

Los Marcos de Mediano Plazo y el Presupuesto Plurianual
en América Latina: un modelo para Ecuador
(versión preliminar)

Lucía Torrejón Sanz – Instituto de Estudios Fiscales

Jesús Rodríguez Márquez – Universidad Complutense

Resumen

La crisis mundial ha obligado a los Gobiernos a controlar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera mediante la estimación de los resultados a medio plazo de los principales agregados fiscales de los que dependen, déficit público y deuda pública respectivamente, utilizando para ello instrumentos como las Reglas Fiscales y los Marcos de Mediano Plazo. Estos facilitan la planificación y programación estratégica del ejecutivo de un país, y su objetivo consiste en estimar los gastos e ingresos del sector público en un periodo superior a un año, conforme a orientaciones de política macroeconómica y al marco fiscal del Gobierno. Cuando el nivel de detalle o desagregación de los gastos es máximo, llegando prácticamente a reproducir el presupuesto anual, estamos ante un Presupuesto Plurianual, modelo que se incardina perfectamente en el Presupuesto por Resultados o *Performance Budget*, de amplia implementación en América Latina, y que exige establecer un procedimiento común a todas las entidades que forman parte del sector público, que defina una reglas uniformes para la previsión de los gastos, y que ordene las distintas fases a seguir en la elaboración de este instrumento. El objetivo de este trabajo es introducir los modelos de Marcos de Mediano Plazo y construir un modelo de Presupuesto Plurianual para Ecuador.

Palabras clave: Marcos de Mediano Plazo, Presupuesto Plurianual, Programación.

Clasificación JEL: H1, H5, H6.

1. Introducción

El Presupuesto es el principal instrumento de programación económica y financiera de un país y una herramienta clave para la implementación de las políticas públicas, si bien éstas se extienden a un horizonte superior al año presupuestario al que se limita el Presupuesto. Es por ello que la mayoría de países han implementado los Marcos de Mediano Plazo (en adelante MMP), como instrumentos de planificación y programación estratégica del ejecutivo de un país, cuyo objetivo consiste en estimar los gastos e ingresos del sector público en un periodo superior a un año, conforme a orientaciones de política macroeconómica y al marco fiscal del Gobierno.

Nadie duda ya de la importancia de las proyecciones macroeconómicas y fiscales a medio y largo plazo para corregir la “miopía” del presupuesto anual, y por ello los MMP se han convertido, junto a las Reglas fiscales, en instrumentos imprescindibles para las finanzas públicas, resultando ser un elemento clave para la evaluación de la fortaleza y calidad de las instituciones presupuestarias¹.

Así, entre los “Principios de Gobernanza Presupuestaria” publicados recientemente por la OCDE², el segundo se refiere a la *necesidad de alinear estrechamente los presupuestos con las prioridades estratégicas a mediano plazo del gobierno*, mediante el desarrollo de una dimensión de medio plazo más fuerte en el proceso de presupuestación, que vaya más allá del ciclo anual tradicional, así como la utilidad de los marcos de gasto a medio plazo para establecer las bases del presupuesto anual de una forma efectiva que:

- tenga fuerza real para fijar límites para las principales categorías de gasto de cada año del horizonte a medio plazo
- esté plenamente en línea con las limitaciones del presupuesto (descendente) acordadas por el gobierno
- se base en previsiones realistas de los gastos iniciales (es decir, utilice las políticas existentes), incluido un esquema claro de las principales hipótesis utilizadas

En los últimos años Ecuador ha llevado a cabo un proceso de mejora y modernización de la gestión pública, en particular de la administración financiera del país. En 2013 inició una reforma del Presupuesto Público con el objeto de vincular la planificación al presupuesto, para lo que comenzó a implementar el Presupuesto por Resultados. Actualmente ha apostado por el presupuesto plurianual como instrumento estratégico necesario para el control de la sostenibilidad financiera y el endeudamiento público, que permita coordinar acciones a medio y largo plazo con el ente rector de la planificación nacional, además de ofrecer mejores elementos de juicio a las autoridades

¹ FMI. Política fiscal en América Latina: Lecciones y legados de la crisis financiera mundial (2015)

² OCDE. Recomendación del Consejo sobre gobernanza presupuestaria (2015)

y al poder legislativo para la aprobación de los presupuestos anuales y las leyes fiscales.

El presente documento ofrece un modelo de Presupuesto Plurianual para Ecuador, en el marco del Presupuesto por Resultados implementado en el país. En el Capítulo 2 se introducen los Marcos de Mediano Plazo, destacando las utilidades e inconvenientes de estos instrumentos, y exponiendo sus características y contenido. En el Capítulo 3 se profundiza en las diferencias que existen entre el Presupuesto Plurianual en países en desarrollo, con Planificación Nacional, y los MMP en países desarrollados. En el Capítulo 4 se expone el marco legal de la programación plurianual vigente en Ecuador y se introduce el modelo de Presupuesto Plurianual, que será objeto de desarrollo en el Capítulo 5, para terminar con unas breves Conclusiones.

2. Los Marcos de Mediano Plazo

Los MMP son instrumentos de planificación y programación estratégica del ejecutivo de un país, cuyo objetivo consiste en estimar gastos e ingresos del sector público en un periodo superior a un año, en general entre tres y cinco³, conforme a orientaciones de política macroeconómica y al marco fiscal del Gobierno.

Comienzan a utilizarse por los países en los 80' pero cobran importancia a finales de los 90' por dos motivos diferentes⁴:

- En países de renta media-baja, a requerimiento de donantes y multilaterales, como forma de asegurar que la asistencia externa y los recursos nacionales apoyarán programas de reducción de la pobreza.
- En países de renta alta, en aras de la mejora de la gobernanza presupuestaria

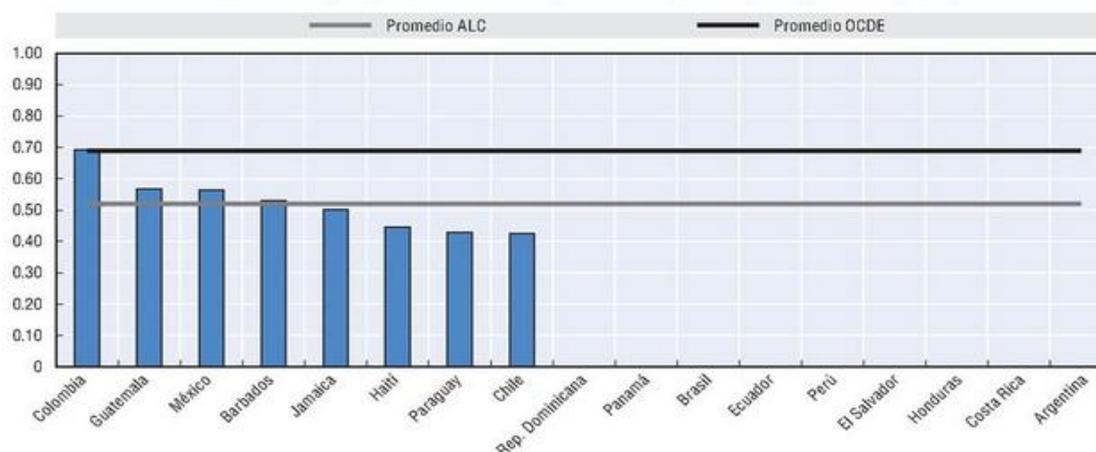
Actualmente están generalizados en la mayoría de países de la OCDE⁵, pero no ocurre así en América Latina y el Caribe: 9 de 17 países no tenían un Marco de Mediano Plazo en 2013. En el Cuadro 1 siguiente vemos la intensidad de implantación de los MMP en los países que participaron en la Encuesta sobre Prácticas y Procedimientos de la OCDE 2012-2013, si bien, esta situación ha evolucionado en los últimos años, sumándose países que elaboran un MMP.

³ En Colombia el PPA abarca un periodo de 10 años

⁴ Banco Mundial. *Beyond the Annual Budget* (2012)

⁵ En 2012 solo 4 de los 34 países miembros de la OCDE no tenían un MMP,

Cuadro 1 - Utilización de los MMP en Latinoamérica



Fuente: OCDE (2012 y 2013). Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios en ALC

Entre las ventajas que ofrecen los MMP, destacamos las siguientes:

- Mejoran la disciplina fiscal. Permiten controlar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera al estimar los resultados a medio plazo de los principales agregados fiscales de los que dependen, Déficit Público y Deuda Pública respectivamente.
- Aumentan la credibilidad del Presupuesto. Éste se vuelve más realista porque los Gobiernos establecen un *techo de gasto* basado en expectativas razonables sobre ingresos potenciales y capacidad de endeudamiento.
- Incrementan la eficiencia en la asignación de recursos, dado que se prioriza el gasto.
- Facilitan la vinculación entre la Planificación y el Presupuesto, en especial en países con planificación nacional. Puesto que las políticas se extienden a más de un ejercicio, los proyectos de inversión en capital fijo suelen tener carácter plurianual y los bienes de capital resultado de dichos proyectos generan gasto corriente o permanente en ejercicios futuros para su funcionamiento y mantenimiento.
- Ayudan al cumplimiento de Reglas Fiscales Permanentes. Una Regla fiscal consiste en el diseño del comportamiento de la política presupuestaria de un Estado a lo largo del tiempo, por lo general con objetivos de déficit y/o deuda pública sobre el PIB, con el fin de permitir un crecimiento equilibrado y sostenible de la economía.
- Otorgan estabilidad a las políticas, dado que los ministerios e instituciones públicas adquieren cierta seguridad en las asignaciones presupuestarias futuras que recibirán para desarrollarlas.

- Mejoran la transparencia y la rendición de cuentas.

Los MMP también plantean diversos problemas, entre otros:

- Se desactualizan más rápido de lo deseado, más cuanto mayor es el nivel de desagregación y el número de años que comprende.
- Exigen elevada coordinación entre las instituciones que intervienen en su elaboración, entre otros, Economía, Hacienda/Presupuesto, Tributos, Tesoro y Banco Central
- Requieren de la utilización de modelos y técnicas complejas para la estimación de variables macroeconómicas y la proyección de ingresos y gastos.
- Dependen de condicionantes políticos. Los cambios de gobierno suelen invalidar los MMP en vigor, por lo que es aconsejable vincularlos al mandato presidencial.

No existe consenso internacional en cuanto a denominación y contenido: en la práctica, los MMP tienen igual nombre para diferente alcance según países. Incluimos a continuación dos clasificaciones: la primera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la segunda de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En ambas, el nivel de agregación va disminuyendo, lo que implica que vaya aumentando el grado de complejidad en su elaboración.

El BID distingue:

- Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Contiene proyecciones macroeconómicas (PIB, precios, inflación, tipo de cambio, etc.) y proyecciones agregadas de ingresos y gastos
- Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP). Incorpora al anterior proyecciones de gasto por funciones del Gobierno o instituciones
- Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Añade al anterior proyecciones de gasto por programa e información sobre resultados.

De acuerdo a la OCDE tendremos:

- Marco Macroeconómico, que contiene únicamente proyecciones de variables macroeconómicas
- Marco Fiscal. Incorpora al Marco macroeconómico proyecciones de agregados de ingresos y gastos públicos

- Marco Presupuestario, que añade al Marco fiscal la desagregación del gasto por funciones
- Presupuesto Plurianual. Es el modelo más complejo porque incorpora al Marco presupuestario el detalle del gasto por programas y órgano gestor.

Las *características* de los MMP se refieren a su cobertura, tanto política como institucional y objetiva, su carácter vinculante, la periodicidad de su actualización y su flexibilidad.

Por lo que se refiere a la cobertura, según el ámbito político del MMP nos encontraremos antes un único MMP del Gobierno Central para países no descentralizados y un MMP único para Gobierno Central y Gobiernos subnacionales en países descentralizados, llegando incluso a la existencia de un MMP para el Gobierno Central y uno para cada uno de los Gobiernos subnacionales si éstos disponen de elevadas competencias políticas y económicas, y por último, tantos MMP como Estados Federales, uno para cada Estado. Dependiendo del ámbito institucional, el MMP abarcará sólo la Administración Pública, la Administración Pública y el Sector Financiero Público, la Administración Pública y las Empresas Públicas, y finalmente todo el sector público (Administración Pública, Empresas Públicas y Sector Financiero Público). De acuerdo al ámbito objetivo podrá incluir todas las categorías de gastos o sólo gastos discrecionales (no incluirá los intereses de la Deuda por ejemplo)

De acuerdo al carácter vinculante, podrán ser MMP indicativos, en el cual sólo el Presupuesto Anual es obligatorio y coincide con el primer año del MMP y el resto es una aproximación, o bien MMP obligatorios, que son establecidos por Ley. En este caso pueden ser vinculantes a nivel de programa (Presupuesto Plurianual de Uruguay) o únicamente en lo que se refiere al Techo de gasto de los periodos que abarca (MMP de Reino Unido).

Los MMP abarcan un periodo de tiempo determinado. De acuerdo a la periodicidad con que se actualizan, pueden ser rodantes, en los que cada año se añade uno nuevo - el último- , o periódicos, que se establecen para un periodo y cuando finaliza se vuelve a formular uno nuevo para el siguiente periodo. Así mismo, los MMP pueden ser flexibles, cuando se actualizan cada año, o fijos, cuando no se actualizan salvo *shocks* importantes, como un cambio de Gobierno, una crisis económica, variaciones muy significativas en el precio de productos estratégicos, etc.

En el Cuadro 2 siguiente se muestra la clasificación que hace la Comisión Europea de los MMP resultado de la combinación de la periodicidad de su actualización y la flexibilidad.

Cuadro 2 - Tipología de MMP según combinación de periodicidad y flexibilidad

| | Marcos Fijos | Marcos Flexibles |
|-------------------|---|--|
| Marcos Rodantes | Se añade un nuevo año cada año y los años intermedios (entre el actual y el nuevo añadido) NO se actualizan | Se añade un nuevo año cada año y los años intermedios (entre el actual y el nuevo añadido) se actualizan |
| Marcos Periódicos | Se diseñan para un periodo dado hasta que se concluye y NO se actualizan | Se diseñan para un periodo dado hasta que se concluye, y se revisan y actualizan año a año |

Fuente: Comisión Europea. Public Finances in EMU

Por lo que se refiere a la elaboración y aprobación de los MMP, las competencias en esta materia difieren según los países, siendo las situaciones más frecuentes las siguientes:

- Elabora y aprueba el Gobierno.
- Elabora y aprueba el Gobierno y lo remite al Parlamento, en general con carácter obligatorio, como documento de acompañamiento del Presupuesto Anual. Es la forma más habitual.
- Elabora el Gobierno y remite al Parlamento para su aprobación.
- El Parlamento aprueba una o varias leyes marco que regulan las características básicas. Puede combinarse con los anteriores.

El contenido de los MMP dependerá de cada país y modelo, si bien existe un “contenido mínimo”, las proyecciones de variables macroeconómicas. Es el denominado Marco Macroeconómico o Escenario Macroeconómico, que contiene las proyecciones de las principales variables macroeconómicas a mediano plazo y se refieren al comportamiento estimado de la actividad económica medida a través del PIB (real y potencial) y la evolución esperada de la Demanda Agregada (consumo privado, inversión privada, gasto público, exportaciones, importaciones). Y ello de acuerdo a las políticas públicas y a las particularidades del país, en escenarios de coyuntura alternativos, entre otros, crecimiento, recesión y estabilidad. Se habrán de tener en cuenta las proyecciones sobre precios, inflación, tipo de interés, tipo de cambio y mercado laboral (salarios, tasa de empleo y tasa de paro).

El siguiente elemento a incorporar serán las proyecciones de ingresos y gastos públicos, que se efectuarán de acuerdo a la cobertura política, institucional y objetiva del MMP. El nivel de agregación de las variables determinará la dificultad de su estimación y la desactualización del MMP.

Las *proyecciones de los ingresos* se formularán teniendo en cuenta los escenarios macroeconómicos que determinen la evolución prevista de la economía, las modificaciones normativas previstas, si bien es recomendable no incluir ingresos que se esperen recaudar a partir de “reformas tributarias sensibles” que aún no hayan sido aprobadas, las expectativas de cambios en los factores objeto de imposición (empleo, renta, consumo, exportaciones, etc.) y cualquier otro factor que se considere relevante, tales como ingresos derivados de la lucha contra el fraude, privatizaciones, cooperación internacional, fondos de la Unión Europea, etc.

Los ingresos a proyectar serán *tributarios*, entre otros, impuestos sobre la renta personal y societaria, impuesto sobre el consumo, impuestos a la propiedad, impuestos especiales y derechos arancelarios, *derivados de productos naturales*, en especial, productos estratégicos para el país (petróleo), *cotizaciones sociales* a Sistemas de Salud y de Previsión Social y *resto de ingresos*, en particular, intereses, derivados del arrendamiento de inmuebles, donaciones, transferencias de otras instituciones extranjeras o supranacionales, etc.

Por lo que se refiere a las *proyecciones de los gastos*, el nivel de desagregación determinará el modelo de MMP en el que nos encontramos. Cuanto mayor sea la discrecionalidad del gasto más difícil será su modelización y por tanto su proyección. Se distingue entre gastos discrecionales y gastos obligatorios, puesto que las proyecciones de unos y otros difieren bastante. Los gastos discrecionales son los derivados de la actividad económica del sector público, de la inversión pública, y algunas transferencias al sector privado no previstas por norma de rango legal. Estos gastos se pueden incrementar, disminuir e incluso eliminar. Por el contrario, los gastos obligatorios, como el servicio de la Deuda, las transferencias a gobiernos subnacionales y las transferencias al sector privado establecidas por Ley, en especial las pensiones y subsidios públicos, no pueden modificarse y por tanto son mucho más fáciles de predecir.

Las proyecciones de los gastos públicos se formularán teniendo en cuenta los escenarios macroeconómicos en los que se refleje la evolución prevista de la economía, las políticas del Gobierno y el Plan de Inversión Pública, las modificaciones normativas previstas (por ejemplo, mayor cobertura de pensiones o subsidios), las expectativas de cambios en factores que determinan su precio, y cualquier otro factor que pueda ser relevante, como acuerdos internacionales que impliquen gasto, expropiaciones, litigios y en general, pasivos contingentes.

Los gastos a proyectar serán los salarios y resto de retribuciones del personal, bienes y servicios de consumo, intereses y transferencias corrientes (gastos corrientes o gasto permanente) y capital físico, capital financiero y transferencias de capital (gastos de capital o gasto no permanente). Las proyecciones de los gastos han de efectuarse por

las instituciones que ejecutan las políticas o programas, bajo las directrices y en coordinación con el ente rector del presupuesto y en su caso, el ente rector de la planificación.

Un último elemento de los MMP es la *Cuenta Ahorro – Inversión – Financiación*, estado financiero que reúne todos los flujos de ingresos y gastos en un período concreto, cuya estructura facilita el análisis del impacto económico de la gestión del gobierno. Está formada por tres cuentas: Cuenta de Ahorro, Cuenta de Inversión y Cuenta de Financiamiento.

En la Cuenta de Ahorro (o Cuenta Corriente) se recogen los *ingresos y gastos corrientes*. La diferencia entre sus componentes da lugar al *Resultado Económico*: si este resultado es positivo, se produce un *Ahorro* (los Ingresos Corrientes son mayores que los Gastos Corrientes); si el resultado es negativo se produce un *Desahorro* (los Ingresos Corrientes son menores que los Gastos Corrientes)

En la Cuenta de Inversión (o Cuenta de Capital) se reflejan los *ingresos y gastos de capital*. Si agregamos la Cuenta de Ahorro y la de Capital, la diferencia entre sus componentes da lugar al *Resultado Financiero*. Si este resultado es positivo se produce un *Superávit Fiscal* (los Ingresos Totales son mayores que los Gastos Totales); si el resultado es negativo se produce un *Déficit Fiscal* (los Ingresos Totales son menores que los Gastos Totales).

Por último, en la Cuenta de Financiamiento⁶ se indican las *fuentes financieras y las aplicaciones financieras*. La diferencia entre sus componentes da lugar al *Endeudamiento Neto*. Si este resultado es positivo se dice que se produce un *Endeudamiento* (las Fuentes Financieras son mayores que las Aplicaciones Financieras) y el importe es equivalente al Déficit Fiscal con signo opuesto; si el resultado es negativo se produce un *Desendeudamiento* y el importe es equivalente al Superávit Fiscal con signo opuesto.

Por convención se establece una *línea imaginaria* entre las Cuentas, de modo que sobre la línea se sitúa la diferencia entre Ingresos y Gastos Totales (suma algebraica de las Cuentas Corriente y de Capital) y bajo la línea la diferencia entre Fuentes y Aplicaciones Financieras (Cuenta de Financiamiento).

⁶ La Cuenta de Financiación incluye las operaciones realizadas por el gobierno relativas a la gestión de pasivos y activos financieros del período y la amortización de aquellos contraídos en ejercicios anteriores

3. El Presupuesto Plurianual en países con Planificación Nacional.

En la mayor parte de los países desarrollados y, en particular, en los europeos, el presupuesto no parte de un proceso de planificación formalizado y explícito. De un lado, ya que los grandes objetivos de desarrollo de todo país han sido alcanzados, en mayor o menor medida. De otro lado y como consecuencia de lo anterior, porque buena parte del presupuesto carece de discrecionalidad. La generalización del Estado del bienestar determina que las partidas de gasto relativas a salud, educación, pensiones y desempleo terminen agotando, prácticamente, la totalidad de los presupuestos. En este contexto, la plurianualidad va dirigida, de modo fundamental aunque no exclusivo, a garantizar la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas. En definitiva, se pretende introducir una mirada de mediano plazo para controlar las variables de déficit y deuda pública, en unos presupuestos muy rígidos, dada la demanda ciudadana de gasto social. La preponderancia de dicho objetivo determina, a su vez, el contenido y alcance de los MMP, cuyo principal objetivo pasa por la fijación de techos de gasto. A partir de aquí, la distribución del techo entre las distintas áreas de gasto es relativamente sencilla, ya que éstas presentan una gran estabilidad en el tiempo. Si se observan los presupuestos de cualquier país europeo, puede observarse fácilmente que la distribución del gasto entre las diferentes áreas – pensiones, salud, educación, etc.- permanece prácticamente estable, con pocas oscilaciones, a lo largo del tiempo. Incluso, si descendemos en la clasificación por programas hasta el detalle de estos últimos, también vemos que dichos programas se mantienen prácticamente invariables a lo largo de un período prolongado de años.

La consecuencia última de la situación que acabamos de describir no es otra que la utilización de instrumentos de programación plurianual con escaso nivel de detalle, ya que la distribución interna del presupuesto anual viene prácticamente dada, con escasas variaciones y poco margen para nuevas políticas. Es lo que sucede en el caso español, por ejemplo, donde los Escenarios Presupuestarios Plurianuales se presentan a nivel de área de gasto y su principal virtualidad reside en la fijación de objetivos de déficit y deuda pública y de un techo de gasto consistente con aquéllos.

En los países en desarrollo y muy en particular, en América Latina, la situación es muy diferente. Así, se ha generalizado en la práctica totalidad de los países –y Ecuador no es una excepción- los sistemas de planificación, a la vez que sus presupuestos siguen el modelo de Presupuesto por Resultados (en adelante PpR) que más adelante explicaremos. El proceso, implantado con mayor o menor éxito según los países, no es complejo conceptualmente, y puede sintetizarse del siguiente modo:

- En primer lugar, a través del proceso de planificación se definen cuáles son los resultados que se pretenden obtener, en términos de desarrollo económico y

social. Ello es, a su vez, expresión del programa de gobierno votado por los ciudadanos.

- En segundo lugar, mediante el proceso presupuestario se asignan los recursos necesarios para generar aquellos productos que, previsiblemente, generarán los resultados definidos en el plan. Ello exige un presupuesto construido a través de programas presupuestarios que nos digan para qué se gasta, así como que contengan la definición de los productos que se quieren obtener.
- En tercer lugar, a través de la evaluación –como veremos, la denominada evaluación de impacto- se verifica si, efectivamente, se consiguen los resultados propuestos y, sobre todo, si la consecución de los mismos obedece, precisamente y mediante una relación de causalidad, a los productos puestos a disposición de la sociedad a través del presupuesto.
- Finalmente, los resultados de la evaluación retroalimentan todo el proceso, dando lugar, en su caso, a una redefinición de los productos necesarios para alcanzar los resultados o a la supresión o adición de programas presupuestarios.

Como puede observarse, bajo este esquema cobra especial importancia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, lo que presupone, desde un punto de vista presupuestario, la correcta definición de programas y productos, que constituyen la traducción en términos financieros y de producción, de las políticas al servicio de aquéllos. Así, el proceso de presupuestación exige que cada una de las entidades que conforman el sector público defina qué productos va a poner al servicio de la sociedad en el ejercicio, así como su cantidad y calidad. A partir de aquí y conociendo el coste unitario de los referidos productos, pueden cuantificarse los programas, llegando así a un proyecto de presupuestos anual.

En los últimos años, además, esta tendencia de PpR en un marco de planificación ha coincidido con un ciclo económico favorable, donde los gobiernos han podido impulsar las políticas de desarrollo económico y social sin grandes restricciones. Sin embargo, la situación ha cambiado, ya que la bajada de los precios del petróleo y de las materias primas ha traído un menor crecimiento económico y una merma significativa de los recursos públicos de los países de la región, también en el caso de Ecuador. Por tanto, se abre una nueva era, en la que los gobiernos de los países de América Latina se enfrentan al reto de seguir impulsando el desarrollo en un escenario de restricciones presupuestarias.

Son estas restricciones presupuestarias las que han despertado el interés por los mecanismos de presupuesto plurianual, como técnica que permite compaginar políticas de desarrollo con estabilidad y sostenibilidad fiscal.

No obstante y como decíamos al principio, el presupuesto plurianual en un entorno de PpR tiene un contenido y una técnica distintos al expuesto para los países sin planificación y ya desarrollados. En ambos casos la mirada de mediano plazo permite salvaguardar de mejor manera los objetivos de déficit y deuda pública. Pero, existiendo un PpR en un entorno de planificación, la plurianualidad permite encontrar el equilibrio entre políticas de desarrollo y disciplina fiscal. Conocer las proyecciones de los ingresos públicos para un período determinado -3 ó 4 años- permite saber el volumen de gasto que se puede asumir para un nivel de déficit y deuda determinados. Y dicho volumen de gasto debe repartirse entre los diferentes objetivos de política económica y social. Ello implica, en el proceso de PpR, priorizar cuáles son los productos que, dentro de la restricción presupuestaria, se van a poner a disposición de la sociedad en el período de mediano plazo considerado. En este sentido, la restricción financiera implica una revisión de la propia planificación, priorizando, en función de “lo posible”, las metas que se van a conseguir en cada período.

Desde un punto de vista técnico -y esto es lo que ahora nos importa-, este esquema implica que el presupuesto plurianual debe elaborarse con un nivel de detalle muy similar al del presupuesto anual, aunque luego se presente con cifras agregadas. Y ello porque cada una de las entidades públicas debe definir, para cada período anual incluido dentro del marco de mediano plazo, qué programas y qué productos -así como su cantidad-, va a poner al servicio de la ciudadanía, cuantificándolos. Cuantificación que tiene que ser coherente con el techo de gasto asignado a cada entidad, lo que implica un proceso de priorización, que, en última instancia, puede suponer una “replanificación”, si se nos permite la expresión, consistente con el marco

4. El Presupuesto Plurianual: un modelo para Ecuador.

La Constitución ecuatoriana prevé la elaboración de la *Programación Cuatrianual*, elaborada por el ejecutivo y aprobada por la Asamblea, a la que se presenta con carácter obligatorio acompañando al Presupuesto Anual. Contiene proyecciones de variables macroeconómicas y de grandes agregados de gastos e ingresos públicos, por lo que se clasifica de acuerdo a los criterios del BID y la OCDE como un Marco Fiscal de Mediano Plazo. Se elabora por la Subsecretaría de Política Fiscal del Ministerio de Finanzas, que trabaja en coordinación con la Subsecretaría del Tesoro Nacional, el Banco Central, el Servicio de Rentas Internas, el Servicio Nacional de Aduana y el Ministerio de Hidrocarburos en lo que se refiere a ingresos del petróleo. Además recibe información específica de otros órganos e instituciones para la proyección de ingresos y gastos, como son la Dirección Nacional de Ingresos en lo que se refiere a tasas o ingresos de autogestión y el Ministerio de Inclusión Económica y Social en cuanto a los beneficiarios de subsidios. Se elabora a partir de proyecciones macroeconómicas definidas por el Ministerio Coordinador de Política Económica.

Asimismo, la Constitución prevé la elaboración del *Plan Plurianual de Inversión Pública*, elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, ente rector de la planificación nacional, que comprende los proyectos de inversión programados por las entidades del Estado para su ejecución durante cuatro años cuyo financiamiento está incluido en el Presupuesto General del Estado, y alineados con los objetivos de la planificación. Tiene carácter referencial o indicativo, a diferencia del Plan Anual de Inversiones (PAI), de carácter obligatorio.

Por último, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas regula la *Programación Fiscal Plurianual* como marco obligatorio para la formulación y ejecución del Presupuesto General del Estado para el Sector Público no Financiero, y es elaborada por la Subsecretaría de Presupuestos del Ministerio de Finanzas. Esta Subsecretaría conviene que la mejor forma de formularla es a través del Presupuesto Plurianual, partiendo de la Programación Cuatrianual, y como desagregación de las partidas de ingresos y gastos contenidos en este instrumento de acuerdo a la estructura programática del presupuesto anual.

Como la Programación Cuatrianual, el Presupuesto Plurianual será indicativo, excepto para el primer ejercicio que coincidirá con el Presupuesto anual del año siguiente y será por tanto obligatorio, rodante y flexible. El ámbito institucional del Presupuesto Plurianual será el Presupuesto General del Estado⁷. Quedan por tanto fuera del Presupuesto Plurianual los Presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), así como los Presupuestos de la Seguridad Social, de las empresas públicas y del sector público financiero. Existe entre ambos instrumentos otra diferencia, que radica en que la Programación Cuatrianual utiliza la clasificación económica, en tanto que el Presupuesto Plurianual la clasificación por Programas, en el marco del PpR.

El PpR es un modelo de presupuesto que además de las funciones clásicas del presupuesto, incorpora la planificación, la gestión y la evaluación, desplazando el interés por los insumos de los modelos tradicionales de presupuesto hacia los resultados, y vinculando la producción de los bienes y servicios con los objetivos y metas establecidos por la planificación: lo importante no es tanto analizar *en qué* se gasta sino *para qué* y *para quién*.

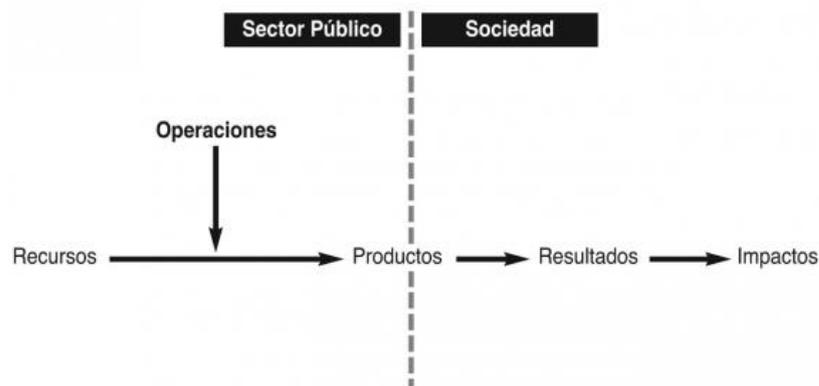
⁷ De acuerdo al Art. 76 del Reglamento del COPLAFIP, “Los presupuestos del sector público están constituidos por los presupuestos de las entidades del sector público agrupados de la siguiente manera:

- 1) Presupuestos del sector público no financiero:
 - a) Presupuesto General del Estado
 - b) Presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados
 - c) Presupuestos de las entidades de la Seguridad Social, y
 - d) Presupuestos de las empresas públicas.
- 2) Presupuestos del sector público financiero”

No existe un modelo único de PpR consensuado por la doctrina, pues sus elementos reciben distintas denominaciones y tiene diferente alcance según países, lo que le caracteriza como un modelo flexible. Puede implementarse de diferentes formas, siempre que se vincule la financiación a los resultados, con el objetivo de priorizar adecuadamente los gastos y conseguir la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos, y para ello utiliza información sistemática de desempeño, como indicadores, evaluación y costes, que retroalimentan el proceso de decisión y determinan la asignación de presupuesto a las Entidades. La forma más común de implementar el PpR es a través del Presupuesto por Programas, modelo en el que el gasto se clasifica por objetivos y no sólo por categorías económicas (salarios, suministros...), territoriales o institucionales (Ministerios, Organismos, Agencias...).

Se enmarca en la Teoría de la Cadena de Valor Público, según la cual, el Sector Público es el conjunto de instituciones que tiene por objeto la creación de bienes y servicios, a través de funciones de producción, para su entrega a la ciudadanía (Cuadro 3).

Cuadro 3 - La Cadena de Valor Público



Fuente: *Anibal Sotelo*

La mayor diferencia que existe entre los países en su implementación se debe al hecho de que exista o no planificación nacional. Cuando existe, como es el caso de Ecuador, el PpR vincula la planificación y el presupuesto: las metas y objetivos del Plan de desarrollo se materializan en Objetivos Estratégicos Institucionales (en adelante OEIs) de las entidades que forman el Sector Público, articulándose sectorial y territorialmente. Así, los Programas reúnen los medios necesarios para poder conseguir los OEIs, a través de la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía (productos). Los insumos podrán ser gasto permanente o corriente (Actividades) o no permanente o de capital (Proyectos de Inversión), y deberán ser objeto de seguimiento para garantizar la eficiencia y eficacia del gasto y la calidad de los productos. Los resultados conseguidos con los productos deberán ser evaluados, así como su impacto en la ciudadanía. La vinculación entre la planificación nacional y el presupuesto se produce a través de OEIs y Productos. Las metas del Plan y las metas a largo plazo de

los programas se establecen en el medio plazo, no se reducen a un ejercicio presupuestario sino que se extienden a varios. Es aquí donde radica la necesidad de elaborar un Presupuesto Plurianual que vincule la planificación con el presupuesto más allá del ciclo presupuestario, de modo que garantice la sostenibilidad y los medios necesarios para lograr el resultado que se pretende. Es por tanto imprescindible la coordinación entre los rectores del presupuesto y la planificación.

En el proceso de elaboración del Presupuesto Plurianual confluyen dos componentes que deben compadecerse. De un lado, el componente financiero, que es el que permitirá al Ministerio de Finanzas fijar techos presupuestarios y garantizar así la estabilidad y sostenibilidad de las cuentas públicas. De otro lado, los objetivos de las políticas públicas, que deben ser priorizados en el ámbito de la planificación, a fin de hacer compatible el cumplimiento de aquellos principios presupuestarios con la consecución de los principales resultados y metas del Plan Nacional de Desarrollo⁸.

En las páginas que siguen a continuación vamos a exponer cuál debe ser, a nuestro juicio, el proceso que debe seguirse para elaborar el Presupuesto Plurianual en Ecuador, siguiendo, a tal efecto y en sus líneas generales a Martirene⁹, aunque con las adaptaciones necesarias para el caso ecuatoriano. El proceso puede dividirse en tres fases, de manera que las dos primeras se desarrollan temporalmente casi en paralelo, mientras que la última se inicia a la finalización de las anteriores.

La primera corresponde a la fase de programación financiera, y se inicia con la elaboración de las proyecciones de las variables macroeconómicas para el período de cuatro años. Con base a dichas proyecciones, se elabora la Programación Cuatrianual, que fija, para cada uno de los ejercicios del período, los ingresos y gastos previstos y, por tanto, señala un techo de gasto global para la totalidad del Presupuesto del Estado de cada año.

La segunda se identifica con la fase de planificación, que consiste, en primer lugar, en la elaboración de los lineamientos generales de la política a seguir por las instituciones para el período plurianual. En definitiva, se trata de la elaboración o actualización de los Planes Estratégicos Institucionales, que fijarán, para cada entidad, sus objetivos y resultados estratégicos para el período. A continuación y en trabajo conjunto entre la planificación y las entidades, tales objetivos y resultados deben concretarse en productos a poner a disposición de la ciudadanía para cada año. Se trata, por tanto, de descender desde los planes estratégicos de mediano plazo a los planes operativos anuales. A partir de este momento y aunque ya tenga un componente financiero –pero que no es definitivo, según veremos-, las entidades deben cuantificar sus planes

⁸ Plan Nacional del Buen Vivir

⁹ Martirene, R.A.: *Manual de presupuesto plurianual*. CEPAL (2007)

anuales, esto es, deben obtener el coste de producción de sus productos y, por tanto, de sus programas presupuestarios. Consiste por tanto en una estimación de las necesidades de gasto que se derivarían del estricto cumplimiento de los planes de cada entidad.

La última fase será la de vinculación de la planificación con el presupuesto. Es, sin duda, la fase más prolongada y más compleja, de la que depende el éxito o fracaso del proceso. Comienza mediante la distribución del techo de gasto global, fijado en la fase de programación financiera, entre cada una de las instituciones integradas en el Presupuesto del Estado, y debe realizarse en función de los objetivos y resultados atribuidos a cada una de ellas. Como puede observarse, no se trata más que de la distribución de la totalidad del gasto disponible, para cada año, en función de las prioridades de política fijadas por el Gobierno a través de la planificación. Una vez que se notifica a las entidades sus techos de gasto individuales, éstas deberán proceder a elaborar sus propuestas de presupuestos plurianuales –de los programas que se encuentran bajo su responsabilidad- ajustadas a aquéllos.

Como puede comprobarse, el proceso presupuestario, en el seno de cada entidad, constituye un viaje de ida y vuelta. Así, en primer lugar se parte de los fines para llegar a los medios, mientras que en esta segunda etapa se invierte el proceso, partiendo de los medios para llegar a los fines. En efecto, en la fase de planificación, las entidades realizan un primer proceso de cuantificación de sus necesidades de gasto, partiendo, para ello, de los objetivos y resultados que aquélla les impone. Ello implica conocer, a través de sus planes operativos, qué productos y qué cantidad de los mismos deben poner al servicio de la ciudadanía en cada ejercicio para, a continuación, cuantificar su coste. En este momento de vinculación entre el plan y el presupuesto, las aspiraciones de la planificación deben acomodarse, para el período de cuatro años, a las posibilidades financieras del presupuesto. Ello implica realizar el camino a la inversa por las entidades: partir del techo presupuestario individual asignado para, a continuación, conocer qué cantidad y calidad de producto puede poner a disposición de la sociedad. Ello puede significar, en su caso, rebajar los objetivos y resultados que se desprenden de la planificación. Este proceso de ida y vuelta se visualiza en el Cuadro 4 siguiente:

Cuadro 4 – Proceso Presupuestario



Fuente: Martirene (2007)

La tarea de cuantificación que hemos expuesto, debe realizarse siguiendo las instrucciones elaboradas por el Ministerio de Finanzas, ente rector del Presupuesto. Una vez que las entidades hayan elevado al Ministerio de Finanzas sus previsiones de gastos anuales y plurianuales, será responsabilidad de este último elaborar el Proyecto de Presupuesto Anual y el Presupuesto Plurianual.

En el Cuadro 5 siguiente podemos observar las Fases del Proceso de elaboración del Presupuesto Anual y Plurianual, las cuales exponemos en detalle a continuación:

Cuadro 5 – Elaboración del Presupuesto Anual y Plurianual



5. Elaboración del Presupuesto Plurianual.

A) Fase de programación financiera. En esta fase podemos distinguir las siguientes etapas:

- *Proyecciones de las variables macroeconómicas de mediano plazo.* Desde un punto de vista financiero, es el punto de partida desde el que debe arrancar todo el proceso y será elaborado por el Ministerio Coordinador de la Política Económica.
- *Programación Cuatrianual. Fijación del techo de gasto.* Como hemos indicado, el Ministerio de Finanzas, elabora a través de su Subsecretaría de Política Fiscal la Programación Presupuestaria Cuatrianual. Ello implica presentar unos presupuestos agregados y elaborados partiendo de la clasificación económica o de objeto de gasto, para el ejercicio siguiente y tres adicionales. Su principal utilidad consiste en la fijación del techo de gasto global de cada uno de los ejercicios presupuestarios. Para el año siguiente, dicho techo global terminará convirtiéndose en obligatorio, ya que será el que se refleje en el Presupuesto del Estado. En relación con el resto de ejercicios, tendrá un carácter indicativo, ya que las programaciones realizadas en los siguientes años variarán casi con seguridad el techo presupuestario. Pero, en todo caso, presenta la virtud de permitir que los presupuestos plurianuales se formulen teniendo en cuenta la restricción financiera provisional que se conoce.

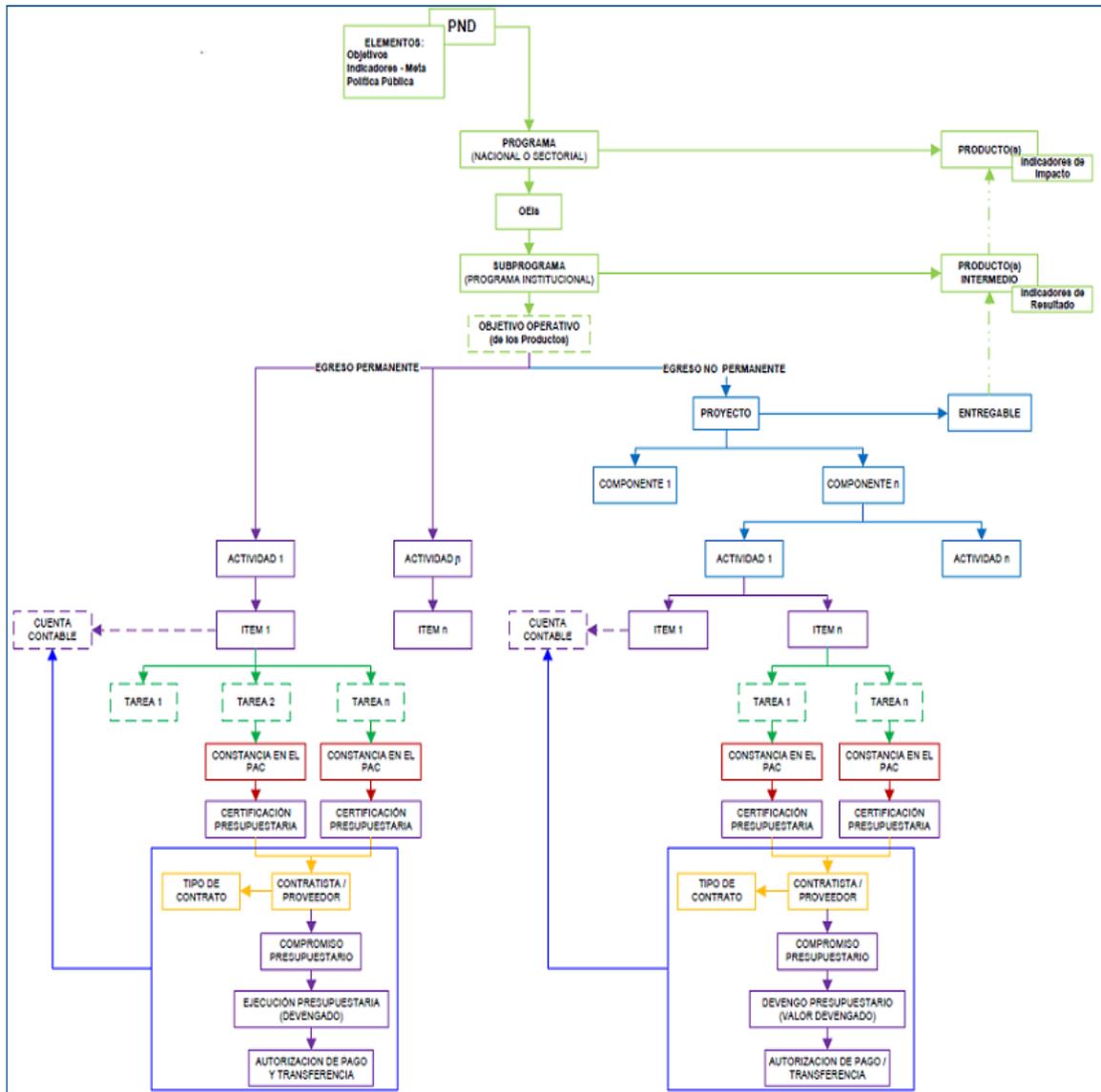
No cabe duda de que la utilidad del presupuesto plurianual, en cuanto instrumento de gestión de las finanzas públicas, depende, en gran medida, de que tanto las proyecciones de variables macroeconómicas como las programaciones plurianuales, contengan el menor error posible. Ello permite programar debidamente, adoptando decisiones de políticas de ingreso y gasto que generen los espacios presupuestarios necesarios. No obstante, debe reconocerse que Ecuador tiene un grado de exposición muy elevado al precio del petróleo y de otras materias primas, lo que determina, en épocas de gran volatilidad como la actual, la posibilidad de que las proyecciones contengan desviaciones importantes.

B) Fase de planificación. Estará formada por las siguientes etapas:

- *Formulación o actualización de Planes Estratégicos y Operativos Institucionales, Productos y Metas.* Se llevará a cabo por las Instituciones, con la intervención de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. En ellos se determinarán los objetivos de la institución, estratégicos y operativos, y qué productos deben ponerse a disposición de los ciudadanos para alcanzarlos, así como la cantidad de los mismos que se entregará en cada ejercicio; esto es, las metas a corto y medio plazo.

- *Cuantificación de necesidades de gasto.* Una vez definidos los productos y las metas para cada ejercicio, las entidades deben cuantificar sus necesidades de gasto. Se trata de la primera parte del proceso de cuantificación, aquella que se realiza desde los fines a los medios. En el siguiente Cuadro 6 se refleja la metodología estructurada entre el Ministerio de Finanzas, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y la Secretaría Nacional de la Administración Pública, en el marco de la vinculación plan-presupuesto-gestión.

Cuadro 6 – Vinculación Plan-Presupuesto-Gestión



Fuente: SENPLADES

Las políticas del Plan Nacional de Desarrollo definirán unos objetivos y unas metas de resultados de los mismos. Estos objetivos se instrumentarán en Programas, con carácter nacional o sectorial, que generarán productos, y los resultados alcanzados con los mismos generarán un impacto en los beneficiarios y la sociedad en general que deberá evaluarse. Los programas se dividirán en subprogramas para cada institución, a los efectos de conseguir los OEIs de la entidad, generando así productos intermedios cuyos resultados se evaluarán a partir de indicadores de resultado. Los OEIs se anualizarán en Objetivos Operativos de cada año, y para unos y otros la institución habrá de fijar unas metas.

C) Fase de vinculación plan-presupuesto. Esta fase es la más extensa y constará de las siguientes etapas:

- *Fijación de techos de gastos sectoriales e individuales.* Partiendo del techo global fijado en la fase de programación financiera, debe iniciarse un proceso descendente, que integre, por cada entidad, los objetivos de la planificación y las posibilidades del presupuesto. Dicho proceso descendente pasa por la fijación del techos sectoriales e institucionales, esto es, por la distribución del techo global por sectores del gobierno y, dentro de cada uno de ellos, por cada entidad.

La fijación de los techos sectoriales constituye una decisión política, muy ligada a los objetivos que se desprenden de la planificación, por lo que aquí ya se produce una primera intersección entre ambos ámbitos. Una vez que los Ministerios Coordinadores conocen los techos sectoriales, deben ser éstos los encargados de asignar techos individuales para cada una de las entidades incluidas en el sector en cuestión.

- *Cuantificación de los programas. Instrucciones operativas para la formulación del presupuesto.* Una vez fijados los techos individuales por cada entidad, éstas deberán realizar el proceso de cuantificación de sus programas, siguiendo ahora el camino inverso, desde los medios a los fines. No obstante, dicho proceso debe realizarse de forma homogénea por parte de todas las entidades, por lo que es necesario que el procedimiento sea fijado por el Ministerio de Finanzas a través de la emisión de unas Instrucciones operativas.

- *Planificación.* Aunque las Instrucciones van dirigidas a la cuantificación de los programas, es necesario que contenga alguna revisión o actualización de la planificación. En particular, creemos que en esta fase se deben realizar las siguientes tareas:
 - Revisar y actualizar los objetivos estratégicos e inclusión de los nuevos objetivos en programas existentes (sólo si hay cambio de competencias) o creación de programas nuevos
 - Revisar los productos de los programas: analizar si los productos definidos reflejan el verdadero output del proceso productivo del programa.
 - Revisión de las metas anuales: unidades de producto previstas.
 - Cuantificación de las metas de los tres años siguientes.

- *Previsión del presupuesto del ejercicio siguiente (n+1).* La entidad deberá formular su presupuesto con observancia del techo de gasto provisional de gasto permanente notificado por el Ministerio de Finanzas. Para ello tomará el ejercicio anterior ejecutado (n-1), en el cual ya se conoce cuáles han sido los gastos en que realmente se ha incurrido¹⁰, diferenciando entre gasto permanente y no permanente.
 - A. Previsión del gasto permanente. El proceso que habrá de seguir cada institución para formular su previsión de gastos será el siguiente:
 1. Distinguir qué ítems de gasto del año (n-1) son costes variables y costes fijos, de acuerdo a las instrucciones formuladas por el Ministerio de finanzas para lo que se partirá de la siguiente clasificación de los mismos:
 - *Costes indirectos:* los costes del programa Administración Central se considerarán indirectos, y se prorratearan entre los demás programas de la entidad en función de la cuantía o peso de cada programa.
 - *Costes directos:* serán los costes directamente imputables a los programas y podrán ser variables o fijos:
 - Los costes variables serán *directamente proporcionales o no*, en función de que si varían o no en la misma proporción que el volumen de producción, lo que conocerá el gestor del programa.
 - Entre los costes fijos habrá que determinar los *costes semifijos*, en función de la capacidad técnica o legal -conforme a la regulación que exista sobre la materia concreta-, todo lo cual conocerá el gestor del programa y será por tanto decisión suya.

¹⁰ En el futuro podrá tomarse en lugar del ejercicio anterior ejecutado el ejercicio en curso en el que se elabora el presupuesto plurianual de los cuatro años siguientes, pero actualmente hay una desviación grande entre el presupuesto inicial y el realmente ejecutado.

2. Para los costes variables:
 - Si son directamente proporcionales a los productos, determinar el coste unitario por cada ítem para el año (n-1). Para ello se dividirá el ejecutado el año anterior (n-1) por cada ítem, entre el número de unidades de producto de ese año (n-1).
 - Si no son directamente proporcionales a los productos, determinar el coste a partir de una relación entre gasto y producto, normalmente derivada de la experiencia.
 - Revisar los costes de los factores de producción, puesto que pueden haber existido cambios relevantes, tales como cambios de proveedor, variación de precios de los productos importados, contratación en condiciones más ventajosas (sistemas centralizados de compras), etc. En el supuesto de que se observen variaciones importantes, tomar para el cálculo del coste unitario el coste actual inferior o superior.
 - Determinar el coste para el año (n+1): multiplicar el coste unitario de cada ítem por el número de unidades de producto previstas para el año (n+1).

3. Para los costes fijos:
 - Tomar el coste por cada ítem del año (n-1) para el año (n+1).
 - Revisar si han existido cambios relevantes (cambios de proveedor, variación de precios de los productos importados, etc.). Si se observan cambios importantes, tomar el coste actual inferior o superior.

4. Indexación de costes.
 - Los gastos de personal deben proyectarse desde el año (n-1) al año (n+1) de acuerdo a las políticas salariales.
 - Los gastos en bienes y servicios corrientes deben proyectarse desde el año (n-1) al año (n+1) de acuerdo a la inflación prevista para el año n y el año (n+1).

5. Añadir, en su caso, el gasto permanente asociado a la entrada en uso de una nueva *inversión*. Se revisará el gasto permanente que se aportó en la solicitud del Proyecto de Inversión a SENPLADES.

6. Gasto permanente previsto del programa: se obtendrá mediante la suma de los costes previstos.

B. Previsión del gasto no permanente. Deben incluirse las siguientes partidas:

- Gasto derivado de las certificaciones plurianuales de años anteriores.
 - Gasto derivado de los proyectos de arrastre
 - Nuevos proyectos de inversión, priorizados e incluidos en el PAI por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
- *Previsiones de presupuestos de los años (n+2) a (n+4).* La entidad deberá formular su presupuesto para los años sucesivos del presupuesto plurianual con observancia del techo de gasto provisional de gasto permanente notificado por el Ministerio de Finanzas, con base en los datos del año (n+1). La información será suministrada al Ministerio de Finanzas a nivel de grupo de gasto.

A) Previsión del gasto permanente.

1. Costes variables: Se tomará para los años (n+2), (n+3) y (n+4) el coste unitario previsto por cada ítem para el año (n+1), multiplicado por el número de unidades de producto previstas en cada ejercicio. Se revisarán los costes unitarios, puesto que pueden haber existido cambios relevantes, en cuyo caso se tomará para el cálculo del coste unitario el coste real (inferior o superior).
2. Costes fijos: Tomar para los años (n+2), (n+3) y (n+4) el coste previsto por cada ítem para el año (n+1)
3. Indexación de costes:
 - Los gastos de personal deben proyectarse desde el año (n+1) a los años (n+2), (n+3) y (n+4) conforme al deflactor del PIB previsto
 - Los gastos en bienes y servicios corrientes deben proyectarse desde el año (n+1) a los años (n+2), (n+3) y (n+4) de acuerdo a la inflación prevista.
4. Obtener el gasto permanente previsto del programa mediante la suma de los ítems
5. Añadir, en su caso, el gasto permanente asociado a la entrada en uso de una nueva inversión en cada año (n+2), (n+3) y (n+4). Se revisará el gasto permanente que se aportó en la solicitud del Proyecto de Inversión.

B) Previsión del gasto no permanente (inversión). Se incluirán las siguientes partidas:

- Gasto derivado de las certificaciones plurianuales de años anteriores.
 - Gasto derivado de los proyectos de arrastre
 - Nuevos proyectos de inversión, priorizados e incluidos en el PAI por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
- *Reformulación del proyecto de presupuesto.* Como indicamos al inicio de la fase de programación financiera, todo el proceso presupuestario se va a realizar partiendo de una estimación provisional de las variables macroeconómicas, no siendo hasta octubre cuando se disponga de las definitivas. En el caso –muy probable en estos tiempos de inestabilidad- de que exista discordancia entre las proyecciones provisionales y las definitivas, en el mismo mes de octubre deberá actualizarse y corregirse la Programación Cuatrianual. Ello determina la fijación de nuevos techos de gasto totales, sectoriales y por entidad, lo que, a su vez, obligará a reformular el presupuesto. Las Instrucciones operativas del Ministerio de Finanzas deben contener indicaciones acerca del modo en que las entidades deben realizar el proceso de reformulación. En concreto y para cada uno de los años afectados (n+1) a (n+4), deben establecerse las siguientes disposiciones:
1. Desde la notificación de los techos de gasto definitivos, las entidades deberán reformular sus presupuestos ajustándolos a los mismos.
 2. El presupuesto reformulado deberá cargarse en el sistema en el plazo de quince días desde la notificación del techo de gasto definitivo.
 3. En caso de no hacerlo la Entidad, la reformulación se llevará a cabo por el Ministerio de Finanzas, como ente rector de las Finanzas Públicas, considerando el techo de gasto permanente definitivo y el PAI reajustado remitido por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo..
- *Coste del Programa y Coste del Producto.* A partir de la información obtenida resulta sencillo calcular el Coste del Programa y el Coste (unitario) del Producto de cada programa. Ello puede aportar una información de gran valor a los efectos de analizar la eficiencia del gasto en un periodo de tiempo, así como proporcionar datos comparables con el entorno internacional.
- El Coste del Programa, real o previsto, será igual al gasto ejecutado o presupuestado respectivamente, directamente imputable al programa más su participación en el Programa Administración Central. Para ello se prorrateará el coste de éste entre los programas que producen bienes y servicios directos para los ciudadanos.
 - El Coste (unitario) del Producto, real o previsto, será el resultado de dividir el Coste del Programa entre las unidades de producto, sean ejecutadas o previstas (metas)

– Ordenación del proceso. Se ajustará al Cronograma siguiente (Cuadro 7):

Cuadro 7 – Cronograma de elaboración del Presupuesto Anual y Plurianual

| PRESUPUESTO PLURIANUAL | MESES | | | | | | | | | |
|---|-------|---|---|---|---|---|----|---|---|---|
| | E | F | M | A | M | J | JL | A | S | O |
| Lineamientos generales de la política para las instituciones en el medio plazo | X | X | | | | | | | | |
| Formulación del Plan Operativo Anual por las Instituciones y estimación de las necesidades de gasto. | | X | X | | | | | | | |
| Proyección de variables macroeconómicas de mediano plazo (provisionales) | | | X | | | | | | | |
| Programación Cuatrianual: techo de gasto (provisional) | | | | X | | | | | | |
| Techos presupuestarios globales para las instituciones (provisionales) | | | | | X | | | | | |
| Instrucciones operativas para la formulación del anteproyecto de presupuesto | | | | | X | | | | | |
| Articulación de nuevos proyectos de inversión a Programas. | | | | | X | | | | | |
| Solicitud de Dictamen de Prioridades | | | | | X | | | | | |
| Postulación de Proyectos de inversión por las entidades | | | | | | X | | | | |
| Jerarquización de proyectos | | | | | | | X | | | |
| Elaboración de las previsiones de gasto por las instituciones de acuerdo a techos presupuestarios provisionales | | | | | | X | X | X | | |
| Remisión del PAI al M. Finanzas y a las entidades | | | | | | | | | X | |
| Proyección de variables macroeconómicas de mediano plazo (definitivas). | | | | | | | | | | X |
| Programación Cuatrianual: techo de gasto (definitivo) | | | | | | | | | | X |
| Techos presupuestarios globales para las instituciones (definitivos) | | | | | | | | | | X |
| Reformulación de las previsiones de gasto por las instituciones de acuerdo a techos definitivos | | | | | | | | | | X |
| Formulación de la Proforma Presupuestaria Anual y del Presupuesto Plurianual por el M. Finanzas. | | | | | | | | | | X |

Conclusiones.

Los MMP son instrumentos de planificación y programación estratégica del ejecutivo de un país y se han convertido junto a las reglas fiscales en imprescindibles para las finanzas públicas, dado que permiten controlar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, llegando a ser un elemento clave para la evaluación de la fortaleza y calidad de las instituciones presupuestarias.

Existen diferentes tipos de Marcos de Mediano Plazo y no hay un consenso internacional, si bien en todos ellos hay un “contenido mínimo”: i) proyecciones macroeconómicas, ii) proyecciones de ingresos y iii) proyecciones de gastos. Es precisamente el nivel de desagregación de las proyecciones de gastos lo que nos situará en uno u otro modelo, y lo que además determinará el grado de dificultad que entraña el Marco y su desactualización.

La Constitución ecuatoriana prevé la elaboración de la *Programación Cuatrianual*, que contiene proyecciones de variables macroeconómicas y de grandes agregados de gastos e ingresos públicos, y del *Plan Plurianual de Inversión Pública*, elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, que comprende los proyectos de inversión programados por las entidades del Estado para su ejecución durante cuatro años cuyo financiamiento está incluido en el Presupuesto General del Estado, y alineados con los objetivos de la planificación. Por último, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas regula la *Programación Fiscal Plurianual* como marco obligatorio para la formulación y ejecución del Presupuesto General del Estado para el Sector Público no Financiero, y cuya elaboración se efectuará a través del Presupuesto Plurianual, en el marco de PpR implementado en el país, modelo de presupuesto que además de las funciones clásicas del presupuesto, incorpora la planificación, la gestión y la evaluación.

La construcción de un Presupuesto Plurianual requiere la participación de los entes rectores de la planificación y el presupuesto, y de las instituciones que forman parte del sector Público, las cuales, a partir de los techos de gasto, y teniendo en cuenta los lineamientos de política determinados por el Gobierno, habrán de estimar los gastos necesarios para ejecutar los Programas que gestionan. Para ello es necesario un procedimiento común a todas las entidades que establezca unas reglas uniformes para la previsión de los gastos, y que ordene las distintas fases a seguir en la elaboración del Proyecto de Presupuesto Anual, y de los tres años siguientes que forman el Presupuesto Plurianual.

Bibliografía

Banco Mundial. *Beyond the Annual Budget* (2012)

Comisión Europea. *Public Finances in EMU* (2012)

Filc, G. y Scartascini, C. *Los Marcos de Mediano Plazo y el proceso presupuestario en América Latina* (2007). CIPPEC- BID

Fondo Monetario Internacional. *Política fiscal en América Latina: Lecciones y legados de la crisis financiera mundial* (2015)

Gomez, J.L. y Martínez-Vázquez, J. *La Programación Presupuestaria Plurianual con referencia a su práctica en el Reino Unido y Dinamarca*. Presupuesto y Gasto Público 51/2008. Instituto de Estudios Fiscales (2008)

Holmes, M. y Evans, A. *A review of experience in implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP context: a synthesis of eight country studies*. ODI (2003)

Martirene, R. *Manual de presupuesto plurianual*. CEPAL (2007)

Moncayo y Solano. *Plan Plurianual de Inversión Pública 2013 – 2017*. Cuaderno de trabajo SENPLADES (2013)

OCDE. *Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios en América Latina y el Caribe* (2012 y 2013).

OCDE - BID. *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y El Caribe 2014* (2014)

OCDE. *Recomendación del Consejo sobre gobernanza presupuestaria* (2015)

OCDE. *Economic Outlook, Volume 2012*

Sherwood, M. *Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States*. Discussion Paper 021. Comisión Europea (2015)