

Ciencias Administrativas

Artículo Científico

Análisis de los lineamientos y mecanismos para la elaboración y formulación de las proformas presupuestarias en las entidades del sector Público del Ecuador

Analysis of the guidelines and mechanisms for the elaboration and formulation of the budget proformas in the entities of the Public Sector of Ecuador

Análise de diretrizes e mecanismos para o desenvolvimento e formulação de pró-formas do orçamento em entidades do sector público do Equador

Ariana L. Zúñiga-Parada ^I
Universidad de Guayaquil
Guayaquil, Ecuador
ariana.zunigap@ug.edu.ec

Christian M. Cordero-Nicolaide ^{III}
Universidad de Guayaquil
Guayaquil, Ecuador
christian.corderon@ug.edu.ec

Carlos A. Villacís-Zambrano ^{II}
Universidad de Guayaquil
Guayaquil, Ecuador
carlos.villacisz@ug.edu.ec

Stephanie A. Castro-Solís ^{IV}
Universidad de Guayaquil
Guayaquil, Ecuador
stephanie.castros@ug.edu.ec

Resumen

El presente trabajo, está orientado a enfocar y describir los lineamientos, mecanismos, metodologías y herramientas de planificación esenciales para la elaboración de las proformas presupuestarias anuales de todas las Entidades del Sector Público del Estado ecuatoriano, con la finalidad de asegurar una optimización en la asignación y distribución de los recursos presupuestarios en las Instituciones públicas a través de una correcta determinación y proyección de los ingresos y egresos en las mismas. Se analizará para poder efectuar análisis comparativos las metodologías implementadas por países como Argentina y Chile para la formulación de presupuestos.

Palabras clave: Planificación; presupuesto; inversión pública; ingresos; ingresos permanentes.

Abstract

The present work is aimed at focusing and describing the guidelines, mechanisms, methodologies and planning tools essential for the preparation of the annual budget proformas of all Public Sector Entities of the Ecuadorian State, in order to ensure an optimization in the allocation And distribution of budgetary resources in public institutions through a correct determination and projection of income and expenditures in them. The methodologies implemented by countries such as Argentina and Chile for the formulation of budgets will be analyzed to be able to make comparative analyzes.

Key words: Planning; budget; public investment; income; permanent income.

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo focar e descrever as diretrizes, mecanismos, metodologias e ferramentas de planejamento essenciais para a elaboração dos formulários orçamentais anuais de todas as Entidades do Setor Público do Estado equatoriano, a fim de assegurar uma otimização da alocação e distribuição de recursos orçamentais. Recursos em instituições públicas através de uma determinação correta e projeção de renda e despesas neles. As metodologias implementadas por países como Argentina e Chile para a formulação de orçamentos serão analisadas para poder fazer análises comparativas.

Palavras chave: Planejamento; despesas; investimento público; renda; renda permanente.

Introducción.

El Ministerio de Finanzas en cumplimiento de la política económica y asegurando la adecuada distribución de los ingresos y recursos, es el órgano rector encargado de formular la Proforma del Presupuesto General del Estado y la Programación Presupuestaria Cuatrianual, y ponerla a disposición del Presidente de la República del Ecuador, para lo cual consolidará, validará y establecerá mecanismos, lineamientos y metodologías que deberán ser considerados por las Instituciones del Sector Público durante la formulación de sus Proformas de Presupuestos Institucionales.

Es por lo cual, el presente estudio se centra en analizar los lineamientos de la elaboración en las Proformas Presupuestarias en América Latina en países como Chile y Argentina, comparada con las estrategias implementadas por el Ecuador, con el fin de determinar y comprobar la eficiencia, eficacia y calidad en los procesos de formulación de presupuestos públicos del Ecuador.

Chile y Argentina han demostrado en los últimos años mantener un mayor nivel de ejecución presupuestaria frente a Ecuador; razón por la cual se consideró a estos países como objeto de comparación en el análisis. Entre una de las principales causas para que los países no cumplan con la ejecución total de sus presupuestos al finalizar un año, se debe a que mantienen procesos ineficientes desarticulados de planificación, programación y evaluación de sus presupuestos, por lo cual el estudio se enfoca en abarcar dicha temática.

Análisis de las Metodologías utilizadas por Chile, Argentina y Ecuador para la elaboración de Proformas Presupuestarias de las entidades del Sector Público.

Chile se rige por un régimen presidencialista, que otorga al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tienen relación con la Administración Financiera o Presupuestaria del Estado. Además de la Constitución Política, destacan otras leyes que regulan el proceso presupuestario, como la Ley N° 1.263 Orgánica de Administración Financiera del Estado que establece las principales funciones de las entidades involucradas (Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Contraloría General de la República y Tesorería General de la República); la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República (Decreto N° 2.421) y el Decreto con Fuerza de Ley N° 106 del Ministerio de Hacienda, el cual define las atribuciones específicas de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

La DIPRES es una agencia dependiente del Ministerio de Hacienda y coordina la formulación, orientación y aplicación de la política presupuestaria del Estado. La ley de carácter anual más relevante es la Ley de Presupuestos, que incluye a las instituciones del Gobierno Central, las que se pueden clasificar en tres tipos de entidades:

- Instituciones centralizadas.
- Entidades estatales autónomas o regidas por normas especiales.
- Instituciones descentralizadas (Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos de Chile y BID. Septiembre de 2005)

Etapas de elaboración del Proyecto de Presupuesto de Chile

Etapas 1:

En abril de cada año anterior se inicia el análisis por parte de funcionarios de instituciones del Sector Público, expertos externos, autoridades de gobierno y miembros del Congreso Nacional. Simultáneamente, el Ministerio de Hacienda evalúa los resultados de programas incluidos en el presupuesto anterior y analizan los indicadores de desempeño de las instituciones públicas. La información levantada define los gastos iniciales además que considera aquellos gastos obligatorios por ley o por contrato, asegurando la continuidad de programas con evaluación satisfactoria.

Etapas 2:

Todas las instituciones del Sector Público desarrollan y presentan al Ministerio de Hacienda propuestas para continuar programas exitosos o creación de nuevos programas, estos programas son postulados en un fondo común concursable. Después de un análisis y discusión técnico realizado por el Ministerio de Hacienda, el Presidente de la República realiza la revisión y define el Proyecto de Presupuesto correspondiente a cada Institución Pública.

Etapas 3:

Hasta el 30 de septiembre, el Ministerio de Hacienda concluye con la elaboración del Proyecto de Presupuestos, el que es firmado y enviado por el Presidente de la República al Congreso Nacional.

Etapas 4:

En los primeros días de octubre, los parlamentarios estudian los presupuestos propuestos por el Poder Ejecutivo de cada una de las instituciones públicas. Para esto se forma una Comisión

Especial Mixta de Presupuestos, formada por 13 senadores y 13 diputados. Esta comisión se divide en 5 subcomisiones, cada una de las cuales analiza los presupuestos de un conjunto de Ministerios.

Etapas 5:

La Comisión Especial Mixta recibe los informes de las subcomisiones correspondientes sobre las propuestas para cada ministerio, las que luego de ser sometidas a votación aportan los datos para el informe final que entrega a la Cámara de Diputados, la que luego despacha el Proyecto al Senado. En caso de existir discrepancias entre los proyectos aprobados por la cámara y el Senado, estos son sometidos a una Comisión Mixta para su resolución.

Etapas 6:

Durante el proceso legislativo se pueden efectuar modificaciones al proyecto original del Ejecutivo, ya sea por indicaciones del Ejecutivo o como resultado de las discusiones legislativas, donde los parlamentarios sólo tienen atribuciones para reducir las obligaciones de gastos propuestas por el Ejecutivo que no están determinadas por leyes permanentes.

Etapas 7:

Hasta el 30 de noviembre, el Congreso despacha el proyecto, tras lo cual el Presidente de la República promulga la Ley de Presupuestos.

Etapas 8:

El 1 de enero del año siguiente entra en vigencia la Ley de Presupuestos, iniciándose así la ejecución de los programas. (Dirección de Presupuestos, Etapas de Elaboración, 2015)

Análisis de los lineamientos y mecanismos para la elaboración y formulación de las proformas presupuestarias en las entidades del sector Público del Ecuador



Gráfico 1. Ciclo presupuestario de Chile.

Fuente: Dirección de Presupuestos. DIPRES, Chile.

La Constitución de la Nación Argentina, establece en su Artículo 75, inciso 8, que corresponde al Congreso Nacional fijar anualmente el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional.

A su vez, la ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los sistemas de Control del Sector Público Nacional, en su artículo 26 determina que el Poder Ejecutivo Nacional presentará el Proyecto de Ley de Presupuesto General a la Cámara de Diputados de la Nación, antes del 15 de septiembre del año anterior para el que registrá.

Según esta ley, el Poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general (artículo 26), y la Oficina Nacional de Presupuesto, órgano rector del sistema presupuestario del Sector Público Nacional, preparará dicho proyecto de ley y fundamentará su contenido (Art. 16 y Art. 17, inciso g).

En lo relativo al tratamiento presupuestario, una vez que el proyecto de Ley de Presupuesto, ya elaborado, ha logrado el acuerdo del gabinete nacional y su aprobación por parte del Poder

Ejecutivo, el Jefe de Gabinete de Ministros debe enviarlo al Congreso para su tratamiento (Inciso 6 del citado artículo 100).

El proceso de estudio y aprobación por parte del Honorable Congreso de la Nación, se inicia a partir de la presentación del proyecto de ley que efectúa el Poder Ejecutivo Nacional. El proyecto ingresa en la Cámara de Diputados en donde se gira a la Comisión de Presupuesto y Hacienda para efectuar su estudio y obtener su dictamen final de aprobación. (Ministerio de Economía, Argentina., 2012)

El Presupuesto Nacional de Argentina está constituido por la Administración Pública Nacional, que está conformado por la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social. (Cogriando, Gisell, 2014)

Ciclo Presupuestario de Argentina.

El ciclo presupuestario en Argentina está integrado por cuatro etapas. El siguiente cuadro resume en forma integral las etapas y subetapas del Ciclo Presupuestario, así como los actores de cada una de ellas:



Gráfico 2. Ciclo presupuestario de Argentina

Fuente: Secretaría de Hacienda, Argentina

La Constitución de la República del Ecuador establece en sus Art. 294 y 295 que cada año se elabora la Proforma Presupuestaria Anual y la Programación Presupuestaria Cuatrianual, que serán remitidas para aprobación a la Asamblea Nacional durante los primeros noventa días de su gestión y en los años siguiente a los sesenta días antes del inicio de cada año fiscal respectivo. Así mismo señala en sus Art. 280 y 283 que la programación, la ejecución del presupuesto general del estado, la inversión y la asignación de recursos se sujetará al Plan Nacional de Desarrollo (Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017). El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece en su Art 5 inciso 1, así como en el Art 100, que todas las etapas del ciclo presupuestario, así como la elaboración de las Proformas Presupuestarias Institucionales deberá conformarse de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, políticas fiscales y directrices presupuestarias.

Rol del Ministerio de Finanzas.

Como ente rector del SINFI (Sistema Nacional de Finanzas Públicas) dictará las directrices y diseños para la elaboración de las proformas presupuestarias institucionales las mismas que serán de cumplimiento obligatorio en todas las entidades del sector público, incluidas las empresas públicas, gobiernos autónomos descentralizados, banca pública y seguridad social.

Rol de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Como ente rector de la inversión pública deberá formular los planes de inversión que serán incluidos en el Presupuesto General del Estado; las entidades públicas que forman parte del PGE, enviarán a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) sus proyectos de inversión para la obtención previa del dictamen de prioridad con el fin de ser incluidos en el Plan Anual y Plurianual de Inversión.

Política Macroeconómica.

El objetivo y finalidad de la política económica es establecer un sistema económico, social, solidario y sostenible, en el cual se prima la vida de los seres humanos y de la naturaleza, así como sostenibilidad macroeconómica fortaleciendo al sector público en sus funciones económicas de planificación, redistribución, regulación y control.

Política Fiscal.

La Constitución de la República en su Artículo 85, dispone que las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos; y, que el Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos; en el Artículo 285 establece que a través de la política fiscal se debe procurar el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos; la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados, así como la generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables. Conforme lo dispuesto en los artículos 283 y 284 y lo previsto en el Programa Macroeconómico del Gobierno, la política fiscal constituye un instrumento para el cambio de modelo para la consolidación de un sistema económico social y solidario, que garantice la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

Regla Fiscal.

El artículo 81 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, de su parte establece que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma

Análisis de los lineamientos y mecanismos para la elaboración y formulación de las proformas presupuestarias en las entidades del sector Público del Ecuador

sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.



Gráfico 3. Ciclo presupuestario de Ecuador

Método.

Análisis comparativo de las Metodologías utilizadas para la elaboración de Proformas Presupuestarias de las entidades del Sector Público.

La hipótesis planteada en el presente trabajo permitirá comprobar que la elaboración de las Proformas Presupuestarias de las Entidades del Sector Público del Ecuador, obedecen a las mejores prácticas de la administración pública y financiera de América Latina.

Es por esto que con el fin de determinar cuáles son las mejores prácticas internacionales para la formulación de presupuestos de instituciones públicas de los países. Se definirá previamente de acuerdo a varios autores el concepto de presupuesto, así como las metodologías aplicadas para la elaboración de los presupuestos públicos.

De acuerdo al autor Cristóbal Del Río en su libro “El presupuesto”, define que un presupuesto es un plan de desarrollo en el que figuran explícitas tanto las previsiones de ingresos como las necesidades de adquisiciones y consumo de recursos materiales y financieros para un determinado periodo de tiempo. Es una previsión de futuro expresada cuantitativamente en términos monetarios. El presupuesto es el elemento central de un sistema de Control Presupuestario. (González, Cristóbal del Río, 1989)

Presupuesto Tradicional

Es una técnica administrativa, que estructura el gasto por partidas presupuestarias, se orienta en determinar y cuantificar el gasto que realizan los gobiernos, más que en la realización de logros. Su fundamento se centra en adquirir bienes y servicios según su naturaleza a través de la asignación de los recursos, y no considera la relación directa que debe existir entre las metas y objetivos que se pretenden alcanzar.

Una de las consideraciones claves de los que aplican la técnica es que trata de consumir toda la asignación por presupuestaria, por ende, aporta a reflejar indicadores altos en niveles de ejecución presupuestaria. Entre sus debilidades se puede mencionar:

Ausencia de elementos de planificación.

La base de la formulación parte de decisiones de incremento, tomando como base lo presupuestado en el año anterior.

No valora las necesidades plurianuales de los gastos. (José Barea, José Antonio Martínez, 2014)

Presupuesto Base Cero

El Presupuesto Base Cero, es un método presupuestario que permite que cada año, la unidad decisoria determine sus necesidades reales presupuestarias argumentando la rentabilidad de su presupuesto, además de que es un proceso que enlaza planificación, presupuesto y evaluación, se realiza periódicamente una reevaluación por programa, partiendo de cero, además permite identificar nuevas actividades eliminando todas aquellas que sean ineficientes.

Entre las ventajas de elaborar Presupuestos Base Cero son las siguientes:

Identifica, evalúa y justifica cada una de las actividades, con niveles mínimos de costes.

Analiza al detalle cada actividad que se va a desarrollar dentro del presupuesto, lo que permite contar con información que ayude a mejorar la toma de decisiones.

Logra una mejor eficiencia de los recursos públicos, ya que responde a las interrogantes, cuánto se debe gastar, por qué se debe gastar, y cuáles son las alternativas mejores.

El presupuesto se convierte en un medio para alcanzar los objetivos.

Presupuesto elaborado de forma participativa por todas las unidades ejecutoras de los gastos.

Sin embargo, entre sus desventajas se puede nombrar:

Dificultad en su implementación.

Implica un alto coste de tiempo y documentos para el análisis, clasificación y priorización de las actividades presupuestadas, lo que conlleva a un alto nivel de burocracia.

Escasa credibilidad del método dado los efectos negativos presentados en países que no alcanzaron su implementación total.

Presupuesto por Programas

Se define como la presentación sistemática de las actividades que realizan los organismos del Gobierno, tomando como base los objetivos y metas propuestos a alcanzar, el costo de ejecución de los programas y proyectos a desarrollar anualmente, responde a las interrogantes qué actividades se pretenden realizar, cuál es el costo de las actividades, cuál es el organismo encargado de realizarla. El punto de partida es el gasto realizado en un año anterior.

Entre sus desventajas se puede nombrar:

Requiere de personal altamente calificado que pueda responder a las tareas y al tiempo que implica implementarlo y ejecutarlo.

Altos niveles de costes.

No existen criterios unificados en cuanto a la conformación de las estructuras programáticas.

Presupuesto por Resultados

El Presupuesto por Resultados según Robison y Last (2009), tiene como objetivo mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público mediante la vinculación del financiamiento de las entidades del sector público a los resultados que obtienen, con el uso sistemático de información sobre el rendimiento. Por su parte Scott (2008) indica que el Presupuesto por Resultados es la relación que existe entre la asignación de fondos con los resultados medibles; es la planificación del gasto

público en función de resultados explícitos a alcanzar, en donde los resultados están relacionados muy estrechamente a las políticas priorizadas.

El Presupuesto por Resultados, determina cómo financiar el gasto público en función del desempeño alcanzado. Su importancia radica en que permite elaborar los presupuestos en función de asignar los recursos a aquellos planes, programas y proyectos más rentables y estratégicos, con el fin de obtener los resultados esperados.

A continuación, se enlista las condiciones necesarias que deben darse en los Gobiernos con el fin de implementar el Presupuesto por Resultados:

1. Organizar el Presupuesto Público en Resultados y Productos.
2. Acoger una perspectiva multianual del presupuesto público.
3. Definir las funciones de producción y los costos de los productos.
4. Establecer sistemas que provean información oportuna y veraz.
5. Implementar evaluaciones e información del desempeño para la asignación.
6. Desarrollar incentivos reales. (Roger Díaz, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Marzo 2012)

Con el fin de evaluar los resultados de las metodologías aplicadas por Chile, Argentina y Ecuador en la elaboración de los presupuestos públicos, se aplicará el Método Comparativo.

Análisis de los lineamientos y mecanismos para la elaboración y formulación de las proformas presupuestarias en las entidades del sector Público del Ecuador

Resultados.

Evaluación de resultados comparativos de las Metodologías utilizadas para la elaboración de Proformas Presupuestarias de las entidades del Sector Público del Ecuador.

Elementos de Comparación	Presupuesto Tradicional	Presupuesto por Programas	Presupuesto Base Cero	Presupuesto por Resultados
Orientación Presupuestaria	En función de lo que el Gobierno compra.	En función de la gestión del Gobierno.	En función de la gestión del Gobierno.	En función de los resultados del desempeño de la gestión del Gobierno.
Vinculación con la Planificación	Ausencia de elementos de planificación.	Existen un alto grado de vínculo entre planificación y presupuesto.	Existe vínculo entre planificación, presupuesto y evaluación.	Forma parte del proceso de planificación, presupuesto y evaluación.
Decisiones iniciales presupuestarias	Parten del año anterior.	El punto de partida es el gasto ejecutado en el año anterior.	Partiendo de cero. Se realizan reevaluaciones anuales de las actividades presupuestadas.	Su punto de partida consiste en considerar como prioridad a aquellos programas y proyectos más rentables del año anterior.
Horizonte Presupuestario	Ciclo anual.	Ciclo anual y plurianual.	Ciclo anual y plurianual.	Adopta una perspectiva multianual del presupuesto público.
Asignación de recursos	Se centra en adquirir bienes y servicios según su naturaleza.	Asigna recursos a los Organismos e Instituciones públicas en función del gasto.	Los recursos son asignados en función de las necesidades reales presupuestarias argumentando la rentabilidad de su presupuesto.	Asigna recursos en función de los objetivos y metas alcanzados por los planes, programas y proyectos.

Cuadro N° 1. Comparativo de técnicas aplicadas en la elaboración de presupuestos.

Finalmente se describirá a continuación de forma comparativa, las evidencias relevantes y la descripción de las metodologías aplicadas por Chile, Argentina y Ecuador en cuanto a se refiere a todo el proceso que implica la formulación presupuestaria.

El cuadro N° 2, muestra una comparación entre las diferentes Técnicas aplicadas por los países en la formulación de presupuestos de instituciones públicas.

Elementos de Comparación	Chile		Argentina		Ecuador	
	Evidencia	Descripción	Evidencia	Descripción	Evidencia	Descripción
Técnica/Metodología de elaboración del Presupuesto	✓	Presupuesto por Resultados.	✓	Presupuesto por Programas, orientado a resultados.	✓	Presupuesto por Resultados.
Naturaleza de Visión	✓	Cuenta con estrategias desarrolladas nacionales-sectoriales, lineamientos de Política del Programa de	✓	Considera el Programa Nacional de Gobierno y el Plan de Inversiones Públicas.	✓	Su visión es proyectada a largo plazo, obligatoriamente centrada en alcanzar los Objetivos del Plan Nacional

Análisis de los lineamientos y mecanismos para la elaboración y formulación de las proformas presupuestarias en las entidades del sector Público del Ecuador

		Gobierno y de la Cuenta Anual del Presidente de la República.				de Desarrollo (2013-2017).
Horizonte Presupuestario	✓	Horizonte presupuestario de corto y mediano plazo: 3 años.	✓	Horizonte presupuestario de largo plazo: 3 a 5 años.	✓	Horizonte presupuestario de largo plazo: 4 años.
Alineación entre Planificación- Presupuesto- Evaluación	✓	Para Chile es vital el proceso articulado que debe existir entre Planificación- Presupuesto y Evaluación. Cuenta con procesos de medición de resultados y sistemas implementado de control y evaluación.	x	Existe una brecha amplia entre la vinculación que debe existir en la Planificación-Presupuesto y Evaluación. Sin embargo cuenta con un alto grado de coordinación entre la Planificación y Presupuestación.	✓	Vincula la Planificación Estratégica y la Planificación Operativa, aplica indicadores de desempeño a través de la implementación de la Gestión de Resultados.
Planificación Plurianual	x	No planifica plurianualmente. El Plan Plurianual es de uso interno (no obligatorio) para las Instituciones Públicas del país. Chile prefiere planificar en ciclos anuales que lleven a resultados concretos y más reales.	✓	Efectúa proyecciones plurianuales macroeconómicas y macrofiscales, que se incluyen para tres años que incluye las proyecciones para las entidades públicas y jurisdicciones.	✓	Es obligatorio por ley programar el presupuesto plurianual de cuatro años para todas las Instituciones Públicas del Estado ecuatoriano. Está compuesto por fases que van desde la estimación de escenarios, así como la articulación con el Plan Nacional del Buen Vivir.
Estimación de Ingresos	✓	Para la estimación de Ingresos se considera la aplicación de la política del Balance Estructural (BE) y Balance Cíclicamente Ajustado (BCAt)	✓	Se realiza a través de la aplicación del Método Directo, donde se estima las variables, los impactos y variaciones económicas que podrían afectar a la base imponible de cada tributo, para posteriormente cuantificar los recursos.	✓	La estimación de ingresos se centra en la aplicación de la Política Fiscal y en los marcos legales existentes, no presenta un método claro definido para el cálculo de los mismos.
Estimación de Gastos	✓	El límite del gasto permitido calculado a través del Balance Estructural. El Gasto Fiscal debe ser límite compatible el superávit estructural del 0,5% del PIB. Además deberán incluirse todos los Gastos por Mandato o Ley y se vigilará la concordancia con las Directrices dictadas por la DIPRES.	✓	Aplica dos procesos. Proceso Ascendente: Comienza cuando las autoridades nacionales aprueban las normas, formularios, instructivos a ser empleados en la elaboración de anteproyectos, y establecen los techos presupuestarios. Proceso Descendente: Está relacionado con la elaboración de los anteproyectos y la mejor toma de decisiones de los directos en cada entidad.	✓	Asegura el cumplimiento de la Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo. Se orienta en la efectividad, oportunidad y equidad en la asignación y uso de los recursos públicos, así como en una gestión por resultados eficaz y eficiente.
Priorización de Gastos	✓	Los gastos son priorizados con el fin de lograr una consolidación fiscal gradual que asegure la solvencia de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo	✓	La priorización del Gasto se centra en cumplir los Objetivos del Milenio, sin embargo las decisiones responden a temas políticos que no permiten orientar bien la asignación de los recursos.	✓	Se priorizan los gastos en función de cumplir las metas de los 12 objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir y los lineamientos de las Estrategias Territoriales

Análisis de los lineamientos y mecanismos para la elaboración y formulación de las proformas presupuestarias en las entidades del sector Público del Ecuador

						Nacionales.
Actores-Proceso Participativo	×	Sistema no articulado completamente, no reconoce las características y particularidades de las entidades públicas.	✓	Sistema articulado y participativo, reconoce las características y particularidades de las jurisdicciones y entidades públicas.	✓	Los actores del proceso se encuentran vinculados, a través de un sistema articulado y participativo en su totalidad desde el inicio al fin del proceso de Formulación de la Proforma Presupuestaria.
Formularios de apoyo al proceso de elaboración del presupuesto	✓	Emplea formularios de apoyo que deben ser presentados obligatoriamente para cumplir con el Proyecto de Ley de Presupuesto.	✓	Aplica formularios de apoyo que deben ser presentados obligatoriamente por las Jurisdicciones y entidades en la elaboración de sus presupuestos.	×	Los formularios no se encuentran estandarizados, los presupuestos son presentados por cada entidad sin homogeneidad.
Aplicación de Sistemas y herramientas informáticas de soporte	✓	Se apoya para la formulación presupuestaria en el SIAP (Sistema Integrado de Administración Pública) a cargo de la DIPRES.	✓	La información es remitida a través del sistema (Esidif-FOP) a cargo de la Oficina Nacional de Presupuesto de Argentina.	✓	La información es remitida por medio del Esigef del Ministerio de Finanzas y del SIPeIP de la SENPLADES.

Cuadro N° 2. Análisis comparativo de metodologías aplicadas en la formulación de proformas presupuestarias. (Chile-Argentina-Ecuador).

Fuente: DIPRES (Chile), Oficina Nacional de Presupuestos (Argentina), Ministerio de Finanzas y SENPLADES (Ecuador).

Conclusiones.

Los lineamientos empleados por el Ministerio de Finanzas y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), para la elaboración de las Proformas Presupuestarias de las Entidades del Sector Público del Ecuador, si obedecen a las mejores prácticas de la administración pública y financiera de América Latina.

Ecuador aplica la técnica metodológica para la elaboración de presupuestos conocida como “Presupuestos por Resultados” además que incorpora la “Gestión por Resultados” con el fin de disminuir la rigidez en la elaboración de los presupuestos, facilitando el proceso de negociación presupuestario entre los distintos actores que lo conforman, evitando los recortes de los presupuestos

institucionales, adoptando una visión amplia y de largo plazo, y permitiendo la mejor toma de decisiones en la rendición de cuentas.

Al analizar el proceso de elaboración de los Presupuestos públicos de Chile, se determina que el mismo aplica la técnica “Presupuesto por Resultados”, su horizonte presupuestario es de mediano plazo (3 años), la Programación presupuestaria Plurianual no es obligatoria para sus Instituciones Públicas, dado que la herramienta elemental es el Presupuesto Anual, alinea los procesos de planificación, presupuesto y evaluación, estima los ingresos a través de la aplicación de la Metodología del Balance Estructural o Balance Cíclicamente Ajustado y los gastos deben ser proyectados considerando que el Gasto Fiscal deba ser compatible con el superávit estructural del 0,5% del PIB, guardando coherencia entre ingresos y gastos. Emplea formularios de apoyo y soporte al proceso de formulación presupuestaria, además de que cuenta con herramientas tecnológicas para facilitar el ingreso de información a las Instituciones Públicas. Chile es considerado un gran referente a nivel mundial debido a su sofisticado proceso en materia de elaboración de presupuestos públicos y sus altos niveles de evaluación, control y transparencia social.

Argentina, formula sus presupuestos en base a la técnica del “Presupuesto por Programas”, su horizonte presupuestario es de largo plazo de 3 a 5 años, proyecta Plurianualmente, presenta brechas entre la vinculación que debe existir entre la planificación, el presupuesto y la evaluación; sin embargo, el presupuesto y la planificación se encuentran altamente articulados, en cuanto a la estimación de ingresos lo realizan a través del método directo en donde se calculan los recursos considerando todas las variables que podrían afectar en la recaudación de los tributos, la estimación de los Gastos es estimada de acuerdo a dos procesos ascendente en donde se determina los

formularios, lineamientos, techos presupuestarios y descendente que constituye en sí la elaboración del anteproyecto de presupuesto en las entidades públicas y jurisdicciones, además que se soporta en la aplicación de formularios obligatorios de ingreso y de sistemas informáticos para la carga de información presupuestaria.

En cuanto a los niveles de ejecución presupuestaria que han mantenido estos países en promedio desde el año 2012 al 2014, se observa que Chile cuenta con un 98%, Argentina 95% y Ecuador un 94%, es necesario destacar que en Ecuador la tendencia histórica de ejecución presupuestaria ha ido incrementando año a año, debido en su gran parte a la especialización y el mejoramiento en los modelos, procesos y diseños de formulación presupuestaria que el Ministerio de Finanzas en conjunto con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo han venido incorporando.

Recomendaciones.

Fortalecer y mejorar los mecanismos, las metodologías y los lineamientos en toda la etapa del desarrollo y formulación de Proformas Presupuestarias de las entidades del sector público del Ecuador.

Priorizar los planes, programas y proyectos en función de las necesidades reales y del cumplimiento de los objetivos, indicadores y metas planteados por las Instituciones en el inicio de su Planificación Estratégica.

El Ministerio de Finanzas y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo debe considerar lo siguiente:

Establecer metodologías, métodos y técnicas de uso obligatorio que permitan estimar los ingresos y gastos,

Se deben reevaluar e implementar métodos que faciliten la proyección de los ingresos y gastos, para que el proceso sea netamente objetivo y cuantitativo.

Se debe normar los plazos de entrega de los presupuestos en todas las instituciones públicas, la formulación presupuestaria debe ser adoptada como una cultura de presupuestación, así controlarán eficientemente los tiempos y reducirán las brechas en los plazos de entrega.

Deben estandarizar los Formularios de soporte para el cálculo en la estimación de ingresos y gastos, así como implementar y homogeneizar otros formularios que permitan determinar los gastos mayoritarios como lo son los Gastos de Personal, Bienes y Servicios de Consumo, etc.

Los formularios que vinculan los Programas Presupuestarios con la Planificación Institucional deben mantener el mismo formato en todas las instituciones públicas.

La transparencia presupuestaria se refiere a la disponibilidad pública que un país tiene para contar con información completa, precisa y útil sobre las actividades que realiza un Gobierno, los habitantes del Ecuador tienen derecho de saber lo que el gobierno ejecuta con su dinero. Ecuador aún no implementa la carga de los presupuestos de todas las Instituciones Públicas en la página Web de la Dirección de Presupuestos como lo ha hecho Chile, dicha práctica sin duda alguna traería consigo beneficios en cuanto a transparencia y responsabilidad social que el Gobierno, mejorando la rendición de cuentas y disminuyendo los niveles de corrupción.

Bibliografía.

Asamblea Nacional. (20 de 2010 de Octubre). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Quito, Ecuador.

Cabello Jorge Rodríguez, G. S. (2013). Planificación y presupuesto como herramientas de política pública. Obtenido de <http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/324/Paper.pdf>

Cogriando, Gisell. (2014). Claves para entender el Presupuesto de la Administración Nacional. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

DIPRES, C. (s.f.). ¿En qué consiste la regla del Balance Estructural? Obtenido de <http://www.minhda.cl/preguntas-frecuentes/deberes-y-funciones/en-que-consiste-la-regla-del-balance.html>

Dirección de Presupuestos, C. (Junio de 2015). Etapas de Elaboración. Obtenido de <http://www.hacienda.cl/especiales/presupuesto/etapas-de-elaboracion.html>

Dirección de Presupuestos, C. (Junio de 2015). Indicador del balance cíclicamente ajustado. Metodología y resultados. Obtenido de <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-16156.html>

Dirección de Presupuestos, Chile. (2012-2013-2014.). Informes de Ejecución Presupuestaria. Obtenido de <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-15490.html>

Dirección de Presupuestos, Chile. (2014). Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2015. Santiago de Chile: Lom Ediciones.

Dirección de Presupuestos, Chile. (2014). Presupuestos Históricos. Obtenido de <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-2129.html>

Dirección de Presupuestos, Chile. (2015). Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016.

Dirección de Presupuestos, Chile. (29 de Mayo de 2015). Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.

Dirección General de Presupuesto Público. (2013). ¿Qué es el Presupuesto por Resultados?. Perú.

González, Cristóbal del Río. (1989). El presupuesto, tradicional, áreas y niveles de responsabilidad, programas y actividades, base cero, ejercicios prácticos. México: ECASA.

José Antonio Martínez, Ma. Dolores García M. (2013). Presupuesto Base Cero: una herramienta para la mejora de las finanzas públicas.

José Barea, José Antonio Martínez. (2014). Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero.

Lorena Lara, Ximena Valenzuela, Cristian Órrego, Nicolás Neli. (2011). Proceso de Formulación Presupuestaria Experiencia de Chile. Santiago de Chile., Chile.

Maximiliano Acevedo O., J. C. (2014). Regla de Política Fiscal en Chile: Balance Cíclicamente Ajustado. Avances y desafíos. Revista Internacional de Presupuesto Público. ASIP., 11-58.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2015). Presupuesto Resumen 2015. Argentina.

Análisis de los lineamientos y mecanismos para la elaboración y formulación de las proformas presupuestarias en las entidades del sector Público del Ecuador

Ministerio de Economía, Argentina. (2012). El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República de Argentina. Obtenido de http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf

Ministerio de Finanzas, Ecuador. (Mayo de 2015). Directrices para la elaboración de la Proforma del Presupuesto General del Estado 2015 y la Programación Presupuestaria Cuatrianual 2015-2018. Obtenido de Ministerio de Finanzas: <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/06/DIRECTRICES-PARA-PROFORMA-PRESUPUESTARIA-2015-Y-PROGRAMACION-CUATRIANUAL-2015-2018.pdf>

Ministerio de Finanzas. (2014). Boletín de Ejecución Presupuestaria Octubre - Diciembre 2014 . Ecuador.

Ministerio de Finanzas. . (Febrero de 2015). Clasificador presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector Público. . Obtenido de <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/06/Clasificador-Presupuestario-de-Ingresos-y-Gastos-del-Sector-P%C3%BAblico-Actualizado-al-12-junio-2014.pdf>

Ministerio de Finanzas. (2014). Informe de Ejecución Presupuestaria. Ejercicio Fiscal 2014. Quito, Ecuador. .

Ministerio de Finanzas. (31 de Octubre de 2015). Boletín de prensa No. 22. Proforma Presupuestaria 2016 esde de 29.835 millones de dólares. Quito: Ecuador.

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos de Chile y BID. (Septiembre de 2005). El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización. Obtenido de http://www.dipres.gob.cl/594/articles-22542_doc_pdf.pdf

Oficina Nacional de Presupuesto, Argentina. (s.f.). Ciclo presupuestario argentino a nive nacional. Buenos Aires, Argentina.

Proceso de Formulación Presupuestaria Experiencia de Chile. (s.f.).

Roger Díaz, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (Marzo 2012). Sistemas de costos, presupuesto por resultados y Sistemas Integrados de Administración Financiera Aportes y desafíos para incrementar el impacto del gasto público en el bienestar de los ciudadanos. New York.

Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto. (Abril de 2014). Manual de formulación presupuestaria de la Administración Pública Nacional 2015-2017. Formularios e Instructivos. Argentina.

Secretaría de Hacienda. Oficina Nacional de Presupuesto. (2012-2013-2014). Ejecución Presupuestaria. Obtenido de <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/#>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Ecuador. (Mayo de 2015). Lineamientos y Directrices de Planificación Institucional y del Plan Anual y Plurianual de Inversión 2016-2019. Obtenido de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/Lineamientos-y-Directrices-Proforma-2016.pdf>

Subsecretaría de Presupuesto, Ministerio de Finanzas. (2014). Justificativo Proforma Presupuesto General del Estado 2015. Ecuador.

Universidad Nacional de Río Cuarto. Facultad de Ciencias Económicas Administración y Contabilidad. (s.f.). En Administración y Contabilidad Pública (págs. 177-315). Córdoba, Argentina.

Análisis de los lineamientos y mecanismos para la elaboración y formulación de las proformas presupuestarias en las entidades del sector Público del Ecuador

Válgaz., Boanerges Calderón Flores de. (2010). Diagnóstico de la técnica presupuestaria aplicada en el Ecuador y propuesta de mejora. Tesis de Maestría Internacional en Hacienda Pública y Administración Financiera. Escuela de Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales, Universidad Nacional de Educación a Distancia. España.