

## CICLO Y PROCESO PRESUPUESTARIO

Dr. OSCAR GANDARILLAS V.  
Asesor OPEX de Naciones Unidas  
en Presupuesto.

### 1. — ANTECEDENTES.

Desde el momento en que el presupuesto deja de constituir un simple documento contable o un registro de ingresos y gastos aislado y se convierte en un instrumento de realización de los planes y programas de desarrollo, su influencia se proyecta a un período bastante largo que sobrepasa con mucho el tiempo de su ejecución.

En efecto, el presupuesto moderno al constituir una parte del complejo proceso de la planificación se inicia en la etapa de su elaboración, un año antes del período en el que debe regir, luego viene su ejecución y otras etapas concomitantes y finalmente se tiene un período suplementario o complementario que abarca algunos meses. Por otra parte, se tienen los efectos del presupuesto como instrumento de política fiscal y política económica.

## 2.—CICLO PRESUPUESTARIO.

El ciclo presupuestario comprende el tiempo que transcurre desde las primeras fases de la preparación del presupuesto hasta su liquidación. Este lapso abarca 27 meses divididos en 3 períodos, según el detalle que se especifica a continuación.

**Primer Período.**—Dura un año y comprende las fases: a) programación, b) elaboración del proyecto, c) discusión y aprobación, y d) promulgación de la Ley del presupuesto.

**Segundo Período.**—También abarca un año, que generalmente coincide con el año calendario y comprende las fases de: a) ejecución presupuestaria, b) control y, c) evaluación de resultados. Este período concluye con la clausura del ejercicio fiscal.

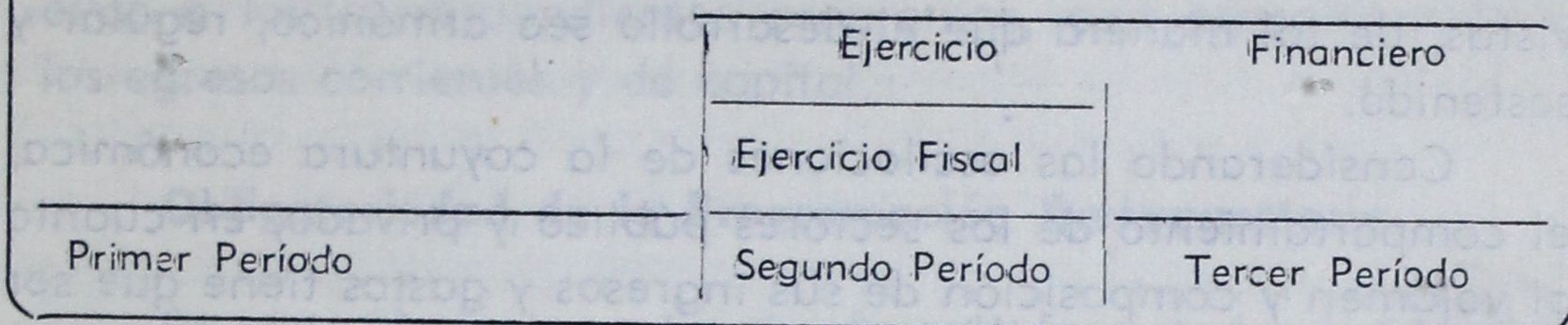
**Tercer Período.**—Generalmente tiene una duración que comprende los tres primeros meses del tercer año. Este período se denomina complementario o suplementario y está destinado a cancelar las obligaciones legalmente contraídas hasta el 31 de diciembre del año anterior y que no pudieran ser atendidas, por demora de trámite o falta de provisión oportuna de recursos. En consecuencia, en el período complementario se pagan las obligaciones devengadas durante el ejercicio fiscal con los ingresos correspondientes al mismo año. Este período termina con la liquidación del presupuesto.

El ejercicio fiscal corresponde al año durante el cual se ejecuta el presupuesto, que en Latinoamérica empieza el 1º de enero y concluye el 31 de diciembre.

El ejercicio financiero, añade al ejercicio fiscal los tres meses del período complementario, de manera que en conjunto abarca 15 meses.

El siguiente diagrama muestra los distintos períodos del ciclo presupuestario.

## CICLO PRESUPUESTARIO



12 meses	12 meses	3 meses
Programación	Ejecución	Período
Elaboración	Control	Complementario
Discusión y aprobación	Evaluación	Liquidación
Promulgación		

### 3.—PROCESO PRESUPUESTARIO.

El proceso presupuestario comprende las distintas fases o actividades que se realizan desde la preparación del proyecto hasta la liquidación de todos los movimientos de ingresos y gastos del presupuesto.

Las principales fases del proceso presupuestario son: programación, elaboración, discusión y aprobación, ejecución, control, evaluación de resultados, clausura y liquidación. Veamos en que consiste cada una de ellas.

#### A) Programación Presupuestaria.

El proceso del presupuesto por programas a diferencia del tradicional, comienza con la etapa de la programación, que tiene por finalidad procurar que el Presupuesto del Gobierno, refleje las metas de mediano y largo plazos, establecidos en los planes de desarrollo económico y social.

En otros términos, la programación presupuestaria, consiste en establecer una coordinación permanente, de carácter estructural y funcional, entre los mecanismos de planificación y presu-

puesto, para conseguir que el gasto público, en combinación con el gasto privado, permita el crecimiento de la economía en conjunto y de cada uno de sus sectores, de acuerdo a las tasas previstas, de tal manera que el desarrollo sea armónico, regular y sostenido.

Considerando las oscilaciones de la coyuntura económica, el comportamiento de los sectores público y privado, en cuanto al volumen y composición de sus ingresos y gastos tiene que ser de carácter complementario, eliminando las contradicciones que sólo servirían para agudizar las presiones inflacionarias o deflacionarias de la economía. La programación presupuestaria tiene por finalidad trazar las directrices principales, para que dentro de ese marco, se determine y establezca el monto y la composición de los ingresos y gastos del Gobierno.

La programación presupuestaria se realiza en dos niveles: global y sectorial.

### **Programación Global.**

La técnica de la planificación global del desarrollo, de acuerdo a las metas seleccionadas determina el volumen del gasto público necesario, para el largo y mediano plazos. La programación global del gasto público en base a los datos de la planificación global, proyecta el gasto público para algunos años y con especial cuidado y acuciosidad para el siguiente ejercicio, dividiendo el total de egresos, entre gastos corrientes y de capital. En esta forma se llega a determinar tanto el esfuerzo de investigación del Gobierno como el total de los gastos de operación, datos muy importantes en los países que se encuentran en vías de desarrollo.

### **Programación sectorial.**

Una vez que se conoce el monto proyectado de los egresos corrientes y de capital, la programación sectorial del gasto público, distribuye esos montos entre las distintas funciones y programas del presupuesto.

La programación sectorial del gasto público permite averiguar cuánto se destinará a los servicios generales o administrativos, a los sociales, comunales y económicos y en cada uno de ellos a los correspondientes programas, con especificación de los egresos corrientes y de capital.

### **Obligatoriedad de la Programación Presupuestaria.**

En vista de la importancia de esta fase, todos los Ministerios y organismos del sector público, están obligados a elaborar sus anteproyectos para el siguiente ejercicio fiscal, en base a los principios de programación presupuestaria establecidos por la Comisión Técnica de Presupuesto o algún organismo equivalente y determinando metas anuales en función de los planes de desarrollo.

### **Selección de Programas Presupuestarios.**

La Comisión de Presupuesto, selecciona anualmente los programas que deben incorporarse en el Presupuesto del Gobierno, previo estudio e informe conjunto de la Junta de Planificación y la Dirección de Presupuesto, con la participación de los respectivos organismos ejecutores, sobre las prioridades y la factibilidad financiera, técnica y administrativa de los programas.

### **Análisis de ingresos y egresos para la Programación.**

Para la programación del presupuesto, entre otros elementos, se analizan las cuentas consolidadas de los ingresos y egresos del sector público correspondientes a los tres últimos años y las proyecciones de los planes de desarrollo, cuantificando los gastos corrientes y las inversiones.

### **Determinación de la coyuntura económica.**

Fundamental importancia tiene para la labor de programación presupuestaria, analizar y reconocer la coyuntura eco-

nómica o sea el período dentro del cual ha de regir un presupuesto. Para programar un presupuesto interesa saber si la economía está atravesando un período de expansión o de depresión, si existen presiones inflacionarias o deflacionarias, si la producción se realiza con altos niveles de ocupación y estabilidad de precios, etc. Estos datos sirven para orientar la programación de un presupuesto, procurando equilibrar el financiamiento de los ingresos y gastos o proponiendo presupuestos deliberadamente desequilibrados, para contrarrestar las fluctuaciones de los ciclos económicos.

### **Aprobación de límites de egresos para el Proyecto de Presupuesto.**

En base a las primeras estimaciones de egresos para el siguiente año realizadas por los Ministerios y dependencias, y otros antecedentes que estima necesarios, la Comisión de Presupuesto, efectúa un cálculo preliminar de ingresos para el próximo ejercicio y una estimación provisional de los egresos que a su juicio, puedan autorizarse para cada Ministerio u otro organismo y los someterá a conocimiento del Presidente de la República, quien señalará los límites de egresos para el siguiente ejercicio fiscal. En esta forma queda concluida la programación presupuestaria.

### **B) Elaboración del Proyecto de Presupuesto.**

La formulación del proyecto de presupuesto se inicia con la notificación a los Ministerios y dependencias, de los límites o cuotas de gasto señaladas por el Presidente de la República y comprende tres etapas:

#### **i) Solicitudes de gastos.**

Los Ministerios y organismos del sector público elaboran sus solicitudes de gastos para el próximo ejercicio fiscal, utilizando los formularios enviados por la Dirección de Presupues-

to y siguiendo las instrucciones impartidas por la Comisión Técnica de Presupuesto, dentro de los límites de egresos aprobados.

Las solicitudes de gastos, deben ser elaborados por los organismos sectoriales de programación, que en cada Ministerio constituye un Comité Funcional, presidido por el Ministro e integrado por el Subsecretario, el Director de Programación, los directores técnicos y los representantes de los organismos de planificación y presupuesto. En esta forma, las solicitudes de gastos consultan los distintos puntos de vista y las necesidades de cada uno de los programas.

Terminada la elaboración de las solicitudes de egresos, cada Ministerio o dependencia lo envía hasta una fecha fija a la Dirección de Presupuesto, con las justificaciones del caso.

Si algún organismo no presenta oportunamente su solicitud, la Dirección de Presupuesto prepara por su cuenta.

#### ii) **Anteproyecto.**

La Comisión Técnica de Presupuesto a través de la Dirección del Ramo y con participación de los organismos ejecutivos, estudia, revisa y ajusta los egresos de las solicitudes con los ingresos calculados para el próximo año, a fin de elevar a consideración del Presidente de la República un Anteproyecto de Presupuesto, acompañado de un informe relativo a la situación fiscal y a las perspectivas de las finanzas públicas. A tiempo de preparar el anteproyecto, se cuida de la aplicación de todos los requisitos de forma y fondo de la técnica del Presupuesto por Programas.

#### iii) **Proyecto Definitivo.**

Cuando el Presidente de la República recibe el anteproyecto elaborado por la Comisión Técnica de Presupuesto, lo revisa y con las modificaciones que considere necesarias, queda aprobado el Proyecto de Presupuesto, que acompañado de un mensaje lo remite al Congreso Nacional.

El proyecto de presupuesto, cuando es preparado siguiendo la norma de la técnica programática, contiene la información necesaria para su estudio y aprobación, incluyendo a ese fin datos referenciales de ingresos y gastos de los 3 últimos años para que los Representantes puedan establecer comparaciones sobre el monto, la composición y evolución de los mismos.

### C) **Discusión y Aprobación del Presupuesto.**

El Proyecto de presupuesto debe ser estudiado, discutido y aprobado por el Congreso dentro de un plazo fijo, siguiendo las normas Constitucionales establecidas en cada país.

El Presidente del Congreso envía el proyecto a la Comisión Interna de Presupuesto o Finanzas para que estudie y elabore un informe, recibiendo sugerencias a ese fin en un plazo breve de 10 días.

La Comisión Interna del Legislativo durante el estudio del proyecto de Presupuesto debe efectuar sesiones conjuntas de trabajo con los miembros de la Comisión Técnica de Presupuesto o sus representantes, para discutir los aspectos en que hayan discrepancias.

Concluido el estudio del proyecto, la Comisión Interna eleva su informe al Congreso, anotando las discrepancias que no hubiesen sido resueltas.

El Congreso Pleno, generalmente en un solo debate, y dentro de un plazo improrrogable, discute el informe de su Comisión Interna y vota el Presupuesto por capítulos o programas, cuyos detalles o partidas quedan aprobados por este hecho. Si por cualquier causa no fuere aprobado el Presupuesto por el Congreso en el plazo previsto, entra en vigencia el Proyecto enviado por el Ejecutivo.

Generalmente, la legislación de los distintos países establece que el Congreso no podrá expedir leyes que deroguen o modifiquen las que establecen ingresos consignados en el Presupuesto vigente, sino a condición de que al mismo tiempo establezca nuevas rentas o aumente las existentes para sustituir las



que trata de modificar o derogar; y en ningún caso, podrá aprobar ley alguna que desequilibre el Presupuesto con nuevos egresos.

Cuando el Congreso discute proyectos de ley que aumenten gastos o crean o aumenten impuestos, oirá el Ministro encargado de las finanzas.

En cuanto a las relaciones de las Funciones o Poderes Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria, existen dos corrientes. A veces, la Constitución confiere al Legislativo facultades tan amplias que prácticamente puede modificar substancialmente el proyecto de presupuesto y hasta llega a rechazarlo en algunos casos. Un Legislativo que actúa en esta forma, naturalmente que vulnera y limita seriamente las funciones del Ejecutivo, que al verse privado de la iniciativa en materia tributaria y del derecho de veto para objetar las decisiones del Congreso, prácticamente carece del instrumento fundamental de la administración que es el presupuesto.

Otra tesis sostiene que el Ejecutivo debe tener capacidad e influencia suficiente para conformar y ejecutar un presupuesto que consulte las necesidades del país, de manera que la labor administrativa esté respaldada por un presupuesto por programas elaborado en función de los objetivos y metas de un plan nacional y que no haya sido deformado por la influencia de intereses locales en el Legislativo. Esta corriente sostiene que el Ejecutivo debe tener suficiente autoridad e influencia en materia de presupuesto, sin contrariar el sano principio del equilibrio de poderes.

#### **D. — Ejecución del Presupuesto.**

La Ley Orgánica respectiva, en los países latinoamericanos dispone que el Presupuesto se ejecute en el ejercicio fiscal que comprende del 1º de enero al 31 de diciembre. Trámites adicionales de obligaciones contraídas antes del 31 de diciembre se puede realizar en el período complementario, que comprende los 3 primeros meses del siguiente año. En esta forma, agre-

gando el ejercicio fiscal el período complementario se tiene el ejercicio financiero que en total abarca 15 meses.

No existe un procedimiento único para la ejecución presupuestaria; cada país de acuerdo a sus necesidades y sobre todo a la disponibilidad de ingresos, adopta diferentes sistemas de ejecución. Sin embargo, el uso cada vez más generalizado del presupuesto por programas, impone la obligación de uniformar los sistemas de ejecución en aspectos principales aún cuando subsisten características propias a cada país, en los detalles.

Con esta aclaración, se indican algunos pasos de carácter general que podrían servir para establecer un sistema de ejecución del presupuesto por programas y que en alguna medida se viene aplicando en la República del Ecuador, con relativo éxito.

### 1) **Plan de Gastos y Calendario de Actividades e Inversiones.**

Promulgado el presupuesto, los Ministerios y otros organismos presentan a la Dirección de Presupuesto, hasta el 30 de noviembre un Plan de Gastos y un Calendario de Actividades e Inversiones, detallados por trimestres, de acuerdo a las necesidades de ejecución de los programas durante el próximo año fiscal.

### 2) **Plan Financiero Anual.**

La Dirección de Presupuesto estudia el Plan de Gastos y el Calendario de Actividades e Inversiones y en función de los ingresos proyectados efectúa los ajustes del caso. Sobre esta base la Comisión Técnica de Presupuesto hasta el 31 de diciembre aprueba un Plan Financiero Anual para el siguiente ejercicio, señalando límites trimestrales de egresos para cada programa, que serán revisados y reajustados periódicamente.

### 3) **Política de Autorización de Cupos de Gastos.**

Corresponde a la Comisión Técnica de Presupuesto u otros organismos equivalentes fijar la política de concesión de cupos

de egresos que aplicará la Dirección General de Presupuesto, en base a la información que proporciona esta última sobre la situación de la caja fiscal.

#### 4) **Concesión de Cupos Mensuales de Egresos.**

De acuerdo con la política de la Comisión de Presupuesto y el Plan Financiero Anual, la Dirección de Presupuesto concede cupos mensuales de egresos para cada uno de los programas presupuestarios teniendo en cuenta las disponibilidades del Tesoro. Para este fin los gastos se clasifican en el siguiente orden de preferencia: gastos de retención automática, gastos fijos, gastos necesarios y gastos diferibles. Las inversiones se autorizan caso por caso, previa justificación de su prioridad.

#### 5) **Solicitud de Fondos.**

En base a la concesión periódica de cupos que puede realizarse por oficio aislado o mediante cuadros de todas las partidas de los programas, el Ministerio respectivo, utilizando formularios especiales presenta la solicitud de fondos de acuerdo a sus necesidades.

#### 6) **Acuerdos de Transferencia de Fondos.**

Concedidos los cupos de gastos por programas, se tramitan las Solicitudes de Fondos con cargo a la partida presupuestaria en la Contraloría, organismo que previo cumplimiento de requisitos legales expide el correspondiente Acuerdo de Transferencia de Fondos y lo envía al Tesoro de la Nación, debiendo remitir copias a la Dirección de Presupuesto y a la dependencia interesada.

#### 7) **Ordenes de Pago.**

La Tesorería, de acuerdo a la política establecida por la Comisión Técnica de Presupuestos, y previo estudio de los acuerdos de transferencia, dicta las respectivas órdenes de pago para

que el Banco Central acredite los fondos en las cuentas de los correspondientes pagadores.

El detalle diario de las órdenes de pago se envía a la Contraloría para fines de auditoría y para el examen y juzgamiento de cuentas y a la Dirección de Presupuesto para los registros estadísticos del caso.

El trámite de pago de los cupos de gastos, varía según se trate de:

- a) Gastos diferibles, que dan lugar a Acuerdo de Transferencia ordinarios;
- b) Gastos fijos como sueldos, jornales, rancho, etc., dan lugar a Acuerdos de Transferencia Espontáneos; y,
- c) Egresos sujetos al régimen de retención automática como la deuda pública, sueldos del personal del servicio exterior.

Además, se tiene el caso de autorización de Fondos Anticipados, en caso de urgencia inaplazable y cuando no existen partidas específicas ni saldos presupuestarios disponibles.

#### 8) **Efectivación del pago.**

Finalmente, se gira el cheque por la dependencia y se contabiliza en el Banco Central para el cobro del mismo.

#### **Traspasos de Créditos.**

El régimen de traspasos de crédito está sujeto en cada país a normas especiales, que tienen por finalidad evitar movimientos indiscriminados de partidas, cuidando de que los traspasos se realicen únicamente en casos justificados, previa comprobación del cumplimiento de una serie de requisitos.

Una síntesis de las normas contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto en el Ecuador sobre esta materia, destaca los siguientes aspectos:

Los traspasos de créditos se refieren a los movimientos de egresos entre partidas o programas, durante la ejecución presu-

puentaria y sin afectar los ingresos. Para la autorización de traspasos de créditos, es indispensable justificar previamente la necesidad de incrementar las asignaciones de una o más partidas y la disponibilidad de recursos sobrantes en las partidas a reducirse demostrando la urgencia de realizar tales traspasos, a fin de facilitar el cumplimiento de las metas del respectivo programa.

### **Prohibición de traspasos en el Primer Trimestre.**

Queda prohibido realizar traspasos de créditos en el Presupuesto durante el primer trimestre del ejercicio fiscal, salvo el caso de partidas globales que no hubieran sido distribuidas en el Presupuesto y que se destinen a satisfacer necesidades inmediatas.

Los traspasos pueden realizarse entre partidas de un mismo programa o entre programas.

### **Traspasos de crédito dentro de un programa.**

Los funcionarios superiores de los Ministerios u otros organismos pueden solicitar a la Dirección de Presupuesto traspasos de créditos entre partidas de un mismo programa, excepto para incrementar gastos utilizando egresos de capital.

La Dirección de Presupuesto, previa justificación de antecedentes autoriza mediante resolución los traspasos de créditos entre partidas de un mismo programa, comunicando este hecho a la Contraloría.

### **Traspasos de créditos entre varios programas.**

El Presidente de la República, autoriza mediante Decreto los traspasos de créditos entre partidas de diferentes programas, previo dictamen favorable de la Comisión Técnica de Presupuesto e informe de la Contraloría.

## **Prohibición de incrementar asignaciones de sueldos.**

Las asignaciones globales de sueldos no podrán ser incrementadas sobre las cifras que constan en la Ley de Presupuesto, ni con ellas se podrá efectuar traspasos de créditos entre programas.

La proyección anual de las reformas introducidas en los detalles distributivos de sueldos de un mismo programa, durante la ejecución presupuestaria, de ninguna manera podrá sobrepasar el monto anual constante en la Ley de Presupuesto.

## **Aumentos y Reducciones de Créditos.**

En algunas oportunidades una vez aprobado y en ejecución el Presupuesto, sucede que se presentan nuevas necesidades de gastos que no pueden ser satisfechos con las asignaciones previstas ni mediante los traspasos de créditos. En esos casos se procede a realizar aumentos de créditos, afectando o modificando tanto los egresos como los ingresos.

Para que se efectúen aumentos de créditos es indispensable el cumplimiento de las siguientes condiciones:

a) Que existan saldos sobrantes de caja no utilizados, total o parcialmente, correspondientes al ejercicio financiero anterior y que pueden utilizarse para continuar la ejecución de obras públicas o para satisfacer otros egresos de desarrollo previamente programados;

b) Que tales sobrantes provengan de obras concluidas y puedan utilizarse para iniciar nuevos programas de desarrollo;

c) Que las necesidades a satisfacer sean de carácter urgente, que no hayan podido preverse, y que se establezcan nuevas fuentes de ingresos o se compruebe la posibilidad de obtener mayores recaudaciones que las previstas; y,

d) Que no exista posibilidad de cubrir las mencionadas necesidades con la utilización de las partidas de imprevistos,

ni mediante trasposos de créditos, y que se determine la fuente de financiamiento adecuada.

Cuando los ingresos efectivos del presupuesto durante su ejecución resulten visiblemente menores que los previstos, se podrán efectuar reducciones de créditos, modificando los egresos y los ingresos, a fin de mantener el equilibrio presupuestario.

### **Trámite para autorizar aumentos y reducciones de créditos.**

El Presidente de la República, previo dictamen favorable de la Comisión Técnica de Presupuesto e informe de la Contraloría, autoriza los aumentos o reducciones de créditos mediante la expedición del correspondiente decreto ejecutivo.

### **E. — Control Presupuestario.**

En la técnica del presupuesto por programas, es conveniente distinguir el control financiero del control de ejecución de los programas.

En cuanto al control financiero se recomienda que las labores de pre-auditoría deben realizarse al nivel de las unidades ejecutoras de los programas y las de post-auditoría al nivel de la Contraloría General de la República.

Sin perjuicio de las atribuciones legales de la Contraloría, la Dirección General de Presupuesto controlará la ejecución de programas, con el propósito de verificar el cumplimiento de las metas previstas.

Para los fines de ejecución, control y evaluación presupuestaria y para evitar la duplicación de la contabilidad como sucede en algunos países, se recomienda implantar un sistema integrado de contabilidad de acuerdo al siguiente esquema. Los organismos encargados de ejecutar el presupuesto llevarían una contabilidad de cada programa siguiendo el detalle de las partidas por objeto del gasto, que permita determinar en cualquier

momento el estado de ejecución de los programas y conocer el movimiento financiero correspondiente; la Dirección de Presupuesto llevaría solamente un registro contable resumido por programas, el Tesoro Nacional podría llevar una contabilidad de caja por fondos y la Contraloría consolidaría todo el movimiento contable del país, para fines de post-auditoría.

#### **F. — Evaluación de Resultados.**

Una de las etapas más útiles dentro de la técnica del presupuesto por programas, es la que corresponde a la evaluación de los resultados de la ejecución de los programas presupuestarios. Sin embargo, se ha progresado poco en la mayoría de nuestros países en este aspecto, debido, principalmente, a la falta de adecuadas unidades de medida, a la imperfección de los sistemas contables y a la ausencia de información financiera y de los avances físicos en la ejecución de los programas, situación que en conjunto empeora debido a los débiles mecanismos de coordinación entre la Dirección de Presupuesto, la Junta de Planificación y los organismos ejecutores.

#### **Objetivos.**

Entre los principales objetivos de la evaluación presupuestaria se puede incluir:

- a) Medir y comparar las actividades e inversiones que los organismos del Gobierno realizan con las metas previstas en los programas presupuestarios;
- b) Comparar los costos consignados en los programas con los costos reales de ejecución, para que en base a esa experiencia se mejore la elaboración de los presupuestos de los siguientes ejercicios, procurando la óptima utilización de los recursos;
- c) Correlacionar, revisar y ajustar, periódicamente las estimaciones de los ingresos y egresos, para proporcionar elementos de juicio a la Comisión Técnica de Presupuesto a fin de que adopte oportunamente las medidas de Política Fiscal.



d) Facilitar información para orientar la política de concesión de cupos de gastos variables y la autorización para las inversiones; y,

e) Elaborar informes periódicos de evaluación de los programas, sugiriendo la adopción de medidas oportunas para corregir las desviaciones que se observen en la ejecución de las mismas.

### **Clases de Evaluación.**

Se pueden distinguir tres tipos de evaluación en la ejecución de programas presupuestarios:

a) Evaluación de programas aislados.— Considera cada programa individualmente comparando los resultados obtenidos con las metas, recursos, costos y plazos previstos.

b) Evaluación funcional de programas interdependientes. Considera los programas sectoriales complementarios, para analizar y juzgar el efecto combinado de su ejecución, frente a las metas, recursos, costos y plazos previstos.

c) Evaluación del impacto económico.— Se trata de una labor dedicada que tiene por finalidad investigar y determinar, en base a los puntos a) y b), el impacto del gasto público en la economía en aspectos tales como el incremento del producto bruto interno, el nivel de ocupación, la estabilidad de precios, la tendencia de las presiones inflacionarias o deflacionarias, etc.

La evaluación del impacto económico (derivado de la ejecución de los programas presupuestarios) es una labor dedicada y compleja, que se reserva a organismos especializados como la Junta de Planificación, que disponen de la información necesaria para realizar análisis de la actividad de los sectores público y privado, es decir de la economía en conjunto.

### **Instrumento de Evaluación Presupuestaria.**

No existen sistemas perfeccionados de evaluación por las dificultades y obstáculos que anotamos en otro lugar; sin em-

bargo se puede indicar que los principales instrumentos para realizar esta delicada e importante labor podrían ser básicamente las siguientes:

1) **Calendario Anual de Egresos por Programas.**— Proporciona información mensual de los gastos fijos y variables de cada uno de los programas bajo la responsabilidad del jefe encargado de su ejecución.

2) **Plan de Trabajo Anual.**— Facilita información de las actividades que comprende cada programa, la unidad de medida seleccionada, la meta global y las metas parciales de cada mes.

3) **Cuadro del Movimiento Presupuestario de cada Programa.**— Proporciona información detallada de los programas a nivel de cada partida por objeto del gasto, registrando los datos de las distintas etapas de la vida de los programas presupuestarios, de manera que el análisis del mismo, permite realizar la evaluación financiera de los programas.

4) **Informe Trimestral de Avance de Programas y Plan de Trabajo.**— Proporciona información sobre la ejecución y grado de cumplimiento de los programas con relación a las metas, costos y las desviaciones. Además, indica las causas de estas últimas y propone la adopción de medidas para corregir las desviaciones en la conducción de los programas. Adicionalmente, registra el plan de trabajo para el siguiente trimestre.

### **Procedimiento.**

Con valor simplemente informativo, se indica los pasos principales de la labor de evaluación de los resultados de la ejecución de los programas presupuestarios.

### **Datos de Avance de Programas y Situación Financiera.**

a) Los Ministerios y Dependencias que tengan a su cargo la ejecución de programas utilizando los formularios correspondientes envían trimestralmente a la Comisión Técnica de Presupuesto, informes sobre su situación financiera y el avance en la

ejecución de sus programas, explicando cualquier desviación que pudiese haberse presentado con respecto a las metas fijadas previamente. En caso de no enviarse la información requerida no podrá autorizarse cupos de egresos.

#### b) **Informes de Evaluación Presupuestaria.**

En base a los informes del punto a) se realiza la evaluación de los programas de servicios a través de la Dirección General de Presupuesto y la evaluación periódica de los programas de desarrollo mediante la labor coordinada de la Junta de Planificación y la Dirección de Presupuesto.

Los informes de evaluación deben indicar las medidas adecuadas que deberían adoptar los organismos ejecutores de programas y la Comisión Técnica de Presupuesto, para el cumplimiento de las metas previstas.

Como se puede apreciar por lo expuesto anteriormente, la labor de evaluación presupuestaria, alcanza un gran volumen de trabajo, difícil de procesar por sistemas manuales. Por esta circunstancia un buen sistema de evaluación presupuestaria tiene que mecanizar sus procedimientos utilizando equipos electrónicos que abrevian y facilitan el trabajo, procesando con la celeridad requerida los numerosos formularios y datos que se necesitan.

El sistema de evaluación mejorará cuando existan unidades de medida adecuadamente seleccionadas, coeficientes de eficiencia probados, un sistema de coordinación permanente entre los organismos de presupuesto, de planificación, las entidades ejecutoras y la Contraloría y buenos registros contables.

#### G. — **Clausura del Presupuesto.**

En los países latinoamericanos el Presupuesto se clausura el 31 de diciembre de cada año, fecha después de la cual queda terminantemente prohibido contraer nuevas obligaciones con cargo al presupuesto del ejercicio clausurado.

Las transferencias a título gratuito que por cualquier causa no alcanzaren a pagarse, total o parcialmente, hasta la fecha de clausura de cada ejercicio fiscal, no constituyen deudas para el Gobierno.

La clausura del presupuesto significa la conclusión de la vigencia del mismo, basado en el principio de "obligaciones devengadas e ingresos efectivos" que rige en todos nuestros países. En otros términos, en materia presupuestaria tienen valor las obligaciones contraídas sólo hasta una fecha determinada —31 de diciembre—, aunque se paguen o cancelen en el período complementario; en cambio, en cuanto a los ingresos, estos corresponden al ejercicio en que ingresan o se hacen efectivos.

#### H. —Liquidación del Presupuesto.

El Presupuesto de cada ejercicio fiscal se liquida el 31 de marzo del siguiente año, es decir cuando concluye el ejercicio financiero. La Contraloría en coordinación con la Dirección de Presupuesto y la Tesorería, procede a elaborar la liquidación correspondiente mediante un informe detallado que describe y registra las cifras de las asignaciones originales del presupuesto, todas las modificaciones que se operaron durante la vigencia del mismo tanto en los ingresos como en los gastos, explicando los traspasos, aumentos y reducciones de créditos, los movimientos de caja entre los distintos fondos y todas las operaciones que hubieren servido para financiar el presupuesto.

Finalmente, el informe de liquidación que en síntesis explica la forma en que se ejecuta el presupuesto, equilibrando los egresos con los ingresos se aprueba mediante un Decreto Supremo.

La experiencia demuestra que las distintas fases del proceso presupuestario, pese a existir fechas fijadas señaladas en las Leyes Orgánicas respectivas, no se cumplen debido a la falta de un buen sistema de coordinación de los organismos del sector público con la Dirección de Presupuesto y la Junta de Planificación. El normal desarrollo del proceso presupuestario también

es afectado con mucha frecuencia por los cambios políticos que generalmente invalidan los trabajos realizados a una fecha y obligan a introducir modificaciones apresuradas sin el respaldo de estudios e investigaciones confiables.

Debido a los factores indicados, los Calendarios que se elaboran para la preparación del proyecto de presupuesto y para el cumplimiento de las distintas fases del proceso presupuestario, sufren muchas modificaciones al margen de la Ley, por la imposibilidad física de cumplir los plazos inicialmente señalados.

A continuación se inserta el Calendario del Proceso Presupuestario, correspondiente al proyecto de Ley Orgánica de la República del Ecuador.

MAYO

34 Comisión Técnica

31 Controlador General

31 Departamentos

JUNIO

30 Congreso Nacional

30 Departamentos

## CALENDARIO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

Fecha	Organismo	Operación	Art.
ENERO			
31	Organismos Sector Público .....	Presentación Presupuestos Aprobados .....	5
31	Contraloría General	Liquidación Presupuesto General .....	99
FEBRERO			
28	Comisión Técnica ..	Elaboración Resumen Consolidado de Presupuesto .....	6
28	Organismos Autónomos .....	Información financiera para fijar Aporte fiscal .....	37
28	Entidades Beneficiarias .....	Justificación para fijar Subvenciones fiscales .....	38
MARZO			
31	Comisión Técnica ..	Selección Programas Presupuestarios .....	34
31	Contraloría General	Información para elaborar Proforma .....	35
31	Dependencias .....	Datos para Proforma Presupuestos y Anexos .....	36
31	Dependencias .....	Envío primeras estimaciones ingresos y egresos .....	39
ABRIL			
30	Congreso Nacional...	Distribución Fondos Públicos .....	32
MAYO			
31	Presidencia de la República .....	Aprobación límites egresos para Proforma .....	40
JUNIO			
30	Dependencias .....	Presentación Solicitudes Departamentales .....	41
30	Dependencias .....	Envío solicitudes para Proforma Presupuestos Anexos .....	42

# CALENDARIO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

Fecha	Organismo	Operación	Art.
<b>JULIO</b>			
31	Comisión Técnica ..	Elaboración y presentación Anteproyecto de Presupuesto .....	43
<b>AGOSTO</b>			
10	Presidencia de la República .....	Presentación Proyecto de Presupuesto al Congreso .....	45
20	Legislatura y Corporaciones .....	Proposición modificaciones al Proyecto ....	47
<b>SEPTIEMBRE</b>			
9	Comisión Interna del Congreso .....	Informe sobre Proyecto de Presupuesto ....	51
10	Congreso Nacional.	Aprobación Presupuesto General del Estado	52
11	Ministerio de la Ley	Vigencia Eventual Proyecto de Presupuesto	53
<b>OCTUBRE</b>			
15	Congreso Nacional .	Envío Autógrafo Prtsupuesto Aprobado ..	57
<b>NOVIEMBRE</b>			
15	Presidencia de la República .....	Promulgación Presupuesto en Registro Oficial	58
30	Dependencias ....	Envío Plan Egresos y Calendario Inversiones.	61
<b>DICIEMBRE</b>			
31	Comisión Técnica..	Aprobación Plan Financiero Anual .....	62
31	Disposición de la Ley .....	Clausura Presupuesto General .....	95