionada con el sector transporte y vialidad, y la mejora en la dotación del servicio de energía en varias poblaciones, a fin de contribuir con la productividad y competitividad del país. En lo que respecta a iniciativas con riesgo no soberano, se asignaron recursos por USD\$ 256 millones para proyectos corporativos, entidades microfinancieras y líneas de crédito a instituciones bancarias que canalizan estos recursos hacia la pequeña y mediana empresa.

Cabe señalar que un 44% de lo aprobado (USD\$ 357 millones) se orientó al área de *infraestructura económica*, a través de la canalización de recursos para importantes obras de conservación y mejoramiento de la infraestructura de transporte, vialidad y energía. Así, se destinaron USD\$ 107 millones para mejorar tanto la cobertura del servicio como la conectividad en el transporte urbano de varias ciudades, lo que se traducirá en ahorros en costo y tiempo de movilización, aunados a una mejora importante en la eficiencia del sistema.

A nivel de infraestructura energética, el gobierno ecuatoriano recibió un préstamo de USD\$ 250 millones para financiar actividades destinadas a incrementar la eficiencia, sostenibilidad financiera y competitividad de las empresas eléctricas de las distintas regiones del país. Este programa incluye apoyo para reformas en el sector eléctrico, con el objeto de ampliar la capacidad de generación de electricidad a menores costos, así como para el fortalecimiento financiero de las empresas de distribución de energía. En este aspecto, se están posibilitando las mejoras necesarias para atraer nuevas inversiones en el sector que contribuyan a satisfacer una demanda interna que se ha incrementado últimamente. Para esto, es necesario estabilizar el flujo de obligaciones financieras entre distribuidoras y generadoras, así como realizar inversiones estratégicas orientadas al reemplazo de equipos que permitan reducir las pérdidas técnicas con el fin de disminuir los costos de gestión y generación de energía. Todo ello repercutirá en una mayor confiabilidad del servicio de abastecimiento eléctrico para la población y en una gradual reducción de los costos, fortaleciendo así la competitividad y el desarrollo nacional.

En el área de *desarrollo social*, la CAF aportó recursos por un total de USD\$ 202 millones para diversos proyectos destinados a contribuir con la ejecución de programas sociales prioritarios en el país y, por ende, con el desarrollo humano y la reducción de la pobreza. Los mismos se destinaron al apalancamiento de iniciativas en el desarrollo de la agenda social en el Ecuador y al logro de los objetivos trazados en el marco del cumplimiento de las Metas del Milenio, buscando inducir la eficiencia en la ejecución de estos

programas para asegurar la efectividad en sus resultados y una mayor equidad de la inversión social. Es importante anotar que gran parte de los recursos se utilizarán para incrementar la cobertura, mejorar la calidad y alcanzar la sostenibilidad en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento en distintas localidades del país, además de incorporar al riego ciertas extensiones de tierra en beneficio de pequeños productores y floricultores. Igualmente, se aprobaron recursos para apoyar la mejora de la calidad del servicio educativo público en centros de educación básica ubicados en zonas rurales.

En el ámbito de *competitividad, sectores productivos y MIPyME*, se aprobaron operaciones por USD\$ 170 millones para el financiamiento de proyectos de inversión, capital de trabajo y líneas de comercio, entre los que destacan varios préstamos corporativos a distintos grupos empresariales del país, así como la asignación de recursos para las instituciones microfinancieras reguladas.

Adicionalmente, en el área *sistemas financieros y mercados de capitales* se aprobaron USD\$ 85 millones en líneas de crédito para financiar operaciones a través de las instituciones integrantes del sistema y que se destinan preferentemente al sector de la pequeña y mediana empresa.

Otras contribuciones al desarrollo sostenible de Ecuador

A través de los Fondos de Asistencia Técnica y Desarrollo Humano y el Fondo Especial para Ecuador de la CAF, durante 2005 se aprobaron operaciones de cooperación técnica por aproximadamente USD\$ 2 millones, las mismas que estuvieron focalizadas en las áreas de *competitividad, gobernabilidad y desarrollo social y comunitario*, principalmente.

En el área de *gobernabilidad* destaca la realización del Encuentro Regional de Procuradores sobre Estado Moderno: Integración y Seguridad Jurídica, la IV versión del Programa Gobernabilidad y Gerencia Política ejecutado conjuntamente con la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y la Universidad Católica de Guayaquil, así como la continuación del Programa Municipios Eficientes y Transparentes (MuNet).

En el ámbito de *competitividad* se iniciaron tres proyectos de fortalecimiento de clusters. El proyecto de calzado y marroquinería en las provincias de Azuay está dirigido a fortalecer las capacidades productivas y comerciales de las PyME de este sector para mejorar el acceso a mercados internacionales. Los proyectos de mejoramiento de productividad, referenciación competitiva y fortalecimiento de esquemas asociativos de los sectores de industria metalmecánica en carrocería de la provincia del Tungurahua y maderero de Pichincha tienen como propósito desarrollar en los empresarios la cultura de la productividad y construir capacidades al interior de cada una de las empresas.

En el ámbito del *desarrollo cultural y comunitario* se continuó el apoyo a iniciativas cuyo objeto central es el fortalecimiento de capacidades, capital y responsabilidad sociales. Destaca el fortalecimiento del programa musical orquestal y coral, para lo cual, conjuntamente con Fe y Alegría, se vincularon al proceso de formación coral niños y maestros de la zona de Solanda, aledaña a Quito. Así mismo, se inició la ejecución de la segunda fase de la instrucción deportiva, iniciativa que se gestiona con Banco Solidario, ampliando la acción a seis escuelas deportivas en diferentes regiones del país. En gestión productiva y de servicios públicos destacan la segunda fase del proyecto Randimpak, con

el Fondo Ecuatoriano Canadiense y FUNDAMYF, las alianzas con REPSOL YPF Ecuador, en cofinanciamiento de tres proyectos: con la Casa Campesina de Cayambe, el Fondo Ecuatoriano de Progreso Popular, en el Cantón de Pedro Carbo, y con la Corporación de Viviendas del Hogar de Cristo, las cuales promueven la gestión microempresarial, organización comunitaria y acceso a crédito a familias pobres de distintas localidades en el país.

Por último, en turismo comunitario, se continúa el apoyo a un proyecto, desarrollado conjuntamente con la Fundación ESQUEL, cuya finalidad es generar alternativas de ingreso y de empleo a poblaciones mayoritariamente indígenas, en línea con el Plan Nacional de Turismo ecuatoriano.

Cuadro 7.- Convenios de Ecuador con la CAF

Año	Cuenta de Recursos General		Reducción de Pobreza y Facilidad de Crecimiento / Cambio Estructural Facilidad de Ajuste Ajuste Estructural Facilidad /Fondo Fiduciario				Total		
	Compras		Gastos	Prestamos		Intereses	Reembolsos de Compras		Gastos
	Desemb.	Desemp.	Pagos	Desemb.	Desemp.	Pagos	Desemb.	Desemp.	Intereses Pagado
2006	0	32,098,000	1,480,07	0	0	0	0	32,098,00	1,480,07
2005	0	132,017,75	4,645,23	0	0	0	0	132,017,75	4,645,232
2004	0	75,571,000	5,991,93	0	0	0	0	75,571,00	5,991,93
2003	60,400,00	24,793,25	5,724,88	0	0	0	60,400,00	24,793,25	5,724,88
2002	75,584,00	0	6,184,01	0	0	0	75,584,00	0	6,184,01
2001	37,800,00	0	5,878,32	0	0	0	37,800,00	0	5,878,32
2000	113,346,00	0	2,729,92	0	0	0	113,346,00	0	2,729,92
1999	0	49,450,000	1,374,36	0	0	0	0	49,450,00	1,374,367
1998	0	49,450,000	3,919,10	0	0	0	0	49,450,000	3,919,100
1997	0	1,962,500	4,596,41	0	0	0	0	1,962,500	4,596,417
1996	0	15,822,917	4,994,00	0	0	0	0	15,822,917	4,994,007
1995	0	19,041,254	6,490,98	0	0	0	0	19,041,254	6,490,982
1994	98,900,000	14,940,830	2,371,58	0	0	0	98,900,000	14,940,830	2,371,587
1993	0	20,841,664	4,669,57	0	0	0	0	20,841,664	4,669,570
1992	0	54,921,251	8,122,89	0	0	0	0	54,921,251	8,122,894
1991	18,562,500	77,036,456	14,626,2	0	0	0	18,562,500	77,036,456	14,626,25
1990	23,550,000	84,773,014	21,850,4	0	0	0	23,550,000	84,773,014	21,850,40
1989	15,700,000	69,155,822	23,981,3	0	0	0	15,700,000	69,155,822	23,981,33
1988	57,770,000	102,264,77	23,784,8	0	0	0	57,770,000	102,264,77	23,784,81
1987	37,700,000	90,203,552	25,397,9	0	0	0	37,700,000	90,203,552	25,397,92
1986	75,900,000	5,518,466	24,356,5	0	0	0	75,900,000	5,518,466	24,356,57
1985	84,400,000	0	20,297,3	0	0	0	84,400,000	0	20,297,34
1984	39,375,000	0	10,907,4	0	0	0	39,375,000	0	10,907

Fuente: Pagina Web Corporación Andina de Fomento

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.-

El convenio constitutivo del fondo monetario internacional fue adoptado en la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods, New Hampshire, por lo que es conocido también como los acuerdos de Bretton Woods, el 22 de julio de 1944.

Entró en vigor el 27 de diciembre de 1945. Conforme a la primera enmienda, que entró en vigor el 28 de julio de 1969, incorpora las modificaciones consignadas en la resolución no. 23-5 de la junta de gobernadores, aprobada el 31 de mayo de 1968; conforme a la segunda enmienda, que entró en vigor el 1 de abril de 1978, incorpora las modificaciones consignadas en la resolución no. 31-4 de la junta de gobernadores, aprobada el 30 de abril de 1976; conforme a la tercera enmienda, que entró en vigor el 11 de noviembre de 1992, incorpora las modificaciones consignadas en la resolución No. 45-3 de la junta de gobernadores.

El FMI evalúa por lo general una vez al año la política cambiaria de los países miembros en el marco de un análisis global de la situación económica general mediante las consultas.

La supervisión se basa en la convicción de que unas políticas económicas nacionales firmes y coherentes llevarán a la estabilidad cambiaria y a una creciente y próspera economía mundial.

Además, el FMI realiza una labor de supervisión multilateral, cuyos resultados se resumen en las publicaciones perspectivas de la economía mundial (bianual) y en el reporte de estabilidad financiera global (trimestral).

Asistencia financiera.

El FMI otorga créditos y préstamos a sus países miembros con problemas de balanza de pagos en respaldo de políticas de ajuste y reforma.

Al 31 de enero de 2003, el FMI mantenía créditos y préstamos pendientes de reembolso a favor de 89 países por un monto total de aproximadamente \$96.000 millones.

El FMI pone sus recursos financieros a disposición de los países miembros a través de diversos servicios financieros (programas de préstamo). Además de sus servicios ordinarios (acuerdos de derecho de giro, servicio ampliado del FMI, servicio de complementación de reservas, líneas de crédito contingente y servicio de financiamiento compensatorio), el FMI también brinda asistencia en condiciones concesionarias en virtud de su servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) y alivio de la deuda a través de la iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME).

CAPÍTULO III

SISTEMAS INTEGRADOS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA Y EN EL ECUADOR

3 Metodología para la aplicación del sistema integral de administración financiera pública.

Los sistemas integrados de administración financiera engloban la totalidad de los ingresos y gastos de una entidad pública. Están conformadas por las áreas de presupuesto, tesorería, endeudamiento público y contabilidad, las que se encargan de procesar e informar sobre la gestión de los recursos financieros, así como proporcionar el flujo de información correspondiente.

Tienen como objetivo:

- a. Descentralizar la información sobre la ejecución financiera y presupuestaria para las entidades del sector público;
- b. Tratar a la información con un enfoque gerencial; y,
- c. Liberar a los usuarios de las limitaciones creadas por el sistema de administración de fondos existente.

El modelo financiero se combina con una base de datos única, soportada por tecnología informática, que permite procesar el ingreso y salida de información, así como el control de flujo del gasto en tiempo real, lo que permite llevar la contabilidad en línea. Esta base de datos centralizada es compartida por todos los usuarios, de manera que una transacción o evento ingresa una sola vez al sistema desde su punto de origen. En la mayoría de sistemas incluido el ecuatoriano el eje de la información financiera es la contabilidad.

El objetivo de este capítulo es analizar los varios modelos que han sido aplicados en los diferentes países de América Latina, el objetivo de este ítem es poder analizar cada uno de estos, recalcando su trayectoria, metodología y enfoque.

De la misma manera en el punto 3.3 me enfocare en cada uno de los sistemas que integran el actual modelo de finanzas públicas del Ecuador, para poder determinar al final de este capítulo cuál es modelo que mayores ventajas ofrece para el correcto manejo del sistema financiero de nuestro país.

3.1 Experiencias en América Latina del modelo

Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

“SIAF” son las siglas que se refieren al “Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado” el cuál es aplicado en Colombia, Perú y Chile.

Su aplicación es casi idéntica con pequeñas variaciones en los códigos aplicados y el ámbito de cobertura.

El SIAF es un Sistema de Ejecución, no de Formulación Presupuestal ni de Asignaciones (Trimestral y Mensual). Sí se toma como referencia estricta el Marco Presupuestal y sus Tablas.

El SIAF ha sido diseñado como una herramienta muy ligada a la Gestión Financiera del Tesoro Público en su relación con las denominadas Unidades Ejecutoras (UEs).

El registro, al nivel de las UEs, está organizado en 2 partes:

- * Registro Administrativo (Fases Compromiso, Devengado, Girado) y
- * Registro Contable (contabilización de las Fases así como Notas Contables).

El Registro Contable requiere que, previamente, se haya realizado el Registro Administrativo. Puede realizarse inmediatamente después de cada Fase, pero no es requisito para el registro de la Fase siguiente.

A diferencia de otros sistemas, la contabilización no está completamente automatizada. Esto, que podría ser una desventaja, ha facilitado la implantación pues el Contador participa en el proceso.

Para la década de los 90 este sistema fue implantando en los diferentes países ya mencionados el cual rediseño el sistema de manejo estatal, con un enfoque descentralizado.

Actualmente incluye a todos los organismos de la Administración Central y en proceso de expansión en las Entidades Descentralizadas.

El SIAF se aplica como un modelo de Gestión Financiera Pública desarrollado bajo la teoría general de sistemas y el concepto de sistemas integrados de administración de recursos del Estado basado en principios de centralización normativa y descentralización operativa buscando como principios básicos el ahorro la eficiencia y la transparencia en la obtención y empleo de los recursos humanos, materiales y financieros; desarrollar sistemas que generen información oportuna y confiable sobre las operaciones; fomentar la utilización de técnicas modernas para la investigación y la gestión financiera; y, emplear a personal idóneo en administración financiera y promover su especialización y actualización.

El SIAF se ha constituido en un Sistema Oficial de registro de las operaciones de Gasto e Ingreso de las UEs, sustituyendo diversos registros y reportes.

Cada mes las UEs reciben, a través del SIAF, su Calendario de Compromisos.

Las UEs registran en el SIAF sus operaciones de gastos e ingresos, información que luego es transmitida al Ministerio de Economía y Finanzas o al organismo que haga las veces de este para su verificación y aprobación.

En el Ciclo de Gasto las UEs registran sus operaciones (expedientes), cada una de las cuales incluye las Fases de Compromiso, Devengado y Girado.

- * El registro del Compromiso implica el uso de un Clasificador de Gasto a el que especifica, una Fuente de Financiamiento y la Meta correspondiente asociada a ese gasto. El sistema verificará si esa operación está acorde y se ha aplicado el criterio de techo presupuestal. La UE sólo puede comprometer dentro del mes de vigencia del Calendario.

- * El registro del Devengado está asociado a la verificación del cumplimiento de la obligación por parte del proveedor, esto es la entrega de bienes. Esta fase requiere un Compromiso previo que a su vez establece techos y otros criterios. El Devengado puede darse en el mismo mes o en otro posterior al registro del Compromiso.

- * El registro del Girado requiere no sólo un Devengado previo (que a su vez establece techos) sino la correspondiente Autorización de Giro, que aplica el criterio de Mejor Fecha. El Girado puede darse en el mismo mes o en otro posterior al registro del Devengado.

- * Se emite la Autorización de Pago de los Girados (cheques, cartas órdenes) de las UEs, transmitiéndose al Banco Central, quien actualiza sus archivos con cada lote enviado, atendiendo a los beneficiarios de los Girados.

- * El registro de la Fase Pagado en la UE es procesado automáticamente por el Sistema, con la información de los cheques y cartas órdenes pagados remitida por el Banco Central.

En el Ciclo de Ingreso, las UEs registran las Fases de Determinado y Recaudado.

Las operaciones de gastos, ingresos y otras, complementarias, son contabilizadas utilizando la Tabla de Operaciones (TO SIAF), matriz que relaciona los Clasificadores Presupuestales con los Cuentas del Plan Contable Gubernamental. Estos registros son procesados por el Sistema, permitiendo la obtención de los Estados Financieros y Presupuestarios exigidos por el Ente Rector la Contraloría o la que haga las veces de esta en el marco de la elaboración de la Cuenta General de la República.

Ámbito de Aplicación

- * Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, sus reparticiones y dependencias
- * Banca Central del Estado
- * Gobiernos Departamentales
- * Entes autónomos
- * Entidades públicas de seguridad social, empresas públicas, empresas mixtas y entidades financieras oficiales
- * Universidades Nacionales
- * Consejo de la Magistratura
- * Ministerio Público
- * Justicia Electoral
- * Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados
- * Defensoría del Pueblo
- * Contraloría General de la República

Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI)

Otro modelo financiero utilizado es el Sistema que maneja actualmente el Salvador que es el Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI).

La aplicación del SAFI se concretiza mediante los Subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Inversión y Crédito Público y el de Contabilidad Gubernamental, basados en la característica básica de centralización normativa y descentralización operativa; excepto para las decisiones y operaciones referidas al endeudamiento público, que están supeditadas a procesos centralizados de autorización, negociación, contratación y legalización.

Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF-SAG)

El Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF – SAG) es el modelo manejado en la actualidad por Guatemala pero mas que nada he querido hacer un analices de este ya que e visto conveniente el plantear un modelo que fue discutido durante el anterior periodo presidencial para ser implantado en nuestro país en sustitución del actual sistema que se maneja que es el SIGEF.

El actual proceso de reforma del Estado en Guatemala se basa en un cambio en la filosofía del manejo de la administración pública, ya que no se trata de la simple implantación de sistemas computarizados y de procedimientos administrativos para hacer más eficiente la actual administración.

El SIAF-SAG está diseñado como un instrumento de apoyo al proceso de descentralización, organizando los sistemas y procedimientos sobre la base de que la comunidad, requiere bienes y servicios públicos en las mejores condiciones de cantidad, calidad y al menor costo.

Sistema de Administración Financiera (SAF)

En Argentina por su parte se maneja el Sistema de Administración Financiera (SAF) el cuál es producto de la crisis estructural de la economía argentina en los últimos años, lo cuál provoco la caída del producto interno bruto por habitante - que en la década de los 80 fue del 18,9 % - y en el dramático fenómeno hiperinflacionario de junio y julio de 1989. Esta crisis reconoce como una de sus causas, tal vez la más importante, la magnitud y persistencia del déficit fiscal y cuasifiscal, que fue acompañado por una paralela pérdida de eficiencia y prestigio de la administración pública en general.

Para revertir esa crisis estructural, el Gobierno encabezado por el Dr. Carlos Saúl Menem se fijó el objetivo de lograr, en un marco de estabilidad, un crecimiento económico sostenido, que genere la mayor cantidad de empleo posible y aumente rápidamente la calidad de vida de la población.

Las principales políticas económicas aprobadas fueron:

- * Libertad y competencia en el mercado de bienes y servicios.
- * Libertad en el mercado de divisas.
- * Libertad para el comercio exterior.
- * Flexibilidad del mercado laboral.
- * Desregulación global de las actividades económicas.
- * Ajuste y saneamiento fiscal.

Específicamente, el programa de ajuste y saneamiento fiscal que se está ejecutando desde febrero de 1991, ha buscado como propósitos fundamentales los siguientes:

- * Reimplantación de la "cultura presupuestaria".
- * Incremento de la recaudación fiscal, mediante la simplificación impositiva y el mejoramiento de la administración tributaria.
- * Reducción y reestructuración del gasto público e incremento de la eficacia de su impacto.
- * Equilibrio de las cuentas fiscales.
- * Reestructuración de los pasivos públicos, mediante su refinanciamiento acorde con las disponibilidades de pago del Estado.
- * Reorganización de la Administración Financiera del Gobierno para que opere en condiciones de ahorro, eficiencia y eficacia.

Este programa de ajuste y saneamiento ha logrado ya importantes éxitos en todas las áreas.

El programa está interrelacionado con la reforma del estado que está ejecutando el Gobierno Nacional, con el objeto de adaptar a este al nuevo rol que las autoridades públicas y la sociedad argentina le han fijado. La reforma del Estado y las políticas económicas aplicadas han permitido una real disminución del gasto y un incremento de la productividad pública, que permite

señalar que, por primera vez en los últimos tiempos el ajuste fiscal no constituye un fin en si mismo.

Para poder comenzar a construir una Administración Financiera del Estado con las características señaladas se diseñó un sistema acorde a estas necesidades el cuál tiene por objeto mostrar el contenido del concepto "Administración Financiera Gubernamental", los sistemas que componen este conjunto, el enfoque metodológico básico de los diseños a desarrollar y, para cada sistema, los aspectos conceptuales del mismo.

Cuadro 8.- RESUMEN DE LOS SISTEMAS FINANCIEROS LATINOAMERICANOS ANALIZADOS

Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) Colombia – Perú – Chile	Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) El Salvador	Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF-SAG) Guatemala	Sistema de Administración Financiera (SAF) Argentina
Registro Administrativo Fases <ul style="list-style-type: none"> ➤ Compromiso, ➤ Devengado, ➤ Girado Registro Contable (Contabilización de las Fases así como Notas Contables).	Se basa en la característica básica de centralización normativa y descentralización operativa; excepto para las decisiones y operaciones referidas al endeudamiento público, que están supeditadas a procesos centralizados de autorización, negociación, contratación y legalización.	Está diseñado como un instrumento de apoyo al proceso de descentralización, organizando los sistemas y procedimientos sobre la base de que la comunidad, requiere bienes y servicios públicos en las mejores condiciones de cantidad, calidad y al menor costo.	Se propone lograr, en un marco de estabilidad, un crecimiento económico sostenido, que genere la mayor cantidad de empleo posible y aumente rápidamente la calidad de vida de la población.

Fuente: Ministerios de Finanzas y Economía de los países analizados
Elaboración: Luis Castillo

3.2 Marco Conceptual

En forma simple y esquemática, puede mencionarse que existen tres visiones o marcos conceptuales de lo que se entiende por administración financiera pública; ello determina tres características o métodos diferentes para encarar su proceso de reforma.

La primera considera que el sistema de tesorería es el eje de la administración financiera y, por tanto, que su reforma consiste, básicamente, en una profunda transformación de dicho sistema, al cual le asigna la responsabilidad de ejercer la gerencia financiera del sector público programando y administrando los flujos financieros del sector público. Esta concepción no desconoce las interrelaciones que existen entre los diversos sistemas que conforman la administración financiera, pero prioriza como sistema central al de tesorería.

La segunda visión centra su imagen-objetivo en el funcionamiento de un sistema integrado de información financiera, que haciendo pivote en el sistema contable, posibilite a los niveles políticos y gerenciales del sector público disponer de información útil para la toma de decisiones sobre la asignación y uso eficiente y eficaz de los recursos públicos. En este caso el eje de la administración financiera y de su reforma es el sistema contable.

Por último, la tercera comprende a las otras dos visiones y parte de la concepción que la administración financiera está conformada por un conjunto de sistemas interrelacionados, cuya operatividad implica la instrumentación de un nuevo modelo de gestión.

Mediante este punto se explicara como se han aplicado los diferentes modelos de gestión en cada uno de sus países.

3.2.1 Metodología de sistema integral de administración financiera pública para América Latina

Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

El SIAF en si busca registrar “Todos los gastos que hace el Estado” sin embargo, pero hasta la actualidad ciertos países reconocen que no cubre todos estos gastos. Para el momento registra todos los gastos del sector público nacional lo que incluye a los ministerios, los organismos públicos nacionales, el Congreso, el Poder Judicial, la Fiscalía, la Defensoría, etc., y todos los gastos de sector público regional: es decir los gobiernos regionales y los organismos a su cargo.

Y, de manera creciente, se está incorporando al SIAF el gasto de los gobiernos locales. Ya se han incorporado los que manejan más recursos y el resto está en camino. Sin embargo, incluso para esos municipios que “aun no están en el SIAF” ya se está registrando información importante como: las transferencias que hace el gobierno nacional a todos los gobiernos locales por diversos conceptos que van por ejemplo desde el impuesto de promoción municipal, pasando por el Canon, hasta el vaso de leche.

Es importante señalar que cada gasto se registra también un conjunto de otros datos o información adicional que nos permite saber para cada caso:

- * Cuándo se hizo
- * A quién se le pago
- * Por qué concepto
- * Quién realizó el gasto
- * Dónde se hizo el gasto
- * Con qué plata se pago
- * A qué actividad o proyecto corresponde el gasto

Hasta acá podríamos decir que el SIAF es muy parecido a un sistema contable pero este sistema va más allá. Por ejemplo, permite:

- * Tener un registro del presupuesto de cada institución pública de forma tal que podemos cotejar el gasto contra el presupuesto.
- * Registrar las “metas físicas” de las actividades o proyectos es decir, ¿qué se quiere lograr con dichas actividades?, lo que nos da información que complementada con otras permite ver la utilidad del gasto y la efectividad del mismo.
- * Registrar todos los pasos previos a la realización de cada gasto de forma tal que no se asuman compromisos que no están presupuestados o para los cuales aun no se cuenta con los recursos financieros.
- * Está conectado con el Banco Central y permite que los “cheques SIAF” nunca reboten pues a la hora de hacer el pago, éste ya está respaldado por los recursos respectivos y el Banco está informado de ello.

Con toda esta información se arma la gran base de datos del SIAF que día a día recibe más información.

Ámbitos del Sistema

Podemos decir que el Sistema tiene 2 ámbitos claramente definidos, a saber:

1) Registro Único:

El concepto de Registro Único está relacionado con la simplificación del registro de las UEs de todas sus operaciones de gastos e ingresos y el envío de información a los Órganos Rectores:

- * Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP),
- * Dirección General de Tesoro Público (DGTP); y
- * Contaduría Pública de la Nación (CPN).

2) Gestión de Pagaduría:

Las UEs sólo pueden registrar sus Girados en el SIAF cuando han recibido las Autorizaciones de Giro de parte del Tesoro Público. En base a estos Girados la DGTP emite las Autorizaciones de Pago, las que son transmitidas al Banco de la Nación (BN), cuyas oficinas a nivel nacional pagan sólo aquellos cheques o cartas órdenes cargadas en su Sistema, afectando recién en ese momento la cuenta principal del Tesoro Público.⁵⁸

En verdad, más allá que luego tenga que intervenir el Tesoro Público para la Autorización de Pago, el Girado registrado por la UE termina en el BN, por lo que podríamos decir que los equipos SIAF que operan en las UEs son como terminales del Tesoro Público para realizar el proceso de Pago a través del BN.

Productos del Sistema

- * Mejora en la Gestión Financiera del Tesoro Público.
- * Base de Datos con información oportuna, confiable y con cobertura adecuada.
- * Monitoreo por los Sectores y Pliegos de la Ejecución del Presupuesto.

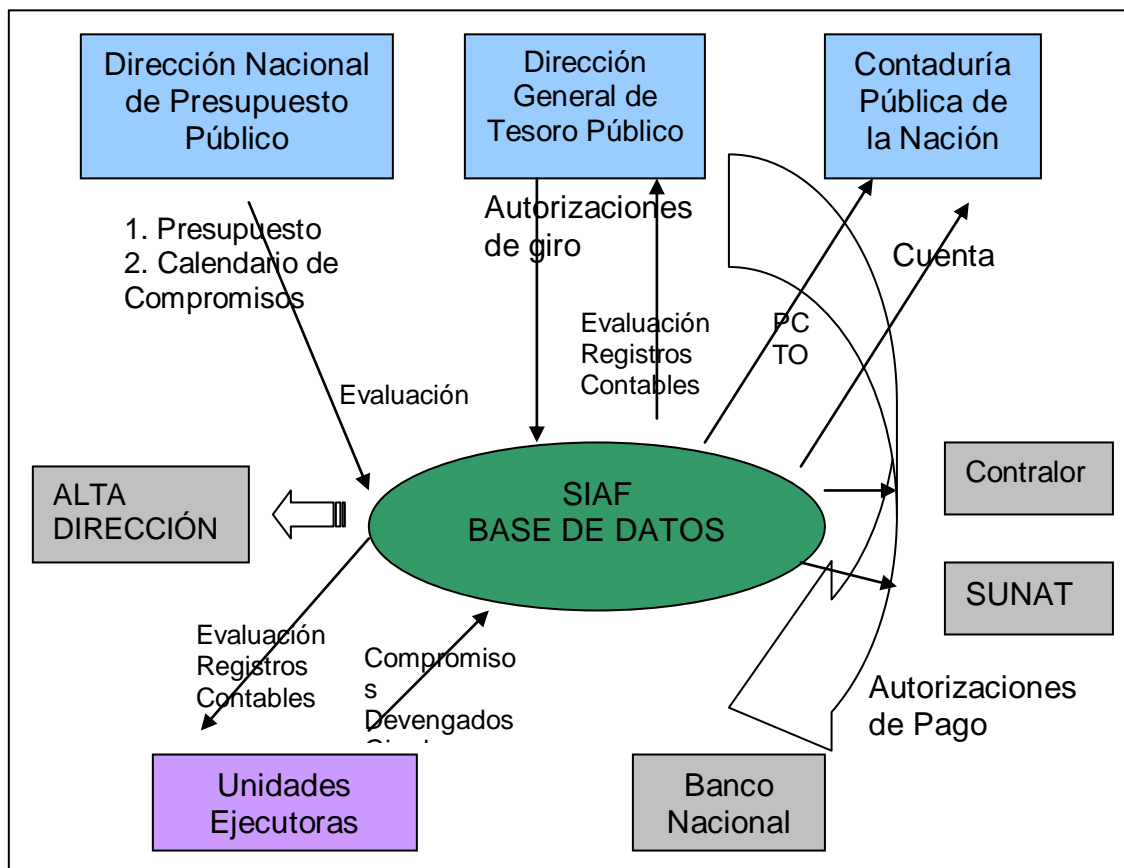
Flujo de Información

Las entidades del Sector Público pueden consultar los datos registrados en la Base de Datos Central del SIAF, esto según su área de responsabilidad y nivel de acceso:

- * Organismos Rectores
- * Organismos Sectoriales y Pliegos.
- * Otras instituciones usuarias de la información

⁵⁸ Sólo para las operaciones financiadas con recursos de Tesoro Público

GRÁFICO 12.- Manejo del SIAF



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de Perú

Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI)

El Sistema de Administración Financiera Integrado es el conjunto de principios, normas, organización y procedimientos de Presupuesto, Tesorería, Inversión, Crédito Público y Contabilidad Gubernamental, los cuales sistematizan la captación, asignación y empleo de los recursos públicos tendientes a lograr eficacia, eficiencia y economía en el uso de los mismos.

Los Principales objetivos del SAFI son:

- a) "Establecer los mecanismos de coordinación de la administración financiera entre las entidades e instituciones del sector público, para implantar los criterios de economía, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.
- b) Fijar la organización estructural y funcional de las actividades financieras en las entidades administrativas;
- c) Establecer procedimientos para generar, registrar y proporcionar información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable, para la toma de decisiones y

para la evaluación de la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;

d) Establecer como responsabilidad propia de la dirección superior de cada entidad del sector público la implantación, mantenimiento, actualización y supervisión de los elementos competentes del sistema de administración financiera integrado; y,

e) Establecer los requerimientos de participación activa y coordinada de las autoridades y las unidades ejecutoras del sector público en los diversos procesos administrativos derivados de la ejecución del SAFI.”⁵⁹

Este se enfoca en 3 partes el subsistema de presupuesto, de tesorería, de inversión y crédito público, de contabilidad gubernamental.

Subsistema de Presupuesto

Por su propia naturaleza, el presupuesto tiene un contenido y forma de programación. Es decir se deben expresar con claridad los objetivos seleccionados, las acciones necesarias para alcanzarlas, los recursos estimados expresado en unidades respectivas y traducirlos a variables monetarias, lo que origina la necesidad de asignaciones presupuestarias.

Gestión Presupuestaria

La Gestión Presupuestaria de las Instituciones del Sector Público comprende las actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto. La Dirección General del Presupuesto es responsable en el nivel central de los trámites relacionados con el proceso presupuestario y en el nivel institucional serán responsables de las Áreas de Presupuesto de las Unidades Financieras Institucionales. Las instituciones deberán desarrollar la gestión presupuestaria en tres grandes procesos:

a) La asignación de recursos a través de la elaboración del proyecto de presupuesto y sus sucesivos reajustes;

b) La ejecución presupuestaria, a través de la toma de decisiones en forma directa para aplicación de los recursos en la obtención de los resultados.

c) El seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria como la actividad de acompañamiento e información de los resultados para ser analizados, y en caso de existir desviaciones, aplicar medidas correctivas y actualizar el contenido del presupuesto.

⁵⁹ Ley Orgánica de Administración Financiera, El Salvador

NORMAS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL E INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES.

PRESUPUESTO DE EGRESOS

El Presupuesto de Gestión del Gobierno Central e Instituciones Descentralizadas comprenderá a los organismos del Gobierno Central y a los organismos descentralizados no empresariales.

Dado que las características de administración y de operación de los organismos del Gobierno Central e Instituciones Descentralizadas son similares, su tratamiento presupuestario en cuanto a método y operación serán semejantes.

Las instituciones del Gobierno Central y Descentralizadas no Empresariales, definirán su presupuesto a través de unidades presupuestarias, de la manera siguiente:

Unidad Presupuestaria de Dirección y Administración Institucional.

En esta unidad se integrarán las acciones de dirección superior a cargo de las autoridades máximas de las instituciones, así como las áreas de asesoría, capacitación, información y administración de carácter institucional. Constituyen los servicios de apoyo y asesoría necesarios para el adecuado funcionamiento institucional.

Unidades Presupuestarias de Gestión Operativa.

Constituirán el centro de asignación de recursos y de ejecución, seguimiento y evaluación de los resultados presupuestarios. Se conformarán sobre la base de la responsabilidad final en la prestación de un servicio público de las dependencias de las instituciones que tienen por mandato expreso.

Cada Unidad Presupuestaria de Gestión Operativa deberá formular su Plan Anual de Trabajo, basado en Líneas de Trabajo, que constituirán los elementos básicos del mismo y en las cuales se expresará en forma sintética lo siguiente:

- * Síntesis de la Problemática.
- * Estrategia de Solución al Problema.
- * Determinación de los Recursos Necesarios para el Presupuesto del Año Objetivo.
- * Calendarización de la Ejecución Física y Financiera del Plan de Trabajo.
 - Por Fases del Proceso de la Gestión
 - Por Distribución Geográfica de la Gestión.
 - Por División de Servicios Complejos.

PRESUPUESTO DE INGRESOS.

Representará la integración de todos los ingresos que se estima recolectar para un ejercicio presupuestario a través de las distintas unidades responsables de la administración, recolección y fiscalización del todo tipo de ingresos del Gobierno Central e Instituciones Descentralizadas. Este presupuesto expresará el esfuerzo que hace el gobierno para dar cobertura a todos sus gastos; por lo tanto, las estimaciones de estos ingresos constituirán metas de recolección o desembolsos, debidamente sustentados.

El Presupuesto de Ingresos del Sector Público no Financiero, comprenderá los siguientes recursos:

- * Los Ingresos Tributarios y no Tributarios, que se estimen percibir durante el ejercicio financiero fiscal, por las entidades facultadas para recaudar recursos financieros.
- * Los ingresos propios a cargo de las Instituciones Descentralizadas y que son generados por la aplicación de tasas, tarifas y ventas de bienes y servicios prestados, incluyendo aquellos que se generen por actividades distintas a la propia razón de ser institucional.
- * Los ingresos generados por las operaciones de las Empresas Públicas no Financieras.
- * Los recursos provenientes de la gestión de crédito público y donaciones, que sirven para completar el financiamiento del Presupuesto. Las fuentes financieras comprenderán la captación de flujos financieros provenientes de las operaciones de endeudamiento interno y externo. Las estimaciones para dicha captación se efectuarán en base a operaciones debidamente concertadas y aprobadas.

La consolidación del Presupuesto de Ingresos se hará en el Ministerio de Hacienda y se aprobará en forma conjunta con el Presupuesto de Egresos del Gobierno Central e Instituciones Descentralizadas.

Cada institución al formular su proyecto de presupuesto, deberá indicar en cada unidad presupuestaria, las Fuentes de Financiamiento de la manera siguiente:

- * Ingresos del Fondo General
- * Ingresos Propios
- * Donaciones
- * Préstamos Internos y Externos

En el caso de los recursos provenientes del Fondo General, serán compatibilizados por el Ministerio de Hacienda y cada una de las unidades primarias de organización en cuanto a su monto y calendarización anuales.

Para ejecutar esta compatibilización será necesario que las entidades del Sector Público elaboren estimaciones de los ingresos a su cargo y las hagan del conocimiento del Ministerio de Hacienda en forma oportuna.

Para la estimación de los ingresos, las instituciones deberán considerar los siguientes aspectos:

- * Conocimiento de las distintas fuentes de recursos que van a financiar al presupuesto institucional, tales como: venta de bienes y servicios, ingresos financieros y otras transferencias corrientes, venta de activos fijos, transferencias de capital, recuperación de inversiones financieras, endeudamiento público, donaciones, etc.
- * Recopilación de datos estadísticos sobre el comportamiento de las fuentes de recursos mencionados anteriormente, durante el ejercicio

cerrado contablemente, evaluando su rendimiento con relación al cumplimiento de metas y objetivos de las políticas institucionales.

- * Identificación de los períodos de estacionalidad de los ingresos
- * Definición de ciertas variables específicas que pueden afectar la evolución de los rubros a proyectar en el año objetivo, por ejemplo, cual es el bien a vender o servicio a prestar, así como los precios o tarifas de venta.
- * Establecimiento de políticas o normas institucionales para la generación de recursos en el año objetivo, las cuales pueden estar referidas a la aplicación de nuevas tarifas, prestación de nuevos servicios, modificaciones al aporte y contribuciones a la seguridad social, etc.

NORMAS DEL PRESUPUESTO DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR PÚBLICO.

El Presupuesto de las Empresas del Sector Público deberá constituirse en un instrumento “útil” para la propia gestión de la empresa; en ese sentido, deberá representar al Plan Integral de Trabajo que tiene la empresa para el ejercicio fiscal; por lo tanto, la elaboración del presupuesto deberá utilizar metodologías idóneas para el manejo de la propia empresa.

Estructura del Presupuesto de Gestión Empresarial.

El Presupuesto de la Gestión Empresarial del Sector Público se formulará en base a una metodología homogénea y uniforme que será de aplicación tanto a las empresas productoras de bienes como las que prestan servicios. Comprenderá cinco Presupuestos que reflejan la totalidad de las operaciones de la empresa, cada uno de los cuales podrá evaluarse por separado, así como en relación con los otros y en general a los resultados de la empresa.

a) Presupuesto de Resultados Operativos.

El resultado financiero de tipo operativo de las empresas, será el resultado de la comparación de los ingresos por ventas menos los Costos de Producción y Gastos de Venta. Este proceso operativo es el que deberá ser expresado presupuestariamente por las empresas públicas en tres unidades presupuestarias de: Comercialización, Producción y Resultados Operativos.

Unidad Presupuestaria de Comercialización

En esta unidad deberá plasmarse el monto de ingresos que se proyecta recolectar a través de la ventas de los productos o servicios, lo que constituirá los flujos financieros o fuentes de recursos, que son básicas para la cobertura de los costos de producción y la obtención del margen de beneficio previsto en los precios y tarifas.

Unidad Presupuestaria de Producción

En esta unidad deberá dimensionarse y expresarse presupuestariamente el proceso de producción, que constituye la principal razón de ser de las empresas. Esta actividad será compleja y deberá tomar entre otros, los siguientes aspectos:

- * Mantener una estrecha relación con el área de comercialización para dimensionar características del mercado (actuales y futuras) y para conocer la calendarización de las ventas.
- * Contar con una correcta apreciación de la capacidad productiva para hacer frente a la producción planeada.

- * Evaluar el grado de integración y participación de los diferentes factores y elementos de la
- * producción (insumos, personal especializado, equipos, etc.)
- * Evaluar la política de inventarios (variación de existencias) de la empresa.

Las empresas, con la finalidad de tener claro su proceso productivo y realizar la estimación de los recursos financieros con mayor base de sustentación, deberá efectuar una adecuada implantación del plan de producción, de los aspectos señalados anteriormente y otros que se presenten. Asimismo, deberán considerar que la producción de bienes y servicios es un proceso continuo y por lo tanto el corte presupuestario anual no será taxativo, ya que al inicio y al final del período siempre habrá productos en proceso de elaboración.

Para fines del esquema presupuestario de esta unidad, deberán utilizarán los mismos elementos de la unidad de comercialización en cuanto a metas y valor de la producción y gastos o elementos del costo de producción, tanto a nivel total de la unidad como por cada línea de producción (línea de trabajo).

b) Presupuesto de Inversiones.

El Presupuesto de Inversiones deberá ser formulado fundamentalmente para atender el cumplimiento de los planes de expansión operativa de la empresa, por este motivo las características de los proyectos deberán estar internamente relacionados con los aspectos concretos del presupuesto y plan operativo.

Será necesario distinguir en el presupuesto de inversiones, los proyectos de inversión real (estudios, construcciones e instalaciones, equipamiento, etc.), de las inversiones de tipo financiero destinadas a préstamos, compra de valores, etc.

En el caso de la inversión real, también será necesario separar la etapa de pre-inversión (estudios) de la del desarrollo del proyecto (construcción), de esta manera se podrá tener un banco de proyectos que pueden o no, concretarse en ampliaciones. También será fundamental determinar el financiamiento de las inversiones, esto dependerá de los resultados de la empresa, así como de sus planes de expansión.

Respecto a la inversión financiera, será necesario establecer una política de colocación de los excedentes de operación (préstamos, depósitos bancarios, valores, etc.), en la que deberán considerarse criterios de máxima rentabilidad, liquidez y riesgos mínimos.

Por último será muy importante calendarizar el desarrollo de las inversiones para efecto de relacionarlas al presupuesto financiero y presupuesto de caja de la empresa.

c) Presupuesto Financiero y Administrativo.

Este elemento del presupuesto de la gestión empresarial cumplirá un doble propósito; en primer lugar, constituirá el instrumento de integración presupuestaria de tipo financiero, ya que comprenderá todos los ingresos, egresos y el financiamiento que se produce en todos los presupuestos de la

empresa; en segundo lugar, agrupará todos los servicios de apoyo que se requieren para cumplir los propósitos de carácter operativo y de inversión, constituyendo el costo administrativo de la gestión empresarial.

Presupuestariamente, este presupuesto integrará las unidades que son responsabilidad de la Gerencia Financiera, debiendo mantener una estrecha coordinación con las áreas operativas y de inversión para actualizar las estimaciones.

En síntesis, en este presupuesto se determinará la situación financiera de la empresa, al analizar los Flujos de Fuentes y Usos de Fondos y las necesidades de financiamiento para el ejercicio presupuestario.

d) Presupuesto de Resultados Generales y Aplicaciones Financieras.

El cumplimiento de las diversas metas de la empresa, requiere una evaluación de las posibilidades económicas y financieras para llevarlas a cabo. Para este propósito, el Presupuesto de Resultados Generales y Aplicaciones Financieras reflejará las metas de operación, de resultados financieros y de tipo económico, así como las variaciones de las cuentas patrimoniales de la empresa. De esta forma, el directorio o consejo de administración podrá tomar las decisiones más adecuadas en cuanto a los presupuestos de operación, inversión y financiero administrativo.

La responsabilidad del manejo de este presupuesto deberá corresponder al Presidente o Director Ejecutivo de la Empresa.

e) Presupuesto de Caja.

Constituye la programación de las posiciones del flujo de efectivo por períodos intermedios (meses) al ejercicio anual. Comprenderá la determinación del nivel óptimo de existencias de efectivo y la programación de las entradas; ésta estará directamente vinculada con el plan de ventas y la política crediticia de la empresa, así como la programación de egresos de efectivo que se vinculará con las estimaciones de compras y los desembolsos del plan de inversiones.

La comparación de los flujos de ingresos y egresos determinará las necesidades de financiamiento, en caso negativo y las posibilidades de inversión financiera de corto plazo, en caso de superávit.

Subsistema de Tesorería

NORMAS SOBRE RECAUDACIÓN DE INGRESOS

SISTEMA DE RECAUDACIÓN DIRECTA

La recaudación directa se efectuará por intermedio de las Colecturías del Servicio de Tesorería y de las Colecturías Auxiliares Institucionales, las cuales serán dirigidas por Colectores quienes serán responsables de la percepción, liquidación, custodia y depósito de los fondos percibidos, de acuerdo a lo establecido en la Ley y Reglamento AFI, así como en las demás disposiciones normativas vigentes.

Al momento de efectuar el depósito de los fondos, los colectores deberán detallar en el documento de remesa si los ingresos depositados corresponden al Fondo General o a Fondos Ajenos en Custodia.

SISTEMA DE RECAUDACIÓN INDIRECTA

La recaudación indirecta estará a cargo de las Instituciones del Sistema Financiero Nacional u otras instituciones que el Ministerio de Hacienda autorice, dicha recaudación estará regida por lo pactado en los contratos que para tal efecto suscriba el Ministerio de Hacienda y la institución respectiva. Las instituciones contratadas, actuarán como depositarios oficiales de los recursos financieros del Tesoro Público y serán responsables de la concentración de los mismos a la Cuenta Corriente Única del Tesoro Público, en los términos establecidos en el contrato.

NORMAS SOBRE TIPOS DE CUENTAS BANCARIAS

1. CUENTA ÚNICA DEL TESORO PÚBLICO

a) Cuenta Principal

La Dirección General de Tesorería, con la finalidad de operativizar la cuenta principal a la que se refiere el Art. 70 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, manejará en el Banco Central de Reserva, las siguientes subcuentas:

Subcuenta Principal: A cargo del Director General de Tesorería, en la que se concentrarán los ingresos producto de la recaudación de impuestos, tasas, derechos, y los generados por la importación y comercialización de gasolina y sus derivados, así como otras contribuciones fiscales y fondos que por ley le corresponde percibir a la Dirección General de Tesorería. Dicha cuenta será debitada por montos globales con base en las colocaciones diarias autorizadas por el Director General, de acuerdo a los requerimientos de fondos presentados por las instituciones.

Subcuenta Inversión: A cargo del Director General de Tesorería, en la que se depositarán los ingresos provenientes de la colocación de títulos valores, tanto en el mercado nacional como en el extranjero; así como de los intereses generados por el depósito de los mismos. Dicha cuenta se debitará con las transferencias efectuadas a la Subcuenta Principal del Tesoro Público y para la cancelación de títulos valores a su vencimiento.

Subcuenta Transferencias: A cargo de la División Administración de Egresos de la DGT, será alimentada con las transferencias que reciba de la Subcuenta Principal y se debitará mediante las Autorizaciones de Transferencias de Fondos que el funcionario responsable del manejo de la cuenta instruya al Banco Central de Reserva de El Salvador, para abonar las Cuentas Corrientes abiertas por las instituciones en los bancos comerciales del sistema financiero nacional, para cumplir con los compromisos adquiridos por dichas instituciones.

b) Cuentas Subsidiarias

Las instituciones, para operativizar las Cuentas Subsidiarias a las que se refiere el Art. 70 de la Ley AFI, deberán abrir previa autorización de la Dirección General de Tesorería, una cuenta corriente en el banco comercial del Sistema Financiero Nacional que mejores condiciones de servicio ofrezca; dichas condiciones deberán establecerse en el contrato de servicios que para tal efecto suscriban la institución y el banco. Posteriormente a la apertura de las cuentas, deberá remitirse a la Dirección General de Tesorería y al Banco Central de Reserva información relacionada con el banco en que se apertura la

cuenta, número y nombre de la misma, así como una copia del contrato de servicios suscrito. Estas cuentas serán abonadas con los depósitos que el Banco Central de Reserva haga efectivos, mediante Autorizaciones de Transferencias de Fondos emitidas por la Dirección General de Tesorería, de acuerdo a los requerimientos de fondos presentados por las instituciones para cumplir con los compromisos adquiridos.

2. CUENTA FONDOS AJENOS EN CUSTODIA

La Dirección General de Tesorería de conformidad a lo establecido en el Art. 78 del Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, manejará en el Banco Central de Reserva de El Salvador la Cuenta Fondos Ajenos en Custodia, dicha cuenta será responsabilidad del Director General de Tesorería y en ella se mantendrán depositados los fondos a favor de terceros, cuando así lo establezcan las disposiciones legales vigentes o mientras se determina el destino específico de los recursos, los cuales se mantendrán depositados en esa cuenta hasta que la Dirección General de Tesorería reciba instrucción de la autoridad competente para proceder a su devolución o pago a un tercero, o para la transferencia al Fondo General de la Nación.

Para operativizar el manejo de esta cuenta, la Dirección General de Tesorería podrá abrir cuentas corrientes en los bancos comerciales del Sistema Financiero Nacional, las cuales estarán a cargo de la Unidad Organizativa de la DGT responsable del manejo de este tipo de fondos. Dichas cuentas serán alimentadas con las transferencias que reciban de la Cuenta Fondos Ajenos en Custodia mencionada en el párrafo anterior y se debitarán mediante las entregas de los fondos depositados que se hagan a favor de los usuarios propietarios.

3. CUENTAS DE MANEJO ESPECIAL

Cuando así lo establezcan los convenios o contratos de préstamo, donaciones, tratados internacionales y otras modalidades de entrega de fondos que se suscriban, las instituciones ejecutoras solicitarán a la Dirección General de Tesorería la apertura de cuentas de manejo especial en el Banco Central de Reserva de El Salvador. Dichas cuentas serán administradas por el Director General de Tesorería, se alimentarán con los desembolsos que se reciban de los organismos internacionales y se debitarán mediante las transferencias de fondos que se efectúen a favor de las instituciones encargadas de la ejecución de los proyectos.

Subsistema de Inversión y Crédito Público

El Proceso de Inversión Pública comprende los instrumentos técnicos, normativos y de procedimientos, mediante los cuales las entidades e instituciones del sector público no financiero (SPNF) identificarán, formularán, evaluarán, priorizarán, programarán, ejecutarán y darán seguimiento a los proyectos de inversión pública.

El Proceso de Inversión Pública se materializará por medio de los Programas Institucionales siguientes:

- * De Mediano Plazo (PRIPME);
- * De Necesidades de Financiamiento (PNFI);

- * El Anual de Preinversión (PAP); y
- * El Anual de Inversión (PAIP);

Con el propósito de incorporar los proyectos a dichos programas, es fundamental que estén debidamente formulados y evaluados; para ello, deberán estar formulados de acuerdo al ciclo de vida de los mismos, el cual es definido como: "el conjunto de fases y etapas que debe seguir todo proyecto de inversión pública desde que nace como idea, hasta que se inicia su ejecución y operación o se decide su abandono, cuyo cumplimiento permite lograr que el gasto en inversiones publicas se realice en forma racional y eficiente."

La Inversión Pública considerará al Proyecto como la Unidad Básica dentro del proceso de asignación de recursos financieros para la operatividad, el cual deberá cumplir principalmente con las siguientes fases de proyectos:

a) Preinversión: en la que se estudian los proyectos para obtener la información necesaria que permita establecer la conveniencia o inconveniencia de asignar recursos al proyecto para su ejecución. El objetivo de esta fase es apoyar la toma de decisiones de inversión de los ejecutivos de las entidades públicas que tienen esta responsabilidad;

b) Inversión: en la que se realiza el gasto en inversiones más significativo que ha sido determinado en la fase de preinversión. Esta fase comprende desde la decisión de ejecutar el proyecto, el diseño y se extiende hasta que se termina su ejecución y se encuentra en condiciones de iniciar sus operaciones;

c) Operación: en la que el proyecto convertido en una organización operativa, realiza sus actividades de gestión orientadas al logro de sus objetivos definidos en la fase de preinversión. En esta fase se inicia y pone en marcha el proceso para producir y entregar los bienes y servicios contemplados en la idea inicial del proyecto, luego que éste ha pasado por los diferentes análisis y decisiones previas. Esta fase forma parte del proceso de formulación de proyecto y es importante para la evaluación ex post.

El estudio de proyecto de inversión pública se considera como: el conjunto de información económica y social que permite juzgar cualitativa y cuantitativamente las ventajas y desventajas de asignar recursos a una iniciativa de inversión, la misma que busca resolver un problema o una necesidad en forma eficiente, segura y rentable.

Los proyectos elaborados en las diferentes etapas de la preinversión, deberán obtener la opinión técnica del Ministerio de Hacienda y de aprobación de la Comisión Nacional de Inversión Pública (CONIP) para formar parte de los proyectos aptos para ejecutarse.

Las instituciones o entidades al formular sus proyectos de inversión pública, deberán dar cumplimiento a lo establecido en la Ley del Medio Ambiente, en lo correspondiente a la evaluación del impacto ambiental, la cual deberá someterse a la aprobación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Las Instituciones solicitarán a la Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP) el registro de los proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública (SIIP), a los cuales se le asignará el nombre y el código de identificación en todo el proceso de la inversión pública y dentro de las instancias administrativas del Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI). Para que la DGICP pueda registrarlo en el SIIP, las instituciones deberán cumplir con las normas específicas que se elaboren para tal fin.

Las instituciones del Sector Público no Financiero, en lo relacionado con el Proceso de Inversión Pública, deberán someterse a las disposiciones legales vigentes y demás lineamientos que para tal efecto emita el Ministerio de Hacienda. En el caso de las Municipalidades, además deberán cumplir con los lineamientos técnicos que para tal efecto emitan el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).

NORMA SOBRE EL PROCESO DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

El Proceso de Endeudamiento Público comprende los procedimientos de identificación y selección de fuentes de financiamiento, asignación, gestión, negociación, legalización y contratación, registro, administración y servicio de la deuda, correspondiente a las operaciones de crédito del sector público no financiero. Los proyectos para los cuales se gestione su financiamiento deberán estar contenidos en el Programa de Necesidades de Financiamiento.

Las instituciones del sector público no financiero, en lo relacionado con el proceso de endeudamiento público deberán someterse a las disposiciones legales vigentes y demás lineamientos que para tal efecto emita el Ministerio de Hacienda; igual situación será aplicable para las municipalidades cuando el gobierno central sea el garante o contratante.

Subsistema de Contabilidad Gubernamental

NORMAS GENERALES

1. INSTRUCCIONES CONTABLES

Las instrucciones que imparta la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, en uso de las facultades que le confieren la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (AFI) y su Reglamento, serán de carácter obligatorias para todas las instituciones comprendidas en el Art. 2 de la Ley AFI responsables de llevar contabilidad gubernamental.

Las dudas que existan respecto a la contabilización de hechos económicos o acerca de la interpretación de los principios, normas y procedimientos técnicos que se establezcan, serán resueltas por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, para cuyo efecto actuará de oficio o a requerimiento de las unidades contables.

2. ACATAMIENTO DE NORMAS LEGALES

Las normas legales contenidas en la Constitución de la República y las demás Leyes aplicables al Proceso Administrativo Financiero del Sector Público tendrán primacía sobre las normas contables. En caso de discrepancia deberá aplicarse la norma legal, aún cuando sea contraria a las prácticas contables de general aceptación; en cualquier caso, será la Dirección General de

Contabilidad Gubernamental quien establecerá el criterio técnico de aplicación de la disposición legal.

3. EXCLUSIÓN CONTABLE DE ESTIMACIONES PRESUPUESTARIAS

El Subsistema de Contabilidad Gubernamental excluye toda posibilidad de registrar contablemente estimaciones presupuestarias, en tanto los hechos económicos no se generen, debiendo cumplir éstos con las reglas y fundamentos que establecen los principios y normas contables.

No obstante, el diseño del subsistema de contabilidad deberá considerar los mecanismos técnicos que hagan factible la confrontación de los movimientos contables con las proyecciones presupuestarias. Las dudas sobre las asociaciones contables y presupuestarias serán resueltas por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, excepto que se trate del alcance técnico de algún concepto presupuestario en cuyo caso resolverá la Dirección General del Presupuesto.

4. IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS HECHOS ECONÓMICOS

Los principios, normas y procedimientos técnicos que establezca el Subsistema de Contabilidad Gubernamental deberán aplicarse con sentido práctico, siempre y cuando no se distorsione la información contable, o bien, que el costo de registrar técnicamente los hechos económicos no sea superior a los beneficios de la información que se pudiera obtener.

5. PERIODO DE CONTABILIZACIÓN DE LOS HECHOS ECONÓMICOS

El período contable coincidirá con el año calendario, es decir, del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

El devengamiento de los hechos económicos deberá registrarse en el período contable en que se produzca, quedando estrictamente prohibida la postergación en la contabilización de las operaciones ejecutadas.

En consecuencia, no es aceptable ninguna justificación para dejar de cumplir con lo dispuesto en esta norma, así como registrar en cuentas diferentes a las técnicamente establecidas según la naturaleza del movimiento. Los registros contables deberán quedar cerrados al 31 de diciembre de cada año. Todo hecho económico posterior deberá registrarse en el período contable vigente.

6. ESTRUCTURACIÓN DE SISTEMAS CONTABLES INSTITUCIONALES

Las instituciones obligadas a llevar contabilidad serán responsables de diseñar, optimizar y registrar en sus propios sistemas contables, de acuerdo con la organización administrativa determinada por las leyes o autoridades competentes y las necesidades de información interna, todo ello dentro del marco doctrinario que establezca la Dirección General de Contabilidad Gubernamental. El sistema deberá, además, estructurarse en armonía con los principios de control interno que aseguren la confiabilidad en el registro de los hechos económicos y el acatamiento de las normas legales.

7. AJUSTE DE LOS HECHOS ECONÓMICOS CONTABILIZADOS ERRÓNEAMENTE

Los hechos económicos contabilizados erróneamente, a nivel institucional, se regularizarán con **SIGNO NEGATIVO**, cuando las normas contables específicas así lo determinen; en caso contrario, deberá efectuarse la reversión del movimiento contable de conformidad a la técnica contable de general aceptación.

8. CRITERIO PRUDENCIAL

En las situaciones que no exista pronunciamiento alguno o que no se encuentren explícitamente claras en los principios o normas contables referente a la medición, cuantificación y presentación de los hechos económicos, será necesario utilizar cierto grado de criterio prudencial para realizar los juicios necesarios que se apeguen al marco legal y técnico de la Contabilidad Gubernamental. Este juicio debe estar moderado por la prudencia al decidir entre alternativas propuestas en las que no exista una base para elegir, debiéndose optar por la que menos subjetividad refleje, considerando siempre que la decisión sea equitativa para los usuarios de la información contable, los criterios que se adopten deben ser suficientemente comprobables a fin de establecer la clara comprensión del criterio utilizado.

Cuadro 9.- Resumen de la Metodología del SAFI

PRESUPUESTO	TESORERÍA	INVERSIÓN	CRÉDITO PÚBLICO	CONTA. GUBERT.
Estructura del Presupuesto de Gestión Empresarial ➤ Presupuesto de Resultados Operativos. ✓ Unidad Presupuestaria de Producción y ✓ Unidad Presupuesta de Comercialización ➤ Presupuesto de Inversiones. ➤ Presupuesto Financiero y Administrativo. ➤ Presupuesto de Resultados Generales y Aplicaciones Financieras. ➤ Presupuesto de Caja.	SISTEMA DE RECAUDACIÓN: ➤ INDIRECTA ➤ INDIRECTA NORMAS DE CUENTAS BANCARIAS: ➤ CUENTA ÚNICA DEL TESORO PÚBLICO ➤ CUENTA FONDOS AJENOS EN CUSTODIA ➤ CUENTAS DE MANEJO ESPECIAL	➤ De Mediano Plazo ➤ De Necesidades de Financiamiento ➤ El Anual de Preinversión y ➤ El Anual de Inversión Operatividad: a) Preinversión b) Inversión c) Operación	➤ Identificación y selección de fuentes de financiamiento ➤ Asignación ➤ Gestión ➤ Negociación ➤ Legalización y contratación ➤ Registro ➤ Administración y servicio de la deuda	1. INSTRUCCIONES CONTABLES 2. ACATAMIENTO DE NORMAS LEGALES 3. EXCLUSIÓN CONTABLE DE ESTIMACIONES PRESUPUESTARIAS 4. IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS HECHOS ECONÓMICOS 5. PERIODO DE CONTABILIZACIÓN DE LOS HECHOS ECONÓMICOS 6. ESTRUCTURACIÓN DE SISTEMAS CONTABLES INSTITUCIONALES 7. AJUSTE DE LOS HECHOS ECONÓMICOS CONTABILIZADOS ERRÓNEAMENTE 8. CRITERIO PRUDENCIAL

Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador

Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF-SAG)

El diseño y organización del SIAF de Guatemala incorpora en sus metodologías los instrumentos necesarios para medir y evaluar las condiciones de eficacia, eficiencia, economía, equidad y de protección del medioambiente de la gestión pública, incorporando los elementos que permitan el control por resultados de la gestión de los ejecutivos públicos, garantizando que todos los funcionarios públicos sean responsables y rindan cuentas de sus actos en el ejercicio de su función.

En función de lo anterior, los principales objetivos para el desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF-SAG) son generar las capacidades dentro del sector público que le permitan:

- a) Fortalecer el sistema democrático al reconocer la confiabilidad en las instituciones públicas y sus funcionarios.
- b) Fortalecer el control social, aportando los insumos necesarios que permitan conocer y evaluar la gestión pública.
- c) Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas y los proyectos del sector público.
- d) Disponer de información útil, oportuna y confiable apoyando con un mayor número de alternativas evaluadas la toma de decisiones a todos los niveles de la administración pública, así como la información a la colectividad del uso de los recursos y de los costos de los servicios públicos.
- e) Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo del destino de los recursos públicos, sino también de la forma y resultado de su aplicación.
- f) Fortalecer la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.
- g) Realizar la gestión de los recursos públicos con la mayor transparencia.
- h) Interrelacionar los sistemas operacionales y administrativos con los controles interno y externo, facilitando la vigilancia de la gestión pública por parte del Congreso de la República y de la comunidad.

Alcances del SIAF - SAG

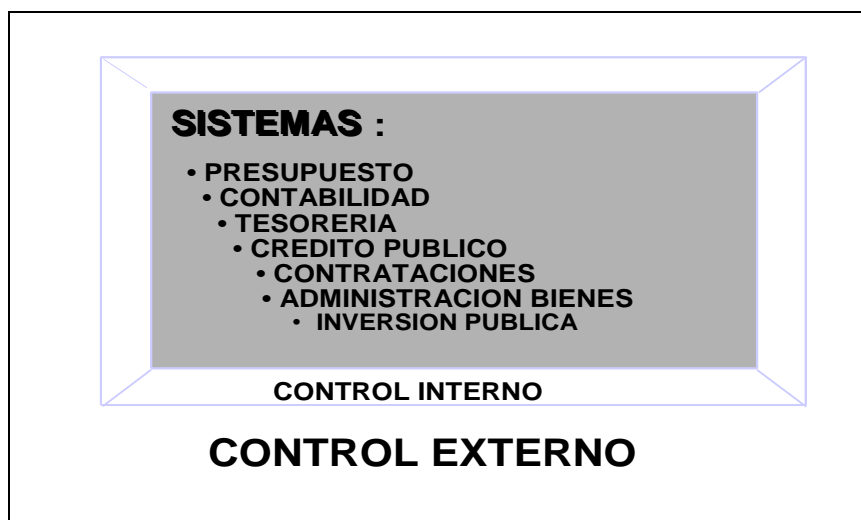
El SIAF forma parte de una estrategia de reforma del Estado de largo plazo y, si bien es de aplicación general en el sector público, se ha venido aplicando en etapas subsiguientes, iniciando en la primera fase con las entidades de la administración central (Ministerios y Secretarías), luego en la segunda fase, con las entidades descentralizadas, autónomas y empresas públicas, y en su tercera fase, se integran los gobiernos locales o municipales.

El Sistema de Auditoría Gubernamental –SAG- es de obligatorio cumplimiento en todo el sector público, así como en las entidades del sector privado que reciban fondos públicos.

Asimismo, el proceso de reforma se ha iniciado por fortalecer los sistemas financieros, administrativos y de control en el ámbito central, a los entes rectores del Ministerio de Finanzas Públicas (Dirección Técnica de Presupuesto, Dirección de Contabilidad del Estado, Tesorería Nacional, Dirección de Crédito Público, Dirección de Adquisiciones) y la Contraloría General de Cuentas, así como a toda la Administración Central, Entidades Descentralizadas y Autónomas y Gobiernos Locales (Municipios).

En cuanto a los sistemas, se ha definido como prioridad el fortalecimiento y desarrollo de los sistemas siguientes:

GRÁFICO 13.- Sistemas Manejados por el SIAF



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala

El desarrollo integral del SIAF, obliga a vincularse con otros sistemas, cuya ejecución corresponde a distintos programas de fortalecimiento del Estado, para lo cual se realizan los desarrollos metodológicos necesarios para crear los nexos, que garantizan la adecuada alimentación del sistema financiero. Tal es el caso, del sistema de nómina y de los sistemas de recaudación de ingresos tributarios, para lo cual se han creado los vínculos informáticos con la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-, el Banco de Guatemala y la banca privada. Asimismo, no se pueden plantear cambios sustantivos en los sistemas de administración financiera y control, sin que ello se vea asociado a cambios estructurales en la organización, las funciones y en los procedimientos administrativos del sector público.

GRÁFICO 14.- Componentes del SIAF y su Relación en la Gestión Pública



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala

Los modelos de la gestión pública

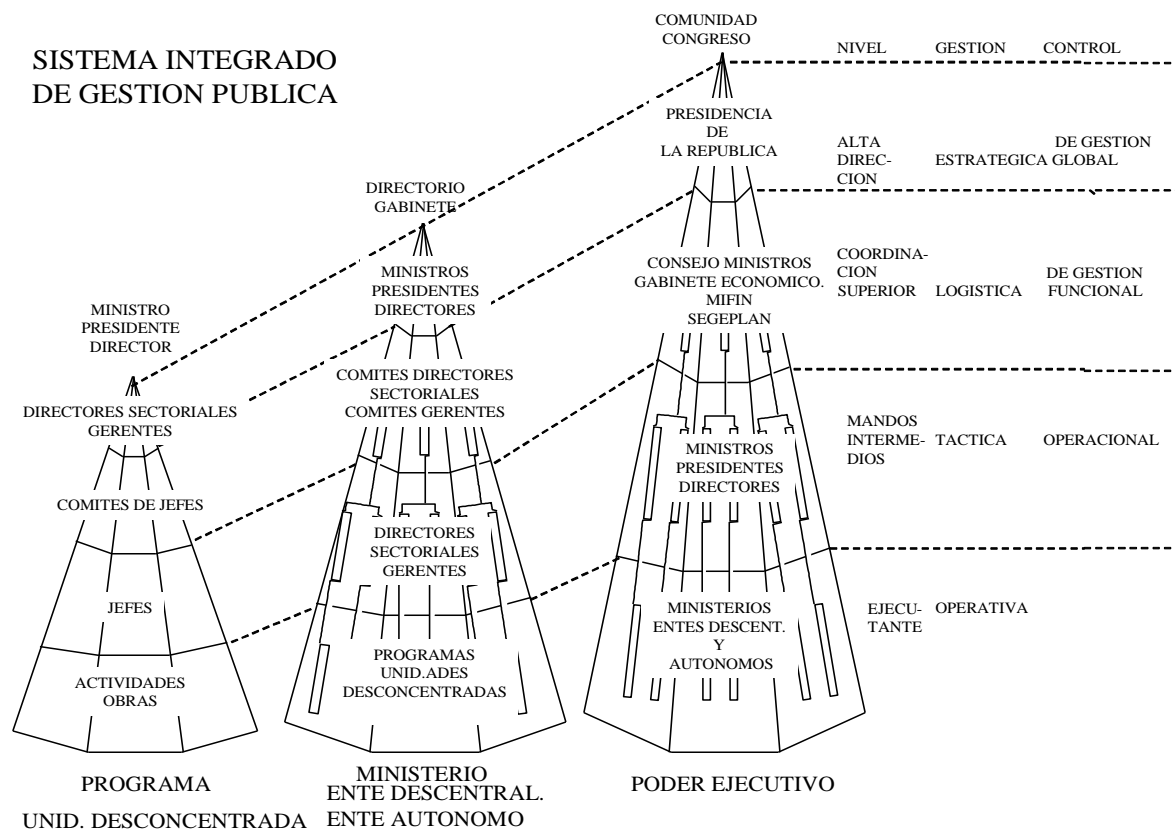
A nivel de la organización del sector público, se puede decir que los programas, proyectos y las unidades desconcentradas son el elemento básico del sistema, son las células básicas donde se realizan los procesos de producción de bienes y servicios.

Las unidades desconcentradas son unidades económicas, generalmente organizadas regionalmente, que tienen su propia apertura programática, normalmente integrada a la apertura programática institucional, donde se producen procesos de producción de bienes y servicios.

Los programas y proyectos en el sector público se desarrollan a través de diversas formas organizacionales dependiendo de las características de sus productos y a quienes van dirigidos, la administración central, las entidades descentralizadas y autónomas, los municipios, entre otros.

Una representación formal de ese modelo de organización se podría realizar a través de una pirámide que representa gráficamente diversos niveles a los cuales compete un papel diferente en la gestión y, en consecuencia, en las decisiones de una organización; donde se parte de las actividades meramente ejecutoras, que constituirán la base de la pirámide para llegar hasta la parte superior donde se ubica el centro decisional máximo de la organización. Las caras de la pirámide podrían representar las diversas funciones básicas a través de su organización formal dentro de la institución.

GRÁFICO 15.- Jerarquía del Sistema Integrado de Gestión Pública



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala

En el modelo se observa un nivel de alta dirección, donde se cumple la gestión de tipo estratégico, estableciendo el horizonte de desarrollo de la organización y aprobando las grandes directrices a largo plazo. En el Poder Ejecutivo, en este nivel se aprueban las estrategias de desarrollo, los planes anuales del sector público, los presupuestos de los entes descentralizados y autónomos y el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para su posterior elevación al Congreso de la República.

En el segundo nivel, se ubica la coordinación superior que realiza una gestión de tipo logístico, ya que en función de los lineamientos de estrategia fijados por la dirección superior, es la encargada de establecer las normas, las políticas globales y los planes tácticos para resolver los problemas de mediano plazo, vinculados fundamentalmente a los problemas estructurales de la organización.

En el tercer nivel se encuentran los mandos intermedios que realizan una gestión táctica y que están directamente vinculados a la fijación de políticas sectoriales y a la supervisión de las operaciones de ejecución. Su actuación se realiza en el corto plazo, en función de las directrices emanadas de los mandos superiores.

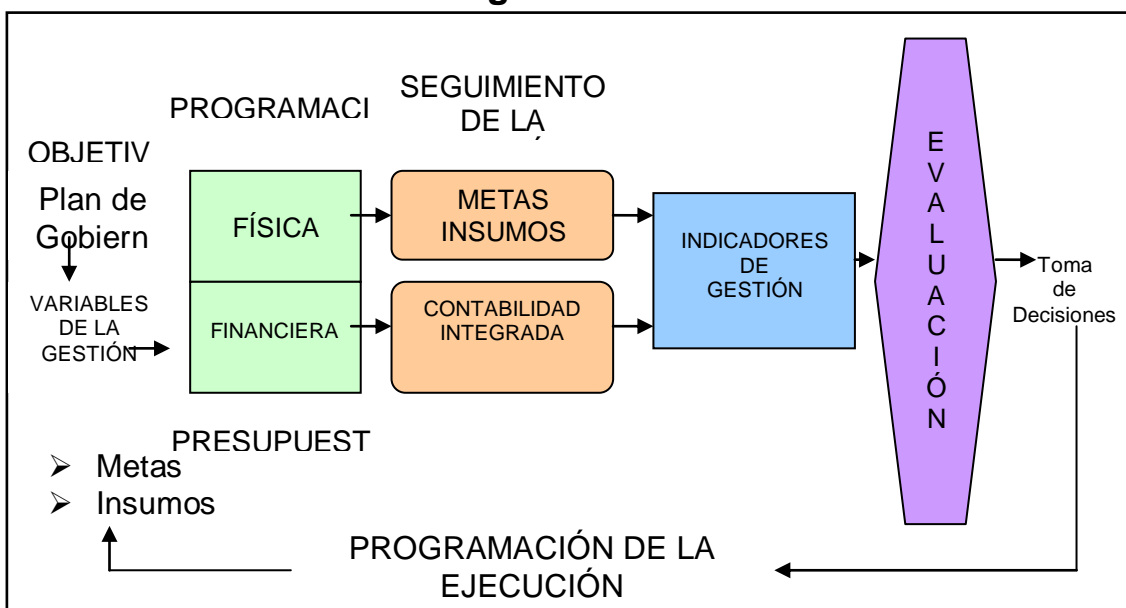
Finalmente, existe un cuarto nivel, directamente ejecutor u operativo.

A cada uno de los niveles señalados corresponden sistemas de control diferentes, directamente vinculados al tipo de gestión que realizan. El concepto de control, aquí señalado es de carácter genérico, se enmarca en los conceptos de seguimiento y control por resultados, como instrumentos del propio administrador. A la alta dirección compete el control de la gestión global de la organización, ya que es de su interés conocer si la gestión de la organización se orienta en función de la estrategia de desarrollo establecida. Así, a la Presidencia de la República le interesa la marcha del sector público y de la economía en su conjunto.

A la coordinación superior corresponde el control de la gestión funcional, desde el momento que están interesados en controlar la actividad interna para verificar el cumplimiento de las políticas establecidas en el mediano plazo. Así, al Gabinete Económico, le interesa el control de las variables económicas de la gestión pública y su impacto en la economía nacional.

A los mandos intermedios corresponde un tipo de control operacional, ya que están directamente vinculados a las actividades operativas de la organización. Un ministro define una política sectorial y debe ser vigilante de que se cumplan las metas operativas del ministerio y si las acciones de regulación definidas para el sector privado son efectivas para el cumplimiento de esa política.

GRÁFICO 16.- Sistema Integrado de Gestión



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala

Las variables cuantificadas de la gestión, que representan a las operaciones de producción de bienes y servicios, expresadas en términos físicos y financieros, así como las operaciones financieras que las respaldan, son programadas anualmente en los presupuestos institucionales y en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

La información sobre el cumplimiento de las metas físicas y del uso y combinación de los insumos, se realiza a través de un sistema de registro y control de la ejecución real del presupuesto.

El seguimiento de las variables financieras, se realiza a través de la contabilidad integrada, que registra y genera información sobre la ejecución presupuestaria, la contabilidad patrimonial y la ejecución de los flujos de fondos de la tesorería.

El modelo de la gestión es interpretado por indicadores que reflejan el comportamiento de las variables con información que generan los sistemas de registro físico y financiero, y que permiten realizar la evaluación sobre la propia marcha de la gestión. Como resultado de la evaluación permanente se generan las decisiones que se instrumentan, en el caso del presupuesto, a través del proceso de programación de la ejecución, que garantiza, al menos, la reprogramación trimestral de los compromisos y mensual de los devengados y pagos, reiniciándose a partir de allí un nuevo ciclo del proceso presupuestario.

El SIAF genera información gerencial a las instituciones para toma de decisiones en el ajuste de los presupuestos y los programas operativos e información a los organismos centrales, tales como el Ministerio de Finanzas Públicas, Secretaría de Planificación y Programación, Banco de Guatemala, Presidencia de la República, Consejo de Ministros y Gabinete Económico. Asimismo, garantiza información oportuna al Congreso de la República y a la Contraloría General de Cuentas, pero su objetivo principal es generar un sistema de rendición de cuentas al público o sea a la propia comunidad.

El Sistema de Contabilidad Integrado –SICOIN-

El SICOIN, basado en el procesamiento electrónico de la información mantiene una base de datos transparente centralizada del registro de las transacciones en cada una de sus etapas, lo que garantiza una mayor eficiencia en los procesos y evita el contacto de los proveedores de bienes y servicios con los funcionarios en las distintas etapas del proceso administrativo.

Existe un conjunto de módulos que se están desarrollando que se vinculan con el SICOIN, donde se organizarán mecanismos electrónicos para una alimentación automática. Esa alimentación, se realizará mediante comunicaciones directas electrónicas.

Los módulos con los cuales se realizará este tipo de comunicaciones serán:

✱ Personal

El sistema de liquidación de nómina a ser desconcentrado en los respectivos ministerios, por lo cual dicha información se obtendrá directamente de las propias unidades.

✳ Crédito público

El módulo de crédito público ya en funcionamiento, a través del software para el manejo de información y administración de la deuda pública, SIGADE, informa sobre la contratación de los préstamos, las emisiones de valores y las liquidaciones del servicio de la deuda interna y externa.

✳ La banca pública y privada

Las transacciones de pagos y recaudaciones del Tesoro Nacional se realizan a través del Banco de Guatemala y de otros bancos públicos y privados, por lo tanto, sus sistemas de información se integrarán con el SICOIN.

✳ Ingresos tributarios

Los sistemas de administración de impuestos están a cargo de la Superintendencia de Administración Tributaria SAT, por lo cual, la información detallada actualmente está siendo alimentada directamente desde los respectivos sistemas y se registra en forma electrónica en el SICOIN.

✳ El Registro de Bienes del Estado.

La Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones, tiene la responsabilidad del desarrollo y organización del registro de bienes de uso del Estado. El sistema de contabilidad integrada registra todas las transacciones vinculadas a la construcción, compra, traspasos y bajas de los bienes durables y mantendrá una estrecha comunicación con este registro

✳ El Registro de Proveedores.

La Dirección de Adquisiciones, debe organizar este registro. Este sistema debe operar en línea con el SICOIN, ya que ninguna transacción será aceptada por el sistema (compromiso, devengado o pago), si el proveedor no está registrado, con su NIT y tiene sus solvencias vigentes.

✳ Sistema normalizado de compras del Estado.

La Dirección de Adquisiciones está perfeccionando el sistema de compra de bienes del Estado, definiendo las características y niveles de precios de los bienes que utiliza el sector público y que por lo tanto forman parte del sistema de adquisiciones.

El sistema financiero estará integrado a este sistema, por lo cual, en la propia formulación de la orden de compra, ya el sistema estará verificando que los bienes contenidos en esa orden cumplan con los parámetros definidos por la Dirección de Adquisiciones.

✳ Sistema de administración de materiales y suministros.

Los sistemas de administración y contabilidad de almacenes serán diseñados para su integración al sistema de contabilidad integrada. No se realizarán registros de devengado, si no existe certificación de ingreso de los bienes a la institución y las salidas de almacén se convertirán en registros automáticos del consumido en el SICOIN.

GRÁFICO 17.- Fuentes de Información



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala

El proceso de desconcentración

El proceso de implementación del SIAF se plantea en forma integral, ya que contempla una serie de etapas para desarrollar los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, contrataciones y administración de bienes, en sus aspectos organizacionales, administrativos y de los sistemas de información que los apoyan.

I) Etapas del desarrollo del SIAF- central y del primer nivel de desconcentración (SIAF – local de ministerios).

En una primera etapa, los desarrollos se realizaron para organizar y fortalecer el SIAF - central o sea los sistemas centrales y el primer nivel de desconcentración en los ministerios y secretarías. En dichas instituciones se crearon o fortalecieron las unidades de administración financiera (UDAF), que constituyen una réplica del Ministerio de Finanzas Públicas.

Así, para el sistema de información tanto físico como financiero, los registros se realizan en forma desconcentrada ya sea por enlaces dedicados o Internet.

II) Segunda etapa de descentralización (SIAF - programas y unidades desconcentradas)

GRÁFICO 18.- Comunicación SIAF - Ministerios



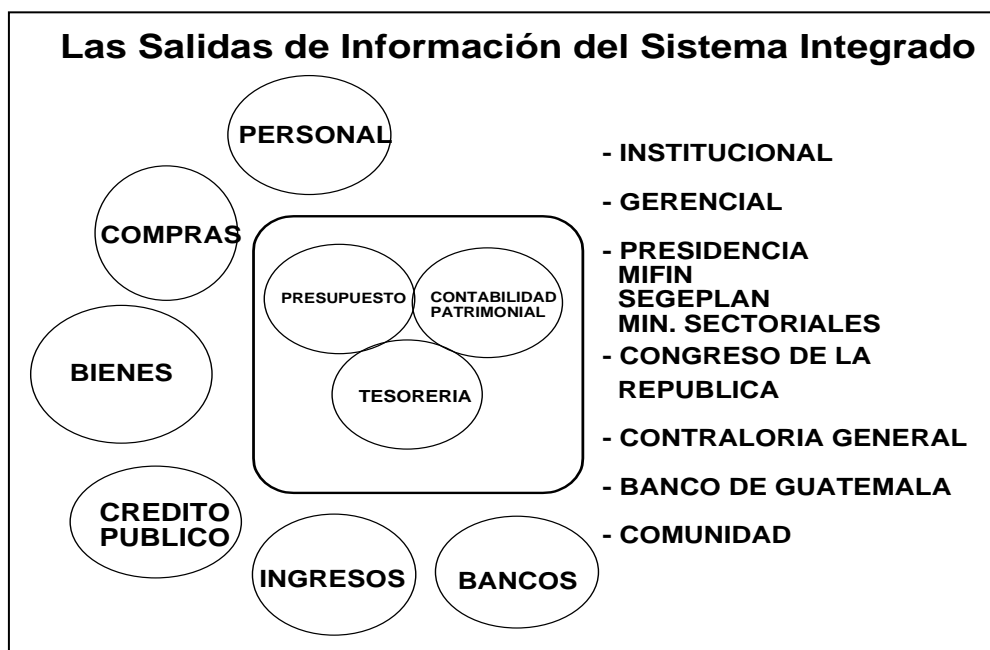
La etapa definitiva del proceso de reforma y de maduración del sistema de gestión se ha llevado a cabo a partir del año 2004 en donde el proceso de toma de decisiones se trasladó a las unidades ejecutoras de programas y unidades desconcentradas, a donde se lleva la ejecución del Presupuesto.

En la práctica, existen unidades ejecutoras de programas y proyectos integrales de tipo regional (incluyen inversión, créditos, asistencia técnica, capacitación, entre otros) que operan en forma desconcentrada, ya que tienen recursos propios y los administran en su ejecución con amplia libertad.

Las salidas de información

Tal como se indicó en los apartados anteriores, el SIAF busca aportar información necesaria y oportuna para apoyar las decisiones de los diversos niveles de la gestión pública (ejecutantes, mandos intermedios, coordinación superior y dirección superior), así como en un sistema de rendición de cuentas al público.

GRÁFICO 19.- Salidas de Información



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala

En función de ello, las salidas de información del SIAF están siendo adecuadas en cuanto a tipo, agregación y oportunidad a las necesidades de cada uno de los niveles de usuarios. Así, para los niveles operativos y mandos medios, la información se presenta con el mayor grado de desagregación y normalmente acceden al sistema en forma directa a través de la red computarizada.

Los niveles de coordinación superior y alta dirección son abastecidos por un sistema de control de gestión de información gerencial que ha sido desarrollado en forma numérica y gráfica donde se presenta información agregada e histórica del comportamiento de las variables de la gestión.

El control gubernamental

El control gubernamental (CG) comprende el control de la administración pública y la fiscalización de los bienes y recursos del Estado. El control gubernamental cumple una función reguladora y de retroalimentación tanto del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) como de los sistemas de administración general. Tiene los siguientes propósitos estratégicos:

- * Contribuir al fortalecimiento de la capacidad gerencial del Estado para ejecutar con eficacia y eficiencia las decisiones y políticas de Gobierno.
- * Coadyuvar a la transparencia de la gestión pública.
- * Promover la responsabilidad de los servidores públicos para que puedan dar cuenta públicamente, de manera amplia y oportuna, no sólo por la regularidad en el manejo de los bienes y recursos, sino también por los resultados obtenidos en su gestión.

El control gubernamental está integrado por el control interno, como una responsabilidad de la administración de cada entidad u organismo del sector público, y el control externo, como una atribución constitucional de la Contraloría General de Cuentas de la Nación (CGC).

Sistema de Administración Financiera (SAF)

El sistema contempla los siguientes aspectos:

Presupuesto.-

Donde se contempla que la:

a) Utilización en las diversas etapas del proceso presupuestario de clasificadores de ingresos y gastos que como parte de un sistema integrado de información financiera, cumplan los siguientes propósitos:

- * Permitan una distinción clara de los clasificadores analíticos o primarios que se emplean a nivel de cada transacción y los que son el resultado de agregación y procesamiento de informaciones.
- * Posibiliten expresar todas las transacciones económicas y financieras que realizan las instituciones públicas.
- * Esto implica concebir los conceptos ingresos y gastos, en forma amplia, como fuentes y usos financieros, respectivamente.
- * Sean utilizadas por todos los organismos públicos.

b) Los presupuestos de ingresos contendrán todas las fuentes de financiamiento y se estructurarán en una clasificación básica uniforme para todo el sector público.

c) La estructura del "presupuesto de gastos" implica, como elemento común a todos los organismos públicos, el uso de técnicas que posibiliten expresar y adoptar decisiones sobre los procesos productivos públicos en cada una de las etapas del proceso presupuestario. Esto significa que los presupuestos públicos utilizarán la técnica de programación presupuestaria como herramienta básica para lograr una mayor eficiencia y eficacia en su gestión, ya que posibilita adoptar decisiones tanto en términos de priorización en la producción de bienes y servicios, como en la asignación de los recursos reales y financieros necesarios. Para ello el presupuesto reflejará tanto el establecimiento de relaciones insumo-producto en el ámbito de los procesos productivos de las instituciones, como las otras asignaciones financieras que también expresan la definición de políticas públicas, aunque no requieren la movilización de recursos físicos en el respectivo ámbito institucional. El uso de esta técnica permite llevar a cabo análisis de eficiencia y eficacia de la acción presupuestaria pública, tanto ex-ante como ex-post.

En términos del proceso presupuestario la reforma se llevará a cabo desarrollando, en forma equilibrada, las etapas de formulación, ejecución y evaluación.

La formulación del presupuesto se sustentará en la definición de una política presupuestaria para el sector público y se efectuará sobre la base de

metodologías que se adapten a las características operativas de diferentes grupos institucionales, tales como: administración central, entidades descentralizadas y empresas o sociedades del estado. Entre las entidades descentralizadas se considerarán las características de las de seguridad social y los entes reguladores de servicios públicos. Entre las empresas o sociedades del estado, se tendrán en cuenta las características metodológicas diferenciadas de las productoras de bienes, prestadoras de servicios y las de intermediación financiera. La formulación de los anteproyectos de presupuesto se realizará en las instituciones, centralizándose su análisis y la elaboración de los proyectos en la Secretaría de Hacienda.

La uniformidad de la metodología de formulación, con las adaptaciones señaladas por grupos institucionales, requiere también de métodos de análisis igualmente homogéneos de los anteproyectos y proyectos de presupuesto. Los informes que produzcan los analistas del organismo rector sobre los anteproyectos de presupuesto de los organismos de la administración nacional y sobre los proyectos de presupuesto de las empresas y sociedades del Estado, se atenderán a los contenidos metodológicos que se establezcan para dichos informes de análisis, los que permitirán obtener conclusiones que guiarán la toma de decisiones por parte del Secretario de Hacienda y del Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos.

El análisis de los anteproyectos de presupuesto por parte de la Secretaría de Hacienda será fundamental para que se conozca con anterioridad a su aprobación, la situación económico-financiera del organismo y el estado en que se encontrará a fin del ejercicio de aprobarse determinados niveles y composición de los recursos y gastos. Este análisis y el que se realice en función de la programación de ejecución serán los puntos de partida o parámetros para comparar lo proyectado con lo ejecutado y evaluar periódicamente la ejecución presupuestaria.

La culminación de la etapa de formulación será la aprobación de la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional y la aprobación de los proyectos de presupuesto de las empresas y sociedades del estado. La Ley de Presupuesto de la Administración Nacional aprobada por el Congreso Nacional y su distribución dispuesta por el Poder Ejecutivo, son los productos o "salidas de información" de la fase de formulación y serán la "entrada" al sistema de contabilidad. Estas informaciones se integrarán en una base de datos de la información financiera cuyas características se mencionan en el Capítulo V de este documento.

La programación física y financiera de la ejecución por períodos mensuales y trimestrales, permitirá regular el ritmo de la gestión presupuestaria y el de los gastos y los pagos, de acuerdo con los flujos de ingresos, las disponibilidades del Tesoro y el nivel de superávit anual esperado. Los datos sobre las cuotas se integrarán a la base de datos que funcionará en la Contaduría General de la Nación y junto con el presupuesto anual aprobado, serán los parámetros que guiarán y limitarán la acción financiera de los organismos. Los datos sobre las transacciones financieras efectuadas durante la ejecución del presupuesto de los organismos de la Administración Central se introducirán directamente a la

base de datos mencionada precedentemente, lo que permitirá su registro, previa comprobación de la existencia de saldos en el crédito anual, en la cuota trimestral de compromisos y en la cuota mensual de pagos. Igualmente se incorporarán a la base de datos las modificaciones presupuestarias que tramite el organismo central de presupuesto y las aprobadas de acuerdo a lo establecido en las normas legales vigentes.

La evaluación de la gestión presupuestaria se fundamentará en el cumplimiento de las directivas de política emanadas del Poder Ejecutivo y de las autoridades de cada institución, teniendo en cuenta que de los objetivos que se alcancen y de los resultados que se obtengan se podrá evaluar la eficiencia y eficacia de la respectiva administración. La política presupuestaria, las conclusiones de los informes de análisis sobre los proyectos de presupuesto, el presupuesto aprobado y sus modificaciones, las cuotas establecidas y las metas programadas serán los parámetros fundamentales que se utilizarán para analizar la ejecución periódica de los presupuestos. A tales efectos, las metodologías de análisis y de evaluación de la ejecución se establecerán por grupos institucionales diferenciados.

En términos de organización, la reforma presupuestaria implicará una redefinición de la estructura y funciones de los organismos administrativos que conforman el sistema. El organismo rector del sistema, a través de unidades especializadas ejercerá, además de sus responsabilidades en materia normativa y de diseño de nuevos sistemas, la función de motorizar la implantación de las reformas y actuará en la capacitación de los funcionarios involucrados en el proceso modernizador.

Las oficinas de presupuesto de cada entidad actuarán en estrecha relación con dicho organismo rector y con los responsables de los demás sistemas de administración financiera, con las funciones ya señaladas para estos entes periféricos.

Crédito Público.-

Desde el punto de vista organizativo, el sistema de crédito público, puede desagregarse en los procesos de:

- * Autorización,
- * Negociación,
- * Contratación y
- * Administración y Control.

Existirá una unidad central del sistema que tendrá las responsabilidades básicas de:

- a) Participar en la formulación de los aspectos crediticios de la política financiera que, para el sector público nacional, elabore el organismo coordinador de los sistemas de administración financiera.
- b) Organizar un sistema de información sobre el mercado de capitales de crédito.

- c) Coordinar las ofertas de financiamiento recibidas por el sector público nacional.
- d) Tramitar las solicitudes de autorización para iniciar operaciones de crédito público.
- e) Normalizar los procedimientos de emisión, colocación y rescate de títulos, así como los de negociación, contratación y amortización de préstamos, en todo el ámbito del sector público nacional.
- f) Organizar un sistema de apoyo y orientación a las negociaciones que se realicen para emitir empréstitos o contratar préstamos e intervenir en las mismas.
- g) Fiscalizar que los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de crédito público se apliquen a sus fines específicos.
- h) Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente integrado al sistema de contabilidad gubernamental.
- i) Establecer las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y supervisar su cumplimiento.

Tesorería.-

El sistema de tesorería tendrá las siguientes características:

- a) Las políticas y normas del sistema serán generales y comunes para todas las jurisdicciones y entidades que operen en el sector público no financiero.
- b) Se establecerá el principio de "unidad de caja" como característica fundamental del sistema. Al efecto, se tenderá a la aplicación del régimen de "caja única" en el ámbito de la Administración Nacional, complementado con una eficiente instrumentación de fondos permanentes y cajas chicas.
- c) Se utilizará el "presupuesto de caja del sector público no financiero" como instrumento principal de programación y evaluación de la ejecución de los ingresos y pagos de dicho sector.
- d) Las informaciones sobre previsiones de erogaciones se integrarán al proceso de programación de la ejecución presupuestaria, a fin de que las cuotas de gastos guarden correspondencia respecto al flujo efectivo de recursos.
Esto evitará la acumulación no prevista de gastos devengados impagos y, por ende, posibilitará la disminución del componente financiero en el costo de las adquisiciones, al establecerse fechas ciertas de pagos.
- e) El sistema tenderá a descentralizar el acto operativo del pago, reservando para el nivel central la decisión principal de su efectivización.
- f) Se reducirá el período de incorporación a las cuentas fiscales de los ingresos y se instrumentarán mecanismos para captar las informaciones sobre recaudación en el momento más cercano al que se produzcan los mismos.
Para ello se simplificará el régimen de percepción de los ingresos y se acortarán los plazos que median desde el momento de la recaudación de los recursos hasta su disponibilidad por parte de la Tesorería General de la Nación

La Tesorería General de la Nación será el organismo rector del sistema de tesorería y como tal coordinará el funcionamiento operativo de todas las unidades o servicios de tesorería que operen en el sector público no financiero, dictando las normas y procedimientos conducentes a ello.

Se considerarán los siguientes principales parámetros para la organización dicho sistema:

- a) Funcionarán unidades en cada jurisdicción y entidad del sector público no financiero. Las mismas administrarán las actividades que se descentralicen y mantendrán los registros que se originen por sus actividades de gestión de fondos.
- b) La Tesorería General de la Nación y las tesorerías de cada jurisdicción y entidades de la Administración Nacional constituirán unidades de registro de la información que se proporcionará a la base de datos central del sistema de información financiera administrado por la Contaduría General de la Nación.
- c) La información sobre fondos que administren las delegaciones y otras dependencias de menor nivel jerárquico, se centralizará en la base de datos de cada servicio administrativo.
- d) El organismo central del sistema emitirá los reglamentos y manuales que normarán las competencias y responsabilidades de las unidades descentralizadas, la operatoria de la "caja única" de la Administración Nacional, los procedimientos de ingresos y pagos, de inversiones temporales y emisión de valores, los que correspondan a la elaboración de los presupuestos de caja, al tratamiento de fondos permanentes y cajas chicas, los formularios, registros, informes y, en general, todo tipo de instrumentos necesarios, para la administración de los fondos públicos y para regular el funcionamiento de las unidades administrativas participantes.

Contabilidad.-

La contabilidad gubernamental se llevará en el marco de la teoría contable y aplicando los principios de contabilidad generalmente aceptados, aspectos éstos que aseguran la idoneidad del sistema. De estas normas técnicas, dos son de importancia fundamental en la organización de los sistemas contables de las instituciones públicas. Ellas son la que basa el método de registro en la partida doble y la que establece que las transacciones se contabilicen e incidan patrimonialmente en el momento que son devengadas. La aplicación de estas normas es determinante para evaluar la correcta organización de los sistemas de contabilidad de las instituciones públicas y para asegurar su operatividad como sistema integrado de información.

La contabilidad gubernamental operando del modo señalado, mostrará periódicamente los siguientes estados financieros específicos:

- * Ejecución del Presupuesto de Recursos.
- * Ejecución del Presupuesto de Gastos.
- * Estado de Ingresos y Gastos Corrientes.
- * Estado de Origen y Aplicación de Fondos.
- * Balance General.
- * Ejecución del Presupuesto de Caja.
- * Cuenta de Ahorro / Inversión / Financiamiento.
- * Cuadros del Sistema de Cuentas Nacionales.
- * Estadísticas de las Finanzas Públicas.

En consecuencia el sistema de contabilidad gubernamental a diseñarse, responderá a las siguientes características generales:

- a) Será común, único, uniforme y aplicable a todos los organismos del sector público nacional.
- b) Permitirá integrar las informaciones presupuestarias, del tesoro y patrimoniales de cada entidad entre sí y, a su vez, con las cuentas nacionales.
- c) Expondrá la ejecución presupuestaria, los movimientos y situación del Tesoro y las variaciones, composición y situación del patrimonio de las instituciones públicas.
- d) Estará orientado a determinar los costos de las operaciones públicas.
- e) Estará basado en principios de contabilidad generalmente aceptados, aplicables en el sector público.

Contrataciones.-

El esquema general del sistema contemplará la formulación de políticas generales, el dictado de normas y procedimientos comunes a todos los organismos centralizados y descentralizados, y la descentralización operativa de la gestión de adquisición, almacenamiento y suministro.

A tal efecto se creará una unidad central del sistema, que tendrá como funciones fundamentales a cumplir en su ámbito:

- * Proponer las políticas de organización y operación del sistema.
- * Normar el sistema de contratación de bienes y servicios.
- * Evaluar el funcionamiento global del sistema.
- * Administrar el sistema de información.

A su vez las unidades sectoriales deberán:

- * Comprar, producir, almacenar y distribuir los bienes y servicios requeridos por el organismo al que pertenecen.
- * Coadyuvar en la operación y mantenimiento del sistema de información que se establezca y a la evaluación de su funcionamiento por parte de la unidad central.

Con respecto al sistema de información de las contrataciones, se fijarán sus objetivos, los datos que debe contener y se lo diseñará e implantará.

Se establecerá una metodología de planificación y ejecución de las compras, se definirán las bases de programación, el contenido del programa de contrataciones y las políticas sectoriales a aplicar.

A fin de agilizar los mecanismos de provisión de bienes y servicios y en función de la estabilidad de precios, se promoverán las compras por el método de contratos funcionales, consolidados y abiertos, mediante los cuales, una vez convenido un precio, pueden variarse las cantidades a adquirir sin que aquel cambie. Esta modalidad no se considerará excluyente de otras que modernas concepciones recomienden.

Se estudiarán las formas de agilizar y simplificar los trámites y reducir los tiempos de los procesos de contrataciones a fin de poder cumplir con eficacia y eficiencia los programas de acción aprobados.

La Ley y el Reglamento establecerán las modalidades de los contratos del Estado y los funcionarios autorizados a contratar, de acuerdo al tipo de bienes o servicios y al monto de las operaciones.

Se establecerá un Registro Central de Proveedores y Contratistas del Estado, al que se incorporarán las personas físicas y jurídicas que puedan efectuar contrataciones por montos significativos, de tal manera que quienes participen en procesos licitatorios públicos estén registrados y evaluados globalmente en cuanto a su capacidad económica y técnica y su solvencia jurídica. El Registro estará soportado por una base de datos computarizada a la que tendrán acceso directo todas las dependencias del sector público comprendidas por el sistema. Podrán solicitar información sobre los antecedentes de los proveedores y contratistas registrados y deberán aportar información sobre los grados de cumplimiento y la calificación que aquellos reciban en función de la calidad de la obra o servicio ejecutado. Estos mecanismos, sometidos a auditoría, permitirán mantener permanentemente actualizados los datos referentes a los proveedores de manera tal que sirvan como elementos de referencia válidos a los efectos de futuras contrataciones.

Se determinará que cada entidad elabore un plan de contrataciones acorde con la programación anual y de la ejecución de su presupuesto.

Las normas del sistema establecerán, entre otros aspectos, las características de: los pliegos de licitación, la publicidad o invitaciones a cotizar, las propuestas, las muestras, las garantías de propuestas y contratos, la apertura de las cotizaciones, la adjudicación, el contrato, la entrega y recepción de los bienes, las condiciones del control de calidad, los elementos requeridos para la facturación y los pagos. Se establecerán normas específicas para los permisos y concesiones que otorga el Estado, para la locación de inmuebles, la contratación de obras públicas y la de empresas consultoras.

El registro de las adquisiciones en la contabilidad general y el incremento o disminución de las existencias estarán directamente relacionados con el registro de la ejecución presupuestaria y constituirán la base sobre la que se desarrollará el sistema de información de los bienes de cada entidad.

Para los bienes de uso común se utilizarán las técnicas de normalización, identificación y catalogación que resulten pertinentes, teniendo en cuenta la normativa y los avances logrados hasta el presente.

Asimismo la unidad central normativa establecerá en coordinación con las unidades operativas, un sistema de información sobre la oferta de bienes y servicios de uso y consumo común o de aquellos bienes específicos que se determine expresamente. Esta unidad también tendrá la función de evaluar el funcionamiento global del sistema de contratación de bienes, obras y servicios a fin de proponer oportunamente las medidas correctivas que fueren del caso.

Administración de Bienes.-

Se llevará un Registro de Bienes Inmuebles del Estado, mediante un sistema computarizado en el que se inscribirán los títulos por los que se adquieran, tramitan o extingan derechos reales sobre bienes inmuebles, los contratos de concesión de bienes, las resoluciones o sentencias judiciales de ocupación, los decretos o resoluciones de autoridad competente sobre incorporación o desincorporación y los demás títulos que deban registrarse. Se establecerá un sistema de información que integrará a la contabilidad general el inventario de bienes y los registros analíticos y que, a su vez, producirá información por tipo de bienes, por dependencia, por ubicación geográfica y por responsable.

El sistema brindará información para analizar la cobertura de los planes de mantenimiento y para tomar decisiones sobre el uso más eficiente y racional de los inmuebles del Estado.

La oficina central del sistema establecerá las normas y procedimientos a fin de confeccionar el inventario inicial de los bienes de los organismos de la administración central y del resto de las entidades públicas que no tengan implantados mecanismos adecuados de inventarios permanentes. Asimismo definirá los criterios de valorización de los bienes, para lo cual se tendrá en cuenta su valor actual, de acuerdo con los grupos de bienes y los criterios generales y específicos de amortización.

Se determinarán las características de los procedimientos de altas de bienes por adquisición, transformación o producción y los de bajas por ventas, destrucción, obsolescencia u otros motivos; las responsabilidades de los custodios y la información que deben producir. Un aspecto central del sistema es la posibilidad de efectuar reasignaciones de los bienes que lo integran. Para lograrlo se deberá contar con un mecanismo que permita reasignar en forma efectiva y rápida los bienes muebles e inmuebles disponibles a los efectos de asegurar el uso óptimo de estos recursos. A tales efectos se determinará la aptitud de los bienes para servir a diferentes funciones, bajo condiciones diversas de tiempo y espacio.

Otro detalle esencial, a los efectos de maximizar la racionalidad de las decisiones que se tomen para reasignar los bienes, consiste en que los responsables de las decisiones cuenten con un panorama completo de las opciones que se ofrecen dentro del conjunto disponible y de la totalidad de las demandas de asignación de bienes muebles e inmuebles. Adicionalmente, y para el perfeccionamiento del mecanismo de asignación, se agregarán elementos de costos que permitan sumar a la decisión el componente de eficiencia, en los casos en que la celeridad no resulte la variable crítica.

Se establecerán mecanismos y requisitos a cumplir por los funcionarios responsables de la custodia de bienes y de su mantenimiento a fin de precaverse ante robos, pérdidas y deterioros que incidan en la mejor prestación de los servicios y en la disminución del patrimonio del estado.

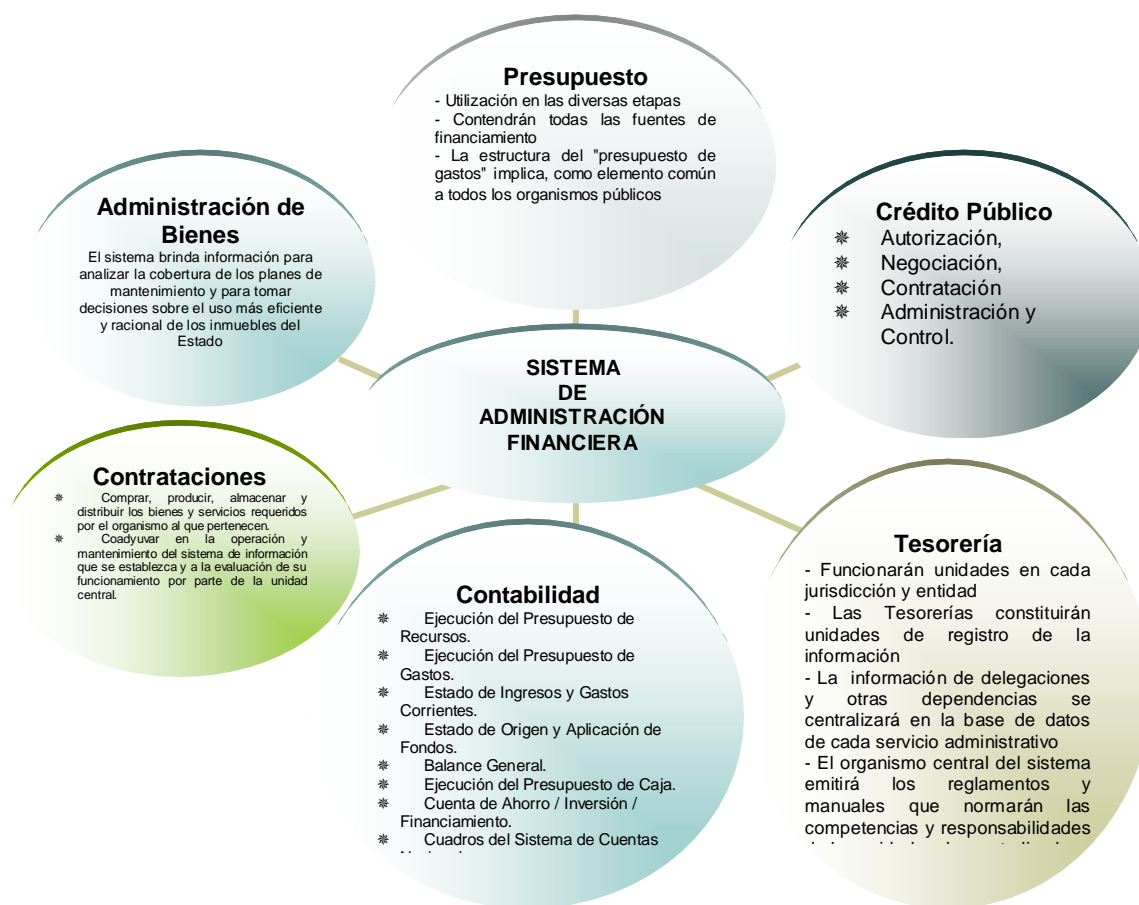
Se elaborarán las normas para el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos y bienes de uso en general, propiciando que las unidades que posean estos bienes establezcan sus programas anuales de mantenimiento así como el de las plantas físicas e instalaciones.

Cuando se trate de equipos, deberá preverse la intervención de especialistas en mantenimiento, los que emitirán opinión sobre la programación para que los bienes tengan un mantenimiento adecuado, tanto desde el punto de vista técnico, como de su incidencia financiera. Se diseñarán mecanismos ágiles para la venta de bienes de rezago, en desuso u obsoletos, la que podrá hacerse en remate público, por entrega a cuenta de precio de bienes que los repongan o por otros medios. Se establecerá un sistema de información que permita que para cada bien se conozca su estado de conservación, la dependencia y la ubicación geográfica donde se encuentra y el responsable de su mantenimiento y custodia.

Este registro de bienes funcionará como auxiliar del inventario de bienes de uso y de consumo que formará parte del activo de las instituciones públicas.

El sistema de administración de bienes que en principio se diseñará para la Administración Central, contemplará su aplicación en todas las entidades que conforman la Administración Nacional.

Grafico 20.- Metodología del SAF



Fuente: Ministerio de Economía de Argentina

3.2.2 Enfoque y filosofía del sistema integral de administración financiera pública para América Latina.

Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Es importante precisar, a la luz de lo observado en otros países, que el objetivo de integración de procesos del Sistema de Administración Financiera, tiene diferentes enfoques.

La concepción amplia de administración financiera implica definirla como el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación a la concreción de los objetivos y las metas del sector público en la forma más eficaz y eficiente posible.

Los elementos administrativos, a que se refiere la definición anterior, son las unidades organizativas, los recursos, las normas, los sistemas y los procedimientos administrativos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar y colocar los recursos públicos en la forma señalada.

Las unidades organizativas que en el sector público integran la administración financiera son las responsables de programar, coordinar la ejecución y evaluar el presupuesto, administrar el sistema de recaudación tributaria y aduanera, gestionar las operaciones de crédito público, administrar el Tesoro y contabilizar todas las transacciones económicas y financieras que ejecutan las organizaciones públicas. Los recursos humanos, materiales y financieros que demanden el funcionamiento de estas unidades forman parte de la administración financiera. Los sistemas que integran la administración financiera del gobierno, son los siguientes:

- * Presupuesto
- * Administración Tributaria
- * Crédito Público
- * Tesorería
- * Contabilidad

En el sector público opera un área de administración financiera en cada una de las instituciones que actúan con su propia personalidad (personería jurídica independiente) como ser el Gobierno Central y cada organismo descentralizado.

La administración financiera está integrada cuando los sistemas y unidades que la conforman actúan en forma absolutamente interrelacionada, bajo la dirección de un único órgano coordinador, que debe tener la suficiente competencia para reglamentar el funcionamiento de ésta, y cuando el conjunto de principios, normas y procedimientos que están vigentes en el sistema son coherentes entre sí y permiten interrelacionar automáticamente sus actividades. Los objetivos a los que debe dirigirse la administración financiera pública son, básicamente, los siguientes.

- * Realizar la gestión de los recursos públicos de tal forma que permita asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal, en particular, y de la política económica, en general.
- * Coadyuvar a que la gestión operativa se ejecute en la forma más económica y eficiente posible.
- * Asegurar la absoluta transparencia de las cuentas públicas.
- * Generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones por parte de los responsables de la gestión política y administrativa.
- * Implementar un sistema de rendición de cuentas para los funcionarios que administren fondos públicos, por el uso económico eficaz y eficiente de los mismos.
- * Interrelacionar los sistemas de la administración financiera gubernamental con los de control interno y externo a fin de incrementar la eficacia de éstos.

Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI)

El Sistema de Administración Financiera Integrado se enfoca principalmente en:

- a) Establecer los mecanismos de coordinación de la administración financiera entre las entidades e instituciones del sector público, para implantar los criterios de economía, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.
- b) Fijar la organización estructural y funcional de las actividades financieras en las entidades administrativas;
- c) Establecer procedimientos para generar, registrar y proporcionar información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable, para la toma de decisiones y para la evaluación de la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;
- d) Establecer como responsabilidad propia de la dirección superior de cada entidad del sector público la implantación, mantenimiento, actualización y supervisión de los elementos competentes del sistema de administración financiera integrado; y,

Sistema Integrado De Administración Financiera y Control (SIAF-SAG)

El SIAF – SAG se encamina a lograr:

- a) Realizar la programación, organización, coordinación, ejecución y control de la captación y uso de los recursos públicos bajo los principios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y equidad, para el cumplimiento de los programas y los proyectos de conformidad con las políticas establecidas;
- b) Sistematizar los procesos de programación, gestión y evaluación de los resultados del sector público;
- c) desarrollar y mantener sistemas integrados que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento de la ejecución física y financiera del sector público;

- d) Velar por el uso eficaz y eficiente del crédito público, coordinando los programas de desembolsos y utilización de los recursos, así como las acciones de las entidades que intervienen en la gestión de la deuda interna y externa;
- e) Fortalecer la capacidad administrativa y los sistemas de control y seguimiento para asegurar el adecuado uso de los recursos del Estado;
- f) Responsabilizar a la autoridad superior de cada organismo o entidad del sector público, por la implantación y mantenimiento de:
 - * Un sistema contable integrado, que responda a las necesidades de registro de la información financiera y de realizaciones físicas, confiable y oportuno, acorde a sus propias características;
 - * Un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, organizado en base a las normas generales emitidas por la Contraloría General de Cuentas; y,
 - * Procedimientos que aseguren el eficaz y eficiente desarrollo de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones.
- g) Promover y vigilar la responsabilidad de los servidores públicos para que puedan rendir cuentas públicamente, de manera amplia y oportuna
- h) Promover la modernización de la auditoría interna y externa gubernamentales, para garantizar un mejor servicio a las instituciones públicas, con el fin de mantener actualizados los procesos y sistemas operativos y de control
- i) Contribuir al fortalecimiento de la capacidad gerencial del Estado para ejecutar con eficacia y eficiencia las decisiones y políticas del gobierno
- j) Velar por la probidad, transparencia y honestidad de la administración pública
- k) Promover y vigilar la calidad del gasto público
- l) Apoyar el diseño e implantación de mecanismos de participación ciudadana para el fortalecimiento de la transparencia, probidad y credibilidad de la gestión pública y del proceso de rendición de cuentas

Para el cumplimiento de esos objetivos, dentro de sus principales funciones están:

- a) Efectuar el examen de operaciones y transacciones financieras-administrativas a través de la práctica de auditorías con enfoque integral;
- b) Normar el control interno institucional y la gestión de las unidades de auditoría interna;
- c) Evaluar los resultados de la gestión de los organismos, instituciones y entidades
- d) Auditar, emitir dictamen y rendir informe de los estados financieros, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y los de las entidades autónomas y descentralizadas, enviando los informes correspondientes al Congreso de la República
- e) Promover mecanismos de lucha contra la corrupción

El Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF-SAG) está organizado y opera a partir de un conjunto de principios de carácter general, entre los cuales se destacan:

a) Centralización normativa y desconcentración operacional

El SIAF está siendo organizado de forma tal que a nivel central del Ministerio de Finanzas Públicas se definan las políticas, las normas y los procedimientos, mientras que la administración de cada uno de los sistemas y la propia toma de decisiones de la gestión se realicen lo más cerca posible de donde se realizan los procesos de producción de bienes y servicios, o sea en los ministerios, organismos y entidades descentralizadas y autónomas y, aún más, a nivel de los programas y unidades desconcentradas.

b) Unicidad

En cuanto al ámbito de aplicación, el SIAF es obligatorio para la administración central y entes descentralizados y autónomos.

c) Universalidad

Todos los aspectos de la gestión pública vinculados a los sistemas financieros, administrativos y de control forman parte del SIAF. Por sistemas financieros, se entienden presupuesto, contabilidad patrimonial, tesorería y crédito público; por sistemas administrativos, personal, contratación de bienes y servicios, administración de bienes, materiales y suministros; por sistemas de control, los controles interno y externo.

d) Unidad

Adoptados los principios generales, las normas básicas y las metodologías, éstas deben ser aplicadas por todas las instituciones del sistema en los procesos de programación, control, registro y evaluación de su gestión.

e) Responsabilidad

Todos los funcionarios públicos sin distinción de jerarquías son responsables de sus actos en el ejercicio de la función pública y el SIAF-SAG está conformado para la evaluación de esa obligación.

f) Responsabilidad

El SIAF-SAG está organizado para que todos los servidores públicos cuenten con los instrumentos necesarios para el ejercicio de la responsabilidad de sus actos debiendo rendir cuenta en cuanto al destino de los recursos administrados y los resultados de su gestión.

g) Transparencia

El SIAF-SAG, a través de la definición de las estructuras organizacionales, funciones, sistemas, procedimientos administrativos, de los sistemas informáticos de seguimiento de datos físicos y financieros y de la auditoría interna y del control externo, otorga los instrumentos necesarios para fortalecer la transparencia en el uso de los recursos públicos.

h) Eficacia

El SIAF-SAG está organizado para asistir en la determinación, programación y seguimiento de las metas que garanticen el cumplimiento de los objetivos del programa de Gobierno en los aspectos vinculados a la producción de bienes y servicios del sector público.

i) Eficiencia

La base de la programación presupuestaria es la programación de operaciones, por lo cual el SIAF-SAG vigilará que la combinación de los

insumos necesarios para obtener las metas definidas se cumplan en las mejores condiciones de cantidad y calidad.

j) Ahorro

El sector público produce bienes y servicios a través de relaciones insumo - producto y esta combinación debe realizarse al menor costo posible, por lo cual el SIAF-SAG pondrá especial énfasis en el control del costo de producción de los programas y proyectos del sector público.

Sistema de Administración Financiera (SAF)

A. La Administración Financiera Gubernamental

Las unidades administrativas que en la administración pública desarrollan la función financiera son las responsables de programar y evaluar el presupuesto, administrar el sistema tributario, realizar la gestión de las operaciones de crédito público, regular la ejecución de los gastos e ingresos, administrar el tesoro y contabilizar las transacciones relacionadas con la captación y colocación de los fondos públicos. Los recursos humanos, materiales y financieros que demandan el funcionamiento de estas unidades forman parte de la administración financiera.

Dentro del sector público nacional pueden distinguirse áreas de administración financiera que actúan con personería jurídica independiente, tales como la Administración Central y cada una de las instituciones descentralizadas. La Administración Central es la entidad que coordina la función financiera del sector público nacional, con las atribuciones y responsabilidades necesarias para cumplir esa gestión. Debe señalarse que la administración financiera tiene siempre un carácter instrumental, reservando para las Finanzas Públicas o Economía Pública, campos tales como la política financiera o el estudio de los efectos económicos de los ingresos y gastos públicos.

En este programa no se incluye a la Administración Tributaria como campo de acción donde se ejecutará la reforma que se está presentando, dado que se considera que por su especificidad técnica y jurídica debe ser tratada en forma independiente, sin descuidar por ello la interrelación de los recursos y sistemas que la componen. Por otro lado, las estrechas relaciones e interdependencias existentes entre los sistemas que administran recursos financieros y los que administran recursos reales, hace necesario que, para que un programa de reforma de la administración financiera pueda llevarse a cabo con éxito, es necesario encarar en forma coordinada la reforma de los procesos de adquisición, administración y uso de los bienes y servicios.

En razón de lo anterior, es que este programa incluye entre sus contenidos a los Sistemas de Contrataciones y de Administración de Bienes que se programarán y diseñarán en forma absolutamente interrelacionadas con el del Administración Financiera Gubernamental y siguiendo el mismo enfoque metodológico. Esto posibilitará derogar y suplantará las normas contenidas en la actual Ley de Contabilidad.

La reforma de la administración financiera y de los recursos reales abarca todo el ámbito del sector público no financiero, es decir la Administración Central, los organismos descentralizados no empresariales y las empresas y sociedades no financieras del Estado. Sin perjuicio de ello se buscará extender sus efectos a las administraciones provinciales y municipalidades mediante la adhesión de éstas al proceso de modernización y cambio que se está desarrollando.

En el contexto descrito anteriormente el programa de reforma comprende los siguientes sistemas:

- * Sistema de Presupuesto.
- * Sistema de Crédito Público.
- * Sistema de Tesorería.
- * Sistema de Contabilidad.
- * Sistema de Contrataciones.
- * Sistema de Administración de Bienes.

El contenido de cada uno de estos sistemas, los propósitos de su reforma, sus principales características y las actividades básicas para su reforma, son desarrollados en los capítulos siguientes. Por la especificidad de su temática y por que es un medio que incide en la concepción y operación de todos los sistemas, se trata en un capítulo aparte lo referente a la "Informatización de los Sistemas".

Un condicionante especial del éxito del programa, es la calidad del esfuerzo que se realizará para la capacitación y el adiestramiento de los recursos humanos que participen en el mismo. Esta situación motiva a que la "Capacitación y Adiestramiento" sea tratada también como capítulo aparte, con el propósito fundamental que a partir de los objetivos que allí se enuncian, se desarrollen actividades muy específicas centralmente dirigidas y con recursos suficientes para su gestión.

Otro de los propósitos de esta reforma es el diseño de un sistema de información sobre la gestión financiera del Sector Público Nacional. Para que esa información sea realmente útil para decisiones macroeconómicas, es importante el conocimiento de la gestión de todo el Sector Público Argentino, es decir adicionando a la nacional la de los gobiernos provinciales y municipales. Con este motivo y para coadyuvar a que estos gobiernos reformen su administración financiera acorde con el modelo organizativo propuesto para el Gobierno Nacional, el programa incluye un capítulo con las bases del "Programa de trabajos para coordinar la reforma con las provincias y municipalidades".

Si bien la reforma de los sistemas de control del sector público no integra este programa, debe señalarse que en toda la concepción de diseño de los nuevos sistemas de administración financiera debe estar subyacente el criterio de que dichos sistemas deben formar un conjunto indisoluble, ya que no es factible desarrollar una eficiente política de control, si la misma no está basada en el plan de organización de las instituciones y en los reglamentos y manuales de procedimientos que regulan la administración de sus recursos.

Este programa de reforma causará sin duda un gran impacto favorable en todos los sistemas componentes de la administración financiera gubernamental, pero sus efectos de modernización e incremento de eficiencia alcanzarán a todos los estratos de la administración pública que operen sistemas interrelacionados, sobre todo, al nivel de decisión política, que dispondría de información de mejor calidad para sustentar sus decisiones y una administración más efectiva para ejecutarlas.

B. Criterios Metodológicos Básicos

La utilización de la Teoría General de Sistemas es el sustento metodológico que enmarca y orienta los planteamientos conceptuales y operacionales que se presentan sobre la reforma de la administración financiera y de recursos reales en general y de cada uno de los sistemas, comprendidos, en particular.

Además de los tradicionales conceptos de insumo o entrada, producto o salida, proceso y retroalimentación, la teoría de sistemas brinda dos aportes básicos esenciales: la interrelación de sistemas y los criterios de centralización normativa y de descentralización operativa. Estos dos aportes de la teoría llevados al campo específico de la administración financiera y de recursos reales gubernamentales, permiten fijar los siguientes criterios básicos de diseño: a) se concebirá a ésta como un macro sistema operante en la administración pública, conformado a su vez por un conjunto de sistemas interrelacionados y, b) en el funcionamiento de cada sistema componente existirá una clara diferenciación entre las áreas centralizadas y descentralizadas.

1. Interrelaciones entre los sistemas

Está plenamente demostrada en la realidad la estrecha relación existente entre los sistemas que integran la administración financiera y de recursos reales. El desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada sistema se halla directamente influido por los sistemas vinculados. Constituyen una cadena cuyo nivel de desarrollo está determinado por los avances alcanzados en el sistema menos estructurado. Por lo tanto, las características con que se encare la reforma de uno de ellos condiciona necesariamente a los restantes.

Esta afirmación, a pesar de ser obvia a la luz del desarrollo de las modernas concepciones de la teoría de sistemas, no se corresponde con las condiciones y modalidades con que se han llevado a cabo tradicionalmente las reformas de los sistemas que integran la administración financiera y de recursos reales.

En general, dichas reformas se han ejecutado en forma aislada. Se priorizó el logro de los objetivos particulares de cada sistema, sin considerarlos como parte de un conjunto mayor, y, por lo tanto, no se compatibilizó el diseño de sus objetivos particulares con los del resto de los sistemas vinculados.

Los avances producidos en la modificación de los sistemas presupuestarios, contables, de personal, de compras, de crédito público y de manejo de fondos, si bien han sido positivos para el cumplimiento de los objetivos específicos de cada uno, no han contribuido, en la mayoría de los casos, a reformar de manera integral y coherente la administración financiera y de recursos reales.

La falta de coordinación de la reforma de dichos sistemas originó que los avances técnicos alcanzados en cada uno de ellos tuvieran, en poco tiempo, un proceso de estancamiento y, posteriormente de retroceso.

La falta de integración de estos sistemas llevó, a su vez, a la creación y desarrollo de sistemas de información propios y específicos en función de sus necesidades. Estos sistemas de información, al diseñarse e instrumentarse para responder única y exclusivamente a los objetivos del respectivo sistema, no posibilitaron la integración de esfuerzos a efectos de evitar duplicaciones e incoherencias en la producción de informaciones.

La experiencia en la reforma particular de cada uno de los sistemas demuestra que, para lograr una efectiva reforma de la administración financiera y de recursos reales, es necesario integrar los esfuerzos a través del desarrollo de normas, metodologías y procedimientos que a la vez de responder a las necesidades propias de cada sistema, consideren las necesarias interrelaciones con los restantes. Está comprobado que cuando las partes de un sistema están debidamente integradas con las de otros sistemas -sean estos inferiores o superiores- el total opera en forma más eficaz y eficiente de lo que lo hacía la suma de las partes.

Por tanto, la interrelación de las metodologías, normas y procedimientos es un requisito necesario e imprescindible para el desarrollo de sistemas integrados de información de la gestión financiera pública, base fundamental para la toma de decisiones a fin de lograr el funcionamiento eficiente del aparato administrativo público. Dichas decisiones deben sustentarse en informaciones oportunas, pertinentes y fidedignas, producidas en todos los niveles del aparato administrativo y centralizado a nivel del organismo contable central.

El sistema contable es el sistema integrador de la información financiera del sector público, sin desmedro de las informaciones propias y específicas que se originan y se requieren en cada uno de los restantes sistemas.

2. Centralización normativa y descentralización operativa

Los conceptos de centralización y descentralización no son contrapuestos, sino más bien complementarios. En un sistema adecuadamente estructurado es necesario lograr un adecuado equilibrio entre las funciones que deben estar centralizadas y las que deben estar descentralizadas.

La centralización implica dar orientación e integrar, desde el punto de vista de políticas, normas y procedimientos, el funcionamiento de cada uno de los sistemas. La descentralización se basa, a su vez, en que la administración de los mismos, para que sea eficiente y eficaz, debe ejecutarse en cada una de las instituciones públicas.

En términos concretos, la centralización normativa en el ámbito de cada uno de los sistemas de la administración financiera significa:

- * Definición de políticas generales que enmarquen el funcionamiento de cada uno de ellos.
- * Elaboración y aplicación de normas, metodologías y procedimientos generales y comunes que regulen la operación de cada sistema, sin

perjuicio de las adaptaciones que deban realizarse, de acuerdo a las características particulares y especificidades de los distintos tipos de organismos públicos. Las normas, metodologías y procedimientos a diseñarse para cada sistema deben considerar, a su vez, las características y contenidos de las diseñadas para los otros sistemas.

La descentralización operativa implica la capacidad de administración de cada sistema por las propias instituciones públicas. La descentralización de los sistemas de administración financiera y de recursos reales puede asumir distintas formas y niveles. El mayor o menor grado de su descentralización estará vinculado tanto al marco político, jurídico y administrativo del país y a las mayores o menores capacidades administrativas de gestión de los diversos organismos públicos como a las características específicas de cada uno de los sistemas. Así, es diferente el grado de descentralización en un ministerio que en un organismo descentralizado, una universidad, una empresa pública, una provincia o un municipio. En éstos dos últimos casos, el nivel de descentralización es superior ya que se trata de niveles con mayor autonomía de gobierno.

La descentralización operativa cumplirá dos requisitos básicos: a) la que se determine para un sistema estará estrechamente relacionada con la que se establezca para los otros; b) estará debidamente reglamentada, de manera tal que queden perfectamente establecidas las facultades, normas y procedimientos que competen a los organismos centrales y a los diversos organismos periféricos. Para que estos conceptos de centralización normativa y descentralización operativa tengan efectiva vigencia, es necesario que la organización de cada sistema contemple un organismo central y organismos periféricos.

La reforma de la administración financiera y de recursos reales prevé la existencia de organismos centrales a nivel de cada uno de los sistemas, responsables de la dirección de los mismos y organismos periféricos con relaciones funcionales en relación a los primeros. Los organismos centrales son responsables del diseño, elaboración y evaluación del cumplimiento de políticas; dictado de normas, metodologías, sistemas y procedimientos generales a ser aplicados por las instituciones públicas y de centralización de las informaciones producidas por los organismos periféricos. Estos organismos centrales son dirigidos por un nivel técnico-político responsable de la dirección y coordinación de la administración Financiera que, en los actuales momentos, lo constituye la Secretaría de Hacienda. Los organismos periféricos son responsables de operar los sistemas, en términos de aplicación de políticas, normas, metodologías y procedimientos definidos centralmente, previa adaptación a las características particulares de las respectivas jurisdicciones y entidades.

El Proyecto de Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional que se encuentra a consideración del Honorable Congreso de la Nación proporcionará el respaldo legal a los planteamientos conceptuales, metodológicos y organizacionales mencionados.

C. Actividades Comunes A Todos Los Sistemas De Administración Financiera

1 - Proyecto de Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional.

El proyecto incluye una normativa que tiene por finalidad otorgar racionalidad a la administración financiera del Sector Público Nacional, instituir una estructura de controles internos y externos sobre la gestión de los entes públicos, a la vez que posibilita que se tornen más transparentes los mecanismos de obtención, aplicación y control del uso de los recursos públicos en función de los objetivos y políticas definidas.

En la elaboración del proyecto se han tenido en cuenta las siguientes premisas básicas:

- a) Considerar como ámbito de aplicación de sus disposiciones a todo el sector público nacional, que hoy no está íntegramente alcanzado por las normas que regulan la administración financiera y el control gubernamental.
- b) Destacar la participación al Congreso, tanto en términos de decisiones que deben adoptar en materia de presupuesto y endeudamiento público, como por la información que debe recibir para su conocimiento, referida a la gestión económico financiera del sector público. Por otro lado la creación de la Contraloría General de la Nación, como organismo técnico de apoyo al Congreso, implica una mayor participación de este Poder en el control de la gestión pública gubernamental.
- c) Incorpora al Sector Público Nacional, los conocimientos más modernos en materia de tecnologías administrativas, administración financiera y control de gestión.

Asimismo, el proyecto de Ley plantea una administración financiera sustentada en los siguientes criterios:

- a) Su organización será de carácter sistémico y estará coordinada por un organismo que tendrá la responsabilidad de elaborar la política financiera del gobierno, formular la normatividad correspondiente y supervisar su aplicación.
- b) Los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad que la conforman, están estrechamente interrelacionados en cuanto a su normatividad, operatividad e información que generan, sin desmedro de las particularidades de cada uno de ellos.
- c) Su diseño e implantación posibilitará una administración eficiente de los escasos recursos públicos.
- d) Se asegura la transparencia de la gestión financiera pública y, por ende, se garantiza una mayor eficiencia en el funcionamiento de los sistemas de control interno y externo.

2. - Depuración de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto

Esta Ley se sancionó en sus distintas etapas a fin de normar determinados vacíos que tenía la Ley de Contabilidad en materia presupuestaria y contable; anualmente se le fueron incorporando normas que regulaban determinadas situaciones institucionales con incidencia en el mediano plazo y posteriormente se le fueron incorporando todo tipo de disposiciones referentes a otros temas, muchas veces contradictorias con otras dictadas con anterioridad y no derogadas.

Se procederá a la identificación de las normas sin vigencia actual, las que no tienen relación directa con el sistema financiero, las que perderán vigencia al sancionarse la nueva Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y la elaboración de los proyectos de normas que las derogarán o las pondrán en vigencia mediante otro instrumento legal.

3. - Clasificadores de cuentas

Los clasificadores de cuentas expresan las distintas formas en que se pueden expresar las informaciones que se originan como consecuencia de las transacciones que en materia de recursos y gastos realizan las instituciones públicas. Los clasificadores de cuentas se utilizan tanto para la programación como para el análisis y seguimiento de la gestión económico-financiera de las instituciones públicas. Su mayor desagregación se emplea en los niveles donde se administra dicha gestión y su mayor agregación en los máximos niveles políticos de decisión de la gestión pública.

Cada clasificador responde a un propósito u objetivo determinado; no obstante ello, en su diseño deben considerarse las necesarias interrelaciones que existen entre todos ellos. El requisito esencial para que una transacción realizada por una institución pública sea registrada una sola vez y sea posible la obtención de todas las salidas de información que se requieran, es que se definan en forma clara y precisa dichas interrelaciones. De esta manera los clasificadores de cuentas serán la base fundamental para instrumentar un sistema integrado de información financiera del sector público y para realizar el análisis de las transacciones públicas y sus efectos.

Los principales clasificadores que se diseñarán son los siguientes:

- a) Institucional
- b) Por rubros de recursos
- c) Por objeto del gasto
- d) Por carácter económico de recursos y gastos
- e) Por finalidad y función de los gastos
- f) Por fuentes de financiamiento de los gastos
- g) Por localización geográfica
- h) Por tipo de moneda
- i) De cuentas de resultados
- j) De cuentas patrimoniales

A fin de precisar las interrelaciones que deben tener los clasificadores, es necesario distinguir los analíticos o primarios - a través de los cuales se registra cada transacción - de los agregados que surgen de la combinación de dos o más clasificadores.

Los clasificadores analíticos son: a) institucional, b) por rubros de recursos, c) por objeto del gasto, d) por fuentes de financiamiento, e) por localización geográfica y f) por tipo de moneda. Los demás son clasificadores agregados; es decir, se estructuran automáticamente por combinación de los analíticos y, por lo tanto, no se utilizan al registrar cada transacción en particular.

3.3 Sistemas que integran el actual modelo de finanzas públicas del Ecuador.

Actualmente nuestro país utiliza el sistema integrado de Administración Financiera (SIGEF) el cuál está conformado por los siguientes elementos.

3.3.1 Finanzas Públicas: Sistema Financiero Público

PRINCIPIOS GENERALES

ENTES FINANCIEROS

Los organismos, entidades, fondos o proyectos creados por Ley, Decreto u Ordenanza, con existencia propia e independiente, que administran recursos y obligaciones del Estado, constituirán un ente financiero bajo cuya responsabilidad estará el funcionamiento del Sistema de Administración Financiera. Si las circunstancias lo ameritan se desconcentrará el sistema, bajo la exclusiva responsabilidad del ente financiero institucional.

Los entes financieros se presumirán de existencia permanente, a menos que las disposiciones que crearon los organismos, entidades, fondos o proyectos definan una existencia determinada u otra norma legal establezca su disolución o fusión.

El conjunto de recursos y obligaciones administrados por los entes financieros, reflejados en el Sistema de Administración Financiera institucional, constituirán la base del Sistema en los niveles sectorial y global del sector público no financiero.

PERIODOS DE GESTIÓN

El Sistema de Administración Financiera operará con períodos mensuales para medir, conocer y comparar los resultados de la gestión y la situación económica financiera, contable y presupuestaria, sin que ello constituya impedimento para generar informes con la oportunidad, forma y contenido que los usuarios lo determinen.

En el período con cierre activado, no se podrán alterar o modificar los datos; las regularizaciones por errores u otras causas deberán ser efectuadas en el mes vigente del sistema.

El ejercicio fiscal coincidirá con el año calendario, comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año.

CONSISTENCIA

El Sistema de Administración Financiera estará estructurado como un sistema integral, único y uniforme. El Ministerio de Economía y Finanzas tendrá la atribución exclusiva para autorizar, en casos excepcionales, la aplicación de criterios técnicos diferentes a los establecidos en los principios y normas técnicas. Los efectos en los resultados contables y presupuestarios se darán a conocer en notas explicativas de los respectivos informes, analizando el impacto económico o financiero que representen.

EXPOSICIÓN DE INFORMACIÓN

Los reportes obtenidos del Sistema de Administración Financiera incluirán toda la información que permita una adecuada interpretación de la situación económica de los entes financieros, como también de los niveles sectorial y global, de modo que reflejen razonable y equitativamente los legítimos derechos y obligaciones de los distintos sectores involucrados.

En la información que corresponda a procesos de agregación de movimientos contables y presupuestarios, se observarán procedimientos de consolidación que permitan expresar la situación lo más cercano al nivel de gestión de la administración respectiva.

En notas explicativas a los reportes, se revelarán los hechos o situaciones cuantitativas y cualitativas que puedan influir en los análisis o decisiones de los usuarios de la información.

IMPORTANCIA RELATIVA

Los principios, normas y procedimientos técnicos para la operatoria del Sistema de Administración Financiera se aplicarán con sentido práctico, siempre y cuando no se distorsione la información contable y presupuestaria institucional, sectorial o global.

OBSERVANCIA DEL ORDENAMIENTO LEGAL

El funcionamiento del Sistema de Administración Financiera estará supeditado al ordenamiento jurídico vigente, prevalecerán las disposiciones legales respecto de los principios y normas técnicas que se establezcan en materia contable y presupuestaria.

En caso de imprecisión en la disposición legal, el Ministerio de Economía y Finanzas establecerá los criterios técnicos de aplicación, en tanto no exista interpretación jurídica en contrario.

APLICACIÓN OBLIGATORIA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

La aplicación del Sistema de Administración Financiera es obligatoria en el ámbito de los organismos, entidades, fondos o proyectos del sector público no financiero; está estrictamente prohibido mantener sistemas paralelos respecto de las herramientas incluidas en éste.

“Las finanzas públicas en Ecuador se encuentran altamente condicionadas por la situación macroeconómica, que conviene caracterizar. En primer lugar, el desempeño económico del país ha sido modesto en las dos últimas décadas. Luego de la crisis financiera de fines de los noventa, la recuperación de la economía nacional es aún limitada, pese a un contexto favorable, como los altos precios petroleros, la construcción del OCP, entre otros. El crecimiento económico para el 2003, fue más bien modesto ubicándose en el 3%, lo que equivale a un punto más de crecimiento per cápita. Si bien para el periodo 2004 - 2006 se registró un crecimiento económico mucho más acelerado, este crecimiento, que se ancla sobre todo en el petróleo y no elimina las serias dificultades de las finanzas públicas, que son evidentes, cuando enfrentamos nuevas amenazas de paralización de parte de médicos o maestros, por incumplimiento de pagos salariales.

En segundo lugar, la consideración del contexto de dolarización, bajo el modelo de apertura económica, es fundamental para analizar la viabilidad del proceso de descentralización fiscal en el país. Existen varios elementos que considerar al respecto. Por un lado, ante la ausencia de la política monetaria y cambiaria, la política fiscal se vuelve el eje de la política económica que debe enfrentar los retos de la estabilización macroeconómica y los choques externos que debilitan la balanza de pagos y restringen la oferta monetaria. La dolarización impone la necesidad de una disciplina fiscal: sin poder controlar la oferta monetaria, se debe controlar el gasto público y robustecer los ingresos fiscales. Por otro lado, el apoyo a la competitividad se vuelve fundamental, dado que las exportaciones se constituyen en una importante fuente de ingresos que nutren la oferta monetaria. El sector exportador es, sin embargo, dependiente de productos tradicionales, la mayoría primarios, expuestos a mercados internacionales variables y/o susceptibles a cualquier cambio en la política internacional, como el petróleo, el banano, los camarones y las flores.

La política fiscal aparece en este contexto como la herramienta fundamental de control macroeconómico. En este sentido, la forma, momento y circunstancias en que se abre paso a la descentralización fiscal cobran una importancia fundamental para el país, desde el punto de vista macroeconómico, más allá de sus potenciales alcances políticos y sociales. La dolarización, por otro lado, también plantea la necesidad apremiante de un control al sistema financiero, que hasta la actualidad no ha solucionado sus problemas básicos.

Por otra parte, la situación de las finanzas públicas del gobierno central, registra problemas, más allá de la crisis, refleja un déficit global permanente desde 1994, excepto en el 2000(7), y se proyecta un déficit global para el 2004 equivalente a más del doble del déficit global proyectado para el 2003, que requiere financiamiento(8). Vale decir que existe una exigencia macroeconómica de no incurrir en déficit en el sistema de dolarización.

Se debe afirmar también, que pese a las reformas, el régimen fiscal sigue siendo centralizado y básicamente sectorial. Los presupuestos, en los hechos, se siguen construyendo en base de los presupuestos anteriores y menos en función de acciones programáticas que reflejen claramente impactos discriminados territorialmente. Es fundamental que se considere más

estructurada e integralmente los aspectos territoriales en los presupuestos, a fin de poder tener información más real sobre la asignación de recursos a nivel territorial. Por otro lado, no existe un sistema integral de información adecuado sobre el manejo de los ingresos y gastos del sector público en sus distintos niveles de gobierno, lo que impide un monitoreo y evaluación adecuados y oportunos de la descentralización fiscal así como de la planificación del gasto y las transferencias; el régimen fiscal carece de una coordinación adecuada entre los mismos sectores del gobierno central y entre las instituciones dependientes y los gobiernos seccionales.

Ello genera muchas ineficiencias en el uso de los recursos y es el Ministerio de Economía el que en última instancia decide las prioridades del gasto sin considerar la demanda sino las propuestas sobre la oferta (servicios). A esta situación se unen las rigideces del presupuesto público, por el lado de los ingresos y los gastos que conviene considerar: Estructura y rigideces por el lado de los ingresos

Los ingresos públicos están conformados por ingresos tributarios, arancelarios, por la venta del petróleo (exportaciones y venta interna de derivados del petróleo), superávit operacional de las empresas públicas y el endeudamiento interno y externo. Dentro de los ingresos tributarios se encuentran impuestos como el impuesto a la renta, al valor agregado, a los consumos especiales, a la matriculación de vehículos, intereses y multas tributarias, entre otros. Estos ingresos tienen una alta dependencia de las rentas petroleras las cuales en el último quinquenio han superado el 40% de dichos ingresos. En el 2003 los ingresos petroleros representaron el 33% de los ingresos totales del gobierno central.

Los impuestos tributarios, por su parte, se recargan en el impuesto al valor agregado, IVA, que llegó a representar el 34% de los ingresos totales del gobierno central en el 2003(9), reflejando una estructura de impuestos más bien regresiva.

Cuadro 10.- Distribución de los Ingresos Financieros Públicos

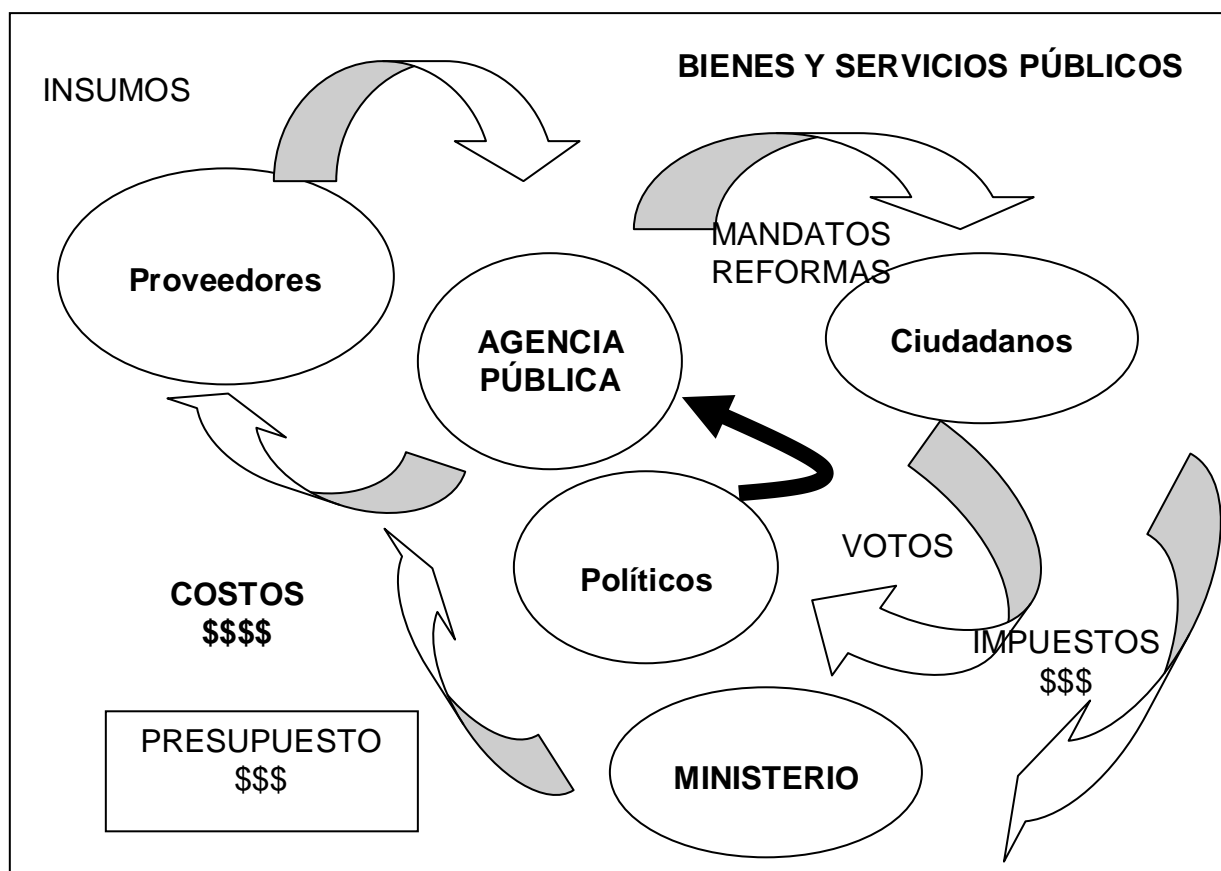
INGRESOS TRIBUTARIOS		INGRESOS POR LA VENTA DE PETRÓLEO	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Impuesto al Valor Agregado ➤ Impuesto a la renta ➤ Impuesto a los Consumos Especiales Intereses y Multas 		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Exportaciones y ➤ Venta Interna de derivados de petróleo 	
SUPERÁVIT OPERACIONAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS	INGRESOS ARANCELARIOS	ENDEUDAMIENTO INTERNO Y EXTERNO	

Fuente: Diario la Hora del Ecuador
Elaboración: Luis Castillo

Otro elemento importante de rigidez sobre los ingresos públicostal como se le puede observar al momento de reakuzar el presypuesto el Presidente de la República es el alto grado de preasignación de los mismos, lo que restringe la capacidad de asignar eficientemente los recursos, en función también del esfuerzo fiscal de cada beneficiario. Por otro lado, se observa un conflicto permanente por los recursos entre los distintos sectores, provincias y localidades que traduce una cultura rentista.

Las preasignaciones reducen el margen de una reacción ante los choques externos y crisis económicas. Se estima que alrededor del 30% de los ingresos tributarios ya están preasignados. Los ingresos petroleros también tienen un alto margen de preasignación. Uno de los casos más patéticos es quizá la constitución del FEIREP que actualmente se constituyo en el CEREPS, el cuál fue un fideicomiso administrado por el Banco Central cuya fuente de recursos estaba constituida por el diferencial de ingresos por exportaciones petroleras transportadas a través del OCP, destinado en un 70% a la reducción de deuda externa e interna, un 20% a la estabilización de ingresos petroleros, catástrofes y emergencias, y un 10% a gastos sociales. Frente a estas prioridades hay que contrapesar otras: estrategias contra cíclicas que apoyen a mantener la estabilidad macroeconómica y la equidad social y regional.”⁶⁰

GRÁFICO 21.- Financiamiento y Resultado: Empresa Pública



Fuente: Politeia Soluciones Públicas, Mario Marcel
Elaboración: Luis Castillo

⁶⁰ <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate1038.htm>

En la gráfica podemos observar que el financiamiento y desenvolvimiento del sistema financiero público se origina a través de un presupuesto que es como el mercado para una institución privada el cuál llega a través de un ministerio que asigna cierta cantidad de dinero a una agencia pública para que esta pueda adquirir los diferentes insumos que necesita a través de sus proveedores para poder asignar bienes y servicios a la ciudadanía la cuál mediante sus votos aprueba a sus mandatarios que controlan a la agencia pública y a su vez declaran impuestos para asignación a los ministerios.

3.3.2 Finanzas Privadas: Sistema Financiero Privado

El sistema financiero en Latinoamérica y en si en nuestro país cada uno de los países latinoamericanos posee su propio banco central, pero lo más relevante en cuanto al sistema bancario de Latinoamérica son los bancos supranacionales que los distintos países han creado con el fin de ayudarse entre sí para defenderse de la gran banca internacional.

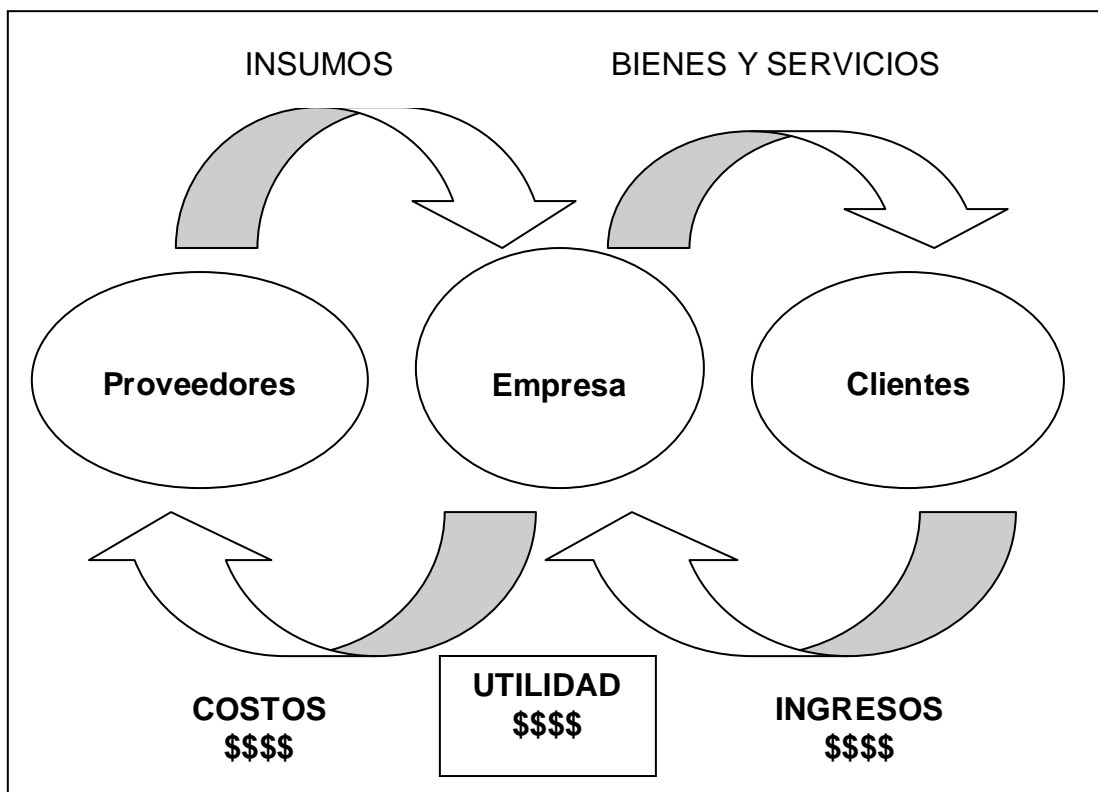
Así, destacan el Banco Centroamericano de Integración Económica (creado en 1961 con sede en Tegucigalpa, Honduras, y que integra a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, países constituyentes del Mercado Común Centroamericano; concede créditos a largo plazo con bajos tipos de interés para financiar proyectos que favorezcan la integración económica de los países miembros) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), creado en 1957 por Estados Unidos y la mayoría de los países latinoamericanos, con sede en Washington. De este banco surgió el Instituto para la Integración de América Latina, así como la Corporación Interamericana de Inversiones.

El sistema económico nacional de cada país en vías de desarrollo determina la naturaleza de su sistema bancario. En los países capitalistas prevalece un sistema bancario privado; en los países socialistas se han nacionalizado todos los bancos. Otros países han tomado como modelo el sistema europeo; por ejemplo, en Perú, o en Kenya, coexisten bancos públicos y privados. En muchos países, el sistema bancario sigue el modelo creado durante la época colonial, con bancos propiedad de los países colonizadores como en Zambia o Camerún, en los que esta estructura se mantuvo a pesar de la descolonización. En otros, como en Nigeria o Arabia Saudí, la aparición del nacionalismo llevó a que se obligara por ley a que los bancos pasaran a ser propiedad de la población local.

Los bancos de los países en vías de desarrollo son muy parecidos a los de los países industrializados. Los bancos comerciales aceptan y transfieren depósitos y conceden préstamos, sobre todo a corto plazo. Otros intermediarios financieros, por lo general bancos públicos para el desarrollo económico, conceden préstamos a largo plazo; se suele utilizar a los bancos para financiar los gastos públicos. El sistema bancario también puede desempeñar un importante papel para financiar las exportaciones.

En los países más pobres sigue siendo común el trueque, por lo que el sistema bancario debe favorecer el uso de un sistema monetario y bancario entre la población.⁶¹

GRÁFICO 22.- Financiamiento y Resultado: Empresa Privada



Fuente: Politeia Soluciones Públicas, Mario Marcel
Elaboración: Luis Castillo

En cambio en la gráfica anterior vemos que el desenvolvimiento y financiamiento del sistema financiero privado es mucho más fácil donde se parte por la utilidad obtenida por la empresa la cuál la utilizada para obtener insumos de sus proveedores incursionando en costos que le utiliza para generar un bien o un servicio a sus clientes los cuáles generan un ingreso que de tratarse de un correcto desenvolvimiento de la empresa desemboca en una utilidad.

En nuestro país el sistema financiero privado enfocándonos directamente en el manejo por la banca ecuatoriana se basa en un modelo implantando a nivel nacional propuesto por la Superintendencia de Banco en la Ley de Instituciones Financieras y Seguros en donde se registran y cada una de las transacciones y se almacena por módulos emitiendo la información necesaria para el manejo del Banco.

⁶¹ Biblioteca de Consulta Microsoft ® Encarta ® 2005. © 1993-2004, Microsoft Corporation

3.3.3 Relaciones de la Función Pública y Privada

Se trata de organizar un sector público que se encuentre al servicio de los intereses de la sociedad, por ese motivo los servicios públicos deben ser prestados por el sector público o el privado, el que genere productos en las mejores condiciones de cantidad, calidad y costo requeridos. Si los produce el sector público, se le debe organizar modernamente para ello, si los presta el sector privado, el sector público debe realizar un control eficiente de su actividad, a través de entes reguladores.

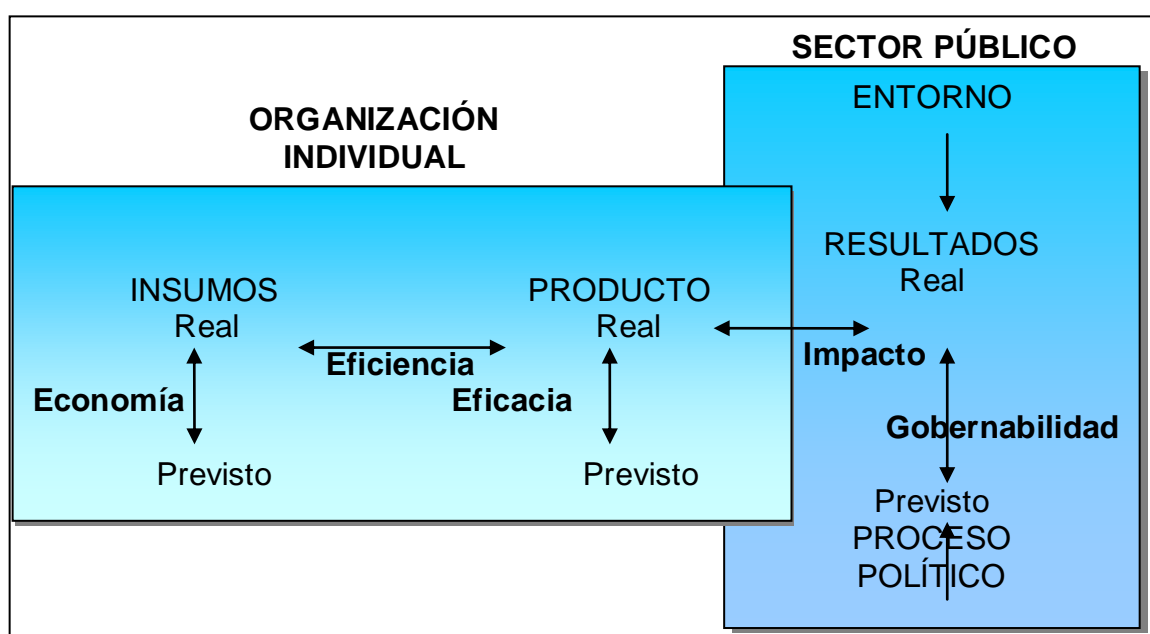
A su vez, la gestión pública debe ser descentralizada, acercando los recursos y su administración hacia donde se producen los bienes y se prestan los servicios, los ministerios y entes, en primera instancia, las regiones, los municipios, programas y proyectos en su etapa final, para que los administradores públicos posean todos los elementos para la toma de decisiones, que rindan cuenta por resultados y garantizar el control social por parte de la comunidad.

Cuadro 13.- Gestión de Organizaciones Públicas y Privadas

Privada	Pública
Objetivos únicos	Objetivos múltiples, complejos, difusos
Objetivos generados por la propia organización	Objetivos generados desde fuera por mandatos políticas, leyes y planes
Objetivos específicos en la organización	Objetivos del sector público compartido con otras organizaciones
Coordinación a través de mercados	Coordinación a través de estructuras.

Fuente: Politeia Soluciones Públicas, Mario Marcel
Elaboración: Luis Castillo

Cuadro 14.- Del Manejo Privado a la Gestión Pública



Fuente: Politeia Soluciones Públicas, Mario Marcel
Elaboración: Luis Castillo

Según la gráfica la clave para el mejoramiento del manejo público es combinarlo con el manejo privado en donde el entorno se enfoca a los resultados tanto reales como previstos mediante una correcta gobernabilidad el impacto se enfoca en insumos que deben buscar economía y productos realizados con eficiencia y eficacia esto dado por un proceso político.

3.3.4 Política de Crédito Público

El Ministerio de Economía y Finanzas aplicará una política de reducción permanente de la deuda pública, tendiente a que la relación entre el saldo de la deuda pública total y el PIB disminuya como mínimo en 16 puntos porcentuales durante el período gubernamental de 4 años contados a partir del 15 de enero del año 2003. Igual regla se aplicará para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda PIB se encuentre en el 40%.

Una vez alcanzado el 40% en la relación deuda/PIB, el nivel de endeudamiento público no podrá superar este límite o porcentaje. El valor real de la deuda que mantiene el Estado con el IESS deberá ser cancelada. Los dividendos deberán constar anualmente y de forma obligatoria en el presupuesto del gobierno central y no podrán destinarse a gastos corrientes ni operativos, sino al pago y mejoramiento de pensiones jubilares y a reducir el déficit actuarial de pensiones del IESS, aún cuando no se haya efectuado la consolidación de dicha deuda.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, el Ministro de Economía y Finanzas será el responsable de la elaboración y ejecución de un plan de reducción de la deuda, de carácter obligatorio.

Nota: Artículo reformado por Ley No. 83, publicada en Registro Oficial 676 de 3 de Octubre del 2002.⁶²

Para la aprobación y ejecución de sus presupuestos, los gobiernos seccionales deberán observar los siguientes límites de endeudamiento:

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

Las entidades del régimen seccional autónomo que al momento de aprobación de esta Ley superaren estos límites deberán preparar y ejecutar un plan de reducción para alcanzarlos en un período no mayor de 4 años.⁶³

⁶² Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilidad y Transparencia Fiscal, Artículo 5

⁶³ Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilidad y Transparencia Fiscal, Artículo 7

Las instituciones del sector público que realicen operaciones de crédito, lo harán exclusivamente para financiar inversiones. El Gobierno Central no podrá contratar créditos a favor de entidades y empresas sometidas al régimen jurídico del sector privado, inclusive las de economía mixta; tampoco asumirá, ni subrogará deudas de esas entidades, originadas en la voluntad de las partes.

El Gobierno Central podrá otorgar garantías para la obtención de créditos por las entidades de régimen seccional autónomo, provenientes de organismos multilaterales o créditos de gobierno a gobierno, exclusivamente para obras de infraestructura básica. En este caso, de forma previa el otorgamiento de la garantía, deberá verificarse el cumplimiento de los requisitos para el endeudamiento previsto en esta ley y deberán establecerse e instrumentarse los mecanismos necesarios para la restitución de los valores que el Gobierno Central pudiera llegar a tener que pagar en los casos de incumplimiento.

En ningún caso se otorgarán garantías para la obtención de créditos a corto plazo. El Gobierno Central ejecutará mediante convenio las inversiones necesarias, acordes con las prioridades establecidas en los gobiernos seccionales autónomos y/o entidades de desarrollo en sus circunscripciones, exclusivamente en los casos en que aquellos no sean sujetos de crédito por falta de capacidad de pago o de gestión, debidamente justificada, no atribuible a sobreendeudamiento o incumplimiento del plan de reducción de deuda.

De igual manera procederá el Gobierno Central cuando, a su criterio, sea conveniente ejecutar con el aporte económico conjunto de los gobiernos seccionales obras que requieran de la coparticipación financiera estatal en razón de la existencia de necesidades básicas insatisfechas de su población integrada, en gran medida, por una elevada migración interna.⁶⁴

Para la contratación de crédito interno y externo, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Que el proyecto al que se destine el crédito cuente con la calificación de viabilidad técnica, financiera, económica y social, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas, tratándose del Gobierno Central, o de la propia entidad si se trata de los gobiernos seccionales;
- b) Que el proyecto sea declarado prioritario por la ODEPLAN, tratándose del Gobierno Central o de la propia entidad si se trata de los gobiernos seccionales;
- c) Que se esté cumpliendo con el plan de reducción de la deuda, cuando corresponda;

⁶⁴ Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilidad y Transparencia Fiscal, Artículo 9

d) Que en caso de no requerir plan de reducción de deuda, no se exceda los límites previstos en esta ley calculados, incluyendo el monto del nuevo crédito solicitado;

e) Que la máxima autoridad de la institución solicitante certifique que ésta no tiene obligaciones vencidas de amortizaciones o intereses de la deuda pública, evidenciándolo en certificados otorgados por sus acreedores;

f) Que se cuente con los dictámenes favorables del Ministro de Economía y Finanzas, del Directorio del Banco Central del Ecuador y del Procurador General del Estado, los mismos que deberán guardar correspondencia con el límite de endeudamiento público que, constitucionalmente, haya sido aprobado por el H. Congreso Nacional. Los dictámenes deberán emitirse en un término de veinte días, contados a partir de la recepción de la documentación pertinente. De no hacerlo, se entenderá el silencio como dictamen favorable.

g) Que se haya cumplido la obligación de registro de los créditos suscritos con anterioridad, establecida en el artículo 11 de esta Ley. h) Que consten en los respectivos presupuestos las partidas de desembolsos y asignaciones destinadas a las inversiones correspondientes, así como, si fuera del caso, las del servicio de las deudas;

i) Que la contratación del nuevo crédito evite el deterioro del perfil de vencimientos promedio de la deuda pública total, según corresponda.

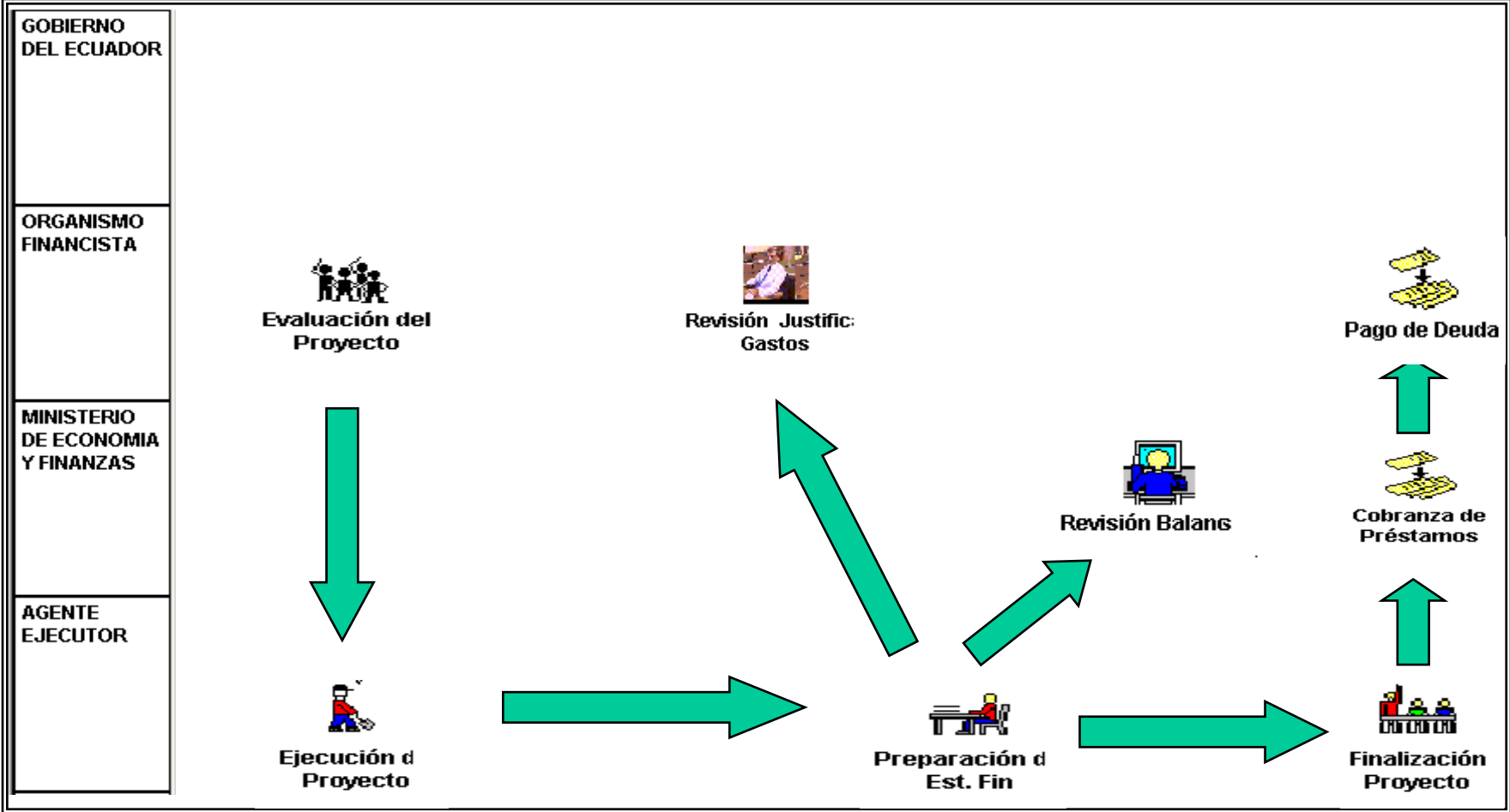
Nota: Literal f) sustituido por Ley No. 83, publicada en Registro Oficial 676 de 3 de Octubre del 2002. ⁶⁵

Los contratos de deuda pública deberán registrarse en el Ministerio de Economía y Finanzas y en el Banco Central del Ecuador, dentro de los 15 días posteriores a su suscripción, para su seguimiento. ⁶⁶

⁶⁵ Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilidad y Transparencia Fiscal, Artículo 10

⁶⁶ Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilidad y Transparencia Fiscal, Artículo 11

GRAFICO 23.- Manejo de los Convenios para el Crédito Público



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador – SIGEF

3.3.5 Gestión y Procesos de Tesorería y Contabilidad

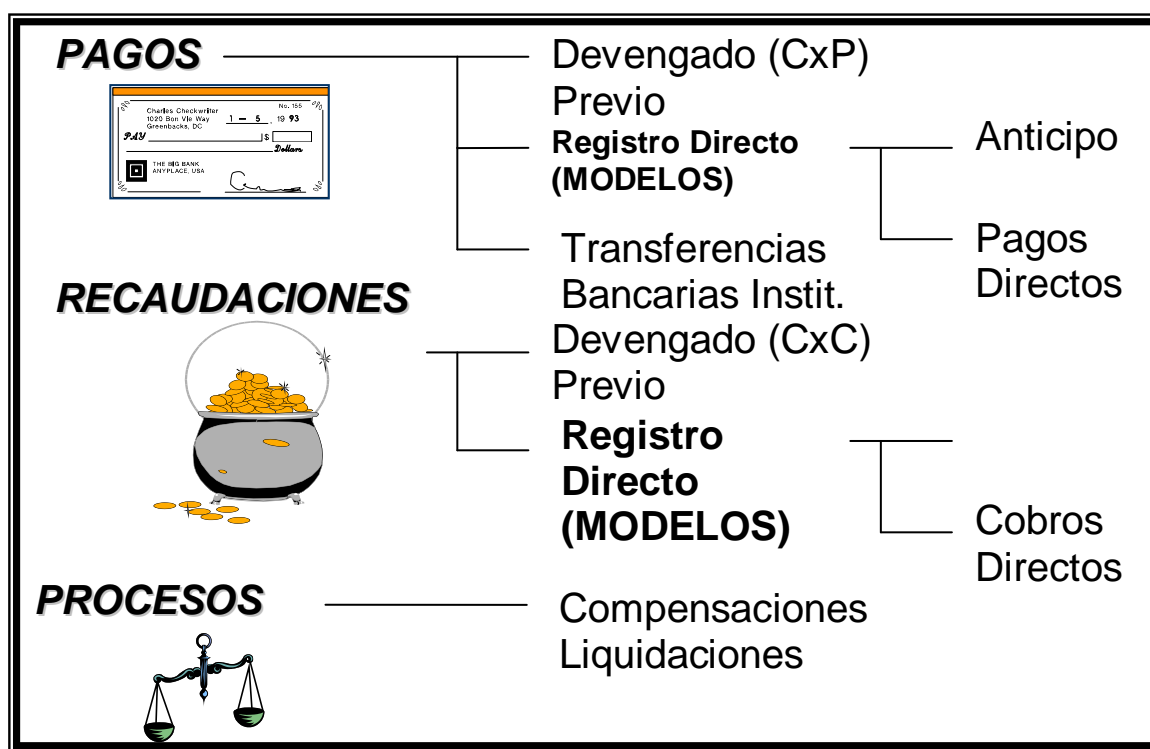
Tesorería.-

El sistema de tesorería comprende el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que intervienen en el proceso de percepción, recaudación y depósito de los recursos públicos, así como su canalización hacia el pago de las obligaciones del Estado. En ese contexto, las prioridades del sistema apuntan a establecer los mecanismos más idóneos que aseguren la pronta disponibilidad de los recursos y su eficaz y eficiente aplicación a través de los programas gubernamentales, todo ello en un marco de absoluta transparencia de la respectiva gestión.

El gerenciamiento de los flujos de recursos y erogaciones exige la incorporación de modernas técnicas de gestión de tesorería, que superen la función operativa de recaudar y pagar que generalmente realizan estas unidades. Por otra parte, la administración armónica y ordenada de los flujos de fondos estará directamente coordinada con el programa monetario y el movimiento de divisas. Para facilitar esto, debe existir una política monetaria única en el ámbito del Sector Público no financiero, definida por la máxima autoridad de este sistema que defina contracción o expansión monetaria que se origina en el corto plazo, como consecuencia de los flujos monetarios del sector, con los movimientos monetarios de la economía en su conjunto, así como los efectos que, sobre el movimiento de divisas, se originan por los mencionados flujos monetarios.

La definición de la política monetaria del sector público no financiero, no implica la administración centralizada de todos los recursos de ese universo institucional, sino que dicha administración se basará en las orientaciones y prioridades que la autoridad del sistema determine. Atenuar el impacto de los costos del endeudamiento público originado por desequilibrios temporales, o acentuar la rentabilidad de las inversiones a corto plazo, requiere de una excelente coordinación de los movimientos de tesorería y de la gestión de sus saldos con la política crediticia nacional, a fin de que las decisiones en este campo sean las más acertadas en cuanto a costos, rentabilidad, análisis de su oportunidad e impacto en el mercado de capitales. En síntesis, el sistema de tesorería debe incluir a todas las jurisdicciones y entidades del sector público no financiero que ejecutan procesos de percepción y uso de fondos.

GRAFICO 24.- Manejo Estructural de la Tesorería



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador - SIGEF

Contabilidad.-

Se concibe a la contabilidad como el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las organizaciones.

Cuando esa contabilidad es aplicada en las organizaciones públicas, donde están presentes regulaciones jurídicas, normas técnicas y/o prácticas administrativas que la singularizan, tales como el sistema legal de ejecución del presupuesto, las normas de control fiscal, las cuentas nacionales, etc., a esa contabilidad se la denomina Contabilidad Gubernamental o Pública.

El elemento principal para lograr la integración entre el presupuesto y la contabilidad, está determinado por la armonía que deberán observar los clasificadores presupuestarios y catálogos de cuentas, los restantes elementos de reclasificación de los datos dependerá de las variables definidas en el sistema La Contabilidad se maneja por dos grupos:

LA CONTABILIDAD DE CAJA

En la contabilidad de caja se recogen los flujos monetarios de ingresos recaudados y de pagos realizados en el período de referencia. El ámbito de cobertura alcanza a las operaciones efectuadas a través de los registros contables del Presupuesto del Estado y de operaciones no presupuestarias, que constituyen el sistema de la contabilidad pública en sentido estricto.

La valoración de las operaciones se realiza de acuerdo a un criterio estricto de caja, es decir, se consideran los ingresos y pagos realizados en cada período, que corresponden tanto a derechos y obligaciones reconocidas en el Presupuesto corriente del ejercicio, como a los derechos y obligaciones que fueron reconocidas en presupuestos de años anteriores y que quedaron pendientes de cobro y de pago respectivamente.

La información estadística de base procede, prácticamente en su totalidad, de los datos de ingresos, gastos, y operaciones no presupuestarias registrados en el Sistema de Información Contable (SIC, SIGEF u otro), que es la aplicación informática de la Contabilidad Gubernamental.

Los datos deben presentarse desde un enfoque esencialmente económico, pretendiendo evitar la complejidad de los registros de la contabilidad pública, eliminando las operaciones internas entre ellos, y agregando la información en categorías fácilmente identificables con el propósito de hacer comprensible la situación y evolución de la incidencia monetaria de las principales operaciones realizadas por el Estado durante un período determinado.

LA CONTABILIDAD NACIONAL

La información se elabora siguiendo los criterios generales de contabilidad nacional establecidos por el Sistema vigente (v.g.:en la UE: SEC 95) de acuerdo a las reglas específicas sobre el déficit público y la deuda pública, que constituyen el marco de referencia de obligado cumplimiento para la mayoría de los países. En el sistema de contabilidad nacional los flujos se registran ateniéndose al principio de devengo, es decir, cuando se crea, transforma o extingue el valor económico, o cuando nacen, se transforman o se cancelan los derechos y las obligaciones.

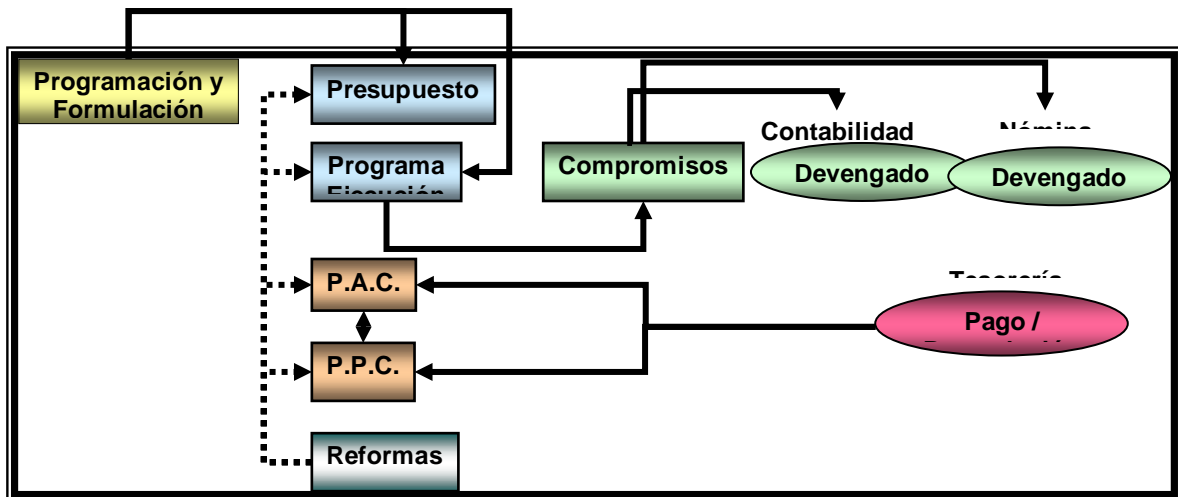
La cobertura de los datos del Estado en contabilidad nacional incluye las operaciones anotadas en los registros de la contabilidad pública, Presupuesto del Estado y operaciones no presupuestarias, así como las operaciones efectuadas a través de las cuentas del Tesoro en el Banco Central/BCE y todas aquellas operaciones que realizan otras unidades públicas por cuenta del Estado, independientemente del momento en el que se efectúe su aplicación a los registros de la contabilidad pública. Las operaciones del Presupuesto del Estado se registran en el momento en que se reconoce el derecho o la obligación, mientras que las efectuadas a través de los otros registros contables se consideran en el mismo momento en que se realizan.

Las fuentes de información estadística comprenden los registros del Sistema de Información Contable (SIC, SIGEF u otro) de la Contabilidad Gubernamental, la información estadística procedente de la Tesorería de la Nación, BCE y otros registros estadísticos de unidades públicas que efectúan operaciones por cuenta del Estado.

3.3.6 Sistemas Vinculados de Gestión Pública

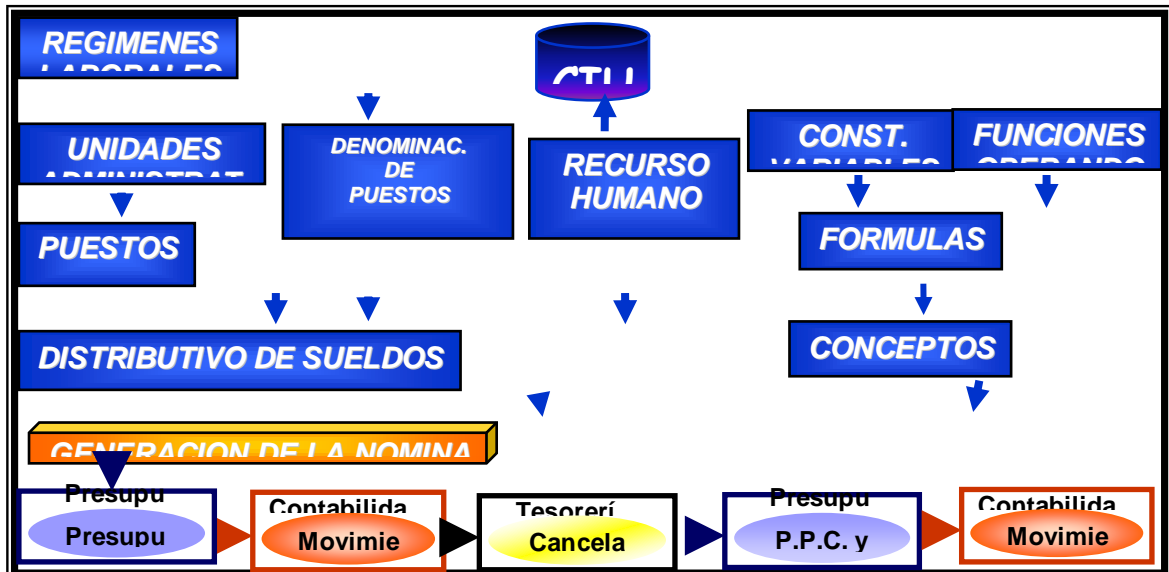
El sistema vincula cuatro procesos en si Tesorería, Contabilidad, Crédito Público y Presupuestos como ya se ha analizado ahora falta por determinar el presupuesto como tal, el cuál se lo maneja de acuerdo a la Gráfico 13 y el Proceso de Nómina se muestra en la Gráfico 14.

GRAFICA 25.- MANEJO ESTRUCTURAL DEL MODULO DE PRESUPUESTOS



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador – SIGEF

GRAFICA 26.- MANEJO ESTRUCTURAL DEL SISTEMA INTEGRADO DE NOMINA



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador – SIGEF

3.3.7 Evaluación de los Procesos de Reforma

En teoría el Estado a atravesado por varios modelos entre estos podemos mencionar el presupuesto por programas en donde en el Presupuesto se ordenan los gastos de acuerdo a los trabajos y actividades concretas que el municipio debe realizar.

Todo trabajo o actividad implica un costo, el cual debe representarse en un presupuesto para así lograr su cumplimiento.

El Presupuesto por Programas consta de cuatro elementos básicos con los que se registran todas las funciones y trabajos que realiza el municipio. Dichos elementos son:

Programa.	Tarea.
Subprograma.	Programa
Actividad.	

Es la categoría en la que se establecen los objetivos de cada una de las funciones que el gobierno municipal debe llevar a cabo.

Subprograma

En este apartado se hace una subdivisión de aquellos programas que por su amplitud requieren de varias etapas para poder ser realizadas. Ejemplo:

- (1) Regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- (2) Dotación de equipamiento urbano básico para el municipio.

Actividad

Aquí se representa el conjunto de acciones concretas que la administración municipal ejecuta dentro de un programa, para cumplir con los objetivos del mismo.

El cumplimiento de los objetivos se realiza de manera gradual a través de metas. Las metas nos dan el resultado parcial que sirve de base para poder continuar con las actividades previstas en el programa.

Ejemplo:

- (3) Agua potable y alcantarillado

Tarea

Son las operaciones o acciones específicas que producen un determinado resultado y que forman parte de una acción.

Ejemplo.

(2) Perforación de pozos de absorción

Partida

Dentro de esta apartado se concentra la numeración de cada uno de los elementos de este programa, más el número que le corresponde a cada partida.

Estas categorías son los elementos básicos del Presupuesto por Programas.

La diferencia entre el Presupuesto por Programas y las clasificaciones presupuestarias anteriormente mencionadas es que, en éste, los gastos se presupuestan por los trabajos concretos que se realizan y no por los conceptos que se administran.

Otra observación que debe atenderse corresponde a las partidas; en el Presupuesto por Programas las partidas guardan una relación estrecha con las claves programáticas

También esta el sistema puente pero esto no es mas que el presupuesto por programas ayudado por un sistema informático rudimentario.

Y actualmente el SIGEF que igual se lo efectúa basado en un presupuesto por programas.

3.3.8 Modelo de Presupuesto para el Estado Ecuatoriano y de Gestión Financiera

Cuadro 27.- ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS DIFERENTES MODELOS FINANCIEROS

MODELO	CARACTERÍSTICAS	VENTAJAS	DESVENTAJAS
<p style="text-align: center;">SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA ⁶⁷ (SIAF) <i>Perú Colombia Chile</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Instrumento central de administración. ✓ Es un sistema de ejecución y no de formulación presupuestal. ✓ Es una herramienta para la gestión financiera ✓ Su registro se organiza en dos aspectos: Administrativo y Contable. ✓ Abarca organismos de Administración Central ✓ El SIAF se ha constituido en un Sistema Oficial de registro de las operaciones de Gasto e Ingreso, sustituyendo diversos registros y reportes. ✓ Se enfoca en: Registro Único Presupuesto Tesoro Publico Contaduría Pagaduría 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Proporciona a los Órganos Rectores información oportuna y consistente. ○ Permite obtener reportes consistentes de estados presupuestales, financieros y contables. ○ Permite un seguimiento de la ejecución presupuestaria en sus diferentes fases. ○ Proporciona una visión global y permanente de la disponibilidad de los recursos financieros del Estado. ○ Pone a disposición, información para la elaboración de la Cuenta General de la República. ○ Pondrá a disposición de la Contraloría General de la República, información de detalle, reduciendo los requerimientos de reportes y mejorando la capacidad de Control en oportunidad, cobertura y selectividad. ○ Contribuye a una mejor asignación de recursos y toma de decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No permite modificaciones por las unidades ejecutoras o usuarios, no se puede organizar de acuerdo a las necesidades de cada institución ya que cada una de las entidades publicas tienen su particularidad ▪ El SIAF es sólo un sistema de información que no puede resolver los problemas de la gestión pública y sus normas sobre abastecimientos, personal, control de activos o trámite documentario. Por ejemplo, en cuanto a las planillas, el SIAF registra el monto consolidado a pagar, pero no puede controlar la fórmula con que se calculan las remuneraciones y retenciones, lo que se maneja en cada ministerio u organismo, y menos aún simplificar la compleja normatividad que regula el sistema de remuneraciones.

⁶⁷ Ministerio de Economía y Finanzas de la República del Perú

<p>SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA INTEGRADO (SAFI) ⁶⁸ <i>El Salvador</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se concretiza mediante los Subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Inversión y Crédito Público y el de Contabilidad Gubernamental ✓ Se basa en una centralización normativa y descentralización operativa excepto para las decisiones y operaciones referidas al endeudamiento público, que están supeditadas a procesos centralizados de autorización, negociación, contratación y legalización. ✓ Sistematiza la captación, asignación y empleo de los recursos públicos 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Establece los mecanismos de coordinación de la administración financiera entre las entidades e instituciones del sector público. ○ Orienta los recursos disponibles para que el Presupuesto General del Estado y los demás presupuestos del Sector Público. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se enfoca en una descentralización total. ▪ La economía y finanzas del Salvador no se acopla a cabalidad con la economía de nuestro país.
<p>SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL (SIAF – SAG) ⁶⁹ <i>Guatemala</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El sistema está diseñado como un instrumento de apoyo al proceso de descentralización, organizando los sistemas y procedimientos sobre la base de que la comunidad, requiere bienes y servicios públicos en las mejores condiciones de cantidad, calidad y al menor costo. ✓ Forma parte de una estrategia de reforma del Estado de largo plazo y, si bien es de aplicación general en el sector público, se ha venido aplicando en etapas subsiguientes, iniciando en la primera fase con las entidades de la administración central (Ministerios y Secretarías), luego en la segunda fase, con las entidades descentralizadas, autónomas y empresas 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Como el sistema parte del presupuesto a la contabilidad se crea un techo de manejo de fondos. ○ Integra un sistema de compras único para cuando un Ministerio tenga una necesidad se pueda crear un paquete de múltiples necesidades similares entre todos los organismos estatales y la compra se la realice al por mayor, ○ Integra un sistema de pago que acredita directamente en la Cuenta de Ahorros o Corriente de los acreedores del 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aunque el sistema es el que más se apega a la necesidades de nuestro país este se acoplado al mismo y no creado para este.

⁶⁸ Ministerio de Hacienda del Salvador

⁶⁹ Ministerio de Economía de Guatemala

	<p>públicas, y en su tercera fase, se integran los gobiernos locales o municipales</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ El sistema se enfoca en: Presupuesto Contabilidad Tesorería Crédito Público Contrataciones Administración de Bienes Inversión Pública ✓ Se vincula con otros sistemas ✓ En el modelo se observa un nivel de alta dirección, donde se cumple la gestión de tipo estratégico, estableciendo el horizonte de desarrollo de la organización y aprobando las grandes directrices a largo plazo. ✓ Maneja un sistema alterno llamado SICOIN el cuál mantiene una base de datos transparente centralizada del registro de las transacciones en cada una de sus etapas ✓ El sistema se enfoca en: Personal Crédito Público Banca Pública y Privada Ingresos Tributarios Registro de Bienes del Estado Sistema normalizado de compras del Estado Sistema de administración de materiales y suministros ✓ Parte del Presupuesto a la contabilidad ✓ Se basa en un presupuesto por resultados. 	<p>Estado sin necesidad de cheque o efectivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ La Contraloría General del Estado trabaja en conjunto con el sistema por lo que se le permitirá crear índices para obtener información más específica sobre desvíos realizados en una determinada cuenta. ○ La información permitirá al Banco Central realizar de manera mas exacta sus proyecciones estadística para que estas puedan ser revisadas a nivel nacional e internacional. ○ Permite una información sectorial para saber cuanto tiene cada Ministerio. ○ Considera el concepto de presupuestos plurianuales 	
<p>SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA (SAF) Argentina</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Es producto de una crisis estructural el cuál esta está interrelacionado con la reforma del estado que está ejecutando el Gobierno Nacional, con el objeto de adaptar a este al nuevo rol que las autoridades públicas y la sociedad Argentina le han fijado. ✓ Se enfoca en: 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Integra la información a tiempo real. ○ Aplica de manera exacta las Normas de Contabilidad. ○ Estandariza todo el concepto de información contable ○ Cumple con los requisitos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En el sistema que maneja Argentina se manipula Fiducias las cuales se encuentra descentralizadas por lo que maneja extra presupuestariamente.

	<p>Sistema de Presupuesto. Sistema de Crédito Público. Sistema de Tesorería. Sistema de Contabilidad. Sistema de Contrataciones. Sistema de Administración de Bienes.</p>	<p>impuestos por los organismos multilaterales</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Busca la integración de todos el Estado incluido los gobiernos seccionales. ○ Incluye un departamento de capacitación de alto nivel. 	
<p>SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA (SIGEF) Ecuador</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se enfoca en: Presupuesto Tresorería Crédito Público Contabilidad ✓ Parte de la Contabilidad al Presupuesto ✓ Se basa en un presupuesto por programas. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Permite mantener un cierto control del financiero estatal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No cuenta con información a nivel de partida ▪ No es en línea por lo que todas la entidades no son controladas. ▪ En la ley de presupuestos esta previsto que haya unidades rectoras de cada sector pero esto no se cumple. ▪ El Ministerio de Economía y Finanzas debería ser solo normativo pero se ha convertido en operativo ▪ No se aplica a cabalidad el concepto de cuenta corriente única ▪ El presupuesto no es aprobado como una ley. ▪ Como el sistema parte del contabilidad al presupuesto no se crea un techo de manejo de fondos.

Fuente: Ministerio o Afines de los Diferentes Países Analizados
Elaboración: Luis Castillo

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE UN MODELO DE GESTIÓN A TRAVÉS DE UN PROGRAMA FISCAL SOSTENIBLE EN EL LARGO PLAZO

4.1 Factores favorables en el entorno económico vigente

Los nuevos recursos petroleros, la estabilidad que brinda la dolarización, el superávit en el sector público, la existencia de marcos regulatorios para la optimización de los recursos públicos, por lo cuál para desarrollarlo debemos partir de estas circunstancias que nuestro país esta atravesando ya que una de las principales falencias del actual sistema es que no se esta acoplado a las ventajas que este nuevo siglo le ha brindado al Ecuador a continuación expondré cuales son estos factores:

4.1.1 Incremento de nuevos recursos provenientes de la venta del petróleo ⁷⁰

La crisis de 1999 dejo en la conciencia nacional, sobre todo en el 56% de personas que se encontraban en una situación de pobreza, la necesidad de contar con ahorros para las épocas en la cuáles los ingresos no sean suficientes para financiar los gastos. Es decir, era imperioso contar con fondos de ahorro que provengan de los ingresos petroleros.

A pesar de esta necesidad nacional, las autoridades políticas y económicas entendieron que no se necesita un fondo de ahorro sino un fondo de reparto de los ingresos petroleros. Así la Ley Trole 1 creó el Fondo de Estabilización Petrolera (FEP) que se nutre de los excedentes de los recursos petroleros y tiene participes específicos.

El Fondo de Estabilización Petrolera se alimenta de los ingresos petroleros no previstos o superiores a los contemplados en el Presupuesto aprobado por el Congreso Nacional. Sin embargo, la ley no hace una diferencia entre los ingresos por exportación y los que se obtienen por la venta interna de derivados, colocándolos en el mismo fondo a pesar de su naturaleza diferente.

Cuadro 16.- Distribución del FEP

Porcentaje	Concepto
50%	Cuenta CEREPS
40%	Troncal Amazónica
10%	Proyectos de provincias de Esmeraldas, Loja, Carchi, El Oro y Galápagos

Fuente: Suplementos del Registro Oficial N° 34 de 2000 y N° 334 de 2006

⁷⁰ Revisión de los fondos petroleros y la propuesta FEISEH, Cámara de Industriales de Pichincha

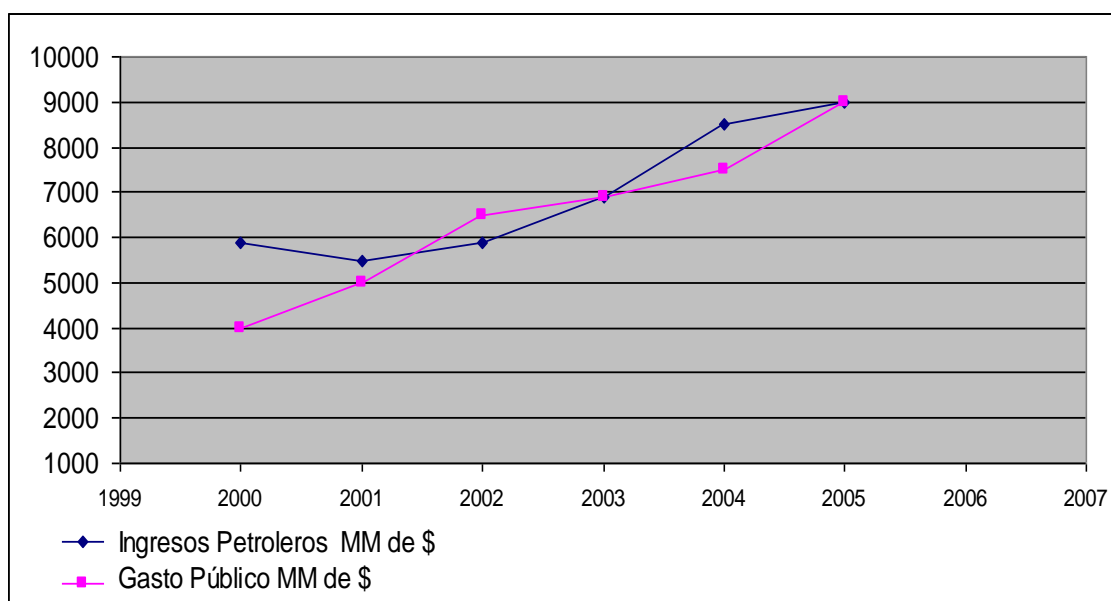
Como se observa en el Cuadro 16 el 50% se destina al actual CEREPS, 40% para la troncal amazónica y el 10% para proyectos en las provincias mencionadas.

Las variables claves al momento de obtener los ingresos petroleros responden a los precios y a las cantidades. Así, para el caso de las exportaciones de crudo se ha registrado un precio de ejecución superior al presupuestado generándose por ello ingresos al FEP, los cuáles pudieron ser mayores en el caso de que Petroecuador hubiese cumplido con las metas reproducción propuestas.

Por su parte, la venta interna de los derivados tiene un comportamiento diferente; puesto que, los ingresos que el Estado recibe no son suficientes para pagar las importaciones de derivados. Este perverso proceso se genera por la fijación de los precios de los derivados en el mercado interno en niveles inferiores a los que se registran en el mercado internacional, es decir, de este fondo salen los recursos para financiar el subsidio de combustibles. Como los precios no son eficientes, se genera un sobre consumo de derivados que reducen al fondo.

En adición a esta falta de visión para el manejo correcto de estos excedentes petroleros, el propio diseño de FEP lo vuelve un mecanismo para repartir ingresos extraordinarios sin considerar los usos socialmente más rentables, puesto que tiene preasignaciones. Este fondo tampoco persigue una preservación de patrimonio para épocas difíciles o para asegurar ingresos para las generaciones futuras.

GRAFICO 28.- Gasto e Ingreso Petrolero



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Dirección Técnica - CIP

Según como observamos en el gráfico vemos que los ingresos petroleros han sido de gran ayuda para nuestro gasto público representando hasta un superávit en ciertos años.

Cálculos realizados por el Banco Central del Ecuador (BCE) dejan constancia que por concepto de exportación de hidrocarburos el país ha recibido \$9.177,2 millones (MM) entre el 2002 y el primer semestre del 2006. De este modo \$ 1.403 MM han sido registrados como ingresos en el FEP. En el primer semestre del 2006 los ingresos del FEP alcanzaron \$ 269.9 MM; sin embargo en los Balances del Tesoro el saldo del FEP a esa fecha se ubicó en \$ 7.2 MM, es decir, hubo retiros por \$ 262.2 MM, los cuáles deberían ser transparentados por el MEF, aunque es posible que una buena parte de los mismos están financiando la brecha que surge de la importación de derivados y la venta interna que según los cálculos del BCE alcanzó \$ 483.9 MM hasta el primer semestre del 2006.

El segundo fondo petrolero fue creado a través de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF) en el 2002 y se denominó “Fondo de Estabilización, Inversión Social y Recompra de deuda pública (FEIREP)”. Básicamente lo que se quería era preservar los ingresos que provendrían de la mayor producción petrolera privada de crudos pesados, posibles gracias a la inversión de empresas internacionales y a la construcción del oleoducto de Crudos Pesados. Más tarde este fondo fue modificado como se explica en el punto 4.1.4.

4.1.2 Estabilidad generada por el esquema monetario de dolarización

Contrario a lo que se suele decir, no todo es malo en Ecuador y la dolarización merece ser considerada como un relativo éxito.

El ex presidente Jamil Mahuad anunció la dolarización el 9 de enero del 2000, y tan solo dos días después la tasa de interés anual ya había bajado de 200% a 20%. Cabe recalcar que al anunciar la dolarización oficial del país, el ex presidente Jamil Mahuad solo estaba formalizando algo que ya era una realidad pues más del 60% de la economía ya estaba dolarizado, y esto sin tomar en cuenta los depósitos en bancos fuera del país.

La dolarización libró a los ecuatorianos de esa pesadilla llamada inflación, que llegó a acercarse al 100%. Hoy, algunos se lamentan de que “hemos perdido nuestra política monetaria soberana”, gozamos no más de un punto porcentual, una de las más bajas de la región. Soberana o no, parece que esta política monetaria está cumpliendo con su propósito constitucional de mantener la estabilidad monetaria. Y debemos considerar que aunque la estabilidad no lo es todo, todo es nada sin ella.

Es incorrecto decir que la dolarización se sostiene únicamente gracias a un precio alto del petróleo y a los considerables ingresos extraordinarios producto de las remesas de los inmigrantes. Si el día de mañana el precio del petróleo

cae repentinamente y Ecuador deja de recibir remesas, esto sería un grave shock económico sin importar qué moneda estemos utilizando.

La estabilidad ha contribuido al crecimiento de la economía. No se puede dar a entender que solamente al sector petrolero le ha ido bien cuando otros sectores, incluso los no tradicionales, han mostrado un crecimiento sólido en los últimos seis años: la agricultura creció por un promedio de 4,2%, la industria manufacturera creció por un promedio de 4,8% y la construcción está atravesando un boom habiendo crecido por un promedio del 6,3% anual.

La dolarización ha mejorado la situación económica del ecuatoriano promedio: el PIB por cabeza de los ecuatorianos creció un 19,6% entre el 2000 y el 2005 (en dólares constantes); entre 1999 y el 2002 la pobreza y la indigencia se redujeron de 63,5% y 31,3% a 49% y 19,4%, respectivamente; y el desempleo bajó de 15,1% en 1999 a 10,71% en el 2005. Aunque todavía persiste un nivel inaceptable de pobreza, parece que vamos en buena dirección.

El Gobierno también ha sido beneficiado por la dolarización. La deuda externa pública como porcentaje del PIB se ha reducido desde el 71,14% en el 2000 al 26,04% en el 2006. Las finanzas públicas se han vuelto más saludables ya que los ingresos por impuestos han aumentado constantemente desde el 2000. Ahora los políticos solo tienen dos opciones muy visibles para aumentar el gasto: cobrar más impuestos o endeudarse, dos medidas de poca popularidad.

La percepción de que todo empeoró a raíz de la dolarización está terriblemente equivocada. Pues la dolarización solo hizo evidente fallas estructurales serias que afligían a la economía ecuatoriana desde hace mucho tiempo. Las devaluaciones del soberano sucre solo sirvieron para acumular problemas y posponer verdaderas reformas. Así que no confunda al mensajero (dolarización) con la causa (décadas de políticas irresponsables). El encarecimiento de la vida no es culpa de la dolarización, sino de las políticas públicas irresponsables de las últimas décadas que empobrecieron y dejaron en bancarrota al país. Este encarecimiento se hubiese sentido con dolarización o sin ella.

Dicen que el primer paso para librarse de una adicción o solucionar un problema es reconocer que el problema existe. Ecuador ya dio este paso y no le conviene retroceder.⁷¹

La dolarización ha cambiado el comportamiento de los ecuatorianos. Tras siete años de vigencia del sistema, la estabilidad que genera la presencia del dólar ha permitido que el endeudamiento se convierta en un estilo de vida.

En enero del 2000, cuando se impuso la nueva moneda, la cartera de créditos de los bancos ascendía a \$ 1.500 millones; al finalizar el 2006, la cifra ascendió a \$ 6.400 millones. Una elevación del 333%.

⁷¹ La Dolarización ha sido un Éxito, El Universo, 24 de Octubre de 2006

La dolarización no solamente provocó más confianza en la gente para asumir una deuda sino que, también, multiplicó la oferta de créditos. A los bancos -con sus tarjetas de crédito- y cooperativas se han ido sumando las cadenas de almacenes.

"La dolarización ha llevado a que la inflación se mantenga en un dígito y eso ha logrado que la gente considere endeudarse en la banca", los bancos han tenido una mayor disposición para prestar porque cuentan con más dinero, producto de un crecimiento de los depósitos, de \$ 2.500 millones en el 2000, a \$ 7.500 millones a finales del 2006.

Otro factor ha sido la multiplicación de entidades que otorgan crédito. Hay más cooperativas y estas han diversificado sus servicios.

Las cadenas de almacenes ofrecen crédito directo a través de sus propias tarjetas; operaciones que no son controladas por la Superintendencia de Bancos y que no constan en todos los burós de crédito, por lo que una persona puede estar endeudada con varios establecimientos y a la vez con la banca formal.

Efraín Vieira, gerente de Pacificard, explica que la dolarización ha permitido otorgar créditos a largo plazo y, como una lección de la crisis bancaria, la gente ha preferido gastar su dinero en bienes de consumo y vivienda.

El segmento de consumo y, en concreto, de vehículos y electrodomésticos, es el que más ha crecido en todos los tipos de instituciones financieras: bancos, mutualistas, cooperativas y sociedades. El 70% de este tipo de crédito se concentra en las tarjetas, cómo se observa en el Cuadro 17.

Cuadro 17.- Análisis de la Segmentación del Crédito en el Ecuador – Millones de Dólares -

Tipo de Crédito	Dic - 2005	Dic - 2006
Comercial	2,948,982	3,542,168
Consumo	1,521,402	1,978,918
Vivienda	610,513	781,421
Microempresa	353,999	487,037

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros
Elaboración: Luis Castillo

Las tarjetas de crédito han visto crecer su cartera de en casi un 1000% como se lo observa en el caso de Pacificard que creció de \$ 22 millones, en el 2000, a \$ 315 millones en el 2006, actualmente el estar endeudado se ha convertido en una forma de vida", en promedio, las personas que tienen acceso al crédito en Ecuador están endeudadas por un monto diez o doce veces superior a su salario; un nivel que, de todas maneras, no se asemeja al endeudamiento en Estados Unidos, donde un ciudadano promedio tiene deudas equivalentes a 36 veces su ingreso. En si este fenómeno ha crecido de esta manera debido a la

gran estabilidad que el sistema de dolarización ha brindado favoreciendo cada vez más el crecimiento del crédito.

Un ejemplo de entidad con buenos resultados es el Banco Pichincha, cuya cartera se ha incrementado en un promedio anual del 31%.

El crédito de consumo, ha tenido un desarrollo importante el crédito de vivienda, como resultado de una disminución de las tasas de interés y una ampliación de los plazos. El crecimiento del crédito tiene sus riesgos. Si no existe un mayor seguimiento por parte de las entidades de control, se puede dar un deterioro de la cartera, porque puede crecer la tendencia a otorgar créditos con un alto riesgo, en especial a través de tarjetas.

En el país las tarjetas son consideradas un instrumento de crédito diferido, lo que no es saludable para la economía personal. Mientras en otros países, las tarjetas son un medio más de pago al contado.

TASAS DE INTERÉS

Otro factor que se debe analizar es el cambio que han sufrido las tasas de interés a partir del esquema de dolarización en los siguientes aspectos:

Variación

Las tasas de interés, después de una tendencia a la baja relativamente constante desde el 2004, repuntaron a finales del 2006. En diciembre, la tasa máxima convencional (techo para los créditos que otorgan las instituciones financieras) subió de 12,90% a 13,83%.

Inicios de año

Para enero, la tasa máxima convencional se ubica en 14,79%; la más alta desde mayo del 2004. La tasa activa se ubica en 10,37% y es la más alta desde mayo del 2005.

Razones

Según el Banco Central del Ecuador (BCE), el incremento de las tasas obedece a la incertidumbre de la banca por la situación política. El país está aún lejos de aplicar tasas vigentes en países con una moneda fuerte, que llegan a un máximo del 4%.

Crecimiento

En noviembre pasado, el endeudamiento de los hogares con la banca (cartera vigente) llegó a \$ 2.900 millones. Estuvo en \$ 1.600 millones en diciembre del 2004.

En fin la dolarización ha servido como un gran piso que ha brindado estabilidad a nuestro país al punto que el crédito y las tasas de interés están agarrando cada vez más un nivel de crecimiento continuo pero esto no se lo está aprovechando a su totalidad porque el sistema actual solo basa su percepción hacia lo que tiene y no a lo que podría lograr si se cambiara ciertas percepciones.

4.1.3 Superávit del Sector Público no Financiero

Cuadro 18.- Superávit Registrados los 3 últimos años – Millones de Dólares –

Año	Superávit
2004	532,538,025.73
2005	649,828,934.30
Primer Semestre 2006	1,074,619,645.48

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Luis Castillo

Para el año 2004 el Ecuador registro un superávit \$ 532,538,025.73 dado principalmente por su ingreso más representativo que fue el resultado de la explotación por \$ 1,692,113,721.81.

Para el año 2005 el Ecuador tuvo un superávit \$ 649,828,934.30 esto dado por el ingreso por el resultado de la explotación que ascendió a \$ 2,893,218,908.58

Según podemos observar en el Anexo 6 el Ecuador para el primer semestre del 2006 registro se registraba todavía un Superávit de aproximadamente \$ 1,074,619,645.48.

Como podemos observar el Ecuador después del aumento registrado en los precios del petróleo así como de un mejoramiento continuo para el pago de impuestos se ha dado un continuo crecimiento del Superávit a ido aumentando constantemente lastimosamente este dinero no ha sido invertido de forma correcta para los años venideros.

4.1.4 Creación de marcos regulatorios para la optimización de los recursos públicos.

4.1.4.1 FEIREP: Fondo de estabilización reprogramación e inversión social productiva

El Feirep fue una cuenta de ahorro petrolero utilizada hasta el año 2005 que se nutría de los ingresos que el Estado percibía por la exportación del petróleo pesado de su propiedad, que se transporta por el privado Oleoducto de Crudos Pesados (OCP).

Originalmente, el 70% de los recursos ahorrados en este fondo (que en el año 2005 sumarán unos \$700 millones) debe destinarse a la recompra de los papeles (bonos) de la deuda pública interna y externa, según se observa en el cuadro 19.

CUADRO 19.- Distribución del FEIREP

Porcentaje	2.1.1 Concepto
70%	Recompra de la Deuda Pública a valor de mercado
20%	Estabilización de ingresos petroleros y catástrofes emergentes
10%	Proyectos de educación y salud

Fuente: Registro Oficial No 589 y No 676 de 2002

Mientras las operaciones de inversión y recompra de deuda tienen lugar, la ley establecía que el dinero que va entrando al Feirep debe ser invertido bajo los mismos criterios técnicos con que se invierten las Reservas Internacionales de Libre Disponibilidad (RILD) del país.

Esto es, los fondos solo podrán ser enviados a bancos internacionales con calificación de riesgo AAA (la más alta). En el mundo hay apenas 34 bancos que cumplen con los requisitos fijados por el Banco Central y, por ley, solo pueden recibir cada uno un 5% de los fondos del Feirep.

Invertido en los bancos del exterior, el dinero del Feirep gana intereses de entre 2% y 3% anual.

"Es lógico que el dinero del Feirep, que estaba en el Banco Central, tenía que invertirse", según lo expresaba el analista Jaime Carrera, secretario técnico del Observatorio de la Política Fiscal de las Naciones Unidas.

Quienes deciden qué hacer con el dinero (dónde invertirlo y cuándo y cuánto usar para recomprar deuda) son sus administradores, es decir, el procurador, el ministro de Economía, un secretario técnico del Banco Central y el representante del presidente de la República.

Los administradores del Feirep debían entregar al Congreso y al Presidente un informe semanal sobre las inversiones del Fondo y los datos se publicaban en la página Web del Banco Central.

Tabla 17.- Operaciones del FEIREP (En millones de U.S.\$)

Concepto	Año 1	Año 2	Ene - Jun	Ene - Jun
	2003	2004	2004	2005 ⁽¹⁾
Ingresos				
De crudo pesado	79	524	224	251
Transferencias del FEP	0	35	35	111
Intereses y dividendos	0	0	0	0
Superávit de Caja del Gobierno Central				
Total Ingresos	79	559	259	362
Asignaciones				
Recompra de deuda, 70% de ingresos	0	381	39	0
Asignaciones Internas				
IESS	0	307	0	0
Instituciones Privadas	0	74	39	0
Externas	0	0	0	0
Financiamiento para Estabilidad Gobierno Central	0	110	41	0
Gasto Social, 10% de ingresos	0	40	20	0
Total Asignaciones	0	531	100	0
Saldo Acumulado	79	28	159	362

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

(1) FEIREP se volvió CEREPS el 14 de Octubre de 2005

Según observamos en la Tabla 17 tenemos que para el año 2004 de un total de ingresos por excedentes petroleros de \$559 millones, \$ 381 millones se utilizaron para recomprar la deuda \$307 millones a favor del IESS y \$74 millones para instituciones privadas dentro de las asignaciones internas mientras que para las asignaciones externas \$110 y apenas \$40 millones se los destino al gasto social esto es comparado en el periodo Enero - Junio 2005 que ya no se realizo ninguna asignación porque el FEIREP paso a ser CEREPS.

Entre las denuncias que se dieron por el incorrecto manejo de este fondo fue la dado por el ex Ministerio de Economía y actual presidente Econ. Rafael Correa es que el precio de los bonos Global 2012 y 2030 de la deuda externa se incrementaron desde que el Ecuador creó el Feirep a mediados de 2002, durante el Gobierno de Gustavo Noboa, como parte de la nueva Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal.

El objetivo del Feirep, según un estudio presentado por el Banco Central al Congreso el 2 de junio de 2005, era que el país pudiera contar con un fondo de estabilización que le permitiera hacer frente a los choques externos, como una baja pronunciada en los precios del petróleo, que podría erosionar las finanzas públicas.

Hasta ahora, con el dinero ahorrado en el Feirep el Ecuador no ha comprado ni un solo bono Global de la deuda externa, los fondos han sido usados para estabilizar el Presupuesto (30%) y para la recompra de la deuda pública

interna, la mayor parte de ella en manos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

Pero el ex Ministro aseguró que "la deuda externa ecuatoriana se apreció de manera artificial" por la existencia del Feirep y agregó que "no tiene sentido destinar el 70% del ahorro petrolero a recomprar deuda en un país que tiene sed".

El analista financiero Jaime Carrera pensaba que el aumento en las cotizaciones de los Global 2012 no solo se debe a que el mercado sabe que el Ecuador tiene un fondo (el Feirep) para recomprar deuda, también han influido el alza de los precios del petróleo y la baja en la percepción de riesgo del Ecuador.

"Es un problema de mercado", agrega Carrera y recuerda que otro factor es que los inversionistas saben que el Ecuador, por contrato, tendrá que recomprar los Global 2012 a partir del año entrante.

Cuando el país renegoció la deuda en 2000 se comprometió a recomprar el 10% anual de la emisión total de los Global 2012 hasta haber sacado el 60% de la emisión en seis años.⁷²

4.1.4.2 CEREPS: Cuenta especial de reactivación productiva social y de ciencia y tecnología

Desde que entró en vigencia en julio del 2005, al sustituir al Feirep (fondo que antes se nutría de los excedentes), su manejo ha pasado por las manos de tres ministros de Economía: Magdalena Barreiro, Diego Borja y Armando Rodas. Ninguno difundió las cifras completas.

La información presentada ha sido poco precisa: montos globales, cuadros consolidados, proyecciones, declaraciones sin documentos de respaldo... Pero, ¿cuánto dinero se ha manejado en la Cereps?, ¿quiénes son los beneficiarios?, ¿con qué criterio se dio el reparto?, ¿en qué medida cambian las reglas el dictamen de la Procuraduría?

La Procuraduría indica que los nuevos ingresos petroleros (bloque 15 y Ley de Hidrocarburos) irán al Presupuesto.

Los tres ministros expresaron que el país debe estar tranquilo, porque no cederán a las presiones, y que el manejo será transparente. Hasta allí llegaron sus respuestas sobre el manejo de la cuenta. Las cifras oficiales muestran la superficie, pero no el fondo.

En el año 2005, entre el 1 de enero y el 7 de agosto, esa cuenta acumuló \$ 462,5 millones en ingresos brutos, de acuerdo a las estadísticas de la

⁷² http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=207218

Tesorería de la Nación. De ese monto, según este registro, se transfirieron \$ 73,1 millones.

Entre los beneficiarios se cuentan los planes de medicamentos genéricos, de inmunización, del dengue y la malaria, los programas de incentivos para la jubilación de docentes y mejoramiento de vías en las 22 provincias.

Así, la ejecución de la Cereps es de apenas el 15%, en relación con el dinero que ha ingresado. En el balance final de la Tesorería hay \$ 389,4 millones congelados, que si no se invierten hasta fin de año pasarán al Fondo Ahorro y Contingencia (FAC), que es un fideicomiso constituido con los recursos no utilizados de la Cereps. Los decretos suscritos por el presidente Alfredo Palacio cargados a la Cereps suman más de \$ 160 millones, según el Ministerio de Economía.

Pero frente a lo transferido (\$ 73,1 millones), el nivel de ejecución es menor a la mitad.

Al menos dos causas han incidido en ello: los proyectos a ser financiados tienen cronogramas que aún no concluyen, y la presentación de propuestas que son rechazadas porque no cumplen requisitos técnicos, indicaron especialistas.

El trámite para obtener financiamiento de la Cuenta Especial empieza por las denominadas Unidades Ejecutoras (los ministerios de Salud, Educación, Obras Públicas, del Ambiente, entre otros), que seleccionan sus prioridades. Los pedidos pasan a la Subsecretaría de Inversión Pública y luego a la firma del decreto.

"De nada sirve tener un sistema de selección por concursos si, por ejemplo, a la final es el Ministerio de Educación el que decide donde va la plata", se lamentó un ex subsecretario de la época de Diego Borja, quien pidió no ser nombrado. El 31 de agosto concluirá el plazo para presentar proyectos que se financiarán con recursos de la Cuenta Especial.

Esa fecha -establecida mediante el Decreto 1605, expedido el 7 de julio del 2006- está ya en los cálculos de los ministerios, municipios, prefecturas y hasta de los legisladores.

REVISIÓN

La Contraloría General del Estado ha difundido informes sobre el uso del Feirep, pero no se ha pronunciado sobre las cifras de la Cereps.

DESTINO

El gobierno del presidente Alfredo Palacio anunció que destinará los nuevos ingresos petroleros a los proyectos sociales.⁷³

⁷³ CEREPS se ejecuta a medias, El Universo, 13 de Agosto del 2006

CUADRO 20.- Distribución del CEREPS

Porcentaje	Concepto
35%	Líneas de Crédito con intereses preferenciales / Pago de deuda al IESS / Recompra de deuda pública / hasta un 10% para proyectos de infraestructura
15%	Educación y cultura
15%	Salud y saneamiento ambiental
5%	Investigación Científica y Tecnológica
5%	Mantenimiento Vial
5%	Reparación Ambiental
20%	Forro de Ahorro y Contingencias (FAC)

Fuente: Registro Oficial No 69 de 2005

La Cereps se distribuye de la siguiente manera: 35% para recompra de deuda; 20% para el Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC); 15% para educación; 15% para salud, 5% para investigación científica, 5% para vialidad y 5% para reparación ambiental.

TABLA 18.- Resumen del Movimiento del CEREPS al 31 de Julio 2006

Concepto	Valor	
Saldo al 31 de Diciembre de 2005	184.789.831,85	
(-) Transferencia al FAC recursos no utilizados al Cierre del Ejercicio 2005	(184.789.831,85)	
Saldo Inicial 2006		
(+) INGRESOS	396.542.202,07	
Enero	65.204.310,39	
Febrero	52.644.381,50	
Marzo	36.038.224,02	
Abril	49.277.724,22	
Mayo	130.378.831,39	
Junio	37.787.366,64	
Julio	25.211.363,91	
(-) UTILIZACIÓN	66.047.922,10	
PROYECTOS DE DASARROLLO SOCIAL SECTOR EDUCACIÓN	10.800.000,00	24.045.214,00
PROYECTOS DE DASARROLLO SOCIAL SECTOR SALUD	13.087.292,98	
PROGRAMA SISTEMA INTEGRADO DE ALIMENTACION Y NUTRICION SIAN (EDUCACIÓN)	13.245.214,00	
ASEGURAMIENTO UNIVERSAL EN SALUD - OTROS DE USO Y CONSUMO DE INVERSIÓN (SODEM) - SALUD	2.606.153,00	
PROGRAMA SISTEMA INTEGRADO DE ALIMENTACION Y NUTRICION (SIAN) - BIENES Y SERVICIOS DE INVERSIÓN - SALUD	12.000.000,00	27.693.445,98
PROGRAMA MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA RED VIAL NACIONAL - MOP -	14.309.262,12	66.047.922,10
(-) SALDO AL 20 DE JULIO DE 2006	330.494.279,97	
	16.809.262,12	2.500.000,00

Fuente: Subsecretaría de Tesorería de la Nación
Coordinación Formulación Presupuesto del Tesoro de la Nación

Según lo que observamos en la Tabla 18 el movimiento del CEREPS para la finalización de los años 2005 y 2006 se empezó al 31 de Diciembre de 2005 con un saldo de \$ 184.789.831,35 que fueron transferidas al FAC para inicios del 2006 se registro un ingreso hasta Julio de \$ 396.542.202,07 invertidos en proyectos sociales de educación \$ 10.800.000,00 y Salud \$ 13.087.292,98, en el Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición Área Educación \$ 13.245.214,00 por lo que entre el proyecto social y el sistema de alimentación y nutrición suman \$ 24.045.214,00; en el proyectos de aseguramiento universal del área de salud se invirtieron \$ 2.606.153,00 y \$ 12.000.000,00 en el Programa Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición \$ 12.000.000,00 lo cuál suma \$ 27.693.445,98 invertidos en Salud por último se invirtió en el Programa de Mejoramiento y Mantenimiento de la Red Vial \$ 14.309.262,12 lo cuál totaliza un monto de \$ 66.047.922,10 menos un saldo de \$ 330.494.279,97

4.1.4.3 FEISEH: Fondo especial de sostenimiento del sector eléctrico e hidrocarburos ⁷⁴

El FEISEH se constituyo bajo el Registro Oficial No. 341 del 24 de Agosto de 2006 en donde se estipula que el objetivo básico es optimizar y racionalizar la utilización de los recursos provenientes de la explotación petrolera, orientándolos a proyectos de inversión estratégicos en los señalados sectores que generen rentabilidad segura a la nación.

El FEISEH se encarga de manejar los recursos del Bloque 15 y los ingresos extraordinarios por la venta de petróleo.

Durante su comparecencia a la Comisión Económica del Congreso Nacional, el ex - ministro de Energía, Ing. Iván Rodríguez, aseguró que la modernización de la Refinería de Esmeraldas depende del FEISEH.

El FEISEH permite el financiamiento de varios proyectos hidroeléctricos pendientes, como “es el caso de Mazar, Ocaña y el Toachi-Pilatón.

Dentro del sistema de economía social de mercado, al Estado le corresponde crear infraestructura física y dotar de los servicios básicos para el desarrollo y explotar racionalmente los bienes de su dominio exclusivo de manera directa o con participación del sector privado. Es responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos, garantizando que éstos respondan a los principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad, así como velar porque los precios y tarifas sean equitativos.

⁷⁴ Ley Orgánica del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífico – FEISEH –

Los recursos del fideicomiso “FEISEH” se destinarán a los siguientes propósitos:

- a) En primer lugar se destinará a las CEREPS el porcentaje del 27% del total de los recursos provenientes de la explotación y comercialización estatal directa del denominado Bloque 15 de la Región Amazónica Ecuatoriana y de los Yacimientos Comunes “M1”, “M2”, “U”, “T”, en el Campo Unificado Edén-Yuturi; y, del Campo Unificado Limoncocha, que se hubieren generado y se generen desde la reversión al Estado del Bloque y Campos especificados, para compensar lo que tal cuenta deja de percibir como consecuencia de la declaratoria de caducidad del Contrato Modificadorio de Prestación de Servicios del Contrato de Participación para la Explotación de hidrocarburos en el Bloque 15 de la Región Amazónica Ecuatoriana; el Convenio Operacional de Explotación Unificada de los Yacimientos Comunes “M1”, “M2”, “U”, y “T”, en el Campo Unificado Edén –Yuturi; y, el Convenio Operacional e Explotación Unificada del campo Unificado Limoncocha.
- b) En segundo lugar, para cubrir los costos operativos incurridos por PETROECUADOR u otro operador designado para operar el bloque y/o campos unificados señalados; y, para el financiamiento del plan y programa de inversiones destinados a financiar las actividades necesarias en el Bloque 15 y Campos Unificados Edén-Yuturi y Limoncocha, de acuerdo al presupuesto aprobado por el Directorio de PETROECUADOR.

Los costos de operación que demande el Bloque 15 y Campos Unificados, así como las inversiones anuales que se establecerán del plan operativo y presupuesto anual, serán aprobados por la Dirección Nacional de Hidrocarburos y puestos en conocimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, el que instruirá al fiduciario para su aplicación.

Adicionalmente, un monto equivalente al 10% del Presupuesto destinado a financiar las actividades necesarias en el Bloque 15 y Campos Unificados Edén-Yuturi y Limoncocha será provisionado para cubrir contingencias del Bloque 15 y Campos Unificados Edén-Yuturi y Limoncocha.

- c) Para el desarrollo del programa “Sistema Nacional de Micro finanzas”. Para tal fin, se dispone que por una sola ocasión, del FEISEH se utilice la cantidad de cincuenta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US \$50´000,000.00) que se orientarán: (I) Treinta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US \$30´000,000.00) para que el fideicomiso FEISEH, a nombre del Estado, constituya un fideicomiso mercantil, cuya fiduciaria será la Corporación Financiera Nacional, que tendrá por finalidad la concesión de créditos destinados a microempresarios y al financiamiento de la capacitación indispensable para que opere el sistema, sin perjuicio de las asignaciones presupuestarias que fuere necesario establecer para tal propósito, de donaciones y recursos de financiamiento obtenidos en términos concesionales y ventajosos; y, (II) Veinte millones de dólares de los Estados Unidos de América (US

\$20'000,000.00) para crear y capitalizar un fondo que garantice a pequeñas y medianas empresas hasta por un 75% de cada crédito otorgado a favor de éstas por el sistema financiero nacional.

El Comité de fideicomiso mercantil a que se refiere este literal, a través de dichos mecanismos pertinentes, precautelaré que el aporte transferido a dicho patrimonio autónomo se mantenga, al menos en su nivel inicial, una vez descontada la inflación promedio anual reportada oficialmente por el Banco Central del Ecuador para el ejercicio económico respectivo.

- d) Proyectos estratégicos de infraestructura hidrocarburífera y de generación en el sector hidroeléctrico y de energía alternativa, con capacidad de al menos 25 MW potencia a instalar.

Los recursos del FEISEH financiarán proyectos de inversión en el sector hidroeléctrico hasta totalizar una potencia incremental de 2300MW; y proyectos de inversión en el sector hidrocarburífero, hasta por un monto total de un mil quinientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US \$1.500'000,000.00).

- e) Cumplido el propósito al que se refiere el precedente literal
- f) Los recursos del FEISEH se destinarán al Fondo de Ahorro y Contingencias FAC, creado en virtud de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, sin afectación a los otros destinos que contempla esta ley.
- g) Para cubrir los costos que demande la constitución, registro y ejecución de las operaciones del fideicomiso.
- h) Para cubrir gastos de fiscalización de los proyectos de inversión y de auditoría para el examen anual del manejo y de los estados financieros de los recursos del fideicomiso. La contratación de la fiscalización estará a cargo del fiduciario.
- i) Se reconocerá a favor del Presupuesto del Gobierno Central el monto anual de ciento cuarenta y cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América (US \$ 145'000,000.00) que deja de ingresar por concepto de obligaciones tributarias, como consecuencia de la declaratoria de caducidad del Contrato Modificadorio de Prestación de Servicios del Contrato de Participación para la Explotación de Hidrocarburos en el Bloque 15 de la Región Amazónica Ecuatoriana; el Convenio Operacional de Explotación unificada de los Yacimientos Comunes "M1", "M2", "U" y "T", en el Campo Unificado Edén-Yuturi; y, el Convenio Operacional de Explotación Unificada del Campo Unificado Limoncocha.

4.1.4.4 FAC: Fondo de Ahorro y contingencias

El FAC se financia, especialmente, con el 20% de los ingresos de la Cuenta Especial para la Reactivación Productiva y Social (Cereps). Si al final del año queda algún remanente en esa cuenta, la Ley de Responsabilidad Fiscal establece que ese monto debe ir automáticamente al FAC.

El FAC ha financiado tres emergencias: el primero corresponde a las sequías de inicios de año; el segundo, a la restauración de la infraestructura escolar en la Costa; y el tercero, a la recuperación de las zonas destruidas por la erupción del volcán Tungurahua.

En total, en el primer semestre de este año, el Gobierno entregó \$ 22,72 millones para atender ese tipo de contingencias, aunque registra todavía un saldo no entregado de un total de \$ 14,10 millones.

La atención a los damnificados por las sequías es el rubro que mayor atención recibió de parte del Gobierno, que entregó al Ministerio de Agricultura (MAG) \$ 9,33 millones.

Sigue la recuperación de aulas, a cargo del Ministerio de Educación (MEC), con \$ 7,99 millones. Luego, constan las asignaciones para los damnificados del volcán Tungurahua, que suman \$ 5,4 millones, según los datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Entre las instituciones encargadas de canalizar el dinero están el MAG, el MEC, la Defensa Civil y las carteras de Obras Públicas y de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Así, el 2005 terminó con un saldo de \$ 331,01 millones. Al 18 de agosto de este año, el saldo fue de \$ 447,4 millones.

Analistas como John Thornton, experto en asuntos fiscales del Fondo Monetario considera positivo mantener reservas y fondos de estabilización; sin embargo, otros -como Alicia Guzmán, de Lupa Fiscal- advierten que los esfuerzos por respaldar a la economía en "épocas de vacas flacas" se pueden ver afectadas por la falta de información sobre el manejo de fondos.⁷⁵

TABLA 19.- Inversiones realizadas por el FAC – Millones de dólares -

Concepto	Inversión
Atención a los damnificados por las sequías	9,33
Recuperación de aulas	7,99
Asignaciones para los damnificados del volcán Tungurahua	5,4
(=) Total	17.32

Fuente: Subsecretaría de Tesorería de la Nación

Coordinación Formulación Presupuesto del Tesoro de la Nación

⁷⁵ El FAC destinó \$ 22,7 millones para emergencias, El Universo

TABLA 20.- Movimiento del FAC al 31 de Julio de 2006

Concepto	Valor
Saldo al 31 de Diciembre de 2005	128.684.270,76
(+) Rendimientos FAC año 2005	1.243.810,88
(=) Saldo al 1 de Enero de 2006	129.928.081,64
(+) Saldo No Utilizado CEREPS 2005, Art. 67 Reg. Sustitutivo a la LOREYT	184.789.831,85
(+) 50% PARTICIPACION FEP 2005	931.983,05
(+) INGRESOS NETOS	99.135.554,43
Enero	16.301.077,32
Febrero	13.161.095,98
Marzo	9.009.556,61
Abril	12.319.432,34
Mayo	32.594.709,53
Junio	9.446.841,66
Julio	6.302.840,98
(+) RENDIMIENTOS INVERSIONES FAC 2006	6.638.431,98
Enero	966.721,81
Febrero	1.988.134,12
Marzo - Abril	1.393.156,01
Mayo	1.337.873,94
Junio	952.546,10
Julio	-
(+) REINTEGRO VALORES CEREPS NO DEVENGADOS 2005	29.288.995,20
Enero	-
Febrero	4.051.104,64
Marzo	14.000.000,00
Abril	10.255.605,59
Mayo	224.024,43
Junio,12	758.260,54
Julio	-
(=) INGRESOS ACUMULADOS 20-07-2006	450.712.878,15
(-) UTILIZACIÓN	19.237.637,30
(-) Transferencias M. de Agricultura Emergencia Agrícola D.E. 963 y 1137	3.812.666,00
(-) Transferencias Varios M. Emergencia V. Tungurahua D.E. 952 y 1195	1.911.000,00
Emergencia para recuperación y reconstrucción establecimientos educativos Costa emergencia Agrícola por Sequías y Heladas	7.999.751,54
(=) Saldo al 20 de Julio de 2006	431.475.240,85

Fuente: Subsecretaría de Tesorería de la Nación
Coordinación Formulación Presupuesto del Tesoro de la Nación

En la Tabla 20 apreciamos como se ha desenvuelto el FAC hasta Julio de 2006 empezando con un saldo al 31 de Diciembre de 2005 de \$ 128.684.270,76 más el rendimiento que este tuvo de \$ 1.243.810,88 dejando un saldo al 1 de Enero de 2006 de \$ 129.928.081,64 más \$ 184.789.831,85 por saldo no utilizado en la CEREPS por últimos 50% de participación del FEP \$ 931.983,05. Los ingresos netos fueron de \$ 99.135.554,43 con un rendimiento en inversiones al 2006 de 6.638.431,98 y un reintegro de valores del CEREPS no Devengados en el 2005 por \$ 29.288.995,20 dando como resultado un ingreso acumulado al 20 de julio de 2006 por \$ 450.712.878,15 de esto se utilizo \$ 19.237.637,30 por transferencias realizadas al Ministerio de Agricultura y Emergencias ocasionales lo cuál dejo un saldo de \$ 431.475.240,85.

4.1.5 Remesas de los inmigrantes como motor de la economía.

Las remesas son importantes en la economía ecuatoriana, pues constituyen el segundo rubro de ingresos después del petróleo (USD 1.650 millones en el año 2003), más aún, en la economía no petrolera del país, se puede prever que las remesas sigan siendo muy importantes. Las remesas también rebasan la inversión privada que se realizan en el país y los recursos que llegan bajo el concepto de cooperación al desarrollo. Pero además, constituyen el capital que más se democratiza y socializa en el Ecuador, al llegar en forma directa a alrededor de un millón de familias, la mayoría de ellas de clase media y media baja. Sin embargo, en el análisis se hace necesario ir más allá de las remesas y evitar caer en el endiosamiento de estos recursos económicos que envían los ecuatorianos desde el exterior.

Es importante tener presente que, con ciertas variaciones según las regiones, se nota una tendencia a disminuir el monto de las remesas por familia según aumenta el tiempo de estancia del migrante en el país de destino. Esto puede deberse a razones como una cierta saturación de algunos mercados laborales y una tendencia hacia la reunificación familiar en el país de destino del migrante.

Por otra parte, es necesario tener presente las remesas que inmigrantes colombianos y peruanos envían a sus respectivos países, las mismas que podrían tener una tendencia al crecimiento en los próximos años.

Sobre el uso de las remesas, si bien de varios lados se expresan inquietudes y preocupaciones por el destino de las mismas, es importante reconocer que tanto los migrantes que las producen como los familiares que las reciben tienen la absoluta libertad para darle el destino que crean conveniente, mirando no solo las posibilidades de satisfacer sus necesidades, si no también la rentabilidad social y económica que con ellas pueden obtener.

Todo esto pasa por los imaginarios que como personas, familias, comunidades, organizaciones, gobiernos locales-nacional y, en conjunto, como país nos vayamos creando y de las oportunidades y facilidades que todos construyamos para la concreción de tales imaginarios.

Un aspecto a tener presente es que no debemos generalizar la idea de que todo emigrante es un empresario o tiene madera de empresario. Pero si hay facilidades de información y formación muchos podrían realizar mejores inversiones, aunque no sean ellos quienes administren directamente la actividad productiva.

La comunicación y la interrelación entre comunidades de ecuatorianos en el exterior y comunidades de familiares de migrantes en Ecuador deberían ser fuertemente estimuladas. Lo que ayudaría a descubrir e impulsar iniciativas en las que los migrantes se sientan motivados a invertir, ya sea en iniciativas empresariales como de beneficio social. De hecho algunas iniciativas familiares y otras de pequeñas organizaciones ya existen.

No hay que olvidar las actuales condiciones de desincentivo para invertir en el país, lo que presenta un gran desafío: ¿Cómo generar un ambiente propicio para que los migrantes inviertan en el país?

Así mismo es importante visualizar los mensajes y acciones positivas que se generan en comunidades urbano-populares y rurales del país. En muchas de estas acciones los familiares de migrantes ya están utilizando parte de los recursos que reciben como remesas, pero esto no ha sido estudiado ni cuantificado.

Se debe pensar a distintos niveles: en las iniciativas locales, más pequeñas, pero interrelacionadas, y en las cuales los gobiernos locales pueden jugar importantes roles como incentivadores, facilitadores y aún como socios; también habría que mirar hacia iniciativas más grandes y de interés nacional, ciertamente con una mayor complejidad, pero necesitadas de recursos de inversión. Sin embargo, hay que reconocer que no será tarea fácil consolidar las múltiples remesas para realizar grandes inversiones.

Estas iniciativas no nacen por generación espontánea, hay necesidad de desarrollar la capacidad de participación social, política, empresarial y de ejercicio de ciudadanía.

Finalmente, debemos tener presente que son varios los actores que se disputan o están tentados a disputarse las remesas: los organismos multilaterales (el BID ha empezado a mostrar interés por las remesas), el Gobierno (al que las remesas le alivian la política de dolarización, pero que además ha expresado, sin éxito, intenciones para poner impuestos a las remesas), las entidades bancarias que captan ahorro local y lo invierten fuera, las grandes empresas (que han subido sus ventas de bienes y servicios), empresas ligadas a la migración (courier, agencias de viajes, etc.), los chulqueros, coyoteros, empresas locales, sean estas familiares o comunitarias, y los familiares de los migrantes.

Es importante que una estrategia encaminada a reorientar y potenciar los beneficios de las remesas contemple la creación de estructuras y de capacidades locales, que se interrelacionan y actúan con criterios e intereses comunes. Solo de esa manera podemos tener actores locales que puedan disputar en mejor forma el acceso y utilización de las remesas pensando en el bien común.⁷⁶

⁷⁶ <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista12/migracion/conclusiones/remesas.htm>

4.1.6 Solvencia económica del país.

Nuestro país a partir de la estabilidad brindada por la dolarización, el ingreso extraordinario debido a los ingresos extraordinarios por el alto precio del barril de petróleo manejada por los distintos fondos que se han creado en nuestra nación tal como se lo observa en la Tabla 20, el superávit que ha registrado el sector público no financiero así como el ingreso extra presupuestario por las remesas producto de la migración masiva han dado como consecuencia una solvencia económica considerable la cuál debe ser aprovechada por el nuevo modelo a proponer.

**Tabla 21.- Desarrollo de los Fondos Petroleros
– Cifras en millones de dólares -**

Año	FEP		FEIREP / CEREPS		FAC		FEISEH	
	Ingr.	Egre.	Ingr.	Egre.	Ingr.	Egre.	Ingr.	Egre.
1999	252	252	0	0	0	0	0	0
2000	222	122	0	0	0	0	0	0
2001	40	126	0	0	0	0	0	0
2002	96	66	0	0	0	0	0	0
2003	294	301	80	0	0	0	0	0
2004	355	251	561	532	0	0	0	0
2005	458	544	1072	888	128	0	0	0
2006	522	544	1194	963	426	143	719	20
Total	2241	2209	2909	2384	554	143	719	20

Fuente: Banco Central del Ecuador

Aunque la solvencia de nuestro país es palpable es necesario desarrollar otros sectores buscando que estos se vuelvan más dinámicos, formando articulaciones productivas, fiscales y sociales con el resto de la economía, en función de las condiciones en los mercados internacionales. Los efectos positivos de ese tipo de crecimiento desarraigado sobre el empleo, los ingresos y la productividad de la población son relativamente escasos, al igual que lo es su contribución a la solvencia de la economía como un todo. Sin embargo, en el conjunto, la generación de empleo debe basarse según el crecimiento demográfico, más el generado por las migraciones.

Es necesario para contar con un mejor desarrollado económico modificar las políticas e instrumentos de acción sobre la economía, dejando mayor espacio a las fuerzas del mercado, tanto locales como internacionales, pero de una manera equitativa por que si no esto se refleja, en la estructura institucional, sobre todo con el debilitamiento de entidades como los ministerios de Agricultura y Ganadería, y de Economía, así como el Comercio Exterior, lo cuáles deben mantener su intervención directa en los sectores productivos, fortalecido los marcos regulatorios de algunos sectores, particularmente el financiero. Sin embargo, lo más importante es una profunda reforma del Estado y la proliferación de respuestas puntuales a necesidades particulares mediante la creación de instituciones con mandatos específicos. En el plano de las políticas públicas, es necesario afianzar unos únicos órganos que adquieran especial relieve son los mecanismos de control del sector financiero y los entes vinculados al comercio exterior.

Aunque hoy la economía es más abierta que hace una década atrás, aunque esto no ha sido igual en todos los sectores.

Además, bajo el impulso de las preferencias arancelarias, la producción destinada a la exportación.

Es necesario evitar una desarticulación entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía, ya que la capacidad de generación de empleo de esas actividades es limitada, con la probable excepción del turismo. Se debe buscar que el empleo en el sector manufacturero crezcan en un promedio anual de más de un dígito, también se debe buscar crear normas más eficaces para controlar al sector terciario, así como a la industria turística junto con una gran cantidad de ocupaciones informales. Por otra parte, se deben buscar acrecentar los incentivos fiscales para las empresas que están invirtiendo en el desarrollo de nuestra nación.

Es notable que se necesita la ampliación y diversificación de la base productiva y exportadora del país, que en ese sentido ha experimentado una gran transformación.

En forma paralela a esta clara apertura de la economía, que en muchos aspectos debe considerarse exitosa, ha venido surgiendo un escenario de riesgo en el ámbito monetario: el de la dolarización ya que esta debe ser afianzada con políticas que la mantengan a largo plazo; si bien es cierto que nuestro estado en la actualidad no puede salir de este sistema debe buscar nuevas alternativas como una moneda única a nivel latinoamericano.

Otro aspecto a considerar para lograr una mejor solvencia económica es la reestructuración o de ser posible la eliminación del Banco Central, ya que actualmente sus funciones pueden ser realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos evitándose un gasto innecesario.

El sistema bancario y en si el excesivo monto por tasas de interés debe ser regulado por una apertura del mercado a la banca privada para la reducción de las tasas de intermediación financiera, que actualmente son muy elevadas y constituyen un obstáculo para la inversión y el desarrollo.

Con respecto a la estabilidad económica se debe poner énfasis en las políticas económicas encaminadas a reducir la inflación ya que ha pesar de tener una economía dolarizada los puntos porcentuales de la misma están subiendo constantemente. Es necesario una renogaciación de la deuda externa e interna. La solvencia de la economía depende en forma creciente de las relaciones comerciales con el exterior.

La solución de este problema, como las de tantos otros, pasa por el arreglo de la situación fiscal, que le permita al Gobierno girar a los municipios los recursos que por ley les pertenecen. Pero además se requiere simplificar y racionalizar los trámites, y capacitar técnicamente a los gobiernos locales, para que estén en mejores condiciones de planificar y administrar las obras.

4.3 Estrategias de estabilidad, crecimiento y reducción de la pobreza

Los puntos antes analizados son una inmejorable oportunidad para generar acuerdos en torno a un programa fiscal sostenible en los próximos cuatro años. En esta perspectiva se propone un escenario 2007-2010, como invitación a pensar en el largo plazo en el contexto del diseño del país que se debe modelar para el futuro.

4.2.1 Crecimiento con equidad

Nuestro país necesita lograr mantener un avance visible en la reducción de la pobreza y la creación de empleos, por lo cuál según lo analizado es necesario racionalizar el gasto y sustentar un ingreso permanente mediante impuestos, tasas y aranceles tributarios buscando que el Ecuador crezca en los sectores no petroleros a tasas no inferiores a 6% según lo plantea el analista económico del Observatorio Fiscal Jaime Carrera, aunque según lo propuesto por la Directrices Presupuestarias para el 2007 se propone un crecimiento de la economía de alrededor del 3%.

Cuadro 21.- Metas Económicas y Fiscales - Porcentajes -

Indicador	2006	2007	2008	2009	2010
Inflación (promedio período)	3	2.6 -2.9	3 - 3.5	3 - 3.5	3 - 3.5
Crecimiento real del PIB	3.8	3	6	6	6
Déficit Gobierno Central (% PIB)	-0.5	0	0	0	0
Déficit no Petrolero/PIB	-4.6	-5.3	-4.9	-4.5	-4.1
Gasto de Capital/PIB Gobierno Central	5.1	7.8	8	8	8
Sueldos/PIB Gobierno Central	6.4	6.9	6.7	6.5	6.3
Ingresos Tributarios/PIB Gobierno Central	10	10.1	10	10	10
Deuda Pública/PIB	36.1	33.1	30.4	27.9	25.6
Deuda Externa/PIB	26.6	23	19.8	17	14.5
Precio barril petróleo (\$)	35	35	45	45	45
Producción anual de petróleo (Mill. Bs.)	195	195	195	195	195
PIB per. cápita (\$ ctes)	2943	3161	3396	3648	3919

Fuente: "Políticas Fiscales para Reducir la Pobreza", Jaime Carrera, Revista Gestión

El crecimiento del 6% que se propone se observa en las metas económicas que se proponen y fiscales en donde se propone que la Inflación del 3% que se registro en el año 2006 en los próximos 4 años no debe fluctuar a mas de 3.5%; el Crecimiento real del PIB de 3.8% registrados en el 2006 debe ascender a 6%; el Déficit del Gobierno Central basándonos en un Porcentaje del PIB de un 0.5% debe caer a un 0%; en cambio el Déficit no Petrolero con relación al PIB de 4.6% en el 2007 puede subir a 5.3% en el 2007, a 4.9 % en el 2008, 4.5% para el 2009 y 4.1% para el 2010;el Gasto de Capital en comparación con el PIB no deberá subir a más del 8% ; los sueldos considerando que se trata de un año de elecciones y de cumplimiento de promesas de campañas estos podrán subir a un 6.9% en el 2007 0.5% más de lo registrado en el 2006, para el 2008 este debe caer a un 6.7%, en el 2009 a un 6.5% y en el 2010 en un 6.3%; los Ingresos Tributarios por otro lado se contemplara que se mantendrán en un promedio de un 10%, la Deuda Pública cada vez más debe más debe reducir del 2006 del 36.1% a un 33.1% en el

2007 y en un 30.4% en el 2008 en casi 3 puntos porcentuales y de la misma manera para los otros 2 años; la Deuda Externa del 26.6% en el 2006 debe bajar a un 23% en el 2007 igual casi 3 puntos porcentuales para los próximos 3 años, se estimara que el precio de barril petróleo de \$35 que se registro a finales del año 2006 se mantendrá en \$35 para el 2007 y se prevee en \$45 los siguientes 3 años; la producción anual en millones de barriles se considera que se mantendrá en 195, y el PIB per. Capital deberá subir de 2943 dólares ctes a 3161 en el 2007, en el 2008 a 3396, 3648 y 3919 en el 2009 y 2010 respectivamente.

Cuadro 22.- Metas Sociales - Porcentajes del Total de la Población -

Indicador		1999	2007-2010	2015
Reducir pobreza extrema				
Pobreza extrema	1999	15.50	10.50	7.70
Reducir el hambre				
Desnutrición crónica	2004	17.40	13.40	11.40
Universalizar educación básica				
Tasa neta matrícula básica	1995	76.80	95.80	100.00
Reducir mortalidad niños menores de 5 años				
Tasa mortalidad niños menores de 5 años	1990	65.90	40.90	21.90
Reducir mortalidad materna				
Tasa mortalidad materna x 100.000 nacidos vivos	1990	117.20	65.20	29.30
Incrementar acceso sostenible a agua potable				
Población con acceso a agua entubada	1990	60.80	70.80	80.40
Acceso al alcantarillado	2001	44.90	60.90	68.60
	2006	6.70	8.00	
2.1.1.1.1.1 Gasto social/PIB				
Desempleo	2006	10.40	7.40	
Subempleo	2006	48.40	40.40	

Fuente: Primer Informe ODM 2005. Secretaria Nacional de Desarrollo del Milenio (ODM). Sistema de la Naciones Unidas en Ecuador.

En el Cuadro 22 se plantean las Metas Sociales que se deberán contemplar en los próximos 4 años en relación a la pobreza extrema del 15.5% del total de la población registrados en 1999 para el periodo 2007 - 2010 debe disminuir a 10.5% con una perspectiva que si esto se lo realiza en el 2015 se podrá tener un 7.7% de pobreza extrema; la desnutrición crónica de 17.4% registrados en el 2004 debe reducirse a 13.4% en el periodo 2007 – 2010 con perspectivas de 11.40% en el 2015, es necesario también universalizar la educación por lo que se debe prever aumentar la tasa neta de matrícula básica de 76.8% en 1995 a 95.8% en el periodo 2007 – 2010 y en para el 2015 se llegara al 100%; en cambio la tasa de mortalidad de niños menos de 5 años de 65.90% registrado en 1990 a un 40.90% en 2007 – 2010 y un 21.90% para 2015; la tasa de mortalidad materna x 100.000 nacidos vivos de 117.20% en 1990 es necesario que se reduzca a 65.20% y a 29.30% en el 2015; servicios básicos deben ser aumentados como el incrementar el porcentaje de población que tienen acceso a agua entubada de 60.80% en 1990 a un 70.80% en el periodo 2007 – 2010 y para el 2015 en 80.40%; y el acceso al alcantarillado de 44.90% registrados en el 2001 se deberá subir a un 70.80% y en 80.40% para el 2015; El gasto social

con relación al PIB de 6.70% registrados en el 2006 será necesario que se incremente a un 8% en el periodo 2007 – 2010 el desempleo de 10% deberá bajar 7.40% y el subempleo de 48.40% deberá ser disminuido a 40.40%.

Ahora bien estos datos numéricos solo podrán ser logrados con correctas políticas gubernamentales. El aumento del PIB per. Capital no se lo realiza con equidad debido a que este aunque todos los años crece este crecimiento no se lo realiza cumpliendo este condicionante ya no incluye a todos los sectores pobres menos favorecidos para que estos mejoren su posición. A su vez esta distribución también tiene que contar con una equidad territorial y no solo centrarse en los 3 grandes ejes metropolitanos Guayaquil, Quito y Cuenca.

POLÍTICAS A TOMAR PARA UN ESCENARIO POSITIVO.-

Según lo expuesto por el analista el Economista Jaime Carrera se proponen 3 escenarios económicos que sean favorables para el Ecuador en los próximos 3 años por lo cuál es necesario implementar políticas que ayuden a la sociedad a desarrollarse.

CRECIMIENTO ECONOMICO DEL 6%

El primero de estos es un crecimiento económico del 6% esto se lo logrará mediante la aplicación de los siguientes puntos:

1. Aumentar el empleo.

Es indudable que el primer paso en la redistribución del ingreso es que los más pobres tengan empleo, en este aspecto la mayoría de los mandatarias están de acuerdo pero a pesar de ello, no se crean reformas laborales que agilicen el mercado laboral para lo cuál es necesario redefinir y regularizar la terciarización que en nuestro país no se la ha encaminado hacia el verdadero propósito para las cuáles fueron creadas.

La empresa terciarizadora debe pagar a sus empleados todos los beneficios que la ley le otorga y a parte el 15% de participación de utilidades a los trabajadores debe ser una obligación de la compañía aunque el empleado se encuentre terciarizado.

Los tratados comerciales y de libre comercio con los países a nivel mundial si el Ecuador se acoge a estos van a tener un impacto positivo muy importan. La razón es que nuestro mercado es demasiado pequeño y por lo tanto, necesita acceder a otros mercados mayores para aumentar sustancialmente su producto nacional. Lograr esto significa incorporar tecnologías modernas que permitan obtener grandes producciones a costos bajos y competitivos.

Estos grandes beneficios de la globalización mundial nos impiden adoptar actitudes voluntariosas en el campo laboral, como lo son los salarios mínimos legales excesivos, pues podemos vernos impedidos de exportar e incluso recibir importaciones desde países que tengan la flexibilidad laboral de que nosotros carecemos. Es así como, con buenas intenciones, se crean niveles de desempleo que, con el tiempo, se transforman en estructurales.

Actualmente el índice de población joven desocupada o subempleada cada vez más esta en aumento de acuerdo con un estudio del Banco Mundial, la población urbana pobre se sustenta exclusivamente gracias a los ingresos provenientes de trabajos precarios, por lo que es necesario generar empleo estable para que mayor gente acceda a un salario fijo que le permita atender a sus necesidades con regularidad. Hasta la actualidad la generación de empleo formal no ha sido suficiente para absorber a la población económicamente activa, que se ve abocada al desempleo y al subempleo y, por lo tanto, a vivir en situación de pobreza y mayor vulnerabilidad.

El Banco Mundial sugiere generar mecanismos para que las empresas puedan acceder a nueva tecnología y se mejoren los niveles de educación y capacitación, a fin de incrementar la productividad. Otros factores, que no dependen de los empresarios, también deberían cambiar para mejorar la oferta de trabajo: la legislación laboral, que genera altos costos de despido y no salariales; los elevados costos financieros y la escasa oferta de crédito; la infraestructura inadecuada y la incertidumbre en el entorno económico e institucional.

En sí vemos que se debe redefinir una nueva política hacia la búsqueda de empleo los factores en los cuales debemos centrar nuestra atención se describe a continuación.

Incentivar el Empleo en los Extractos más desfavorecidos

El 45,5% de los jóvenes entre 15 y 19 años que pertenecen al 20% más pobre de la población están desocupados. En el mismo quintil más pobre, el 37,9% de los jóvenes entre 20 y 24 años están desocupados. Este hecho es trágico y ayuda a explicar la delincuencia, la violencia, el narcotráfico y las adicciones que vemos a diario en la televisión teniendo como protagonistas a individuos muy jóvenes. También explica por qué este 20% más pobre de la población tiene una tan baja participación en el ingreso nacional y tanto impacto en la mala distribución del ingreso. Por el solo hecho de que los jóvenes de este quintil bajaran su desempleo a la tasa nacional, la distribución del ingreso mejoraría sustancialmente. Si como en Alemania, Austria, Dinamarca, Irlanda y Suecia no hubiera salario mínimo legal o como en Holanda este fuera para los jóvenes una fracción fuertemente decreciente respecto al de los adultos —entre 39,5% y, 30% para los jóvenes entre 17 y 15 años— la juventud estaría trabajando y alejada del delito y de las drogas. Y lo que es más importante, adquiriendo valores como la disciplina, la responsabilidad y la cooperación y aprendiendo un oficio que les generaría sustentabilidad en el futuro.

Es obvio que Ecuador necesita leyes creadas por el Congreso pro empleo que flexibilicen el mercado laboral y bajen los costos de contratación; que permitan trabajar con jornadas más cortas y a distintas horas para las mujeres que son madres y para los jóvenes que deseen estudiar. La flexibilización ha sido verbalmente aprobada por amplios sectores de la sociedad ecuatoriana; pero no ha podido llevarse a la práctica.

Es urgente rebajar el salario mínimo en términos reales para aumentar el empleo. Si el salario mínimo necesario para tener pleno empleo es socialmente inaceptable, habría que dar un subsidio fiscal, por la diferencia, a todos los que ganaran el salario mínimo y por el plazo que les permitiera capacitarse hasta llegar a ganar el salario mínimo que sea socialmente aceptable. Pero el subsidio fiscal debe ser con cargo al erario nacional y no como una carga inaguantable para las pequeñas y mediana empresas.

2. Incrementar los servicios públicos destinados a la población de extrema marginalidad.

Los servicios públicos mejoran la calidad de vida del ciudadano, por lo cuál es necesario si lo que se quiere es reducir la pobreza enfocarlos en el extracto más pobre de nuestro país para que este pueda salir adelante.

a) Educación Universalizada.

Es éste uno de los temas en los que actualmente se vierte mayor número de opiniones, quizá porque se la reconoce como uno de los instrumentos capaces de modificar la conducta humana y, consecuentemente, sus relaciones sociales.

Indudablemente el concepto de educación lleva implícito un matiz conservador puesto que tiende a mantener unos usos que se consideran adecuados para la convivencia, pero ésta, se contempla desde una óptica condicionada a preservar las prerrogativas de determinados grupos humanos frente a otros, aduciendo la falaz idea de que es mejor esta desigualdad porque el funcionamiento es más armónico y los resultados más beneficiosos para la sociedad.

Poco a poco y con grandes dificultades, los grupos rechazados van accediendo a la educación que les permitirá tomar sus propias decisiones y contribuir al desarrollo general de la sociedad. Las mujeres, los pobres, los individuos de otras razas, van ascendiendo a la posibilidad de educarse, siguiendo las normas generales y no con una educación seguida del adjetivo: "Educación Femenina", por ejemplo. Se ve claramente que las sociedades que se oponen a la universalización de la educación lo hacen por mantener el "status" privilegiado de un grupo, sea por razón de sexo, raza o situación social, siguen existiendo situaciones de gran desigualdad.

Lo más deseable es que se llegase unánimemente al acuerdo de que todas las personas reciban un bagaje educativo semejante, sin primar ninguna situación, esto sería un paso muy positivo para el mejor entendimiento entre todos los individuos, hombres y mujeres, que formamos la sociedad actual.

Otro factor en el Ecuador es que existe una ley que destina un porcentaje de nuestros impuestos a las instituciones universitarias lastimosamente esto no es aprovechado ya que el problema radica en las bases por lo cuál es necesario que el Congreso se cambien las leyes y se destine ese dinero a la instituciones primarias y secundarias.

b) Salud

El Seguro Público Universal de Salud debe ser un derecho de todo ciudadano y se debe lograr que todos tengan acceso a la salud. Se debe cubrir a cada uno de los habitantes que no están cubiertos ni por la seguridad social ni tienen capacidad de pago.

El Seguro Universal a mujeres y hombres se debe enfocar en los individuos que hayan cumplido hasta los 21 años de edad con el propósito de llegar a la meta de atender a todos los ecuatorianos que no tienen acceso al seguro social.

A más de ampliar el seguro universal hasta los 21 años de edad, se debe cubrir a lo largo de la vida de un ciudadano con áreas como la consulta externa, enfermedades como tuberculosis, malaria, dengue y otras patologías que deben seguir siendo sostenidas por el Estado sin costo.

Otro factor para lograr una mejor salud es la municipalización de servicios de salud como la administración de los centros de salud por parte de las municipalidades, garantizando una amplia participación ciudadana. Lo cuál descentralizaría el sector salud, resultado de la concertación entre el Ministerio de Salud y los Gobiernos Regionales buscándose desarrollar un mapa de competencias y funciones.

Se necesita desarrollar un Plan de Mediano Plazo que prevea iniciar la transferencia de funciones en salud a los Gobiernos Locales, particularmente las referidas a la administración de los servicios de primer nivel. Otras funciones municipales relacionadas con la salud no requieren ser transferidas porque ya las ejercen: administración de servicios de agua, desagüe, limpieza pública o regulación de la comercialización de alimentos, así como programas preventivos y de promoción de la salud.

3. Incrementar la urbanización de los pueblos y aumentar los medios transporte en localidades rurales.

Para esto es necesario reforzar el autogobierno local: autoridades regionales y locales deben poseer la libertad de poder decidir para ellos mismos la mejor manera para mejorar su transportarte urbano y rural, incluyendo una base financiera suficiente.

CRECIMIENTO EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO

Para poder hacer que el PIB crezca en cambio se deben considerar tres factores:

1. Aumentar la Demanda Interna esto se logra mediante una mejora en la situación de la población en general dada por la aplicación de las 3 políticas dadas para un crecimiento del 6%.

Lo cuál logrará que dentro de la localidad los ciudadanos comiencen a comprar más; incrementando el consumo de la familia y el Estado así como la inversión del sector privado interno que buscara satisfacer esta demanda.

2. Se debe incrementar la producción petrolera al doble de la producción registrada en el 2006 ya que esto dará mayores recursos financieros al Estado, pero siempre considerando que debe ser correctamente distribuido por el CEREPS según los observamos en el Cuadro 23.

3. Fomentar la inversión Estatal y Privada tanto nacional como extranjera mediante un ambiente de seguridad jurídica, económica y política. Logrado esto solo mediante un mutuo acuerdo entre el poder legislativo y ejecutivo, honrando las deudas, y mejorando la capacitación.

INCREMENTO DEL 30% EN LA INVERSIÓN

Otro factor para un crecimiento continuo expuesto por el analista Carrera es el incremento del 30% en la inversión

1. El incremento de Inversión Extranjera también se logrará con el incremento en la demanda interna.

Una primera consideración fundamental para que tengan impacto sobre la demanda es que vengán acompañados de un aumento del gasto público global. Para decirlo de otra manera, es necesario que el aumento de la demanda efectiva se de mediante un programa de empleo temporal no sea contrarrestado por una reducción de otros gastos públicos que igualmente sustentan la demanda.

En el Ecuador, estos programas son discrecionales y no automáticos.

Lo que parece haber ocurrido en los inicios del actual gobierno ha sido mas bien una reducción del gasto y del déficit fiscal, lo que tuvo efectos de reducción de la demanda en momentos en que la economía recién salía de la recesión. Este programa fue aplicado en Perú y sus resultados fueron gastos importantes en el año 2002, la política fiscal se caracterizó por una reducción de los gastos no financieros del gobierno general de 17,8 por ciento del PBI en el 2001 a 17,5 por ciento del PBI en el 2002, al tiempo que los ingresos corrientes se mantenían al mismo nivel. Es decir, el gasto se contrajo en 0,3 por ciento del PBI. En el 2003, los gastos del programa (sumando Urbano y Rural) sumaron 275 millones de soles, un 0,14 por ciento del PBI. En ese sentido, una aproximación macroeconómica a este tema indica que el efecto de creación de demanda de los programas fue más que contrarrestado por la disminución de otros gastos públicos.

La segunda razón por la que los programas de empleo temporal pueden tener un efecto importante sobre la demanda efectiva es porque es un tipo de gasto que da “muchas vueltas” en la economía y se “filtra poco” hacia afuera. Para entenderlo mejor, pongamos como ejemplo el gasto público en fragatas, el

gasto público en útiles de escritorio y el gasto público en “A Trabajar Rural”, y analicemos cuál de ellos tiene mayor efecto sobre la demanda interna.

El gasto en fragatas no tiene ningún efecto sobre la demanda efectiva interna, dado que esos pagos se realizan íntegramente al gobierno extranjero. Es más, habría que incluir aquí no solamente al costo de las fragatas, sino todos los viajes al exterior y viáticos de los oficiales y suboficiales de la marina que viajaron a en relación a esa compra. Ya puede el gobierno gastar todos los millones que quiera en fragatas, eso no afectará la demanda interna en lo más mínimo.

Otra es la historia del gasto en útiles de escritorio. La mayor parte de estas compras se realiza a proveedores ecuatorianos. Sin embargo, también buena parte de los productos son importados del o tienen insumos importados del exterior. En este caso, el margen de distribución más los pagos a factores e insumos nacionales en la producción se quedan en el país, mientras que el costo de los productos e insumos importados son filtraciones al exterior y dejan de ser demanda interna.

Así, el gasto público en útiles de escritorio se va en parte al exterior y en parte se convierte en demanda efectiva.

En el caso de los programas de empleo temporal, parece ser que la gran mayoría, casi la totalidad del gasto, se queda en el país. Muy poco se filtra al exterior. Para comenzar, todo el gasto en salarios, que es cerca de la mitad del total, se queda en el país. Además, las personas pobres que lo reciben compran muy pocos productos importados, sobretodo en zonas rurales, con lo que esa demanda da otra vuelta sin filtrarse al exterior, generando un efecto multiplicador. La mayor parte de los insumos que se usan en las pequeñas obras son también nacionales, porque se trata principalmente de materiales de construcción (cemento, arena, ladrillos, etc) y equipos de construcción bastante simples (palas y picos; muy poco camiones mezcladores).

No tenemos cálculos disponibles respecto de estas filtraciones al exterior y estos multiplicadores. De las tablas insumo-producto para la economía ecuatoriana sabemos que la construcción tiene multiplicadores internos bastante altos; sin embargo, estos datos son un promedio para todo el sector construcción y no capturan la particularidad de estas pequeñas obras comunales intensivas en mano de obra y que casi no usan maquinaria grande (importada). Tampoco disponemos de cálculos respecto al efecto multiplicador diferenciado entre pobres y no pobres, o pobres urbanos y pobres rurales. Empero, todo hace presumir que las diferencias son importantes y que los programas de empleo temporal tiene efectos multiplicadores internos mayores que el promedio del gasto público.

El “crowding in” de la reducción de la pobreza

La teoría económica ha discutido largamente si el mayor gasto público tiene un efecto reactivador vía mayor demanda interna, o si hay otros efectos que prevalecen. Se ha discutido, por ejemplo, si el financiamiento del mayor gasto público no genera un aumento de las tasas de interés que desplaza (crowding out), es decir reduce, la inversión privada. Otro argumento indica que la inversión pública en infraestructura rentabiliza la inversión privada, y por lo tanto provoca su aumento o “crowding in”.

Un efecto probable de los programas de empleo temporal es que tienden a reducir la pobreza y, por esa vía apoyan la gobernabilidad y reducen los conflictos sociales. Ello tiene un efecto de atracción (crowding in) de la inversión, que como se sabe es adversa al riesgo. Así, los programas de empleo temporal estarían teniendo otro efecto positivo sobre la demanda interna pero, sobretodo, sobre el crecimiento de largo plazo.

Los puntos críticos

Dos cuestiones críticas parecen determinar la bondad de los programas de empleo temporal. La primera es su uso como estabilizadores macroeconómicos, lo que significa que deben expandirse en las recesiones, y que esa expansión debe coincidir con una expansión general del gasto público como parte de una política contracíclica. Lo contrario es válido en los auges, cuando los programas deben reducirse como parte de una reducción del déficit fiscal. La experiencia muestra que estos programas tienen la capacidad de poderse expandir y contraer con facilidad, siendo la dificultad principal para ello la decisión política.

La segunda cuestión crítica tiene que ver con el diseño y gestión de los programas. Estos programas son estrategias de protección social costo-efectivas si son bien focalizados mediante instrumentos geográficos y de auto selección, y si las obras realizadas tienen un alto beneficio social. Los programas de trabajo temporal tienen un muy buen récord en el primer aspecto; en el caso del segundo aunque los procedimientos establecidos han sido razonables no conocemos evaluaciones detalladas al respecto.

El estado ecuatoriano ha mostrado que puede tener programas de empleo temporal anticíclicos y que sirvan como instrumentos eficaces de protección social. Pero es necesario evitar esquemas de subsidios directos condicionados que no necesariamente son superiores en términos de costo-efectividad.

2. Incrementar la seguridad Jurídica

La seguridad es el contexto dentro del cual se toman las decisiones individuales y las interacciones de los actores sociales, para ellos, es la expectativa de que el marco legal es y será confiable, estable y predecible. Para que así sea, es indispensable que las decisiones de los actores políticos se tomen según el sentido lógico de la norma y no según la lógica de la discrecionalidad.

Debemos de considerar que ese sentimiento de seguridad frente a las posibles contingencias que se presentan en sociedad, por la naturaleza misma de las características de cualquier sociedad, debe ser procurada por el ente rector de las relaciones que dentro de ese marco de colectividad pueden llegar a darse.

El Estado, como ente rector de las relaciones en sociedad, no sólo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de establecer "seguridad jurídica al ejercer su poder de imperio.

La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegarán a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación.

Dicho en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente.

La seguridad jurídica es uno de los bienes más preciados que el Estado garantiza.

En alguna medida, una de las principales justificaciones de la existencia del Estado ha sido precisamente que, mediante el monopolio de la violencia, asegura la existencia de la sociedad y la paz interior. No sólo esto, sino que la observancia general de las normas jurídicas y mandatos de autoridad permiten que los individuos se muevan dentro de un marco legal con igual libertad y autonomía y que realicen sus planes de vida. De ahí la pretensión de obligatoriedad inexorable que caracteriza a un ordenamiento jurídico.

A fin de que los miembros de una sociedad logren el tan añorado "bien común" es absolutamente necesario el establecimiento de un marco legal sólido y de una convicción real de sus integrantes por vivir en completa observancia de sus disposiciones, es por esto que la "seguridad jurídica" plena es un sueño imposible para las sociedades modernas.

Es posible lograr un orden aceptable y una seguridad jurídica palpable en aspectos del Estado más específicos, para que en su conjunto logremos el establecimiento de una sociedad más justa y segura para sus integrantes.

En efecto no podemos dejar de lado la necesidad de establecer "seguridad jurídica" en uno de los objetivos primordiales del Estado, como es la captación de recursos para la realización de sus fines, el derecho tributario.

El analista mexicano el Dr. Raúl Rodríguez Vidal señala que "...es inaplazable plantear que la seguridad jurídica debe darse también a través del derecho tributario, por lo que si entendemos por ordenamiento financiero el conjunto de normas que disciplinan la actividad financiera del Estado y, por tanto, también la actividad tributaria, lo primero que hay que apuntar es que tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal; luego entonces, podemos afirmar que la imposición, es una actuación pública sujeta a reglas y

límites establecidos por el derecho, por lo que pagar impuestos, será una de las principales manifestaciones de la sujeción al Estado".

Las imposiciones del Estado en materia tributaria, como todas las materias, se encuentran sujetas a las normas relativas que establecen límites y directrices a seguir para en su caso, afectar la esfera jurídica de los gobernados en un plano de legalidad que le otorgue plena seguridad de que dicha afectación se encuentra ajustada a Derecho y tiene como fundamento máximo los principios Constitucionales que rigen una sociedad determinada.

Todo gobernado tiene la ineludible obligación de contribuir al gasto público a través de sus contribuciones que son el principal medio de sostenimiento del Estado, "Sin embargo vemos con preocupación como la legislación fiscal es compleja, imprecisa y algunas ocasiones arbitraria, siendo modificada constantemente, donde el papel del fisco se circunscribe únicamente a fines evidentemente recaudatorios, generando en el contribuyente incertidumbre e inseguridad jurídica; dejándole además, el sabor de un trato injusto al no tomar en cuenta su personal capacidad económica, es el caso en este sexenio gubernamental federal de los constantes reclamos recíprocos entre congreso de la unión y ejecutivo federal, sobre los saldos de la llamada "nueva hacienda distributiva".

Esta ineficiente cultura contributiva a la que se someten los países en desarrollo como lo es Ecuador, exige el establecimiento de nuevos mecanismos para la salvaguarda de los derechos fundamentales, ya que a través de un sistema tributario que tenga como principal característica la de procurar la seguridad jurídica tributaria, se puede lograr un desarrollo significativo y sostenido. Asimismo, no podemos pasar por alto que un aspecto importantísimo de la seguridad jurídica tributaria es el establecimiento de los medios de defensa a favor de los contribuyentes en caso de presentarse controversias con el Fisco, tema al que el pensador mexicano el Lic. Rodrigo Muñoz Serafín manifiesta que "en efecto, muchas veces se ha discutido que la complejidad de las disposiciones fiscales y el laberinto procesal en que se han convertido los recursos administrativos, deviene en la necesidad de incurrir en altos costos para la defensa de los intereses de los contribuyentes, mismos que en muchas ocasiones obligan a éstos a aceptar una resolución fiscal sin controvertirla, pues es menos oneroso aceptarlas y pagarlas, que ejercer su derecho de ser oído y vencido en juicio.

La seguridad jurídica exige el reconocimiento de la persona y de la soberanía del pueblo, pero también de la supremacía constitucional, de la división entre los poderes constituidos, del poder judicial independiente y de la administración sometida a la ley, de la representación política y la oposición y del control del poder.

Mejorar y fortalecer las instituciones en el ámbito jurídico, necesariamente requiere el reconocimiento de que:

a) Los derechos de propiedad son cruciales para el desempeño de una economía de mercado y la protección de la libertad personal. Si no están bien

definidos la seguridad de los derechos de propiedad y el Estado de Derecho, la eficiencia de los mercados y el incentivo para producir un crecimiento estarán severamente erosionados. Más importante aún, la ausencia de estos factores no determina una economía libre. ,

b) Los altos niveles de violencia afectan negativamente la inversión, el empleo y el consumo. Las pérdidas materiales y en salud son considerables. Las vidas humanas que se pierden son invaluable. La erosión que el crimen provoca en el capital social e institucional del país imposibilita que se den las condiciones para un desarrollo sostenible. Además, la inseguridad que perciben los ciudadanos deteriora su salud mental y, en definitiva, su bienestar.

c) Para que la seguridad jurídica se convierta en un elemento que apoye, eficientemente, el desarrollo económico del país, deberemos avanzar en una mejor definición de los derechos de propiedad, y en buscar mecanismos eficientes para disminuir la vulnerabilidad de las instituciones judiciales (ineficiencias de las instituciones judiciales, el crimen organizado, la violencia en áreas urbanas, las violaciones a los derechos humanos, entre otros).

3. Brindar Mano de Obra capacitada.

Cada vez más las empresas están contratando mano de obra calificada para poder competir en el mercado y, más aún, ahora que se buscan firmar tratados de libre comercio con varios países. Sin embargo, este privilegio de formación no todos los ecuatorianos lo pueden gozar.

Los centros que se dedican a mejorar la calidad técnica se cuentan con los dedos de las manos. Aunque actualmente en nuestro país las universidades abundan que tanto estas están cumpliendo con los requerimientos del nuevo orden mundial.

Deben fomentarse la creación de programas, que ofrezcan diversidad de cursos así como hacer que existan al menos tres maneras de capacitarse. Una de éstas consiste en asistir a título personal, lo cual representa un costo que varía de acuerdo al curso. Así también, podrían acudir trabajadores en servicio y que quieren reforzar sus conocimientos, por lo cual se debe cancelar la mitad. La capacitación no debería tener costo cuando se realiza en las instalaciones de la empresa.

Sólo para mujeres

Se deben crear centros que se dediquen única y exclusivamente a la formación de la mujer. La formación que estos centro proporcionen a las mujeres debe ser no solamente enfocada al aprendizaje técnico, sino también moral, espiritual, profesional y administrativo.

Lo importante de esto es que abre a las mujeres un mundo de oportunidades, ya que pueden ampliar sus conocimientos si ya trabajaban en la misma área. Y si es por primera vez pueden abrir su propio negocio. Según estadísticas reportadas en Guatemala el 60 por ciento de las que asisten a este tipo de

talleres ponen en práctica sus conocimientos, ya sea porque se incorporan por primera vez o para mejorar lo que ya saben.

Por el lado de la formación masculina deben crearse centros que ofrezcan carreras técnicas, como mecánica automotriz, electricidad industrial, electrónica, entre las que mayor demanda tienen.

La capacitación será cada vez más un requisito indispensable para poder ingresar a trabajar a las empresas, por lo que deben hacerse mayores esfuerzos en esta línea. El Estado y las universidades deben crear más facilidades para elevar la calidad de la mano de obra para que se pueda competir.

4.2.2 Presupuestos plurianuales sostenibles

El presupuesto es un instrumento que le da constantemente al Estado un flujo de dinero al proponerlo plurianual no referimos a que este sea por varios años y sostenible a que se le pueda mantener en el tiempo dado principalmente por ingresos tributarios y una prudencia en el manejo del Gasto, así como programando el pago de la deuda.

En los Cuadro 24, 25 y 26 se presentan escenarios de presupuestos para el periodo comprendido entre el 2007 y el 2010. El mismo contempla un flujo de ingresos permanentes que responda a tendencias estructurales y sea capaz de sostener el nivel de gasto propuesto.

Cuadro 24.- Ingresos del Presupuesto del Gobierno Central – En Millones de Dólares -

Indicadores	2006			2007	2008	2009	2010
	Inicial	Codificado	A Ejecutar				
TOTAL INGRESOS	6,246.00	6,460.00	6,829.00	7.778,54	9,299.00	9,870.00	10,368.00
Ingresos Tributarios	3,776.00	3,945.00	3,932.00	4.531,52	4,703.00	5,100.00	5,523.00
Reforma tributaria							
Ingresos petroleros	1,599.00	159.00	1,599.00	2.108,00	3,279.00	3,407.00	3,430.00
Exportaciones	1,235.00	1,235.00	1,599.00	2.108,00	2,299.00	2,299.00	2,299.00
Venta de derivados	364.00	364.00	-	-	980.00	1,108.00	1,131.00
Reducción subsidios							
No Tributarios	11.00	11.00	78.00	18,08	88.00	93.00	99.00
Transferencias corrientes	36.00	36.00	90.00	36,40	40.00	42.00	45.00
Transferencias capital (Cereps)	20.00	20.00	374.00	-	-	-	-
Autogestión	471.00	501.00	430.00	493,35	563.00	596.00	632.00
Preasignados (Cereps)	184.00	1,484.00	162.00	450,00	450.00	450.00	450.00
Preasignados (Otros)	79.00	94.00	94.00	71,19	106.00	112.00	119.00
Donaciones y asistencia técnica	70.00	70.00	70.00	70,00	70.00	70.00	70.00

Fuente: Web Ministerio Economía, R.O. Base Fiscal FMI, Jaime Carrera "Políticas Fiscales para Reducir la Pobreza", Revista Gestión

Para un correcto crecimiento país es necesario tener un esbozo de compromisos ya a futuro por lo que en el Cuadro 24 se contemplan los ingresos que debería el Ecuador considerar en los próximos 4 años así como propuestas que se dan para aumentar a los mismos, cabe recalcar que los ingresos del año 2007 se basaran en la pro forma presupuestaria presentada por el actual Presidente de la República el Econ. Rafael Correa.

Se propone que para el año 2008 se realice una disminución de subsidios aunque esto vaya en contra de las políticas que el presidente Econ. Rafael Correa ya que es necesario redireccionar al extracto más pobre de la población evitando con esto el tráfico y acciones ilegales esto dará un ingreso de \$ 800 millones de dólares.

CUADRO 25.- Egresos del Presupuesto del Gobierno Central - En Millones de Dólares -

Indicadores	2006			2007	2008	2009	2010
	Inicial	Codificado	A Ejecutar				
TOTAL GASTOS	6,884.00	6,663.00	7,032.00	9.199,00	9,299.00	9,870.00	10,368.00
GASTO PRIMARIO	6,104.00	5,834.00	6,054.00	8.221,00	8,321.00	8,892.00	9,390.00
Sueldos	2,434.00	2,442.00	2,516.00	2.880,00	3,147.00	3,336.00	3,536.00
Bienes y servicios	449.00	444.00	486.00	763,00	546.00	578.00	613.00
Transferencias corrientes	1,021.00	1,024.00	1,044.00	1.237,00	896.00	861.00	826.00
IESS	343.00	343.00	343.00	378,00	303.00	283.00	263.00
ISSFA	74.00	74.00	74.00	104,00	54.00	44.00	34.00
ISSPOL	32.00	32.00	32.00	42,00	24.00	19.00	14.00
Bono Desarrollo Humano	192.00	192.00	192.00	360,00	192.00	192.00	192.00
Subsidio Eléctrico	80.00	70.00	80.00	30,00	-	-	-
Otras	300.00	313.00	323.00	323,00	323.00	323.00	323.00
Gasto de Capital	2,200.00	1,924.00	2,008.00	3.341,00	3,732.00	4,119.00	4,415.00
Ley 15% Secc. y Otras	796.00	796.00	796.00	1.116,00	1,198.00	1,276.00	1,342.00
Fodosec, Fondeprou, otros	37.00	37.00	37.00	40,00	42.00	44.00	47.00
Con deuda Externa	319.00	84.00	197.00	197,00	197.00	197.00	197.00
Con deuda Interna	304.00	223.00	93.00	93,00	93.00	93.00	93.00
Cereps	184.00	184.00	162.00	450,00	450.00	450.00	450.00
Autogestión	142.00	142.00	110.00	117,00	124.00	131.00	139.00
Obras arrastre	200.00	200.00	200.00	212,00	224.00	237.00	252.00
Otras	218.00	258.00	413.00	295,00	300.00	305.00	327.00
Más Gasto social e infraestructura				821,00	1,104.00	1,384.00	1,568.00

Fuente: Web Ministerio Economía, R.O. Base Fiscal FMI, Jaime Carrera "Políticas Fiscales para Reducir la Pobreza", Revista Gestión

Según lo mostrado en el Cuadro 25 los Egresos que deberá contemplar el Presupuesto del Gobierno Central será de un incremento constante de aproximadamente \$ 1.000 millones de dólares con gastos que no deberán ser elevados tales como el gasto primario en Bienes y Servicios con un incremento no mayor de \$ 30 millones, con respecto a las transferencias corrientes que deberán ir disminuyendo aproximadamente en \$ 35 millones, por aspectos tales como reducciones de transferencias en al IESS, al ISSFA, al ISSPOL y una manutención constante del valor por transferencia al Bono de la Pobreza, se propone también una eliminación del Subsidio Eléctrico y un gasto constante en transferencia varias.

El Gasto de Capital por su parte deberá experimentar en los próximos 4 años un incremento de no más de unos \$ 300 a \$ 400 millones.

CUADRO 26.- Resultados del Presupuesto del Gobierno Central - En Millones de Dólares -

Indicadores	2006			2007	2008	2009	2010
	Inicial	Codificado	A Ejecutar				
SUPERÁVIT PRIMARIO	142.00	626.00	775.00	978,00	978.00	978.00	978.00
Intereses	780.00	829.00	978.00	978,00	978.00	978.00	978.00
DÉFICIT / SUPERÁVIT	(638.00)	(203.00)	(203.00)	-	-	-	-
FINANCIAMIENTO	638.00	203.00	203.00	-	-	-	-
Crédito interno neto	732.00	452.00	147.00	600,00	600.00	600.00	600.00
Desembolsos	1,639.00	1,490.00	1,570.00	2,323,00	2,623.00	2,923.00	3,223.00
Amortizaciones	907.00	1,038.00	1,423.00	1,723,00	2,023.00	2,323.00	2,623.00
Crédito externo neto	(94.00)	(249.00)	56.00	(600,00)	(600.00)	(600.00)	(600.00)
Desembolsos	679.00	603.00	890.00	200,00	200.00	200.00	200.00
Amortizaciones	773.00	852.00	834.00	800,00	800.00	800.00	800.00
INGRESOS + DESEMBOLSOS	8,564.00	8,553.00	9,289.00	10.301,54	12,122.00	12,993.00	13,791.00
GASTO + AMORTIZACIÓN	8,564.00	8,553.00	9,289.00	11.722,00	12,122.00	12,993.00	13,791.00

Fuente: Web Ministerio Economía, R.O. Base Fiscal FMI, Jaime Carrera "Políticas Fiscales para Reducir la Pobreza", Revista Gestión

Después de analizados los Ingresos y Gastos propuestos mostrados en el Cuadro 24 y 26 en el 26 se muestra que mediante los manifestado se presentara un superávit no mayor a \$ 1000 millones lo cuál solo servirá para cubrir los intereses de la deuda. El Financiamiento se mantendrá en saldo 0 debido a que el Crédito Interno Neto de \$ 600 millones será eliminado por un crédito externo neto de \$ 600 millones; esto nos da un resultado exacto de Ingresos más Desembolsos y los Gastos más Amortización.

**Cuadro 27.- Posibles Operaciones de la CEREPS
- Millones de Dólares -**

Distribución		20%	35%	15%	35%	15%	Total
		FAC	Rec. Pro.	Educación	Salud	Vial. Amb.	
INGRESOS							
Saldo Diciembre	2006	800					
	2007	200	350	150	150	150	1000
	2008	200	350	150	150	150	1000
	2009	200	350	150	150	150	1000
	2010	200	350	150	150	150	1000
TOTAL		1600	1400	600	600	600	4800
EGRESOS							
	2007	0	350	150	150	150	800
	2008	0	350	150	150	150	800
	2009	0	350	150	150	150	800
	2010	0	350	150	150	150	800
TOTAL		0	1400	600	600	600	3200
SALDOS							
	2007	1000	0	0	0	0	1000
	2008	1200	0	0	0	0	1200
	2009	1400	0	0	0	0	1400
	2010	1600	0	0	0	0	1600

Fuente: Ministerio de Economía, Base Fiscal FMI, Jaime Carrera: "Políticas Fiscales para Reducir la Pobreza", Revista Gestión

El financiamiento cierto del pago de amortizaciones será el complemento indispensable para sostener el progreso. Un creciente fondo de Ahorro y Contingencias (FAC) garantizará la sostenibilidad fiscal ante shocks internos o externos, según podemos observar en el Cuadro 27.

Un programa fiscal para los próximos 4 años, que promueva el crecimiento y la reducción de la pobreza, debe ser sostenible en los campos financiero, económico, político y social. Exige acuerdos de los diversos sectores de la sociedad. Un presupuesto equilibrado coadyuvará a la estabilidad macroeconómica al contribuir a mantener la inflación baja, reducir los niveles de endeudamiento y de déficit no petrolero tal como se lo observa en el Cuadro 22. Un programa fiscal confiable aportará crecimiento mediante mayor gasto social y de capital. Al propio tiempo, disminuirá la inequidad social al distribuir mejor los recursos hacia los pobres. Será también un factor de gobernabilidad al aliviar las tensiones sociales.

4.2.3 Incremento de ingresos para reducción de la pobreza

Aún considerado los fondos de la cuenta petrolera Cereps, con los actuales ingresos del Presupuesto es imposible mantener un nivel de gasto social que contribuya a disminuir el número de pobres e impulsar el gasto de capital que coadyuve al crecimiento de la economía. El escenario incorpora ingresos adicional por 2.6% del PIB.

Cuadro 28.- Ingresos Presupuesto Gobierno Central – Porcentaje del PIB –

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL INGRESOS	17.30	20.30	19.80	19.30	18.60
Ingresos Tributarios	10.00	10.10	10.00	10.00	10.00
Incluye medidas		0.70			
Ingresos Petroleros	4.10	7.20	7.00	6.70	6.20
Incluye medidas		1.90			
Cereps		1.00	0.90	0.90	0.80

Fuente: Revista Gestión, "Políticas Fiscales para Reducir la Pobreza", Jaime Carrera

Estos ingresos serán provenientes de reformas en el campo tributario y aduanero, y reducción de subsidios al gas así como en otros combustibles.

Cabe tener presente que los ingresos petroleros derivados de la reforma a la ley de Hidrocarburos, servirán para financiar aumentos de sueldos y otros gastos corrientes aprobados por el actual Gobierno. Si los ingresos petroleros se mantienen constantes en los años siguientes, reducirán su participación en el PIB. Lo propio es evidente con la preasignación de la Cereps para gasto social y otros. Este hecho exige un esfuerzo permanente para incrementar la recaudación por tributos y por venta de derivados, a fin de mantener constante en el futuro la relación gasto social y de capital con el PIB.

4.2.4 Privilegio de los gastos de capital y social

El escenario propone mantener en 8% entre 2007-2010 la relación gasto social/PIB y gasto de capital/PIB.

Cuadro 29.- Gastos Presupuesto Gobierno Central – Porcentaje del PIB –

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL GASTOS	17.80	20.30	19.80	19.30	18.60
Gasto Primario	15.30	18.00	17.80	17.40	16.90
Gasto Corriente	12.70	12.50	11.90	11.30	10.70
Gasto de Capital	5.10	7.80	8.00	8.00	8.00
Gasto Social	6.70	8.00	7.90	7.90	7.90
Gasto social Cereps	0.50	0.80	0.70	0.70	0.60
Sueldos	6.40	6.90	6.70	6.50	6.30
Intereses	2.50	2.30	2.10	1.90	1.80
DÉFICIT / SUPERÁVIT	(0.50)	-	-	-	-

Fuente: Revista Gestión, “Políticas Fiscales para Reducir la Pobreza”, Jaime Carrera

Este propósito requiere más ingresos en los términos citados y un peso cada vez menor del gasto corriente. Es imperativo reducir en el mediano plazo la participación en el PIB de los sueldos públicos, las transferencias a las seguridades sociales y otros gastos corrientes.

Un programa de esta naturaleza permitirá ejecutar en su totalidad el gasto social y de capital previstos, al garantizar el flujo de ingresos y acceso al financiamiento para el pago de amortizaciones.

El ex presidente el Doctor Palacios aprobó aumentos de sueldos para diversos sectores, obligaciones representarán en 2007 un gasto adicional no menor a \$400 millones e importantes aumentos del gasto en sueldos entre 2008-2010. Privilegiar el gasto social y de capital para disminuir las desigualdades sociales, exige que la evolución de la masa salarial pública no supere la inflación esperada cada año, e inclusive tenga una restricción mayor.

4.2.5 Financiamiento y mejor solvencia

Se plantea un Presupuesto equilibrado y superávit en el sector público no financiero (SPNF), debido a los ahorros del IESS, acumulaciones en el FAC y en la nueva cuenta FEISEH. Si se lo realiza, se transmitirá confianza y solvencia fiscal que, a su vez, se reflejará en avances concretos en la reducción de la pobreza.

Las necesidades de financiamiento serán equivalentes al monto de las amortizaciones internas y externas.

Cuadro 30.- Financiamiento Presupuesto del Estado – Millones de Dólares –

Año	2007	2008	2009	2010
Requerimientos de Financiamiento	2,973.00	3,223.00	3,473.00	3,723.00
Déficit	-	-	-	-
Amortizaciones	2,523.00	2,823.00	3,123.00	3,423.00
Internas	1,723.00	2,023.00	2,323.00	2,623.00
Externas	800.00	800.00	800.00	800.00
Atrasos	450.00	400.00	350.00	300.00
Financiamiento identificado	2,973.00	3,223.00	3,473.00	3,723.00
Desembolsos internos	2,323.00	2,623.00	2,923.00	3,223.00
IESS (roll over)	1,373.00	1,673.00	1,973.00	2,273.00
Entidad Públicas (roll over)	200.00	200.00	200.00	200.00
IESS (nuevas colocaciones)	300.00	300.00	300.00	300.00
Nuevas colocaciones	200.00	200.00	200.00	200.00
Uso de la Cereps ⁽¹⁾	250.00	250.00	250.00	250.00
Desembolsos externos	200.00	200.00	200.00	200.00
Proyectos en ejecución	200.00	200.00	200.00	200.00
Atrasos	450.00	400.00	350.00	300.00
Brecha Financiera	-	-	-	-

(1) No son desembolsos, se usa de esta forma para amortizar con cifras del Cuadro - Economía registra este uso como Ingreso Transferencia de Capital

Fuente: Revista Gestión, "Políticas Fiscales para Reducir la Pobreza", Jaime Carrera

Una posición fiscal sólida permitirá una progresiva reducción de los atrasos al término de cada año. Para atender las necesidades de financiamiento se acudirá a renovaciones de Bonos y Cetes en poder del IESS y a compras adicionales de papeles públicos por este organismo. La confianza fiscal facilitará el acceso a los mercados. Eventualmente se podrían utilizar recursos de la Cereps para recompra de deuda. No existiría brecha financiera ni la necesidad de préstamos de los organismos multilaterales de crédito.

La combinación de presupuesto equilibrados y crecimiento de la economía, se traducirá en una mejora notable de la solvencia del país. En 2010 la relación deuda pública / PIB alcanzaría 26% y la de deuda externa / PIB 15% según lo observamos en el Cuadro 22. Será posible concretar procesos para reducir el monto de la deuda, ampliar sus plazos y disminuir el pago de intereses.

FUENTES DE MEJOR SOLVENCIA.-

1. Sistema Tributario

Los impuestos y las tasas se obtienen del sector privado, sin que eso implique una obligación del gobierno hacia el contribuyente, es decir, no hay contraprestación.

Los impuestos son obligatorios, mientras que las tasas y los empréstitos implican transacciones voluntarias. De estas tres fuentes, la mayor parte de los ingresos públicos se obtienen a través de los impuestos.

Otra forma de ver los impuestos es considerando que son prestaciones en dinero o en especie que coactivamente el Estado fija unilateralmente, con carácter general y obligatorio a las personas físicas o morales para cubrir los gastos públicos y satisfacer necesidades públicas

La carga impositiva idealmente debe ser soportada por toda la población en posibilidades de trabajar. En la práctica es indispensable reconocer la debilidad económica de sectores de la sociedad. Sin embargo, los mecanismos para liberarlos de dicha carga deben ser tales, que lejos de motivarlos a permanecer real o ficticiamente en ese estado, los estimule a superar tal debilidad y sumarse así a los que contribuyen al erario público.

Las reglas tributarias en lo posible deben permanecer inalterables en el tiempo.

Los cambios constantes impiden de suyo que los contribuyentes puedan conocer sus obligaciones y los procedimientos para cumplirlas. Un sistema tributario estable en el tiempo es un primer requisito para facilitar los actos de tributación y mejorar la seguridad jurídica de los causantes. La perdurabilidad del sistema impositivo también tiene propiedades promotoras, al permitir planear inversiones y procesos productivos sin el riesgo de que esos cálculos sean alterados críticamente por modificaciones impredecibles de las reglas tributarias.

La competitividad de la economía ecuatoriana requiere entre otros factores pero de manera destacada de un sistema fiscal apropiado. Las características que este sistema debe reunir entonces se pueden resumir en 8 puntos que a su vez se pueden traducir en otros tantos efectos esperados en una verdadera reforma fiscal integral.

Característica deseada para el sistema tributario

1. Generador de una recaudación suficiente

El sistema tributario tiene que recaudar los recursos suficientes para financiar las necesidades de un presupuesto de egresos aprobado democráticamente. Los impuestos deben financiar sólo aquello que la sociedad ha sancionado a través de sus procesos e instituciones de decisión.

2. Promotor de la actividad económica

Las disposiciones para pagar impuestos deben estar diseñadas de tal forma que premie a los contribuyentes que impulsan el desarrollo de las capacidades humanas, ahorran, crean empresas, invierten, generan empleo, innovan en productos y procesos, exportan y aplican conocimientos científicos para mejorar su participación en los mercados.

3. Seguro jurídicamente

El contribuyente debe poder pagar impuestos con plena certidumbre de que sus cálculos están hechos conforme a lo dispuesto en la Ley y de que los procedimientos y trámites se ajustan a los preceptos de la misma. Además, el contribuyente debe estar plenamente protegido contra actos de abuso o discrecionalidad de la autoridad responsable del cobro de impuestos. Esta certidumbre sólo es posible cuando el pago de impuestos está regido por disposiciones claramente enunciadas, sin contradicciones. También requiere que los códigos, leyes y reglamentos tributarios sean sencillos y permanentes como se enuncia en los siguientes puntos. Mientras el sistema fiscal se ajuste más a estas características, más duras pueden ser las sanciones contra la evasión y la elusión.

Estos actos en el marco de un sistema tributario permanente, claro, sencillo y transparente sólo pueden entenderse como premeditados, y no como resultado de la confusión y el desconocimiento.

4. Sencillo

El pago de impuestos debe estar regido por pocas reglas, procedimientos y trámites. Estos a su vez deben ser claros y fáciles de entender y realizar. Ciertamente es necesario ofrecer diferentes regímenes impositivos; pero estos deben ser pocos y la autoridad debe respetar el que elija libremente cada contribuyente. Al diseñarlos, es necesario considerar por lo menos los casos extremos. Por un lado los pocos causantes que suman una proporción importante de la recaudación, quienes usualmente cuentan con todos los recursos para operar sistemas complejos de contabilidad y administración. Por el otro, los muchos causantes que aportan contribuciones pequeñas a la recaudación. Ellos requieren de regímenes tributarios adecuados a sus condiciones culturales, que no los distraigan de sus actividades sustantivas ni les resulten onerosos. Una meta aquí podría ser que esos contribuyentes "pequeños" puedan hacer sus pagos de impuestos sin necesidad de recurrir a ayuda profesional ni correr riesgos mayores de que la autoridad lo llame a cuentas o de que le imponga sanciones.

5. Perdurable

Las reglas tributarias en lo posible deben permanecer inalterables en el tiempo. Los cambios constantes impiden de suyo que los contribuyentes puedan conocer sus obligaciones y los procedimientos para cumplirlas. Un sistema tributario estable en el tiempo es un primer requisito para facilitar los actos de

tributación y mejorar la seguridad jurídica de los causantes. La perdurabilidad del sistema impositivo también tiene propiedades promotoras, al permitir planear inversiones y procesos productivos sin el riesgo de que esos cálculos sean alterados críticamente por modificaciones impredecibles de las reglas tributarias.

6. Equitativa

La carga tributaria debe ser distribuida entre los causantes en proporción a la parte de su ingreso que destinan a la satisfacción inmediata de necesidades por encima de las básicas. Este criterio supone por una parte extraer del cálculo de impuestos los recursos que cada familia necesita para su mantenimiento esencial.

Por la otra implica favorecer a los individuos que se inclinan por ahorrar e invertir respecto de los que prefieren el consumo actual. La equidad impositiva en Ecuador por lo tanto, debe quedar en relación directa con la inclinación de los contribuyentes para adelantar la satisfacción de necesidades por arriba de las básicas.

7. General

La carga impositiva idealmente debe ser soportada por toda la población en posibilidades de trabajar. En la práctica es indispensable reconocer la debilidad económica de sectores de la sociedad. Sin embargo, los mecanismos para liberarlos de dicha carga deben ser tales, que lejos de motivarlos a permanecer real o ficticiamente en ese estado, los estimule a superar tal debilidad y sumarse así a los que contribuyen al erario público. Un sistema tributario de aplicación general promueve que los ciudadanos desarrollen sus actividades económicas en la formalidad.

8. Competitivo

La carga fiscal que determine el sistema tributario debe mantenerse por debajo de los límites que pueden soportar los contribuyentes sin quedar en desventaja respecto de la situación en el extranjero. Este criterio es válido tanto en la esfera de la producción como del consumo. En el primer caso la superación del límite mencionado significa discriminar contra los inversionistas en Ecuador, quienes en la medida de sus posibilidades preferirán trasladar sus operaciones a otras economías. En el ámbito del consumo, una carga tributaria exagerada tiene el efecto de desviar el gasto de los consumidores hacia mercados extranjeros. En la práctica se observa entonces la disminución de la demanda en los mercados internos y la proliferación del contrabando y otras formas de comercio ilícito.

2. Beneficios de las empresas nacionales

Para poder mejorar e incrementar las ganancias que el Estado recibe de sus empresas y mejorar al mismo tiempo el estilo de vida de su población es necesario considerar:

1. Mejor sistema bancario con créditos concedidos a empresas medianas y grandes a un menor costo – Micro crédito –.

Microcrédito.-

Los microcréditos son pequeños préstamos realizados a prestatarios demasiado pobres como para que les concedan un préstamo en un banco tradicional. Los microcréditos posibilitan, especialmente en países en vías de desarrollo, que muchas personas sin recursos puedan financiar proyectos laborales por su cuenta que les reviertan unos ingresos. El microcrédito es la parte esencial del campo de la microfinanciación, dentro del que se encuentran otros servicios tales como los microseguros, ahorros u otros.

Si bien el concepto de créditos cooperativos a bajo o nulo interés enfocados en fomentar la independencia económica y la cooperación recíproca no es algo nuevo en la economía política, el concepto del microcrédito nació como propuesta del catedrático de economía Muhammad Yunus, quien comenzó su lucha contra la pobreza en 1974 durante la hambruna que padeció la población de su tierra natal, Bangladesh, uno de los países más pobres del planeta. Yunus descubrió que cada pequeño préstamo podía producir un cambio sustancial en las posibilidades de alguien sin otros recursos para sobrevivir. El primer préstamo que dio fueron 27 dólares de su propio bolsillo para una mujer que hacía muebles de bambú, de cuya venta los beneficios repercutieron en sí misma y en su familia. Sin embargo, los bancos tradicionales no estaban interesados en hacer este tipo de préstamos, porque consideraban que había un alto riesgo de no conseguir la devolución del dinero prestado.

En 1976, Yunus fundó el Banco Grameen para hacer préstamos a los más necesitados en Bangladesh. Desde entonces, el Banco Grameen ha distribuido más de tres mil millones de dólares en préstamos a 2'4 millones de prestatarios. Para asegurarse la devolución de los préstamos, el banco usa un sistema de "grupos de solidaridad": pequeños grupos informales que solicitan préstamos en conjunto y cuyos miembros actúan para garantizar la devolución del préstamo y se apoyan los unos a los otros en el esfuerzo de mejorar económicamente. Según el proyecto ha ido creciendo, el Banco Grameen ha desarrollado otros sistemas alternativos de crédito para servir a los necesitados. Además de los microcréditos, ofrece préstamos para la vivienda, así como financiación para proyectos de riego, textiles, pesca y otras actividades.

El éxito del modelo Grameen ha inspirado esfuerzos similares en otros países en vías de desarrollo e incluso en países industrializados como los Estados Unidos. Muchos, aunque no todos los proyectos de microcréditos, emulan el énfasis de Yunus en que las prestatarias sean mujeres. Casi el 95 por ciento de

los préstamos del Banco Grameen se han otorgado a mujeres, que sufren de forma más pronunciada la pobreza y que, en buena medida, es más probable que reviertan sus ganancias para servir las necesidades de toda la familia.

El Banco Mundial estima que existen unas 7.000 instituciones microfinancieras, sirviendo a unos 16 millones de pobres en países en desarrollo. En noviembre de 2002, más de 2000 delegados de 100 países se congregaron en la Cumbre del Microcrédito en Nueva York, donde se marcaron el objetivo de llegar en el 2005 a 100 millones de prestatarios de las familias más pobres del mundo, con créditos para el autoempleo y otros servicios financieros y de negocios. Este objetivo ha obtenido el apoyo de instituciones financieras de gran envergadura y de importantes líderes internacionales. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas proclamó el 2005 como el Año Internacional del Microcrédito.

Si se busca apoyar las capacidades productivas de los más pobres para mejorar sus condiciones de vida es necesario establecer un organismo que se dedique a manejar un *Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario*, el cuál tendrá por objetivo impulsar las iniciativas productivas de los individuos y grupos sociales en condiciones de pobreza, mediante el fomento y promoción de un sistema de microfinanzas con la participación de Instituciones de Microfinanciamiento como canales para la distribución y ejecución del crédito en todas las regiones del país, con especial énfasis en aquellas que registren mayores índices de pobreza.

Esto significa que el Gobierno a través de este organismo podrá otorgar líneas de crédito a las Microfinancieras que funcionan a fin de que ellas a su vez den crédito a los más pobres. La Microfinancieras deben pagar estos préstamos para solicitar al organismo periódicamente líneas de crédito mayores y poder apoyar a mayor cantidad de clientes.

El gobierno no otorgará directamente a los ciudadanos los microcréditos, sino que en una revisión minuciosa, evaluará a las Microfinancieras sujetas de crédito para que mediante ellas lleguen los recursos a los más pobres.

Además este organismo podrá iniciar campañas de promoción para poder incubar (hacer nacer) nuevas Microfinancieras en todo el país.

4.2.6 Reducción del gasto corriente

El gasto corriente y en sí el gasto público, se define como el gasto que realizan los gobiernos a través de inversiones públicas. Un aumento en el gasto público produce un aumento en el nivel de renta nacional, y una reducción tendrá el efecto contrario. Durante un periodo de inflación es necesario reducir el gasto público para manejar la curva de la demanda agregada hacia una estabilidad deseada. El manejo del gasto público representa un papel clave para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica.

El gasto público se ejecuta a través de los Presupuestos o Programas Económicos establecidos por los distintos gobiernos, y se clasifica de distintas maneras pero básicamente se consideran el Gasto Neto que es la totalidad de las erogaciones del sector público menos las amortizaciones de deuda externa; y el Gasto Primario, el cual no toma en cuenta las erogaciones realizadas para pago de intereses y comisiones de deuda pública, este importante indicador económico mide la fortaleza de las finanzas públicas para cubrir con la operación e inversión gubernamental con los ingresos tributarios, los no tributarios y el producto de la venta de bienes y servicios, independientemente del saldo de la deuda y de su costo.

Gasto Programable: es el agregado que más se relaciona con la estrategia para conservar la política fiscal, requerida para contribuir al logro de los objetivos de la política económica. Por otro lado resume el uso de recursos públicos que se destinan a cumplir y atender funciones y responsabilidades gubernamentales, así como a producir bienes y prestar servicios.

La clasificación económica permite conocer los capítulos, conceptos y partidas específicas que registran las adquisiciones de bienes y servicios del sector público. Con base a esta clasificación, el gasto programable se divide en gasto corriente y gasto de capital. Estos componentes a su vez se desagregan en servicios personales, pensiones y otros gastos corrientes dentro del primer rubro, y en inversión física y financiera dentro del segundo.

Dentro de esto tenemos que enfatizar en dos conceptos:

Gasto corriente: Dada la naturaleza de las funciones gubernamentales, el gasto corriente es el principal rubro del gasto programable. En él se incluyen todas las erogaciones que los Poderes y Órganos Autónomos, la Administración Pública, así como las empresas del Estado, requieren para la operación de sus programas. En el caso de los primeros dos, estos recursos son para llevar a cabo las tareas de legislar, impartir justicia, organizar y vigilar los procesos electorales, principalmente. Por lo que respecta a las dependencias, los montos presupuestados son para cumplir con las funciones de: administración gubernamental; política y planeación económica y social; fomento y regulación; y desarrollo social.

Por su parte, en las empresas del Estado los egresos corrientes reflejan la adquisición de insumos necesarios para la producción de bienes y servicios. La venta de éstos es lo que permite obtener los ingresos que contribuyen a su viabilidad financiera y a ampliar su infraestructura.

Gasto de Capital: El gasto de capital comprende aquellas erogaciones que contribuyen a ampliar la infraestructura social y productiva, así como a incrementar el patrimonio del sector público. Como gastos; gastos de Defensa Nacional, también se pueden mencionar la construcción de Hospitales, Escuelas, Universidades, Obras Civiles como carreteras, puentes, represas, tendidos eléctricos, oleoductos, plantas etc.; que contribuyan al aumento de la productividad para promover el crecimiento que requiere la economía.

Según un estudio de los pensadores Alberto Alesina, Silvia Ardagna, Roberto Perotti y Fabio Schiantarelli Fiscal Policy, Profits and Investment encuentra que, contrariamente a lo que pronostica la teoría keynesiana, frecuentemente contraer el gasto del gobierno lleva a la expansión de la producción y aumentar el gasto del gobierno frena la producción. Dicho estudio, siguiendo el dictado del sentido común que indica que la capacidad productiva de las empresas es crucial para el aumento de la producción, analizó dicha capacidad productiva y encontró que el crecimiento de la producción es desproporcionadamente sensible a la inversión de las empresas y que si las utilidades de éstas disminuyen, la inversión se reduce. Alesina et al encuentran que el gasto del gobierno es uno de los factores más proclives a reducir la inversión de las empresas, porque a través de aumentos en los salarios del sector público, el gasto del gobierno presiona a alzas de los salarios del sector privado, reduciendo las ganancias y en consecuencia la inversión de las empresas y el crecimiento de la producción. Por otra parte, los impuestos reducen las utilidades de las empresas y en consecuencia la inversión.

Un examen de la evidencia empírica muestra que en el caso de Irlanda, China, Eslovaquia, Nueva Zelanda, Inglaterra, Chile y los EE.UU. se observa una y otra vez que una reducción del gasto del gobierno se acompañó de una expansión o aceleración de la producción. La expansión del gasto del gobierno, documentada en el estudio de Gwartney, Lawson y Holcombe Government Size and Economic Growth, muestra que para los 23 países afiliados a la OCDE de 1960 a 1996, la expansión del gasto del gobierno se acompañó de un freno al crecimiento de la producción, verificando la hipótesis de Alesina et al. Se observa además que un aumento de las transferencias que hace el gobierno a sus ciudadanos en los EE.UU se acompañó de una disminución de la inversión. Se observó que la caída del crecimiento de la producción es mayor para los países de bajo gasto del gobierno. Un análisis del caso de Irlanda lleva a pensar que su gasto del gobierno es demasiado alto para que continúe siendo un "tigre" (país de elevado crecimiento económico). Un análisis detallado de los EE.UU., el Japón, Irlanda y Bélgica mostró que los períodos de mayor crecimiento de la producción casi invariablemente son también los períodos de mayor reducción del gasto del gobierno medido como porcentaje de toda la producción, confirmando la hipótesis de Alesina et al, (la reducción del gasto del gobierno lleva a la expansión de la producción).

El precio de un activo depende de la cantidad de dinero que genere. Al gravar con impuestos los ingresos generados por un activo, se disminuye el rendimiento del activo, por lo que es de esperar que al gravar con impuestos los activos generadores de renta, su precio disminuya. Una "burbuja financiera" es una situación de aumentos continuos de precios de los activos que llevan a

que una fracción importante de los activos presentes en la sociedad (acciones de compañías, terrenos, por ejemplo) se negocien por sumas que no corresponden a los ingresos que generan dichos activos. Los EE.UU. vivieron una "burbuja financiera" en los 1990s y el Japón en los 1980s. Alan Reynolds en *Deregulating the Japanese Economy* indica que antes de 1989 el Japón había logrado alto crecimiento económico y una estructura tributaria con bajas tasas marginales efectivas que era muy cercana a un gravamen al ingreso consumido, o sea, a un impuesto que exonera la inversión. Un "flat tax" establece ese tipo de gravamen. Pero en el Japón en 1989 se estableció un IVA y aumentos importantes a los impuestos a las rentas del capital, a las ganancias de capital y a la tierra. Posteriormente se dio en el Japón un derrumbe de los precios de las acciones, de los terrenos y del crecimiento económico, una caída de los ingresos tributarios, un déficit del gobierno que llegó a 7% del PIB, y se constató la inoperancia de cientos de billones de yenes gastados en políticas keynesianas. En cambio en los EE.UU. en el 2000, en el inevitable "desinflé" de su "burbuja financiera", se derrumbaron las acciones tecnológicas y la economía vivió una moderada recesión. Pero en el 2003 se rebajaron los impuestos a las ganancias de capital, a los dividendos, a la renta personal y se permitieron depreciaciones más rápidas: La inversión de las empresas reaccionó aumentando inmediatamente, llevando a un aumento de la producción, del empleo y de los ingresos tributarios que aumentaron \$411.000 millones en 19 meses. El déficit no se redujo porque el gobierno gastó más. Los mercados accionarios vivieron un claro cambio de una dirección a la baja por una dirección al alza.

Los estadounidenses reaccionaron a la "burbuja financiera" de los 1920s con aumentos drásticos de impuestos y otras malas políticas públicas, llevando al cataclismo de la Gran Depresión. Probablemente dicha experiencia los haya llevado a reaccionar con reducciones de impuestos a la "burbuja" de 1990s. Las modificaciones al sistema tributario japonés de 1989 se asemejan a las que haría el plan fiscal que se discute en el congreso costarricense. Es posible que exista una "burbuja" de terrenos y construcción en Costa Rica. La interrogante es cuánta de la riqueza costarricense está en forma de terrenos y construcción y cuánto agravaría el plan fiscal el desenlace de dicha burbuja, sin olvidar el daño causado en los demás sectores de la economía al instaurar impuestos que al reducir el rendimiento del capital expulsan parte del capital presente, ahuyentan al capital que podría venir y disminuye el rendimiento del capital que permanezca en el país.

En nuestra economía en donde nos debemos centrar es en:

Reducir el gasto burocrático

Su enfoque se basa en la liberación de recursos del gasto operativo de las instituciones gubernamentales, ya sea, para ampliar el alcance y cobertura de diversos programas que han demostrado su eficacia y son altamente valorados por la sociedad, o bien para la implementación de nuevos proyectos y programas que atiendan las crecientes demandas y necesidades de una sociedad cada vez más informada y más demandante con su gobierno.

Con este objetivo, se debe implementar diversas iniciativas para reemplazar los esquemas tradicionales de gestión pública, por los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos. Como resultado de estas iniciativas, se lograrán ahorro y se eliminará la nómina estatal para dar mayor cantidad de plazas orientadas a tareas administrativas.

Entre la serie de medidas en materia de desincorporación, racionalidad y austeridad presupuestaria que se pueden implementar al interior del gobierno para cumplir con este punto tenemos:

- No otorgar incrementos salariales a los funcionarios públicos de mandos medios y superiores.
- Eliminar las secretarías particulares en las unidades, coordinaciones y direcciones generales.
- Ajustar la estructura de las dependencias a tres subsecretarías, salvo en los casos de excepción que se justifiquen.
- Mantener una relación de tres directores generales adjuntos por unidad, coordinación dirección general.
- Fijar cuotas homogéneas para uso de telefonía celular, viáticos, pasajes y gastos de alimentación, que sean estrictamente necesarios para el desempeño de las funciones de los servidores públicos.
- Racionalizar la contratación de estudios y asesorías.
- Reducir en 15 por ciento los gastos de administración en las secretarías generales y subsecretarías, en las oficinas de comunicación social y enlace, representaciones en el extranjero y similares, delegaciones y representaciones estatales, y en las asesorías y oficinas de apoyo.

4.2.7 Optimización de los gastos de inversión

Aquí hay que hacer una diferenciación en el sector privado se optimiza el gasto de inversión al focalizarnos en las actividades y segmentos que mayor rédito le otorga en cambio en el sector público es necesario enfocarnos en las regiones nacionales que más resolverán el problema.

El Gobierno Central debe realizar esfuerzos por alcanzar un nivel óptimo de gasto de inversión que permita la consecución de los objetivos de los programas y categorías equivalentes proyectadas para el ejercicio fiscal.

Los gastos de Inversión destinados a la Administración y Recurso Humano se orientan a cubrir preferentemente el pago del factor productivo de las unidades ejecutoras y la adquisición de los bienes y servicios esenciales para la concreción de los planes de cada una de las instituciones del Gobierno Central.

Por otra parte, es por medio de la inversión pública como el Gobierno Central coadyuva al proceso de reactivación económica que se pretende llevar en nuestro país.

En la asignación de recursos para la inversión pública se ha de evitar la duplicación de esfuerzos, por lo que debe aplicar la coordinación entre las Entidades del Gobierno Central, las Municipalidades y los Fondos Sociales con el propósito de racionalizar el gasto.

Dentro de los proyectos de inversión presentados debe darse gran hincapié a los proyectos que están financiados con recursos externos y los proyectos de arrastre que por su estado avanzado de ejecución y de comprobado beneficio social a la comunidad es necesario culminar.

Finalmente, se debe coordinar la programación de las obras para que los programas y proyectos del Gobierno Central, que sean financiados a través de los fondos sociales, respondan a las prioridades definidas a través de los Ministerios rectores.

El esfuerzo de la política fiscal en materia de gasto, además de buscar los niveles óptimos, se debe orientar a las asignaciones hacia aquellas finalidades y funciones que contribuyen a elevar el bienestar de la sociedad.

El Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado debe distribuirse hacia los servicios sociales, las mayores asignaciones se programaran en Educación, Salud y Asistencia Social, Trabajo y Previsión Social, lo cual buscara mejorar el nivel de vida de la población.

En cuanto a los servicios económicos, la principal asignación debe programarse en Transporte, con la finalidad de ejecutar programas cuyo objetivo primordial es la ampliación y mantenimiento de la red vial y con ello apoyar la reactivación económica. También se debe fortalecer aquellos programas y proyectos vinculados con la actividad agropecuaria, a efecto de estimular este importante sector de la economía.

Las asignaciones para Seguridad Ciudadana, debe evidenciar un incremento, con el propósito de apoyar las estrategias que se han de implementar para garantizar el orden público.

En educación es necesario reducir brecha entre gasto corriente e inversión.

Para equilibrar el presupuesto educativo y aumentar la inversión, se debe considerar los préstamos de entidades internacionales, porque el actual gasto de inversión sólo llega al tres por ciento del total del presupuesto educativo, es necesario que el gobierno aumente este rubro, pero para ello, tendrá que concertar préstamos.

4.4 Propuesta del Modelo Gestión Financiera con Base a las Estrategias Planteadas en el Entorno Económico Actual.

Luego de haber analizado los aspectos generales de nuestra nación, descrito los principales modelos económicos dados en el transcurso de su vida democrática, mostrado de que forma se encuentra compuesta la organización estructural, mencionado las políticas y objetivos macroeconómicos que el país ha buscado alcanzar en los últimos 10 años, analizado las principales leyes que son necesarias para el manejo estatal y realizado un análisis situacional tanto interna como externamente así como examinado y diagnosticado al actual sistema de gestión gubernamental manejado por las finanzas públicas de nuestra nación en dónde se realizó una comparación de los principales sistemas utilizados por otros países sudamericanos y centroamericanos por último en la primera parte de este capítulo se han mostrado las principales oportunidades que se están teniendo generando estrategias fiscales para ser aplicadas en el nuevo modelo de gestión financiera por lo que se determina que para ello es necesaria una reforma de la administración financiera ligada a la gestión basada en 4 preceptos.

1. El registro realizado por cada uno de los organismos estatales como Ministerios debe ser centralizado es decir en el lugar en donde se origina la información mediante procedimientos automáticos y por una sola vez evitando que se cambie la información.
2. El Ministerio de Economía y Finanzas se convertirá en el gerente público encargándose de adquirir los bienes y servicios que cada uno de los otros Ministerios requiere.
3. Los órganos rectores tales como presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad gubernamental deben estar descentralizados operativamente de un control en la administración de medios para que se de hincapié a los controles destinados al cumplimiento de los fines de la institución pública.
4. Cada uno de los Ministerios debe redefinir su papel, convirtiéndose en unidades de apoyo para que cada una de estas regulen a las instituciones que están a su mando sin reemplazar en el proceso de toma de decisiones sobre asignación y uso de recursos reales. A su vez debe haber una oficina central de compras en cada Ministerio para que recoja las necesidades de sus instituciones reuniendo un compendio entre todos los requerimientos de compra de los demás Ministerios para que de esta manera el Ministerio de Economía y Finanzas pueda realizarlas al por mayor efectivizando las transacciones.

Gráfico 30.- Preceptos Básicos Ligados a la Gestión Pública



Otro factor a analizar en el modelo es la responsabilidad que tendrán quienes intervienen en la administración financiera.

Los Ministros en especial el Ministro de Economía y Finanzas deberá tomar las decisiones relacionadas con las prioridades y asignación de recursos comunicando a los responsables de programas, y evaluando en cuanto se esta cumpliendo las políticas para adoptar las correcciones necesarias.

Los diferentes Ministerios se deben encargar de elaborar de manera descriptiva hacia donde quieren llegar y que necesitan para esto, estimando cantidades y en que momento requieren de estos insumos; deberán también afectar sus créditos presupuestarios lo que significa que serán los únicos para utilizarlos; también evaluarán la gestión realizada.

Quienes estén encargados de cada una de las gestiones administrativas institucionales es decir las Áreas Administrativas y/o Financieras deberán brindar apoyo a los Ministerios en los procesos de contratación y adquisición de insumos cumpliendo con normas y políticas preestablecidas.

Finalmente los órganos rectores deberán dictar las respectivas normas e instrucciones para el funcionamiento del sistema y supervisar su cumplimiento.

Para la elaboración del Modelo Gestión también es necesario utilizar teoría en sistemas fundamentado en los siguientes aspectos:

Interrelación de sistemas

Es necesario que todo modelo financiero desarrollado en la actualidad mantenga relación continua con medios computarizados el sistema de administración financiera debe tener una interacción con los sistemas que en nuestro país se utilizan tal como el Sistema Nacional de Inversión Pública , el Sistema de Sostenibilidad de la Finanzas Seccionales y el actual sistema de micro finanzas, el SIGEF la interacción se deberá realizar mediante Intranet y no solo estos sistemas que forman parte de Ministerio de Economía y Finanzas sino se relacionara con los sistemas de otros Ministerios y entes públicos así como los otros elementos que el actual sistema se han venido manejando por separada tal como gestión de nómina, compras y administración de bienes.

Centralización normativa y descentralización operativa

Los sistemas que forman parte de la administración financiera tienen la característica de que operan en toda la administración pública, es decir que cruzan horizontalmente todas las instituciones gubernamentales. Para que cada uno de dichos sistemas pueda operar estructuradamente, es necesaria la existencia de un órgano que lo conduzca con autonomía administrativa adscrito al poder Ejecutivo, norme y controle, a fin de darle coherencia a su funcionamiento y a las unidades administrativas que lo operen, a fin de que su gestión se lleve a cabo descentralizadamente en forma eficiente. La descentralización operativa significa descentralizar la operación, lo que no implica que el respectivo órgano central carezca de información centralizada de

toda la gestión pública, en el nivel que se considere conveniente y útil entre otro el Nivel Jerarquico Superior.

La conducción de la administración financiera será centralizada de tal manera que todo desarrollo conceptual, metodológico y operacional no puedan verse desvirtuado en la aplicación práctica. Aunque en la actualidad existe una semi centralización ya que le Ministerio de Economía y Finanzas se encarga de la mayoría de transferencias pero para un correcto manejo la centralización normativa debe ser total.

Sistemas que integran la administración financiera

Ahora bien como ya se explico cada uno de los sistemas que integran la administración financiera no solo en nuestro país sino en los de algunos países sudamericanos y centroamericanos en este punto voy a explicar los elementos conceptuales y metodológicos básicos específicos, tanto de los sistemas que forman parte de la administración financiera, como de los sistemas interconectados que, sin ser parte directa de dicha administración, interactúan estrechamente con ella; así mismo, se señalan las principales áreas operativas donde se producen interrelaciones entre los diversos sistemas, esto se lo realizara mediante la interconexión con las estrategias fiscales de estabilidad, crecimiento y reducción de la pobreza propuestas en el punto 4.2. el modelo a proponer lo he denominado como un Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera Fiscal “**SIGAFF**” el cuál tendrá como base el modelo de Administración Financiera propuesto por la CEPAL desarrollado por Marcos P. Makón.

Grafico 31.- Pasos del Manejo del SIGAFF

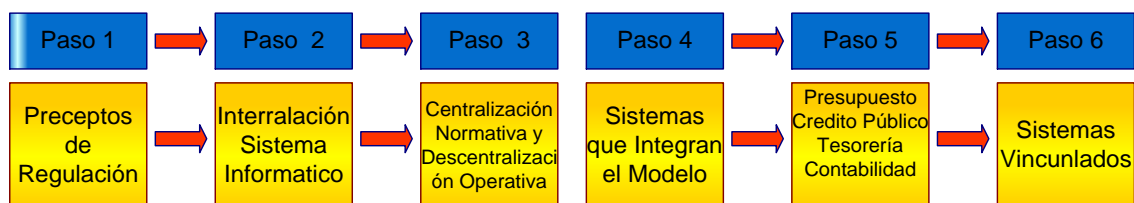


Gráfico 32.- Factores Adicionales del SIGAFF



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
 Elaboración: Luis Castillo

1. SIGAFF - SISTEMA DE PRESUPUESTO

Un correcto sistema de presupuesto se lo mantendrá mediante la aplicación del concepto de Crecimiento con Equidad tal como se lo expuso en la estrategia 4.2.1. Para poder posibilitar la instrumentación anual, en el área de responsabilidad del sector público, de los objetivos, políticas y metas de largo, mediano y corto plazos definidos por las más altas autoridades políticas. En este aspecto hay que tener presente que es necesario:

- I. Permitir una mejor y más eficiente asignación y uso de los recursos reales y financieros que demanda el cumplimiento de los objetivos y metas incluidos en el presupuesto esto será realizado mediante lo propuesto en el Cuadro 22 y en a base a Políticas para un desarrollo positivo; eliminando paulatinamente la discrecionalidad por parte de los niveles medios en la autorización y asignación de los recursos.
- II. Lograr un adecuado equilibrio, en las diversas etapas del proceso presupuestario, entre la centralización normativa y la descentralización operativa para lo cuál es necesario lograr la completa autonomía de cada Ministerio sin que estos dependan funcionalmente del Ministerio de Economía y Finanzas, sin embargo se debe remitir al SIGAFF la información consolidada.
- III. Contar con una estructura organizacional que posibilite lograr las necesarias interrelaciones con los demás sistemas de administración financiera (incluyendo recursos humanos, inventarios, compras y contrataciones) y, a la vez, permita el ejercicio tanto del control interno como del externo.

Para alcanzar dichos objetivos es necesario utilizar técnicas, mecanismos y modelos financieros que permitan vincular las variables reales y financieras en todas las etapas del proceso presupuestario. De esta manera, se puede articular la producción pública con las demandas y necesidades de la sociedad, determinar el impacto del ingreso y gasto público en la economía y medir el costo de la gestión pública.

Sis

La técnica del presupuesto por programas ha sido y es un instrumento idóneo para ello, ya que posibilita que se expresen los procesos productivos que ejecutan las instituciones públicas al vincular insumos con productos, distinguiendo, a su vez, entre éstos últimos, productos terminales e intermedios; por lo tanto, permite la medición *ex-ante* y *ex-post* de la eficiencia y eficacia de la gestión pública hecho que deberá ser logrado siguiendo las pautas planteadas en el Cuadro 24, 25 y 26 basándonos en una estrategia de presupuesto plurianuales.

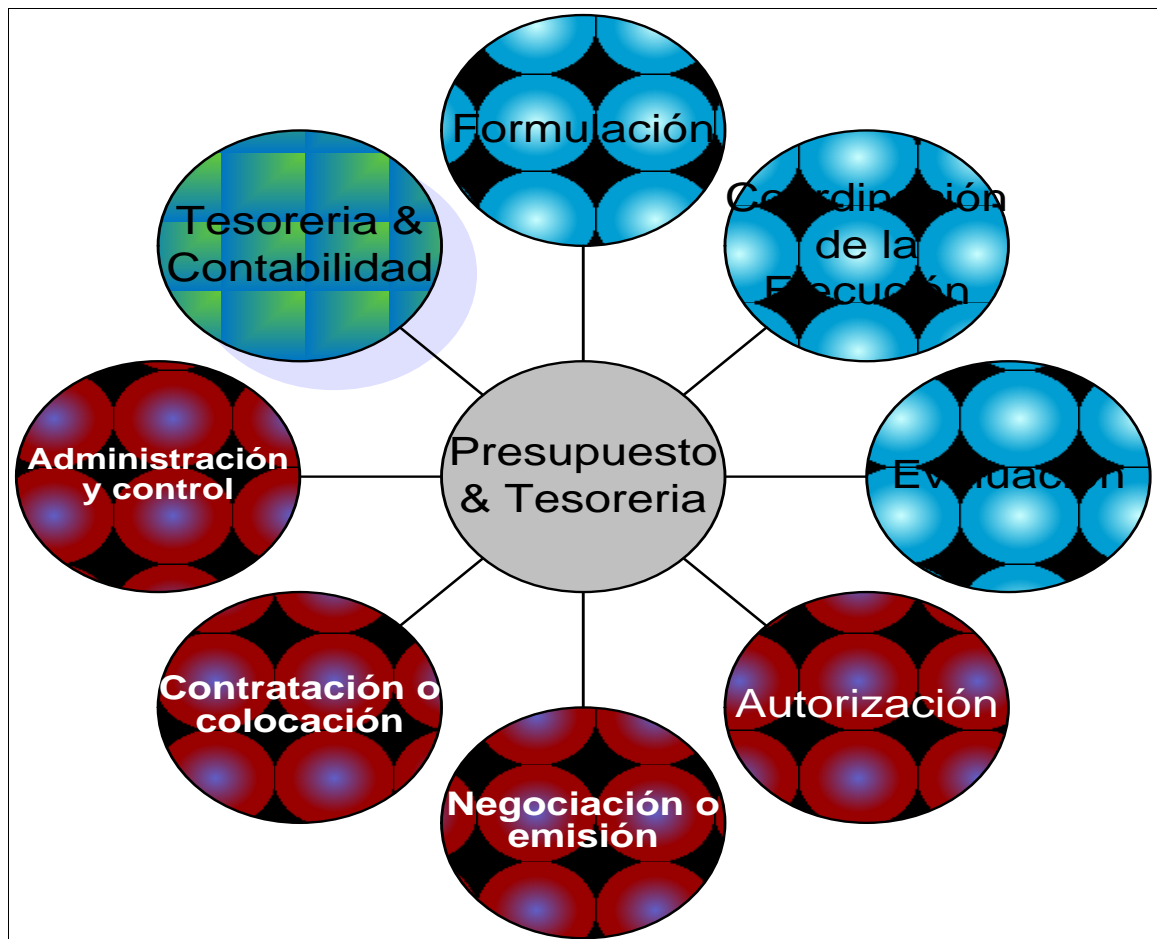
Asimismo, es necesario actualizar el sistema de clasificaciones presupuestarias utilizables tanto en la programación del ingreso, gasto público y financiamiento como para el registro, análisis y seguimiento de la gestión económico-financiera de las instituciones públicas. Estas clasificaciones presupuestarias que expresan flujos económicos y financieros, deben estructurarse de manera

que puedan ser utilizables por los sistemas de tesorería, crédito público, recursos humanos, inventarios compras - contrataciones y administración de bienes.

Dichas clasificaciones deben reunir los siguientes requisitos.

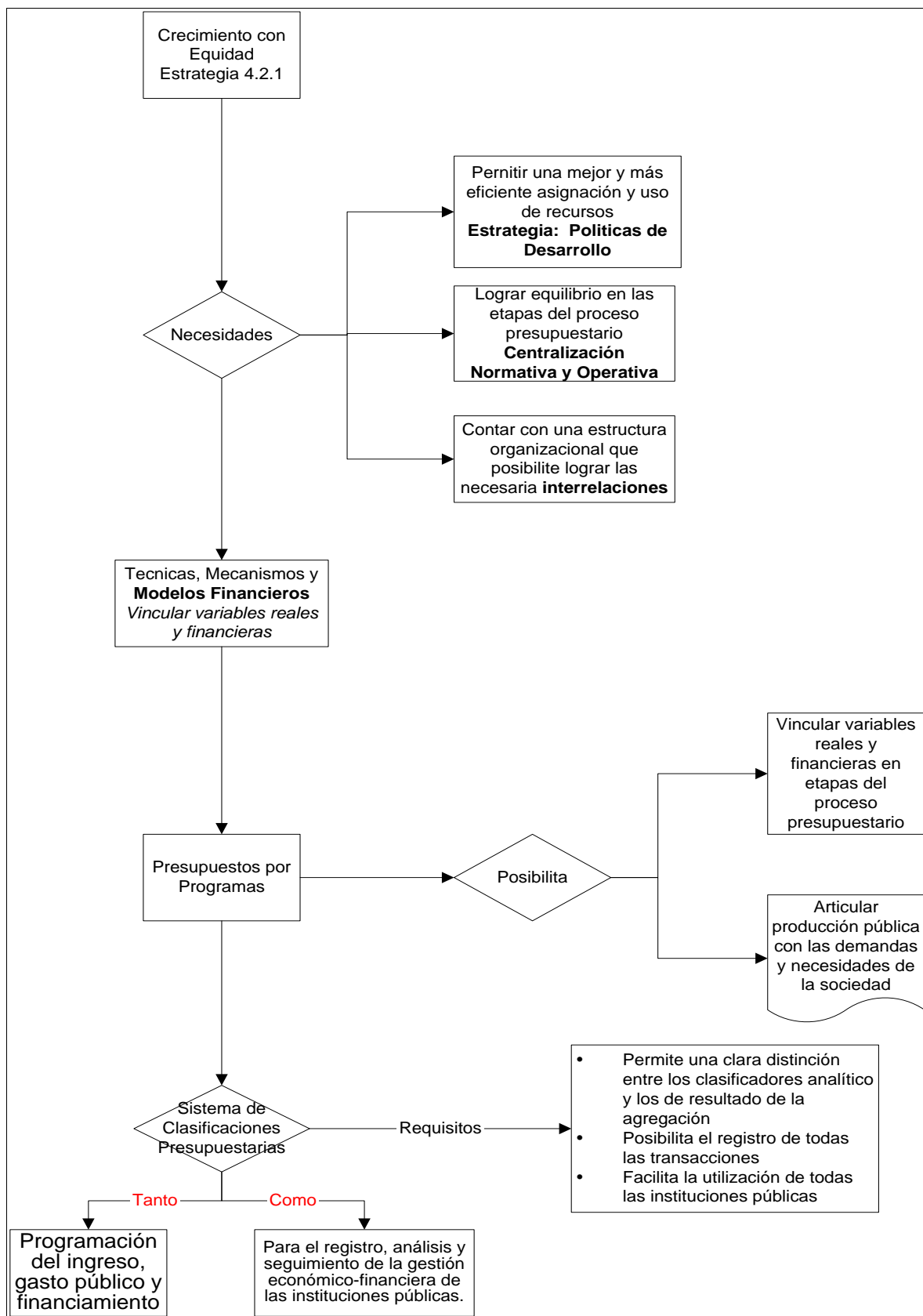
- ✓ Permitir una clara distinción entre los clasificadores analíticos y los que son resultado de la agregación y el procesamiento de la información.
- ✓ Posibilitar el registro de todas las transacciones con incidencia económico-financiera que realicen las instituciones públicas, impliquen o no ingreso o egreso de dinero.
- ✓ Ser utilizables por todas las instituciones públicas, tanto del nivel central como autónomo y descentralizado.

GRÁFICO 32.- Manejo de Presupuesto y Tesorería



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Luis Castillo

GRAFICO 32.- SIGAFF – PRESUPUESTO



Fuente: Sistema de Manejo Estatal – CEPAL

Elaboración: Luis Castillo

En el uso de las técnicas presupuestarias nacionales e internacionales se deben considerar las particularidades que, desde el punto de vista metodológico, tienen los procesos productivos de los organismos del gobierno central, organismos descentralizados y empresas públicas no financieras, así como las diferentes normas legales existentes para la aprobación de los respectivos presupuestos.

Es por ello que, a pesar de que en todos los organismos públicos se llevan a cabo las mismas etapas del proceso presupuestario (formulación, aprobación, coordinación de la ejecución y evaluación), las características de realización de las mismas son diferentes según el tipo de organismo del que se trate.

En primer lugar, si bien los proformas de presupuesto de todos los organismos del sector público deben responder a la política presupuestaria que para dicho sector define el más alto nivel político del gobierno, las metodologías, formularios e instructivos para elaborar los presupuestos de las empresas públicas son diferentes a los del gobierno central y a los de los organismos autónomos. En este último caso, tienen bastantes similitudes con los del gobierno central, salvo que incluyen proyecciones de estados económicos y financieros pero con lo propuesto habrá una correlación ya que con la estrategia 4.2.2 Presupuestos plurianuales sostenibles se maneja un solo estilo de formulación facilitando crear presupuesto encaminados a obtener objetivos mancomunados.

En segundo lugar, normalmente son diferentes los órganos responsables de la aprobación de los presupuestos el ejecutivo, legislativo, Banco Central del Ecuador y también son diferentes los conceptos que se aprueban. En el ámbito del gobierno central e incluso de los organismos descentralizados, la aprobación significa un límite máximo para gastar. En el caso de las empresas públicas, la aprobación debe estar relacionada con limitaciones en el nivel del gasto mejor conocido como techos presupuestarios .

En tercer lugar, el régimen de modificaciones presupuestarias para el Gobierno Central y para los organismos autónomos implica restricciones y limitaciones congruentes con el carácter de aprobación de los créditos presupuestarios, mientras que para las empresas públicas, dicho régimen es mucho más flexible y reglamentado básicamente en el interior de las empresas.

En cuarto lugar, la programación de la ejecución es aplicable al gobierno central y a los organismos descentralizados, pero ella asume características diferenciales para las empresas públicas tales como la flexibilidad y agilidad.

Por último, en materia de evaluación, la que se realiza en el nivel del Gobierno Central y organismos autónomos está orientada a medir grados de avance y desvíos con relación a la programación, vinculando variables físicas y financieras. En el caso de las empresas públicas, además de lo anterior, se debe evaluar la situación económica, financiera y patrimonial, adoptando criterios e indicadores similares a los que utiliza el sector privado.

En términos generales, las características metodológicas de realización de las diversas etapas del proceso presupuestario son las siguientes.

1. Formulación

La definición de la política presupuestaria, primera fase de esta etapa, si bien debe ser realizada centralmente con participación de los diversos organismos responsables de la formulación de políticas globales y de acuerdo con la normativa que dicte el órgano rector del sistema presupuestario, debe contar con el apoyo de los presupuestos preliminares que, previamente, elaboren los organismos; buscar alcanzar parámetros como el propuesto en los Cuadros 27 y 28.

El inicio del proceso de formulación de las proformas de presupuesto por parte de las distintas instituciones suele estar condicionado por el momento en que se conocen los recursos financieros que le son asignados. Como ello generalmente ocurre en fechas muy cercanas a las establecidas para la presentación de las proformas, se provocan situaciones que no conciben con los lapsos que requiere una adecuada programación presupuestaria.

Para lo cuál se debe utilizar la metodología planteada en la estrategia 4.2.5 en la que los distintos organismos elaboran proyecciones de sus niveles de producción de bienes y servicios, de acuerdo con diferentes posibilidades de financiamiento.

De esta manera, la política presupuestaria expresará un adecuado equilibrio entre las políticas globales, las prioridades sectoriales e institucionales que se corresponden con la capacidad operativa de las instituciones para instrumentarlas y las posibilidades de financiamiento disponibles. Además, posibilita un más eficiente proceso de elaboración de las proformas de presupuesto.

La elaboración de las proformas de presupuesto tiene un primer proceso descendente desde la política presupuestaria; esto es que partiendo de los niveles más agregados de la misma, se va desagregando hasta llegar a las categorías programáticas de menor nivel. El segundo proceso, ascendente, implica la elaboración de las proformas de presupuesto de los organismos, la que debe realizarse partiendo de las unidades ejecutoras y categorías programáticas de menor nivel para esto se deberá planificar en base a los aspectos expuestos en la estrategia 4.2.6 buscando reducir el gasto corriente.

En la etapa de formulación, el sistema presupuestario está interrelacionado con los sistemas de planificación y de inversiones en lo que se refiere al nivel y composición sectorial e institucional del gasto público; al de tributación en materia de financiamiento vía impuestos los cuales deben estructurarse de acuerdo al Sistema Tributario planteado en la estrategia 4.2.5 en donde se menciona el método para conseguir Financiamiento y Mejor Solvencia; al de crédito público en lo que se refiere al nuevo endeudamiento y a la programación del servicio de la deuda pública; al de recursos humanos por efecto de las definiciones que contenga sobre política salarial y empleo políticas basadas en el punto 3 en donde describo como brindar una Mano de

Obra Capacitada; el de inventarios que se refiere a la toma física de los bienes de capital (Activos Fijos y de Control) al de compras y contrataciones, ya que la formulación del presupuesto debe sustentarse en un plan anual de contrataciones; y al de administración de bienes, que informa sobre las existencias de bienes a disposición de las unidades ejecutoras,.

.....

CM - 2. Coordinación de la ejecución

La ejecución presupuestaria implica la movilización de todo el aparato administrativo público, utilizando las más diversas técnicas y disciplinas.

Intervienen, además, activamente los sistemas de recursos humanos y compras y de contrataciones en el proceso de provisión de insumos, así como la contabilidad que registra las transacciones económico-financieras originadas en el presupuesto.

Es campo específico del sistema presupuestario la coordinación de la ejecución, que se materializa a través de los regímenes de modificaciones presupuestarias y de programación de la ejecución. El diseño de dichos regímenes debe permitir una mayor flexibilidad en la administración de los insumos en el marco de normas centralizadas y sin desmedro de la participación del órgano rector, al aprobar determinados niveles a definir.

CM - 3. Evaluación

Un aspecto básico y esencial para la reforma del sistema presupuestario es la incorporación de mecanismos de evaluación que posibiliten seguir de cerca la ejecución presupuestaria, tanto para adoptar las correcciones necesarias en el momento oportuno, como para retroalimentar la programación de ejercicios futuros. La tarea de evaluación es de particular significación ya que hará posible fijar criterios, tanto durante la ejecución como al finalizar el ejercicio, respecto del ahorro eficiencia y eficacia de la gestión por lo que, sobre todo durante el curso del ejercicio, actúa como retro alimentador del proceso presupuestario.

La evaluación de la ejecución presupuestaria se sustenta en dos sistemas de información. La información de ejecución financiera surge directamente de los registros contables y la información de ejecución física debe ser producida por las propias unidades ejecutoras. La evaluación debe asumir una forma piramidal, es decir que la evaluación primaria e inicial debe ser realizada por las propias unidades ejecutoras. La evaluación que se realice en los niveles superiores se sustenta en agregaciones y compactaciones de la información que se produzca en las categorías programáticas.

La evaluación debe medir:

a) El grado de avance, donde se compara la programación inicial con la ejecución hasta una fecha determinada tal como lo muestro en el Cuadro No. 22; y

b) Los desvíos que surgen de comparar lo programado y lo ejecutado para un período. La información sobre los insumos físicos utilizados, que produzcan los sistemas de recursos humanos y de compras y contrataciones, deben también contribuir a efectuar un análisis integral de la gestión presupuestaria, Cuadros 24, 25 y 26.

A través de las relaciones entre las variables físicas y financieras se determinan indicadores que permiten medir la eficiencia y eficacia de la gestión de los organismos públicos. Dichos indicadores de carácter gerencial no sólo sirven a los niveles políticos y directivos para evaluar su gestión y adoptar las medidas correctivas oportunamente, sino también para dar a conocer al Poder Legislativo y a la opinión pública la marcha de la gestión pública. La evaluación de la ejecución presupuestaria debe también servir de base para que los órganos de control interno y externo puedan llevar a cabo análisis de eficiencia y eficacia.

Para que se avance substantivamente en los procesos de reforma presupuestaria es necesario actuar en la etapa de evaluación y de control de gestión. La experiencia de las reformas encaradas en América Latina demuestra que poco se puede avanzar en la etapa de programación presupuestaria, si no se obtienen resultados en materia de evaluación.

2. SIGAFF – CRÉDITO PÚBLICO

Este tipo de financiamiento público se origina en una serie de instrumentos de variada naturaleza.

Los principales instrumentos que el gobierno utiliza son:

- I. Emisión y colocación de títulos, bonos y obligaciones de largo y mediano plazos;
- II. Emisión y colocación de letras del tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero;
- III. Contratación de préstamos con instituciones financieras;
- IV. Contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente, siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente; y
- V. Deuda contingente que pueda generarse por el otorgamiento de avales, fianzas y garantías, con vencimientos que exceden el ejercicio financiero.

El sistema de crédito público está, generalmente, sujeto a normas detalladas por el poder legislativo de cada país. La experiencia en Ecuador de endeudamiento anárquico e inorgánico demuestra la necesidad de dictar políticas, normas y procedimientos que eviten que los gobiernos incurran en prácticas nocivas en esta materia. En este marco, los principales objetivos que deben caracterizar a un sistema de crédito público son los siguientes.

- I. Optimizar el aprovechamiento de los recursos disponibles en los mercados de capitales.
- II. Mejorar la capacidad y el poder de negociación del conjunto del sector público.
- III. Lograr un manejo eficiente y sistemático de los pasivos públicos.
- IV. Registrar de manera sistemática y confiable las operaciones de crédito público, en forma integrada con el resto de los sistemas de la administración financiera.
- V. Atender en tiempo y forma los servicios de la deuda pública.
- VI. Controlar y fiscalizar el correcto uso de los recursos provenientes de operaciones de crédito público.

El proceso de crédito público se instrumenta a través de una serie de etapas, que tienen especificidad y características propias, que es imprescindible normar; dichas etapas son las siguientes:

- I. Autorización;
- II. Negociación o emisión;
- III. Contratación o colocación; y
- IV. Administración y control.

La autorización implica definir el respectivo papel de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en temas tales como la fijación de los límites de endeudamiento y de la prioridad de las operaciones. Las normas legales vigentes en cada país definen el grado de ingerencia del Poder Legislativo en este tema. La etapa de contratación conlleva la definición de las facultades y responsabilidades de los diversos funcionarios autorizados a obligar al Estado en función de las disposiciones legales y vigentes.

Para llevar a cabo el proceso de negociación es necesario contar con un eficiente sistema de información sobre el comportamiento y tendencias del mercado de capitales, tanto interno como externo; dicho sistema debe contener, como mínimo, las siguientes informaciones:

- I. Las políticas de crédito de las instituciones financieras internacionales de las que el país forme parte;
- II. Las políticas del sector financiero privado externo e interno;
- III. Las fluctuaciones de las tasas de interés en los mercados de capitales interno y externo;
- IV. Los movimientos de los tipos de cambio a que se cotizan las diferentes monedas y su tendencia en el corto y mediano plazos;
- V. Las condiciones negociadas por otros países en situaciones similares; y
- VI. Las ofertas de capital en los mercados internacionales y las líneas de crédito ofrecidas para cada rama de la actividad económica.

La oportuna disponibilidad y el adecuado uso de dicha información, brindan sólidos elementos de juicio para que se recomiende a los niveles políticos la adopción de criterios sobre las modalidades más convenientes para la contratación, parámetros máximos y mínimos de las tasas de interés a convenir, plazos de vencimiento y otros. También se debe contar con información sobre la marcha de la economía, la que debe ser transmitida periódicamente a los potenciales inversores, agencias calificadoras de riesgo y bancos, de forma de contribuir a una evaluación certera del riesgo país por parte de los acreedores.

La etapa de administración y control, que es la que operacionalmente más se vincula con el funcionamiento del resto de los sistemas de administración financiera, se ejecuta, en forma esquemática, de la siguiente manera:

- I. Registro y verificación de la recepción de los recursos;
- II. Control de la aplicación de los recursos a los destinos señalados en oportunidad de su autorización;
- III. Tramitación y pago de los servicios (pago de capital e intereses) de la deuda;
- IV. Estudio de solicitudes y otorgamiento de avales. El sistema de crédito público interactúa con el resto de los sistemas de la administración financiera de la siguiente manera:
 - * Con el sistema de presupuesto, a través del cálculo de las proyecciones anuales y por subperíodos de los desembolsos y de los servicios de la deuda pública, así como mediante las respectivas modificaciones a los créditos anuales y a las cuotas periódicas de gastos, financiados a través del endeudamiento.
 - * Con el sistema de contabilidad, ya que en éste se registran los movimientos de la misma, así como la realización de los gastos financiados con endeudamiento.
 - * Con el sistema de tesorería se vincula a través del pago de los servicios de la deuda y de percepción de los ingresos por desembolsos de préstamos.

Para administrar racionalmente el sistema es necesario contar con información oportuna y confiable, tanto en el plano analítico como en el plano gerencial, a fin de obtener un conocimiento profundo de cada préstamo y, al mismo tiempo, disponer de información agregada en un espectro más amplio para la toma de decisiones y cursos de acción. Con ese objetivo el sistema de crédito público debe proveer, como mínimo la siguiente información gerencial básica, con la periodicidad que se requiera:

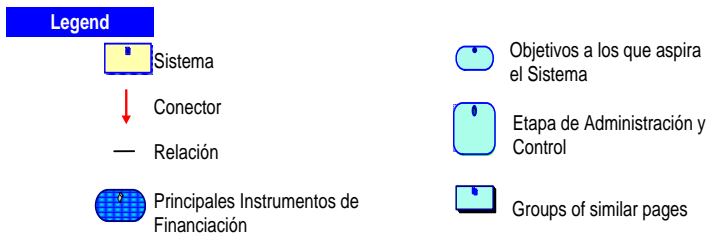
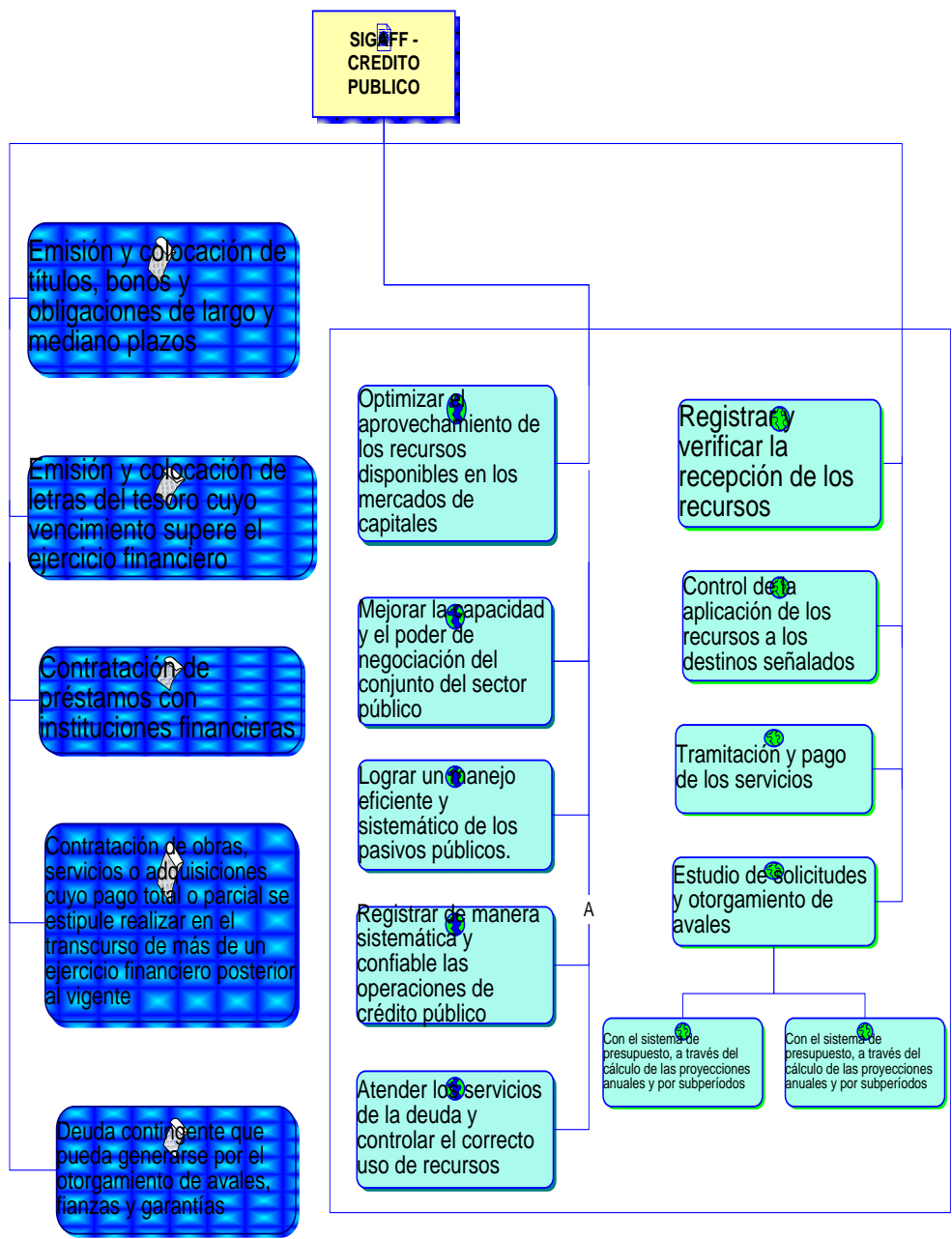
- I. "stock" de deuda por tipo de acreedor, desembolsos programados y efectivizados, destino de los fondos por sector económico, tipo de deuda y otros;
- II. Canasta de monedas que integran el "stock" total de la deuda;
- III. Tasas de interés que gravan el "stock" total y análisis de cada una de ellas;
- IV. Lujos (nuevos desembolsos, amortizaciones, pagos de intereses y otros) operados en cada período;
- V. Proyecciones de escenarios alternativos futuros, con las posibles incidencias de las variaciones de las tasas de interés, tipo de cambio y otros aspectos;
- VI. Perfil del total de la deuda pública hasta su vencimiento; y
- VII. Información sobre avales otorgados y avales caídos. En América Latina se han desarrollado aplicaciones informáticas orientadas a satisfacer estas necesidades, pero sin vinculación efectiva con los registros presupuestarios y contables.

Con relación a la denominada deuda indirecta, es decir la deuda contingente por otorgamiento de avales a organismos públicos y privados, el órgano rector debe contar con la suficiente documentación y otros elementos de juicio que hagan factible un examen sobre la capacidad de pago o cumplimiento de las obligaciones contraídas por el principal obligado. Para ello se debe disponer de información que suministre cada organismo al momento de solicitar un aval, tales como, justificación del programa o proyecto, situación económica y financiera del organismo y las principales características de la operación. Una vez otorgados los avales, debe realizarse el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones y el registro pertinente para llevar al día la deuda indirecta.

Por último se considera de fundamental importancia la centralización en un organismo de las decisiones vinculadas con la administración del sistema de crédito público, en los procesos de autorización, negociación, contratación, administración y control. La unicidad en los criterios para el análisis de las condiciones de los mercados de capitales, como así también la oportunidad y conveniencia de un determinado medio de financiamiento, la necesaria especialización que debe procurarse a los recursos humanos afectados al área, son razones que abonan esta centralización.

En el mismo sentido, se considera imprescindible el funcionamiento centralizado de toda la información relativa a las condiciones y modalidades de los mercados financieros nacionales e internacionales.

GRAFICO 33.- ESTRUCTURA DEL SIGAFF – CRÉDITO PÚBLICO



Fuente: Sistema de Gestión Estatal – CEPAL
 Elaboración: Luis Castillo

3. SIGAFF - Tesorería

El sistema de Tesorería comprende el conjunto de principios, normas, recursos y procedimientos que intervienen directamente en los procesos de administración de los recursos públicos, es decir la percepción y recaudación de los mismos, así como su canalización para el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

Las tradicionales funciones de entes recaudadores y pagadores que tenían las tesorerías nacionales deben ser ampliadas hacia una moderna administración de los recursos públicos, desarrollando e instrumentando mecanismos y técnicas más eficientes de planificación y gestión de caja.

Esta administración debe ser compatible con la política monetaria definida por la autoridad monetaria máxima del sistema a efectos de asegurar un manejo armónico y ordenado de los fondos públicos. La adecuada combinación de la política monetaria con la política de gestión de caja permite programar el endeudamiento público de corto plazo originado por desequilibrios temporales, contribuyendo a atenuar el impacto del respectivo costo, o según sea el caso, a acentuar la rentabilidad de las inversiones de corto plazo de los excedentes de caja.

Para que lo anterior se materialice es necesario que el sistema de tesorería abarque todos los organismos públicos que ejecutan procesos de percepción y uso de fondos. Un moderno y eficiente modelo de funcionamiento de la Tesorería Nacional implica lograr los siguientes objetivos.

- * Coordinar la programación y gestión de caja con las demás políticas macroeconómicas del gobierno;
- * Definir una política financiera para el sector público que permita la administración de los recursos de la forma más favorable para el gobierno.
- * Programar la caja de manera de prever, con suficiente anticipación, déficits estacionales de caja y/o colocación de eventuales excedentes.

Fundamentos del SIGAFF – Tesorería

- * Articular la gestión de caja con la ejecución del presupuesto a efectos de minimizar la acumulación de deuda flotante y posibilitar el establecimiento de fechas ciertas de pago a empleados, proveedores y contratistas.
- * Disponer de mecanismos modernos de gestión de caja que permitan la administración de los recursos públicos basados en el principio de unidad de caja.
- * Administrar y manejar en forma eficiente, oportuna y confiable un sistema de información y gestión en tiempo real, basado en la contabilidad y absolutamente integrado a todos los demás sistemas de gestión, con conceptos de unicidad de registro y de aplicación en todo el ámbito gubernamental.

En función de lo arriba señalado, se considera que una Tesorería Nacional, como órgano rector del sistema, debe operar en tres niveles temáticos básicos.

- * Normativo, a través de la generación de políticas globales y el dictado de normas y procedimientos de ejecución y control a ser observados por los distintos organismos públicos que administran recursos financieros;
- * Programación financiera, para lo cual se debe elaborar un presupuesto de caja que permita articular la gestión de caja del Tesoro con las políticas macroeconómicas del gobierno, actuando en forma coordinada con los órganos de planificación, de gestión monetaria, de deuda pública y de presupuesto. Como herramienta operativa, la instrumentación de la programación de caja implica la determinación de límites financieros de pagos a las unidades de gestión, debidamente compatibilizados con las cuotas de gastos aprobadas por el órgano rector del sistema presupuestario.
- * Recaudación de ingresos y administración de pagos, lo que implica la percepción, el registro y control de los fondos recaudados por los organismos públicos y la centralización de los pagos.

El principio de unidad de caja antes citado se caracteriza, básicamente, por la administración centralizada de parte de la Tesorería Nacional, como órgano rector del sistema, de todos los recursos públicos, aunque los diversos organismos responsables de su percepción mantengan la titularidad de los mismos.

El instrumento operacional central para operar la unidad de caja es la denominada cuenta única. Como requerimiento básico para su operación, se considera fundamental la implantación del sistema en todos los organismos públicos, comprendiendo la totalidad de los recursos de todo tipo.

El concepto general de cuenta única se basa, fundamentalmente, en el mantenimiento de una sola cuenta corriente en el agente financiero que se elija, denominada Cuenta Única del Tesoro, operada exclusivamente por el Tesoro Nacional.

En ella se deben ingresar todos los recursos recaudados, ya sean de libre disponibilidad o de afectación específica, así como los créditos externos, excluyéndose solamente los recursos que, por normas legales, se deben mantener en cuentas bancarias específicas.

Por otra parte, a través de la Cuenta Única del Tesoro deben ser realizados todos los pagos de las obligaciones de los organismos públicos; esto implica, normalmente, una reingeniería de los procesos tradicionales de pagos. Esto no significa que en la Tesorería Nacional se deban centralizar las decisiones sobre cada uno de los pagos a realizar. Dichas decisiones, dentro de los límites financieros establecidos, deben descentralizarse hacia las unidades de gestión,

quedando en la Tesorería Nacional sólo la responsabilidad de efectivizar los pagos y llevar a cabo la gestión financiera.

Para lograr un eficiente manejo de este mecanismo es fundamental que todos los organismos públicos estén enlazados con el Tesoro Nacional por medio de líneas de comunicación de datos, a través de las cuales se realicen todas las transacciones del sistema. También debe formar parte de la red de comunicación de datos, el agente financiero del Gobierno en el que estará radicada la Cuenta Única.

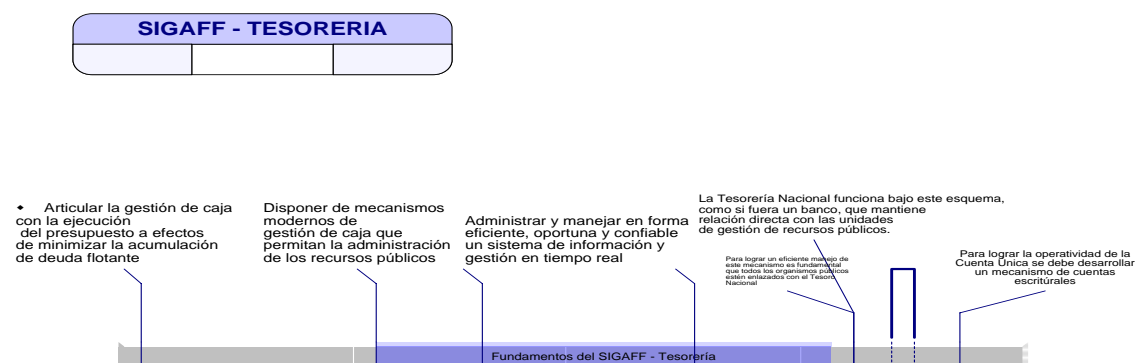
Fundamentalmente, la Tesorería Nacional funciona bajo este esquema, como si fuera un banco, que mantiene relación directa con las unidades de gestión de recursos públicos. Para lograr la operatividad de la Cuenta Única se debe desarrollar un mecanismo de cuentas escriturales, en las que son registradas y acumuladas individualmente las operaciones financieras de créditos y débitos realizadas por las unidades de gestión de recursos públicos.

Las cuentas escriturales son en realidad subcuentas de la cuenta contable denominada Bancos, que integra el Plan de Cuentas Único; estas cuentas escriturales reemplazan a las cuentas bancarias que tradicionalmente tienen los organismos públicos en la banca comercial pública o privada. Dichas cuentas escriturales se utilizan para cada una de las operaciones que afecten los activos y pasivos financieros de las unidades de gestión, incluyendo la propia Tesorería.

Las unidades de gestión sólo pueden operar cuentas corrientes para manejo exclusivo de pequeños montos para pagos inmediatos directamente a beneficiarios, que se realizan a través de las llamadas cajas chicas.

Deben desarrollarse, asimismo, mecanismos equivalentes para que se opere una cuenta única en moneda extranjera, a través de la cual se realicen los pagos en otra moneda que no sea la moneda nacional. Por último, cabe reiterar que el registro de los ingresos y pagos debe estar integrado automáticamente al sistema contable de información de la gestión económica y financiera del sector público.

GRAFICO 33.- Estructura De SIGAFF – Tesorería



Fuente: Sistema de Gestión Estatal – CEPAL
Elaboración: Luis Castillo

4. SIGAFF - Sistemas vinculados

Vale destacar algunos aspectos de los sistemas de recursos humanos, compras y contrataciones y administración de bienes que resultan necesarios para el funcionamiento de la administración financiera en el marco del nuevo modelo de gestión señalado anteriormente.

Aunque es sabido que dichos sistemas involucran una problemática más amplia de la que se presenta en este documento, deben considerarse las interrelaciones que ellos tienen con dicha administración, sin desmedro del cumplimiento de sus objetivos propios.

Igual sucede en el caso de las inversiones, donde el objetivo es aportar ideas para racionalizar el proceso de decisiones sobre la asignación de recursos para la inversión pública y evitar que el órgano responsable de dicha asignación superponga sus requerimientos con los del órgano central de presupuesto.

S.V.1 - Recursos Humanos

El sistema de recursos humanos es el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que permiten la administración del personal con que cuentan los organismos públicos para llevar a cabo su gestión.

El sistema de recursos humanos comprende las normas y disposiciones sobre remuneraciones y condiciones de trabajo, la estructura organizativa y cargos del sector público, la política salarial, los legajos individuales de los agentes y el liquidador de haberes.

En el marco de la administración financiera, el sistema de recursos humanos adquiere singular importancia como uno de sus sistemas conexos, en lo que se refiere a la gestión financiera de los recursos humanos. Para vincular la gestión al registro en este sistema, se requiere desarrollar las siguientes actividades:

- * Al inicio del ejercicio, la información sobre la estructura de cargos, con la planta ocupada y valorizada de personal, genera automáticamente el compromiso, utilizando las clasificaciones presupuestarias que correspondan.
- * Durante el ejercicio, las unidades ejecutoras de programas registran en el sistema contable las altas y bajas de personal.
- * Periódicamente, en el momento de efectuarse la liquidación de la nómina de personal se registra automáticamente la orden de pago, el gasto devengado y los correspondientes asientos de partida doble.
- * En el momento de efectuarse el pago de dichas órdenes, se registra la ejecución del presupuesto en la etapa del pago, generándose los asientos de partida doble correspondientes. Estos procedimientos permiten, a su vez, el desarrollo de estadísticas salariales y ocupacionales y establecer la relación de los recursos humanos con las unidades físicas y la ejecución de los gastos en personal; con las primeras se podrá prever salidas de

información, relevantes para la definición de políticas. A continuación se presentan algunos ejemplos de salidas de información que pueden producirse:la

- I. Relación entre recursos humanos o gastos en personal con productos de los programas;
- II. Estadísticas salariales; y
- III. Estadísticas ocupacionales.

S.V.3 Inventarios

El sistema únicamente debe centrarse en manejar todo los bienes del estado de forma ordenada mediante la integración con el modulo de compras para mantener un control a nivel operativo.

S.V. 4 - Compras y contrataciones

El sistema de compras y contrataciones está constituido por el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que, mediante su operación, permiten al Estado obtener los bienes, obras y servicios que necesitan para la gestión de las organizaciones, en la calidad y oportunidad adecuadas y en las mejores condiciones de mercado.

Este sistema abarca el proceso que va desde la contratación de bienes y servicios, pasa por el almacenamiento y, culmina, con la distribución y aplicación de los mismos a los diversos procesos productivos. El esquema general del sistema debe contemplar la formulación de políticas generales, el dictado de normas y procedimientos comunes a todos los organismos y la descentralización operativo de la gestión de adquisición, almacenamiento y suministro.

Los procesos de globalización e integración económica y la profunda transformación que han tenido los sectores públicos latinoamericanos, como consecuencia de los procesos de privatización de empresas públicas, determinan la necesidad de encarar una revisión profunda de los sistemas tradicionales de compras de bienes y servicios por parte del sector público.

Si bien cuantitativamente el monto de las compras de los sectores públicos se ha reducido, dicho sector sigue siendo uno de los principales compradores en la economía. Por otro lado, con la globalización e integración de los mercados algunos conceptos, como por ejemplo el denominado compra nacional, han perdido vigencia. A su vez, el desarrollo de los medios electrónicos, en especial la popularización de las comunicaciones a través de la INTERNET hace que los medios tradicionales de convocatoria a proveedores comiencen a perder vigencia, como ya ocurre en los casos de Brasil y México.

El formalismo legal y procedimental riguroso vigente en nuestros países, que pretendía lograr imparcialidad y honestidad en los procesos de adquisiciones (la experiencia no demuestra que se lo haya logrado plenamente), deben ser

reemplazados por mecanismos ágiles y transparentes, aprovechando los desarrollos tecnológicos en materia informática alcanzados en los últimos años. No se pretende analizar aquí los nuevos mecanismos que se están estudiando para garantizar transparencia en los procesos de adquisiciones, sin desmedro de la necesidad de lograr una mayor eficiencia, ahorro y flexibilidad en los respectivos procesos administrativos. En un Seminario realizado en el Banco Interamericano de Desarrollo en 1998, expertos en esta materia han analizado exhaustivamente la problemática histórica de este sistema; con base en ello, han presentado muy importantes propuestas sobre revisión y modernización del mismo. Lo que queda claro es la necesidad de revisar los actuales procedimientos de selección de proveedores y contratistas y las modalidades de contratación para garantizar transparencia, honestidad y, a la vez, eficiencia y ahorro. Tomando en cuenta estos planteamientos, a continuación se detallan los instrumentos y mecanismos mínimos que deberían desarrollarse en este sistema para que interactúe con los demás para hacer posible la aplicación del nuevo modelo de gestión. Estos instrumentos básicos son los siguientes:

S.V.4.1. Catálogo de bienes y servicios

La instrumentación de un catálogo de bienes y servicios tiene por objetivo establecer criterios uniformes para la identificación de las compras del sector público, su clasificación y codificación, a los efectos de la formulación de los planes anuales de contrataciones y de organizar el proceso de adquisición de bienes y servicios.

El catálogo debe incluir la estructura y codificación de bienes de uso y consumo de uso común por los organismos públicos. El desarrollo de la estructura de codificación del catálogo debe abarcar a las clases de bienes de uso común (por ejemplo, papel) y, dentro de dichas clases, la desagregación según artículos específicos (tipo de papel por tamaño, calidad, color y otros relevantes).

La estructura del catálogo debe formar parte de la base central de datos a la cual han de tener acceso las unidades ejecutoras de programas y los servicios administrativo-financieros. El catálogo sirve para elaborar el plan anual de contrataciones y las solicitudes de compras de bienes de los organismos, así como para comparar los precios de adquisición o contratación. Para facilitar el registro presupuestario de estas operaciones, cada clase genérica de bienes se debe asociar, mediante una matriz de relación, con un objeto del gasto de la clasificación presupuestaria, como parte de la estructura del catálogo.

S.V.4.2. Plan anual de contrataciones

El plan anual de contrataciones tiene como objetivo traducir el presupuesto de bienes y servicios expresado en recursos financieros, en requerimientos concretos en cantidades de insumos de cada tipo, valorizados para el período considerado. Por tanto, la instrumentación de este plan es un requisito básico para el mejoramiento del proceso de programación anual y por subperíodos del

gasto de los organismos públicos.

El plan anual de contrataciones, debe permitir, tal como se señala en documentos preparados por la Oficina Central de Contrataciones de Argentina, lo siguiente.

- * Establecer el cronograma de adquisiciones que posibilite que los programas cuenten con los bienes y servicios que requieren en el lugar, tiempo y forma requeridos.
- * Prever los precios de los insumos, a efectos de contar con los recursos financieros necesarios en el momento oportuno.
- * Optimizar los procedimientos de contratación de bienes y servicios similares, de acuerdo con las políticas de contrataciones.
- * Establecer la modalidad de contratación más adecuada, de acuerdo con la cantidad y los precios de los insumos previstos.
- * Establecer sustitutos adecuados para productos o servicios que pudieran brindar similar prestación.

S.V.4.3. Integración de las compras y contrataciones con el registro del gasto

La existencia del catálogo de bienes y servicios y la definición de un plan anual de contrataciones son los requisitos básicos que posibilitan modificar los procedimientos administrativos para integrarlos con los registros contables de los gastos.

La gestión de una compra empieza en las unidades ejecutoras de programas con la solicitud de compra, continúa en las unidades de compras y contrataciones de los servicios administrativo financieros con la modalidad de compra que corresponda (directa, licitación privada, licitación pública, subasta u otra) hasta lograr la emisión de la respectiva orden de compra o contrato y, finaliza, con los procesos de recepción de bienes y servicios y almacenamiento de los bienes cuando ello corresponda.

En el caso de una compra o de una contratación, la solicitud respectiva se incorpora en el puesto de trabajo autorizado de cada unidad ejecutora de programa, donde se registra su requerimiento en especie, cantidad y calidad. El registro de la solicitud en el sistema contable produce el inicio del trámite de compras o el requerimiento a los almacenes y, simultáneamente, genera las afectaciones preventivas de los créditos presupuestarios correspondientes. La contratación de los bienes y servicios implica el registro simultáneo de las etapas del compromiso y emisión de la orden de compra. Por último, la recepción conforme de los bienes y servicios origina el registro simultáneo del devengado y la emisión concomitante de la orden de pago.

S.V. 3. - Administración de bienes

El sistema de administración de bienes está constituido por el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos administrativos que intervienen en los procesos de administrar los bienes físicos del Estado, sean de dominio público o privado y, éstos últimos, sean bienes muebles o inmuebles. Los instrumentos básicos de este sistema son los siguientes.

- * Criterios sobre identificación de bienes, lo que implica una clara identificación, descripción y codificación de cada uno de ellos.
- * Normas sobre valoración de los bienes, que posibilite establecer sistemas de depreciación de los mismos.
- * Base de datos que permita la instrumentación de un inventario actualizado de bienes, tanto en uso como afectados a los almacenes.
- * Proceso de administración de bienes, lo que implica procedimientos para altas, bajas, transferencias, asignación de responsabilidades y normas de verificación y control.
- * Normas regulatorias que fijen los principios del sistema, los bienes comprendidos, el ámbito de aplicación y los sistemas de información.

Este sistema también está integrado al sistema contable, ya que al registrarse la recepción de cada bien (con el registro del devengado), automáticamente se da de alta al mismo.

S.V.4- Proyectos de inversión

El sistema de inversión es parte del sistema de planificación y, a la vez, orienta y define la inversión anual en términos físico-financieros incluida en el presupuesto de un año y su incidencia en presupuestos futuros. La programación de las inversiones conlleva la definición de su financiamiento con lo cual incide y condiciona la política de endeudamiento. Por otro lado, el seguimiento de la inversión se sustenta en la información económico-financiera que brinda la contabilidad y la información de avances físicos suministrada por las unidades ejecutoras, la que debe ser compatible con la que se requiere para evaluar la ejecución presupuestaria.

De lo anterior se desprende que el sistema de inversiones públicas interactúa muy estrechamente con los sistemas que conforman la administración financiera; dicha interrelación se da tanto en materia de la producción de información como de las decisiones sobre asignación y uso de recursos públicos. Es por lo tanto imprescindible que, en el proceso de reforma de la administración financiera, se consideren dichas interrelaciones, tanto desde el punto de vista conceptual como de normas y procedimientos.

Todo ello a fin de no duplicar esfuerzos, ni de los órganos centrales ni de las unidades ejecutoras de proyectos, y evitar la necesidad de informar datos similares en formularios diferentes.

Con este fin se requiere:

- * Racionalizar los procesos de decisiones sobre asignación de recursos para la inversión, a través de una acción coordinada entre los órganos centrales de planificación y presupuesto;
- * Sistematizar las informaciones que se solicitan a las unidades ejecutoras tanto en materia de programación como de seguimiento de la ejecución; y
- * Compatibilizar, conceptual y operacionalmente, la definición de la categoría proyecto del sistema de inversiones públicas con las categorías programáticas del presupuesto, en especial con la categoría programática denominada proyecto.

S.V.5 - El sistema informático

La evolución de los equipos computacionales, de los sistemas de bases de datos y de los medios comunicacionales, ha viabilizado desde los puntos de vista técnico y económico desarrollos gerenciales no sospechados hasta hace poco tiempo. Sistemas expertos, modalidades cliente servidor, sistemas de arquitectura abierta, manejadores de base de datos relacionados u orientados a objetos, comunicaciones por satélite y fibra óptica, el desarrollo de la INTERNET y de la INTRANET son algunas de las herramientas informáticas a disposición de los gobiernos.

Prácticamente no existen límites tecnológicos, salvo los costos financieros involucrados, para informatizar los procesos que se llevan a cabo en los diversos sistemas que integran la administración financiera pública.

La revolución tecnológica en este campo facilita los procesos de integración de los sistemas, haciendo relativamente sencilla la instrumentación de procesos de reingeniería, impensables hace pocos años. Sin embargo, cabe subrayar la necesidad de que, en todo proceso de reforma del sistema de administración financiera pública, se debe definir una estrategia informática como requisito previo del diseño e instrumentación de desarrollos informáticos propios o adaptados de otras realidades.

6. SIGAFF - Contabilidad

La concepción tradicional del sistema contable público es la de considerarlo conformado por cuatro ramas de funcionamiento independiente; bajo esta concepción, cada transacción económico financiera es registrada tantas veces como ramas de la contabilidad afecta. Por otro lado, la contabilidad no se orienta a brindar información gerencial oportuna y fidedigna de la gestión económico-financiera del sector público, sino que está orientada básicamente a garantizar el control legal y formal de la utilización de los recursos públicos.

En el marco de una moderna concepción de administración financiera, la contabilidad es concebida como el conjunto de principios, normas, recursos y procedimientos técnicos utilizados para procesar, valorar y exponer los hechos

económicos que afectan, o pueden llegar a afectar, el patrimonio de las organizaciones.

Cuando esa contabilidad se aplica en las organizaciones públicas -donde están presentes regulaciones jurídicas, normas técnicas y/o prácticas administrativas que las singularizan tales como el sistema legal de ejecución financiera del presupuesto, las normas de control existentes, los requerimientos de las cuentas nacionales, entre otras- se la denomina contabilidad gubernamental.

La contabilidad gubernamental opera como un sistema común, único y uniforme, integrador de los registros presupuestarios, económicos, financieros y patrimoniales, orientado a determinar los costos de las operaciones. Aplica los preceptos de la teoría contable, basados en la partida doble y en los principios y normas contables generalmente aceptados, aunque contemplando los aspectos que singularizan a las organizaciones del sector público. El sistema de contabilidad debe orientarse al cumplimiento de los siguientes objetivos.

- Registrar sistemáticamente todas las transacciones que se produzcan y afecten, o puedan afectar, la situación económico-financiera de los organismos públicos.
- Procesar y producir información financiera para la toma de decisiones por parte de los responsables de la gestión financiera pública y para terceros interesados en la misma.
- Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo, ordenadas de tal manera que faciliten las tareas de control interno y externo.
- Permitir que la información que se produzca sobre el sector público se integre al sistema de cuentas nacionales.

En síntesis, el sistema contable es el administrador de toda la información que se genera en los diversos sistemas de administración financiera y de recursos reales como consecuencia de hechos económico-financieros que se producen en los mismos. El sistema integrado de información financiera, como producto del sistema contable, implica los siguientes aspectos.

- Contempla el registro de la totalidad de las transacciones, aún de aquellas que no derivan exclusivamente de movimientos de efectivo, sean de ingresos o gastos, o las que originan medios de financiamiento o aplicaciones financieras sin derivar en flujos de caja.
- En función de lo anterior, corresponde definir como un ingreso a toda transacción que implica la utilización de un medio de financiamiento (fuente) y, como gasto, a toda transacción que implique una aplicación financiera (uso de fondos).

- Definición clara de cada momento de registro de los recursos (devengado y percibido) y de los gastos (compromisos, devengados y pagos); el momento del devengado es el que posibilita integrar el sistema de información financiera y, por lo tanto, asegura la coherencia de los distintos estados financieros por estar originados en la misma fuente de información.
- Para obtener los estados financieros es necesario disponer de un plan de cuentas, aplicable a todo el sector público, que posibilite el registro de todas las transacciones económico-financieras, sin duplicaciones. La utilización de matrices de conversión posibilita el ajuste automático de los registros presupuestarios o transacciones que reflejen recaudación o gastos en asientos de partida doble.

Tal como ya se señaló, en esta concepción administrativo-contable, las transacciones se registran una única vez y, a partir de ese registro único, se obtienen todas las salidas de información presupuestaria, financiera, económica y patrimonial que se necesiten, logrando eficiencia en la administración y absoluta coherencia entre los estados financieros que se produzcan. De esta manera, además de reducir costos, se evitan diferencias en la información que generan confusión e indefiniciones a los responsables de la toma de decisiones. Las operaciones se deben registrar en el lugar donde se produzcan los hechos económicos, a fin de obtener información oportuna, confiable y segura.

Esto es lo que posibilita vincular directamente el registro con la gestión. Para ello, se requiere que las unidades ejecutoras de programas dispongan de terminales computacionales, conectadas a la base central y con capacidad de procesar operaciones y acceder a salidas de información ya sea en pantallas o listados impresos.

Estas unidades son las que conocen los insumos necesarios, en cantidad, calidad, tiempo y lugar para cumplir las funciones de su directa responsabilidad, en función del crédito presupuestario asignado para el ejercicio y las metas correspondientes. Entre las operaciones relativas a estos insumos se puede citar: solicitudes de compras y contrataciones, altas y bajas de personal, recepción de bienes y servicios, solicitudes de transferencias de bienes y fondos, por ejemplo.

Los servicios administrativo-financieros son responsables de centralizar los registros presupuestarios y contables del respectivo organismo y tienen que estar conectados con la base de datos central del sistema de información financiera para transmitir y recibir información.

Los estados financieros básicos que debe producir un sistema de contabilidad gubernamental son los siguientes:

- I. Estados de ejecución de recursos;
- II. Estados de ejecución de gastos;
- III. Estados de resultados (o de ingresos y gastos corrientes);

- IV. Estados de origen y aplicación de fondos;
- V. Balance general;
- VI. Estados auxiliares: situación del tesoro, cuentas por cobrar, inventario de bienes de uso, cuentas por pagar y deuda pública;
- VII. Ejecución del presupuesto de caja;
- VIII. Cuenta de ahorro-inversión-financiamiento;
- IX. Cuentas nacionales del sector público (Organización de las Naciones Unidas); y
- X. Estadísticas de las finanzas públicas (Fondo Monetario Internacional).

Estos estados se producen por cada ente contable (administración central y cada uno de los organismos descentralizados o autónomos y, para ello, deben disponer de un sistema contable para la gestión, el registro y producción de información respecto de sus operaciones, remitiendo al nivel central la información correspondiente a la ejecución presupuestaria, con la periodicidad que se defina. Un sistema de contabilidad con las características descritas está compuesto por los siguientes módulos.

MÓDULO N° 1 Ejecución presupuestaria de recursos

MÓDULO N° 2 Ejecución presupuestaria de gastos

MÓDULO N° 3 Contabilidad general

MÓDULO N° 4 Conciliación bancaria

MÓDULO N° 5 Contabilidad de costos

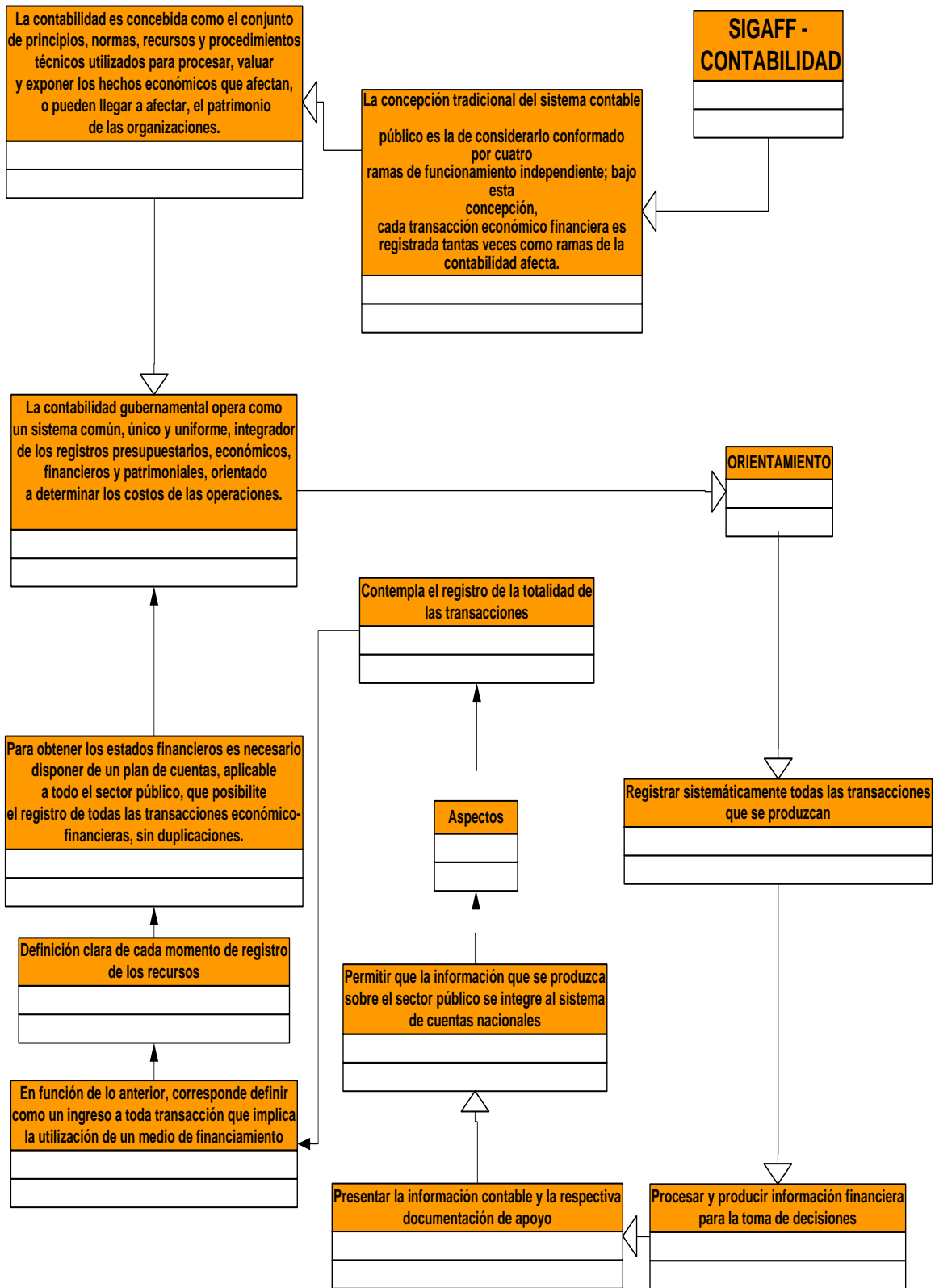
MÓDULO N° 6 Cuentas nacionales y estadísticas de las finanzas públicas

MÓDULO N° 7 Información parametrizada y gerencial

Tal como se deduce de lo anteriormente señalado, el sistema contable, como administrador del sistema integrado de información financiera, interactúa con los sistemas de administración financiera de la siguiente manera:

- I. Con el presupuesto, en el registro de la autorización legal del gasto y del recurso;
- II. Con el sistema de recaudación, para el registro de captación y percepción de los ingresos;
- III. Con las compras y contrataciones, en la utilización del catálogo de bienes y en el registro de los diversos procesos vinculados con la gestión de compras;
- IV. Con la administración de bienes, para la gestión de inventarios y “stock” de bienes;
- V. Con el sistema de recursos humanos, en la liquidación de haberes y en las altas y bajas de personal;
- VI. Con el crédito público, en el registro del endeudamiento, del servicio de la deuda y del “stock” de la misma; y
- VII. Con la Tesorería, en el registro de los movimientos de los recursos financieros.

GRAFICO 33.- Estructura del SIGAFF – Contabilidad



Fuente: Sistema de Gestión – Estatal – CEPAL
 Elaboración: Luis Castillo

CAPITULO V

PERSPECTIVAS DE LARGO PLAZO: ANÁLISIS COMPARATIVO DE ESCENARIOS PROBABLES.

5.1 Análisis comparativo del modelo actual versus el programa propuesto.

Una vez realizado y expuesto el modelo de gestión es necesario plantear escenarios de comparación para poder verificar su funcionalidad. En este capítulo me centrare en describir los principal factores que pueden incidir dentro del actual modelo de gestión mostrando en algunos casos cuadros comparativos resaltando las nuevas ventajas de las características que se proponen.

Por último se hará una aplicación práctica en el aspecto en donde el actual sistema ha reportado un mayor número de inconvenientes el manejo de los gobiernos seccionales y su desenvolvimiento a nivel estatal mostrado en el punto 5.1.4.

5.1.1 El Ecuador con relación al entorno de globalización ⁷⁷

Los países desarrollados, avanzan con este proceso, ven crecer sus economías, son los dueños de los bienes políticos, sociales, financieros; y aumenta sus flujos económicos.

La globalización ha sido utilizada para justificar cualquier cambio, o transformación que ocurra en la sociedad; cuando brinda oportunidades como mejorar mercados, información, tecnología, medicina.

La apertura de las fronteras hacia productos y servicios provenientes de países con mayor grado de desarrollo industrial, ha transformado la vida de miles de personas en Ecuador que dependen de la producción artesanal.

En Quito los pequeños talleres de costura, sastrería, confección y reparación de calzado y tantos otros oficios que formaban parte del escenario urbano y cultural de los capitalinos están desapareciendo. "Se ha discutido mucho sobre el impacto del libre comercio en la economía ecuatoriana pero siempre desde una perspectiva macroeconómica", pero el mayor impacto lo han padecido las empresas familiares y artesanales que son parte de la economía del Ecuador y sobre las que no existen datos estadísticos ni estudios serios .

Mientras existe un desplazamiento comercial con las nuevas formas de consumo se abren otros espacios de subsistencia para la gente que intenta rescatar nuevas formas de producción con una visión más amplia del mercado,

⁷⁷ www.monografias.com

talvez este pequeño proyecto sea la forma de integrar las condiciones que parecen infranqueables entre la tradición y la globalización.

En la nueva historia económica que se quiere escribir se quiere dar ahora el papel protagonista al mercado, dejando atrás una página melancólica del poder estatal. Economía empresarial y mercado, planificación económica e iniciativa empresarial nunca fueron términos muy utilizados en Ecuador sin embargo ahora son planteados así por los defensores del neoliberalismo.

Cuadro 31.- Comparación del actual modelo con relación a la Globalización.

SIGEF	SIGAFF
El actual sistema parte de un modelo en donde el señoreaje era una de las formas más importante para manejar la política económica	El actual modelo parte de la dolarización donde la única alternativa de manejo estatal es centrarnos en políticas fiscales.
El sistema se encuentra muy centralizado en el área operativa y semi descentralizado en el área operativa evitando una unión con otros sistemas y en vez solo busca una adaptación	Parte de un concepto globalizador en donde el se busca el trabajo integrador de todo sistema incluso va más allá del aspecto nacional y da pauta para una integración intercontinental.
No se contemplan factores estructurales de cambio	Hace hincapié mediante la estrategia de Financiamiento y mejor solvencia se exponen

Fuente: Ministerio de Economía
 Tesis Diagnostico del Sistema de las Finanzas Públicas del País y propuesta de un nuevo modelo de gestión basado en un programa fiscal a corto plazo con base el entorno actual vigente, Capitulo IV
 Elaboración: Luis Castillo Torres

5.1.2 Aspectos generales de competitividad con relación a los países vecinos.

El objetivo de este punto es presentar una visión económica a fin de diagnosticar el desempeño económico que tiene nuestro país ha tenido nuestra nación durante el período de vigencia del actual modelo económico.

La definición de una estrategia que logre el desarrollo de un país para alcanzar un alto nivel de prosperidad sostenible, ha sido un tema presente desde que se inicia el desarrollo de las teorías económicas con los primeros pensadores.

La experiencia a través del tiempo ha permitido identificar factores que ayudan a explicar por qué algunos países han tenido más éxito en los mercados internacionales y por qué logran ser más competitivos.

También me centrare en presentar de forma clara y sencilla el marco conceptual sobre el enfoque moderno del tema de la competitividad que se logrará con el modelo a proponer, así como la metodología que permite realizar análisis sobre la posición competitiva de diferentes países y la incidencia de los factores que afectan su ubicación dentro del panorama internacional.

SIGEF

I. Indicadores de calidad de la apertura comercial

A partir de 1988 se produce una paulatina apertura del comercio internacional, a través de medidas tales como la reducción de los aranceles y posteriormente, la supresión de barreras para-arancelarias. Por otra parte, la Zona de Libre Comercio Andina, empezó a funcionar entre Bolivia, Colombia, Venezuela, y Ecuador a partir del 31 de enero de 1993.

Si bien ha existido un aumento en el grado de apertura comercial, eso no asegura una alta calidad de la inserción del país en la economía mundial, tanto por la cantidad y calidad de productos exportados, como por la cantidad y calidad de la inversión extranjera captada. A continuación se analizan una serie de indicadores que ayudarán a definir la calidad de la inserción del país a la economía global, lo cual permitirá esbozar guías hacia las soluciones a los problemas de competitividad del sector productivo ecuatoriano.

a) Innovación en términos de variedad: número de productos exportados y diversificación de la canasta exportable

Desde 1990, el número de partidas arancelarias exportadas presenta un crecimiento sostenido. De esta manera, en el año 2002 se exportaron 1744 partidas, un número casi idéntico al registrado en el año 1994. En los productos de la manufactura tanto liviana como pesada, donde existe un mayor grado de elaboración e innovación, se observa el mismo patrón de crecimiento sostenido solo hasta 1994. Debido a esta pérdida de dinamismo en la introducción de nuevos productos en la canasta exportable del país, el sector manufacturero exportó en el año 2002 un total de 1565 partidas arancelarias, que es igual al número de partidas exportadas durante el año 1993.

La pérdida de la dinámica observada a partir de 1994 en el número de bienes exportados implicó que para el año 2002, se están exportando un número de partidas arancelarias similar a las exportadas en 1993, tanto a nivel global como a nivel de bienes manufacturados. Esto sugiere una pérdida de la capacidad de innovación en lo que respecta a la variedad de productos ofrecidos por el país al mercado internacional, como la dificultad de mantener los productos que se estaban exportando a inicios de la década, en los mercados mundiales, a partir del año 1994-

b) Política arancelaria y desarrollo de la productividad y competitividad

Un indicador de la calidad de la apertura comercial de la economía, es el nivel y la dinámica de la protección arancelaria efectiva a nivel sectorial, ya que la misma incidirá tanto en los incentivos como en las posibilidades de cada sector económico, de enfrentar la competencia externa y aprovecharla como una oportunidad para elevar la productividad y la competitividad en general. Si los niveles de protección efectiva, como los cambios de la misma en el tiempo no se realizan tomando en cuenta su impacto en los incentivos para aumentar la productividad y competitividad, se generarán uno de dos resultados indeseables: una excesiva protección aplicada de modo atemporal, o una excesiva desprotección frente a la competencia extranjera, y ambos constituyen serios obstáculos al desarrollo de la productividad y la competitividad de la economía.

En el Ecuador, al respecto cabe señalar los siguientes aspectos. Desde inicios de los 90's, años en los que se dio una importante desgravación arancelaria, el Estado no se ha preocupado por establecer una política de gestión de los avances comerciales para los sectores más protegidos; así como tampoco ha diseñado un cronograma arancelario de desgravación gradual, con el objetivo de adecuar a estos sectores protegidos a las condiciones de competencia vigentes en el resto de sectores.

Es decir, si bien es necesario otorgar niveles de protección efectiva más altos a los sectores más vulnerables (en términos de empleo generado y nivel de productividad frente al resto del mundo), a fin de dar a estos un período adecuado de adaptación en el que se realicen procesos de reconversión productiva, es necesario establecer un cronograma de desgravación arancelaria gradual de dichos sectores, a fin de no desincentivar los esfuerzos de estos sectores, por mejorar sus niveles de productividad y competitividad en términos de una reconversión productiva.

Históricamente, el país ha otorgado los mayores niveles de protección efectiva a los sectores menos generadores de empleo, contrario a lo que se debería hacer en términos de otorgar mayor protección a los sectores más vulnerables.

Al correlacionar los niveles de protección efectiva (PE) con el valor agregado (VA) y el empleo, respectivamente, para 28 sectores de la economía ecuatoriana durante el período 1996-2001, se presentan, en general, correlaciones bajas y además con signo contrario al esperado. El coeficiente de correlación entre la PE y el empleo, arroja un valor de -0.30 . Un valor similar se

encuentra para la correlación entre la PE y el valor agregado (-0.35). Aunque las correlaciones son relativamente bajas, este resultado sugiere que la política arancelaria no ha estado orientada a sectores generadores de empleo y valor agregado; por el contrario, los sectores más protegidos, presentan bajas contribuciones en la generación de valor agregado y empleo.

En general los sectores del grupo NAE se caracterizan por tener déficit comerciales estructurales y de tendencia creciente, lo cual sustenta la hipótesis de que la protección efectiva elevada, y además creciente, que ha sido otorgada a estos sectores, no ha sido acompañada de mejoras en sus balanzas comerciales, es decir, en una disminución de su desventaja competitiva frente al resto del mundo.

Por otro lado, el grupo de sectores que conforma el grupo NAE se encuentra entre los de menor productividad media del trabajo (PMEL), tanto al tomar un promedio de los niveles de PMEL de cada sector en el grupo, como al calcular la PMEL del agregado. En ese aspecto de vulnerabilidad entonces, los niveles de protección arancelaria efectiva más elevados otorgados a este grupo de sectores estaría justificada, aunque el problema radica en que la protección efectiva ha ido creciendo en el tiempo, mientras que la balanza comercial de este grupo ha ido empeorando, y hay muy pocos avances en términos de elevación de la productividad.

En general, la ausencia de una política de Estado en relación a la política arancelaria, es un indicador de una apertura comercial que no es compatible con el desarrollo de la productividad y la competitividad de la economía. La propuesta en este sentido, ha sido detallada en el documento titulado: Una Propuesta de Plan Estratégico de Desarrollo de Largo Plazo para el Ecuador: Productividad y Competitividad; Banco Central del Ecuador, 2002. Entre otras cosas se propone diseñar una política de protección arancelaria efectiva, en la cual se otorgue mayor protección a los sectores más vulnerables en términos de empleo generado y nivel de productividad, pero que se establezca un cronograma de desgravación gradual a dichos sectores, para incentivar un proceso de reconversión productiva en los mismos, junto con un monitoreo permanente del Estado de los avances realizados por el sector en el comercio internacional. De otro modo, como ha acontecido en el Ecuador, el proceso de alta y creciente protección efectiva otorgada al grupo de NAE, no se traduce en sustanciales mejoras en términos de elevación de la productividad y la competitividad (tanto por su balanza comercial con déficit estructural creciente, como por un leve aumento de la PMEL durante el período analizado).

De todas maneras, es necesario tener en cuenta, que los indicadores analizados, así como otros estudios sobre el tema de la inserción del país a la economía mundial, apuntan en la dirección de que la apertura comercial por sí sola, tanto a nivel global como regional, no es condición suficiente para provocar una reconversión productivas, (incluso si existiese una política arancelaria adecuada), y que solo si dicho proceso de apertura comercial es acompañado de una serie de políticas de competitividad de tipo horizontal (lo cual no es excluyente de utilizar políticas sectoriales cuando se requieran), las empresas estarán en capacidad de aprovechar la apertura comercial como una

oportunidad para elevar sus niveles de innovación, productividad y calidad, y por ende, de competitividad sistémica. Una descripción de las políticas horizontales, que coadyuvarían en el proceso de una reconversión productiva, y desarrollo de la competitividad basado en la calidad, innovación, y productividad, se encuentran detalladas en el documento: Una Propuesta de Plan Estratégico de Desarrollo de Largo Plazo para el Ecuador: Productividad y Competitividad; Banco Central del Ecuador, 2002. Sin la aplicación integral y sistemática de dichas políticas horizontales para la competitividad (creación de sistemas de innovación, capacitación, reformas al mercado laboral, infraestructura, arquitectura financiera para la competitividad, etc.), no es realista pensar que el Ecuador va a mejorar sustancialmente en los indicadores de competitividad analizados brevemente en este documento.

c) Inversión Extranjera Directa (IED): estructura y posible impacto en la competitividad y la productividad

En términos de captación de inversión extranjera directa (IED), el país ha logrado incrementar el monto de IED en relación al PIB a partir del año 1998, de 3.1% en el año 1993, a 5.2% en el año 200. A pesar de que generalmente se asocia a la IED con la transferencia tecnológica al país receptor, si la misma está altamente concentrada en sectores primarios de la economía, tan solo contribuye a generar enclaves que no generan un proceso de transferencia tecnológica o encadenamientos productivos con otros sectores de la economía, por lo que en la práctica, su impacto en la competitividad del país es limitado. Es decir, la calidad de la IED que se recepta, es un componente crucial del real impacto de la misma en términos de elevar la productividad y competitividad del país receptor. La IED en el Ecuador ha estado históricamente, como en la actualidad, altamente concentrada en el sector primario de la explotación de minas y canteras, que incluye los sectores o ramas de actividad económica “minerales” y “petróleo y gas natural”, y corresponde, en el caso ecuatoriano, en un 99% a actividades de exportación y explotación. Más aún, dicha concentración se ha elevado, pasando de un 58% en 1986 a 83% en el año 2002. De su lado, la IED en el sector manufacturero de la economía, que por su naturaleza es la que más se podría beneficiar de un proceso de innovación y transferencia tecnológica y de know-how empresarial, ha perdido su participación en la IED total, desde 28.8% en 1986 a tan solo 4.4% en el año 2002.

En cuanto al dinamismo de la IED, la industria manufacturera tuvo el menor crecimiento promedio anual de IED en el período 1986-2002 (5.7%), frente a tasas de crecimiento promedio anual más elevadas de la IED total (18.8%), y de los sectores primarios de la economía (16.1% en agricultura, silvicultura, caza, y pesca; y, 21.5% en la explotación de minas y canteras).

Estos son indicadores de alerta respecto a la necesidad de atraer IED que genere más procesos de innovación y transferencia tecnológica al país. Adicionalmente, el hecho de que en el país no exista un sistema de acuerdos para que tanto la IED como los proyectos de infraestructura concesionados al sector privado extranjero contemplen cierto grado de “desagregación tecnológica”, es decir, cierto porcentaje de compra de insumos a proveedores

locales u otras formas de transferencia tecnológica y de creación de encadenamientos productivos, es un indicador del limitado efecto que la IED ha tenido o podrá seguir teniendo en la competitividad y la productividad de la economía ecuatoriana. A este respecto, cabe resaltar que incluso la IED en el sector manufacturero puede que no genere un real proceso de transferencia tecnológica si el gobierno no establece incentivos para esto tales como: diálogos entre empresas locales y multinacionales con el objetivo de generar encadenamientos productivos entre éstas, incentivos fiscales a la capacitación de trabajadores y proveedores locales por parte de las multinacionales, etc. La ausencia de este tipo de políticas en el Ecuador, limita seriamente el impacto real de la IED captada, en términos de ayudar a elevar la competitividad de la economía ecuatoriana, ya que hay un limitado nivel de desbordamiento del conocimiento hacia otros sectores económicos y hacia trabajadores del país receptor.

d) Mecanismos de respuesta frente a devaluaciones competitivas de socios y rivales comerciales

La ausencia de mecanismos compensatorios cuando se producen devaluaciones competitivas de socios y rivales comerciales del Ecuador, constituye un indicador de alerta respecto a la calidad de la apertura comercial del país. Como se analiza, en el documento titulado: “Propuesta de impuesto diferenciado a las importaciones”, un mecanismo de este tipo es requerido urgentemente en el régimen actual de dolarización, debido a que las devaluaciones competitivas otorgan una ganancia de competitividad “espúrea” a los países que han devaluado, y esto significa una pérdida de competitividad inmediata del sector productivo nacional. A su vez, esa pérdida de competitividad del sector productivo no puede ser compensada en el corto plazo por ganancias de calidad, variedad o productividad, y por ende, se debe implementar un mecanismo que ponga al sector productivo nacional en igualdad de condiciones frente a países que generan competitividad espúrea a través de devaluaciones competitivas. El no tener este mecanismo, implica que el país de forma innecesaria reduce el número de empresas en operación y el número de empleos.

Una alternativa para instrumentar este mecanismo a través de una “devaluación fiscal”, se encuentra detallado en el documento “Propuesta de impuesto diferenciado a las importaciones”¹⁰. Si bien se pueden plantear opciones alternativas en lo que hace referencia a la operatividad del mecanismo, frente a la propuesta de dicho documento, la necesidad de diseñar e implementar un instrumento que compense las pérdidas de competitividad del sector productivo generadas por las políticas monetarias seguidas en otros países, es latente.

II. Capital humano: educación, capacitación y formación

La formación del capital humano es uno de los motores más dinámicos del crecimiento económico y en los últimos años las teorías del desarrollo le han prestado especial atención. La calidad de los sistemas educativos y de la capacitación profesional son parámetros que permiten evaluar el nivel de desarrollo de este factor competitivo.

a) Indicadores de calidad de la formación académica

A pesar de que algunos indicadores educativos han mejorado en Ecuador, cuando se comparan con otros países se observa que todavía es necesario alcanzar estándares más altos.

Al analizar la tasa neta de ingreso a la primaria se observa que entre los años 1990 y 1998 el Ecuador avanzó de la novena a la séptima posición entre una muestra de doce países latinoamericanos. El Ecuador pasó de una tasa de 78.8% en 1990 a un 90.4% en 1999. A pesar de este incremento, se observa que países como Perú y México alcanzan tasas cercanas al cien por ciento.

Por otra parte, aunque el gasto público en educación primaria como porcentaje del PNB entre 1990 y 1998, aumentó en el Ecuador; otros países como Paraguay, México y Perú que en 1990 gastaban un menor porcentaje que Ecuador, para 1998 asignan un mayor porcentaje a este rubro.

En 1998 Ecuador es el sexto país respecto a la tasa de alfabetización, cuando en 1990 era el tercero de este grupo de países. Este desempeño muestra que aunque la tasa de alfabetización en Ecuador aumentó levemente en este período, otros países realizaron una mejor gestión en cuanto a este indicador.

A pesar de que el gasto destinado a la educación primaria, aumentó tal como se explicó en los párrafos anteriores; el presupuesto total del Gobierno Central destinado a Educación y Cultura experimenta una sistemática disminución en términos absolutos y relativos, ya sea como porcentaje del PIB o como porcentaje del gasto social.

Los repetidores y los no promovidos han disminuido en los últimos años y la pregunta que surge es ¿a qué obedece este comportamiento? ¿mejoró la calidad de la educación o es solamente que existen mayores facilidades?

El aumento de los desertores plantea interrogantes sobre la calidad del sistema educativo. La deserción es consecuencia de la crisis económica, pero también obedece al divorcio entre el sistema educativo y las empresas y a la poca utilidad o bajo valor que el estudiante percibe en la educación.

Los indicadores de calidad de la educación que se construyeron a través del sistema nacional de medición de logros académicos (SIMLA) denominado APRENDO, implementado por el Ministerio de Educación desde el año 1996, confirman que la educación provista por el Estado ecuatoriano es de muy baja calidad. Las pruebas APRENDO determinan la posición de los estudiantes en relación con un dominio de destrezas definido de antemano. Es decir, evalúan si un alumno domina, o no, ciertas destrezas fundamentales.

Las pruebas realizadas a los estudiantes a nivel nacional tanto en el año 1996 como en el año 1997, arrojaron que los estudiantes de primaria y secundaria ecuatorianos tienen serias deficiencias tanto en destrezas relativas al lenguaje y a la comunicación, como aquellas relacionadas con las matemáticas.

Esta medición se debe realizar sistemáticamente a fin de tener un mecanismo de rendición de cuentas de los responsables de la oferta educativa.

La población ocupada con instrucción superior no representa más del 24 % de la población ocupada. Este hecho evidencia que en materia de formación de capital humano, el país aún tiene una agenda pendiente. Este es un reto que debe ser asumido con enorme responsabilidad porque solamente la capacidad de crear, de innovar y de generar valor que un recurso humano capacitado puede aportar, impulsará y fortalecerá la competitividad de un país.

Además, el indicador de años promedio de educación de la PEA, está alrededor de 10.5 años, lo cual da indicios acerca del bajo nivel educativo de la población ecuatoriana. Este es el nivel que aproximadamente tenían Japón y Corea en 1987.

El nivel de instrucción influye en las distintas oportunidades de empleo, así se observa que el sector informal está constituido principalmente por personas que tienen educación primaria y secundaria, mientras que aquellos con educación superior en su mayor parte acceden a empleos en el sector formal. La educación puede entonces contribuir a asignar de mejor manera el recurso humano, estimulando la ocupación de la población en empleos mejor retribuidos.

El nivel de instrucción determina los ingresos que pueden obtener los individuos (el gráfico siguiente es elocuente). En la medida que se pueda garantizar un sistema educativo eficiente, se estará proporcionando al ciudadano que se forma, las herramientas para que pueda insertarse adecuadamente en el mercado de trabajo y sea un generador de riqueza.

Si el Ecuador desea atraer y desarrollar inversiones intensivas en capital humano calificado, si quiere implementar una estrategia para crear ventajas competitivas que trasciendan las estáticas ventajas comparativas, basadas en el bajo costo de sus recursos; para avanzar hacia un modelo de competitividad que privilegie la innovación, la generación de valor y la productividad; entonces es urgente definir una política orientada a desarrollar un stock de capital humano con altos niveles de preparación.

b) Indicadores de calidad de la capacitación laboral

En materia de capacitación laboral el SECAP, al igual que otras instituciones de formación profesional en América Latina perdió protagonismo en los últimos años. El número de cursos que ofrece disminuyó y la oferta de capacitación no corresponde eficientemente a la demanda del mercado laboral. La relación con el sector productivo también ha perdido fuerza.

Como consecuencia de estos problemas, la demanda de los cursos del SECAP también ha experimentado un deterioro sistemático.

Una evaluación del SECAP realizada por la OIT con información hasta 1995, concluye que el SECAP tiene una serie de debilidades, entre las principales:

- 1) Subutilización de su infraestructura (más del 50%),
- 2) Desfase tecnológico en algunas especialidades respecto a las necesidades del sector productivo (la mayoría del equipo fue donado o comprado hace 10 o 20 años),
- 3) Merma en la calidad de sus servicios según los usuarios,
- 4) Baja cobertura de la demanda: atiende a menos del 3% de los jóvenes que ingresan a la fuerza de trabajo y a algo más del 3% de los adultos empleados en el sector formal,
- 5) Poca preocupación por la demanda de capacitación en el país: cursos basados en su capacidad de oferta y no se evalúan los resultados de la capacitación que realiza; por ello son pocas las empresas que solicitan sus servicios,
- 6) Su financiamiento asegurado por ley constitutiva ha erosionado los incentivos a responder a las necesidades de los usuarios ya que no ha sido expuesto a competencia con otros organismos capacitadores y no debe rendir cuentas a la sociedad,
- 7) Las políticas de reducción del gasto fiscal le han restado recursos y autonomía financiera: los salarios y el rendimiento del personal son bajos.

Desde 1998 el SECAP ha realizado cambios importantes como son:

- 1) Promoción de alianzas con sectores productivos para que éstos coparticipen en el proceso de capacitación laboral: se han creado escuelas de formación bajo administración conjunta en artes gráficas, cuero y calzado, madera y textiles, y se incorporarían construcción, metal mecánica y soldadores,
- 2) Desde agosto de 1998 inició un servicio de bolsa de empleo en Internet donde constan los currículums de los egresados,
- 3) Convenios con empresas públicas y privadas para que los jóvenes capacitados puedan practicar o trabajar en función de las necesidades de las empresas. Las empresas cubren parcialmente algunos rubros de los cursos a cambio de los servicios prestados por los alumnos,
- 4) Creación de un Departamento de Desarrollo Empresarial, que asesora a las empresas en aspectos como calidad total y que está llevando a cabo por primera vez un estudio de la demanda de capacitación por sectores empresariales.

Aparte del SECAP, existían a julio de 1999, 327 institutos superiores registrados, de los cuales 200 son estatales, que ofrecen educación técnica formal. Según Catrani (1999), altos funcionarios de la educación técnica señalan que solo 10 de estos 327 institutos pueden ser calificados como buenos, lo cual se ve corroborado por la alta tasa de deserción de los mismos (40%).

A partir de la creación del Consejo Nacional de Formación Profesional (CNFP) en septiembre del 2001, se abren nuevas expectativas en cuanto a la posibilidad de desarrollar un sistema de formación profesional que responda a las necesidades del sector productivo y que respalde el objetivo de alcanzar altos estándares de productividad.

Al involucrar a empresas o instituciones privadas en la oferta de capacitación se debe cuidar de caer en errores, tales como:

- Atomizar la oferta de capacitación sin control de la calidad de los cursos.
- Que el subsidio para capacitación, se convierta en un incentivo perverso, en cuanto las empresas podrían volverse menos exigentes respecto a la calidad de los cursos.
- Que las instituciones de capacitación no sean corresponsables de la colocación e inserción de sus alumnos en el mercado laboral.

Experiencias de otros países en materia de capacitación laboral, podrían enriquecer el proceso de mejoras que se desean implementar en el Ecuador.

En lo que respecta a la capacitación laboral desarrollada por las empresas, estudios empíricos de la OIT para diversos países de América Latina y España, concluyen que un menor nivel de estabilidad laboral estaría asociado a menores gastos de las empresas en capacitación de su fuerza laboral, lo cual a su vez tendría un efecto negativo sobre el crecimiento de la productividad. Es decir, mientras una mayor flexibilidad del mercado laboral ayuda en teoría a facilitar los ajustes en una economía abierta, dicha flexibilidad implica un costo en términos de menor capacitación y menor crecimiento de la productividad en las empresas.

Según estadísticas preliminares del INEC, efectivamente en el Ecuador habría aumentado la proporción de asalariados privados con modalidades “atípicas”: contratos no estables o sin contrato, al menos en la segunda mitad de la década de los noventa.

Mientras en 1995 el 53.8% de los asalariados estaban ocupados sin contrato o con una modalidad contractual no estable, en el año 2000 esta proporción habría pasado a 62.4%. Además, los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del año 1995, indica que tan solo el 5% de los jóvenes urbanos en condiciones de pobreza fueron capacitados por las empresas en las que trabajan o habían trabajado. Dado el aumento de contrataciones no estables a partir de 1995, es probable que este porcentaje no haya aumentado.

La crisis económica y una flexibilización laboral sin incentivos adecuados para generar empleos de calidad pueden ser las causas para que el sector informal a partir de 1998 haya crecido por sobre el sector formal, lo cual constituye un llamado de alerta muy serio por cuanto el sector informal estructuralmente presenta bajas remuneraciones, profundizando de esta manera un círculo nocivo de pobreza.

Otro estudio de la OIT para el Ecuador, corrobora estos datos relativos a un alto grado de flexibilidad del mercado laboral en el país, dado que encuentran evidencia de que las empresas contratan a los trabajadores por hora, a fin de no pagar el 15% de utilidades a los empleados, como corresponde de acuerdo a la ley.

Un mayor grado de rotación laboral y un aumento de las prácticas de tercerización generan menores incentivos para la capacitación del personal, enfatizando la rentabilidad de corto plazo, pero sacrificando el desarrollo de habilidades especializadas y el aumento de la productividad en el mediano y largo plazo.

SIGAFF

1. MARCO CONCEPTUAL

Un punto de partida básico en el tema de la competitividad el sistema que planteo es que:

a. La competitividad se genera en las empresas y no en los países.

El SIGAFF se refiere a la competitividad a nivel nacional ya que esta se produce en las industrias de un país que al intervenir en el comercio internacional, obtienen ciertas ventajas competitivas sobre sus rivales extranjeros y de esta forma crean y mejoran tanto productos como procesos.

b. La productividad determina la competitividad.

La productividad y la competitividad son conceptos que están estrechamente ligados, por lo que el modelo a proponer primero para poder definir la competitividad, como una capacidad que busca sostener e incrementar toda participación pública y privada en los mercados internacionales, con una elevación paralela del nivel de vida de la población, para lo cual se toma como base la estrategia de crecimiento continuo que se propone en el Capítulo IV para de esta manera lograr el aumento de la productividad.

c. La única medida adecuada de competitividad es la productividad.

Ya que la productividad determina la competitividad, es decir la empresa en su gestión genera ventajas competitivas que producen un mejor aprovechamiento de los recursos como el capital y el trabajo y esto las coloca en un alto nivel de competencia, por lo cual con los presupuestos plurianuales se relaciona un alto nivel de productividad con un alto nivel de competitividad y utilizar el primero que es un factor tangible como medida del segundo.

d. El nivel de competitividad incide en el desarrollo económico.

El desarrollo económico es el logro de una mejora sostenida y de largo plazo en el estándar de vida de un país. Este nivel de vida a su vez depende del ingreso así como del costo y calidad de vida; la productividad influye de manera determinante sobre el estándar de vida pues define los niveles de salario y las ganancias sobre el capital invertido. Una mejora en la productividad representa una mejora en la competitividad del país y una mejora en la productividad constituye a su vez una mejora en el desarrollo económico, es por esta razón que altos niveles de competitividad se asocian con altos niveles de desarrollo económico.

2. DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD

2.1 Modelo de las Etapas de la Competitividad Nacional

El SIGAFF busca la Competitividad Nacional la cuál muestra los tipos o patrones de competitividad que pueden predominar en una economía, a partir de las características y naturaleza de sus sectores más exitosos internacionalmente.

Ya que ningún país coincide totalmente con alguna de las etapas, esta herramienta es muy útil pues permite comprender los atributos de la industria de un país que son importantes en la generación de prosperidad y ayuda en la comprensión de los factores a mejorar para lograr el progreso económico.

Etapas

I. Etapa Impulsada por los factores.

La principal característica de nuestro país es que todas sus industrias internacionalmente exitosas obtienen su ventaja de forma casi exclusiva de los factores básicos de la producción, ya sea de los recursos naturales, condiciones climáticas favorables para ciertos cultivos o de una fuerza de trabajo semi-calificada abundante o barata.

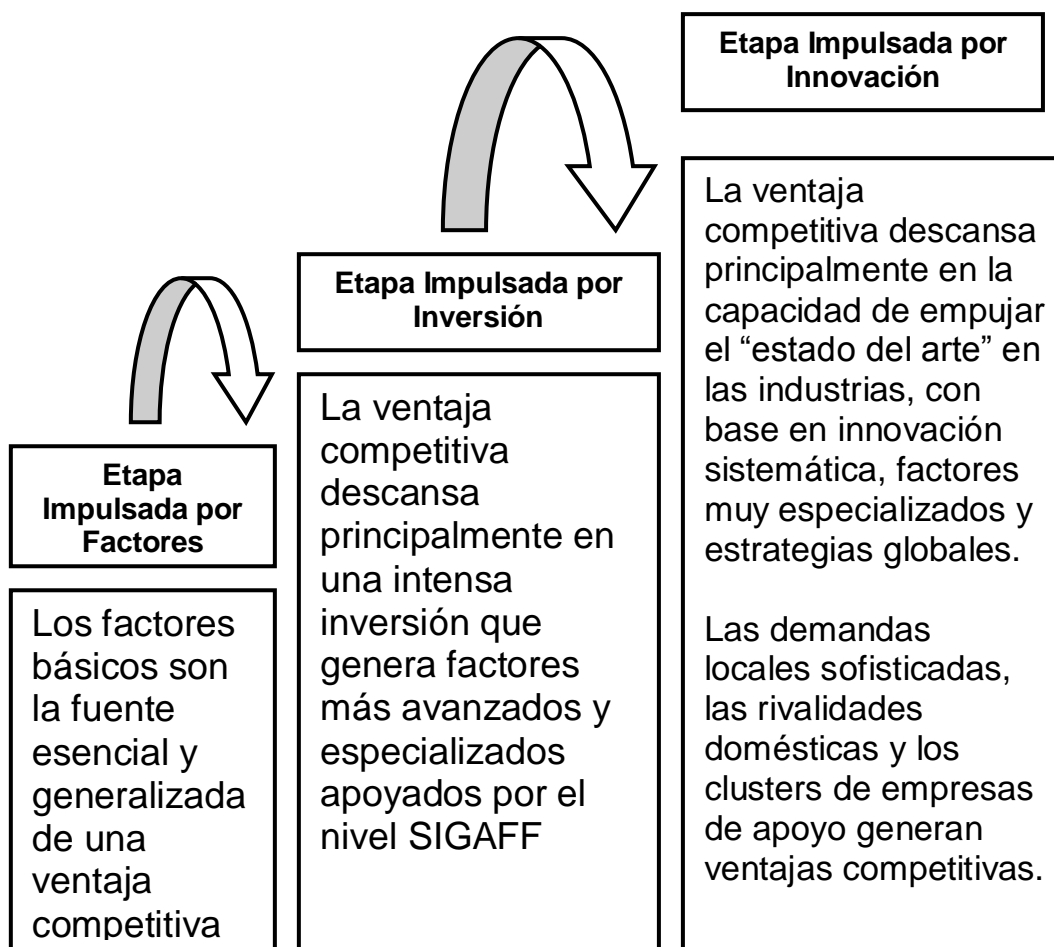
II. Etapa Impulsada por la inversión.

Nuestro país tiene empresas que aún mantienen ventajas competitivas en los costos de los factores básicos, pero esas ventajas se amplían para incluir factores de bajo costo pero más especializados y avanzados como las instituciones educativas y los institutos de investigación.

III. Etapa Impulsada por la innovación.

Esta fase se distingue porque las industrias más exitosas de la economía no solo asimilan y mejoran tecnología de otros países, sino que la crean y llegan a tomar la delantera en el avance de tecnología de producto, proceso, mercadeo entre otras, es por esta razón que la capacidad de innovación se convierte en la fuente principal de ventaja competitiva.

GRÁFICO 30.- Salto Cualitativo en Desarrollo de Competitividad



Fuente: Estrategia Competitiva, Michael E. Porter.

El SIGAFF basado en estas etapas ayuda en la comprensión de los patrones de competitividad que impulsan a diferentes economías y busca su aplicación mediante la optimización del gasto corriente. Países como los sudamericanos se encuentran en una etapa de desarrollo impulsada por los factores y en menor grado por la inversión en tanto que países como Corea o Irlanda se encuentran más orientados hacia la competitividad basada en la inversión y la innovación.

Los países que tienen su ventaja competitiva basada en los factores básicos de producción deben buscar acciones que les permitan dar un salto hacia economías impulsadas por la inversión e innovación logrando desarrollar procesos de producción modernos, eficientes, con tecnologías de avanzada y recursos humanos más calificados.

Hay varios puntos claros de lo que el modelo de gestión hace hincapié:

1. Su aplicación es de libre mercado en el momento en que es necesario liberalizar la operacionalización. Estatizar, regula y libera de acuerdo a las necesidades de los organismos estatales.
2. Enfatiza en el plan de Gobierno y las acciones concretas para favorecer actividades que considere convenientes. Esta es una acción que requiere mayor esfuerzo ya que se puede estar de acuerdo en qué es necesario lograr pero diferir en cómo lograrlo.
3. Se basa en una política de fiscal interna implacable.

Clusters: Unidades de competitividad

En la sección anterior se planteó la necesidad que tienen los países de dar saltos que les permitan desarrollarse hacia economías más competitivas impulsadas por la inversión y la innovación.

Un *Cluster* es un grupo o aglomerado de empresas que se ubican geográficamente próximas y que están interconectadas entre sí y asociadas a diferentes instituciones. La mayoría de los clusters incluyen compañías de productos finales o servicios, proveedores de insumos, componentes, maquinaria y servicios especializados, instituciones financieras y empresas e industrias conexas vinculadas todas por características comunes y complementarias dentro de un campo o industria particular.

Es importante señalar que las instituciones que ofrecen capacitación, educación, información e investigación así como entidades de gobiernos y asociaciones gremiales también forman parte de los clusters.

La forma como se manifiestan e interactúan los diferentes elementos dentro de un cluster permite explicar como hacen las empresas para generar y mantener sus ventajas competitivas. El estudio de los clusters exitosos ha mostrado que las empresas no existen como unidades individuales sino que operan en entornos geográficos, sociales, económicos y culturales específicos y que el éxito en sus estrategias de competitividad se debe a la interacción de una serie de condiciones que se pueden agrupar en cuatro elementos; estos elementos son los siguientes: las condiciones de los factores; la estructura de la industria a la cual pertenecen las empresas incluyendo el esquema de las rivalidades; condiciones de la demanda; y la situación de las industrias relacionadas y de apoyo.

INDICE DE COMPETITIVIDAD MICROECONOMICO.

Los factores políticos, legales y macroeconómicos así como el desarrollo económico han venido siendo estudiados a través de los años y hoy día hay un mayor conocimiento sobre ellos. Sin embargo hasta 1998 el Reporte Global de Competitividad aplica por primera vez una metodología estadística que considera los fundamentos microeconómicos para generar un índice que pudiera medir el grado de competitividad microeconómico de los países.

La premisa fundamental del Índice de Competitividad Microeconómico ICMI se basa en que aunque la estabilidad política y las reformas de política macroeconómica son dimensiones importantes y necesarias para el desarrollo económico, no son por sí mismas capaces de crear las condiciones para la prosperidad nacional, avances en otras áreas son necesarios para soportar el desarrollo sobre una base microeconómica, sustentada en la operación y la estrategia de las empresas y en un entorno microeconómico de apoyo a los negocios.

El análisis de los determinantes de la competitividad microeconómica centra su atención en dos áreas básicas: la primera es la forma como las empresas logran elevar la productividad mediante un mejor uso de los factores de producción denominada "Operación y Estrategia de las empresas"; la segunda se refiere a las condiciones que permiten moldear el ambiente en el cual compiten esas empresas, es decir su "Clima de Negocios".

Operación y Estrategia de las Empresas.

En el área de operación y estrategia de las empresas, la ventaja competitiva se manifiesta en los procesos que se gestan en las mismas compañías, para esto se ha desarrollado un marco conceptual que resulta útil para explicar la creación de valor agregado a partir de actividades estratégicas de la empresa. El método de generación de valor o cadena de valor involucra a todas las actividades que crean margen competitivo a lo largo del proceso productivo y es a partir de la determinación de ese margen que la empresa define su estrategia competitiva.

La empresa debe considerarse inmersa dentro de un proceso de creación de valor más amplio en el que se incluyen todas las actividades e interacciones de la empresa con sus proveedores, canales de distribución, etc.

5.1.3 Reducción de los precios internacionales del petróleo y disminución de ingresos por exportaciones de otros bienes y servicios

Debido a la ineficiente administración estatal y de gestión, el volumen de producción de crudo seguramente continuará reduciéndose a un ritmo anual de 47 mil barriles diarios, al mismo tiempo que se produce un drástico descenso en los precios internacionales.

Considerando las exportaciones de petróleo y derivados y las importaciones de combustibles en 2006 se estima que por cada dólar de reducción en el precio del petróleo el efecto neto para la balanza comercial sería de \$101 millones anuales menos. Por otro lado, la reducción en los ingresos del sector público (Gobierno Central y fondos petroleros) sería de alrededor de \$44 millones.

El precio promedio del petróleo en 2006 fue de \$66 para el crudo WTI y de \$50,3 para el ecuatoriano, sin embargo, en los primeros días de enero de 2007 esos precios cayeron a niveles cercanos a \$50 y \$35, respectivamente. Si esa situación se mantiene este año, el costo para el país será al menos de \$1 600 millones en la balanza comercial y \$700 millones en ingresos del sector público, sin considerar la reducción de la producción. Lamentablemente, las finanzas públicas no están listas para una reducción de tal magnitud, por lo tanto la lógica nos dice que es tiempo de ajustar los gastos y preparar al país para esta eventual drástica reducción de ingresos petroleros. Sin embargo, del análisis de lo presentado en la nueva pro forma presupuestaria parecería que lo que se intenta es aumentar los gastos con menos ingresos, burlando la Ley de Responsabilidad Fiscal y aumentando el gasto muy por encima de lo permitido por la ley y lo aconsejado por la prudencia. Se presentan distorsiones tales como que los subsidios que benefician a los estratos más ricos como lo son al gas y combustibles, superan ampliamente al gasto social en educación o salud.

Manteniendo la tendencia creciente del gasto, dejando vulnerables las finanzas públicas y altamente dependientes un precio del petróleo incierto y con fuentes de financiamiento no aseguradas en organismos internacionales como la Corporación Andina de Fomento o organismos internos como el Instituto de Seguridad Social.

La evolución económica de América Latina en 2006 superó las previsiones de los analistas y las expectativas de los inversionistas. Datos preliminares del FMI y de la Cepal, recogidos por Bearn Stearns, indicarían que la región en su conjunto habría crecido en el 5%, casi un punto porcentual más que en 2005, en particular por un fuerte crecimiento de la inversión y la demanda interna y el positivo comportamiento de los términos de intercambio comercial, pues la mayoría de los precios de los bienes exportables de América Latina vivieron un escenario positivo (petróleo, cobre, café, banano, camarón, etc.).

En general, el manejo macroeconómico de corto plazo fue más que aceptable: el déficit fiscal en relación al PIB regional ponderado por país, fue del 0,2%. El buen manejo de los recursos públicos y la coyuntura internacional favorable

determinaron que en 2006, por cuarto año consecutivo, la relación deuda/PIB de América Latina cayera a niveles más consistentes con su capacidad de pago y su sustentabilidad en el tiempo. Esto permitió que las economías de la región mejoraran su solvencia, tuviesen mayor capacidad de gestión de los recursos públicos, que fueran menos vulnerables a shocks externos y ello, a ojos del mundo financiero internacional, significa mayor disponibilidad de recursos y costos más bajos. Los países de la región casi duplicaron sus reservas internacionales entre 2002 y 2006, lo que les permitió tener mayor cobertura de los pasivos internacionales, cuyo nivel prácticamente se estancó en los últimos cuatro años. Mejores términos de intercambio, reducción del pago de intereses de la deuda, mayor inversión y crecientes transferencias de los emigrantes, determinaron que la región en su conjunto experimentara en 2006 un superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos superior al 1% del PIB. La inversión siguió siendo un motor muy importante del crecimiento, en especial en países como Brasil, México, Argentina, Chile y Colombia, que lideran la atracción de capitales hacia la región.

No obstante el 2007 luce menos dinámico que el año que acaba de terminar.

En general, las economías desarrolladas del mundo desacelerarían su crecimiento y ello se traducirá en una contracción de la demanda de bienes que son exportados por la región. Con la excepción de China y otros países del Asia que siguen creciendo a tasas muy altas, los EEUU, los países de la denominada Zona del Euro y el Japón, crecerán más lentamente que en 2006. En América Latina, el FMI considera que Argentina, Bolivia, Colombia, el Ecuador, México, Perú y Venezuela reducirán las tasas de crecimiento de sus economías; mientras que el Brasil y Chile crecerán más rápidamente que en 2006, de una muestra seleccionada de países.

Casi todos los países mantendrán estables los precios de los bienes y servicios e incluso algunos reducirán la inflación. Solo en Venezuela se espera que la inflación se aproxime al 20%. Los analistas también le están apostando a la reducción de precios del petróleo y de otros bienes que son exportados por la región lo que oscurecería más el panorama. En todo caso, 2007 difícilmente será mejor que 2006.

5.1.4 Aplicación práctica del programa propuesto con relación a la ley de Autonomías – Gobiernos Seccionales -

Cuadro 32.- Comparación del actual modelo con relación los Gobiernos Seccionales.

SIGEF	SIGAFF
<p>La información contable que manda actualmente cada gobierno seccional se lo hace por Internet la cuál debe ser enviada cada mes para una evaluación financiera por parte del Ministerio de Economía y Finanzas; pero esta evaluación financiera es rutinaria y no metódica sin establecer correcciones, solo comprueba que los recursos hayan llegado al gobierno seccional y que se hayan invertido</p>	<p>Analiza como fue el proceso de inversión verificando la calidad del gasto es decir que los recursos satisfagan la cantidad de la inversión realizada.</p>
<p>No hay un monitoreo Estatal que analice todo el proceso de gestión</p>	<p>Mediante el cumplimiento del presupuesto plurianual se verifican objetivos.</p>

Fuente: Luis Cifuentes, Prefecto de la Provincia de Imbabura

Elaboración: Luis Castillo

CAPITULO VI

6.2 Conclusiones

Después de haber analizado cada una de las partes estructurales que conforman tanto al país cuanto a su modelo de gestión podemos llegar a la conclusión de que el país ha transitado desde el inicio de la era democrática por una serie de reformas. Las más fuertes y evidentes se dieron en después de la década de los 90, con esfuerzos relativamente grande en todos los ámbitos de la macroeconomía. De esta forma la región ha avanzado evidentemente hacia economías macroeconómicamente estables, con reducidas tasas de inflación, sin crisis financieras ni cambiarias significativas y con estabilidad en sus cuentas corrientes, sin embargo se debe terminar diciendo que son dos los retos que el país con un nuevo modelo de gestión y con toda una estructura de económica debe alcanzar:

1. Lograr que la estabilidad económica y los factores favorables que el nuevo siglo ha traído al país se traduzcan en mayores niveles de crecimiento mediante la correcta aplicación de una estrategia de privilegio del gasto de capital sobre el social antes de que un desajuste fiscal se presente.
2. Reducir la desigualdad y la pobreza extrema mediante estrategias de crecimiento continuo mediante la aplicación de políticas que fomenten el desarrollo de nuevas plazas de trabajo, la educación universalizada, el seguro médico para todos los ciudadanos así como un técnica “crowding in” antes de que la desigualdad social se ahonde a un más desembocando en la caos y la miseria.
3. Es necesario e imperioso redefinir las políticas y el modelo de gestión financiera buscando utilizar un programa fiscal basándonos en presupuestos plurianuales así como en una optimización de los Gastos de Inversión.

Durante estos 6 meses he visualizado lo que el país esta haciendo en materia de políticas públicas y manejos del modelo de gestión para enfrentar la pobreza y la exclusión la diversidad de los temas abordados evidencian contundentemente que la solución de la pobreza y de nuestro modelo de gestión debe partir de un entendimiento integrador multidimensional.

4. La economía política de la economía fiscal a lo largo atraviesan por dos grande desafíos para poder manejar de eficiente manera los recursos financieros:
 - a. Lo social debe ser considerado como elemento indispensable para la sostenibilidad económica por lo cuál se lo debe poner al servicio de la sociedad buscando la aplicación de una política de saltos cualitativos en el Desarrollo de la Competitividad antes que la globalización vuelva completamente incompetitivo a nuestra nación.

- b. Las políticas de manejo fiscal y los programas de gestión financiera deben estar en constante reflexión y en constante cambio para cumplir mejor su objetivo principal el cuál es mejorar el nivel de vida de los habitantes de sus sociedades.
5. Con relación directa al programa fiscal puedo determina que la descentralización operativa es la clave fundamental para un correcto manejo financiero mediante la aplicación de sistemas informáticos que integren toda la información y no la centralicen y eso debe ser realizado antes de que el actual modelo de gestión se vuelva obsoleto.

6.3 Recomendaciones

1. Establecer una estrategia de empleo temporal tal como se lo expuso en el trabajo realizado que incentiven la contratación estable mediante el apoyo del Ministerio de Trabajo y un correcto manejo del sistema vinculado de Recursos Humanos antes que el subempleo termine convirtiéndose en un problema sin solución para el gobierno.
2. Definir incentivos fiscales para la capacitación de los trabajadores de la pequeña empresa a fin de favorecer una mayor acumulación de capital humano en empresas donde las necesidades de corto plazo y las limitaciones de liquidez, impiden la capacitación para lo cuál es necesario que el SECAP se encargue de mejorar sus cursos y definirlos de manera tal que se adapten al horario del trabajador una alternativa validad será la implantación de estudios a distancia.
3. Es necesario un control y una rendición de cuentas sobre la transferencia de recursos por parte de Tesorería de la Nación mediante el uso del Sistema de Presupuesto planteado evitando así la corrupción.
4. Mantener una Disciplina Fiscal en coherencia con el plan macroeconómico del gobierno mediante la aplicación de una estrategia de crecimiento continuo y modelo de gestión basado en un programa fiscal que permita al estado mantener objetivos y verificar cumplimiento lo cuál debe ser implementado antes del 2010 debido a los presupuestos plurianuales sostenibles que se plantean.
5. Aplicar el principio de centralización normativa y descentralización operativa en el manejo fiscal y la gestión financiera mediante un sistema de contabilidad que no se encuentra normado operativamente.