

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR,
SEDE ECUADOR**

AREA DE GESTION

**PROGRAMA DE MAESTRIA EN
DIRECCIÓN DE EMPRESAS
MENCION FINANZAS**

**“EL SISTEMA DE EJECUCIÓN
PRESUPUESTARIA Y SU APLICACIÓN EN LAS
INSTITUCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL”**

MARCELO ANTONIO RUEDA JARRIN

2003

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

Marcelo Antonio Rueda Jarrín

8 de diciembre de 2003

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR,
SEDE ECUADOR**

AREA DE GESTION

**PROGRAMA DE MAESTRIA EN
DIRECCIÓN DE EMPRESAS
MENCION FINANZAS**

**“EL SISTEMA DE EJECUCIÓN
PRESUPUESTARIA Y SU APLICACIÓN EN LAS
INSTITUCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL”**

MARCELO ANTONIO RUEDA JARRIN

2003

**TUTOR:
ECON. CARLOS ANDRADE HERRERA**

QUITO

El presente trabajo está basado en el análisis realizado al Sistema de Ejecución Presupuestaria y su aplicación a las instituciones del Gobierno Central, en el cual además de las Instituciones del Sector Público están involucrados el Ministerio de Economía y Finanzas, y Organismos de Control.

Como un preámbulo, se realiza una reseña histórica de los antecedentes que motivaron al Banco Central del Ecuador y Ministerio de Economía y Finanzas buscar una nueva alternativa para que las instituciones del sector público ya no realicen sus operaciones en el Banco Central utilizando los cheques entregados por esta entidad como medios de pago, diseñando para el efecto un sistema de Ejecución Presupuestaria que les permita realizar transferencias, pagos y depósitos a través de la banca privada corresponsal, el cual constituye un medio normativo que posibilita la ejecución de los presupuestos del Gobierno Central.

Con la finalidad de fomentar el uso de la tecnología de la información y de comunicaciones en la gestión del sector público, tendiente a mejorar los niveles de transparencia, eficiencia y seguridad en los procesos, relacionados con la gestión de cobros y pagos de las instituciones del Gobierno Central, el Banco Central del Ecuador a diseñado el Sistema de Pagos del Sector Público, a través del cual se realizan el pago de las remuneraciones de los servidores públicos, además se pueden incluir en el mismo, otros pagos como servicios, viáticos, pago a proveedores y cualquier cancelación que las instituciones deban realizar por concepto de obligaciones ya devengadas. Para el efecto se ha coordinado la colaboración del sistema financiero nacional, el cual involucra a Bancos Privados, Asociación de Mutualistas y Cooperativas de Ahorro y Crédito, en las cuales los servidores públicos aperturarán sus cuentas de ahorros o corrientes para la transferencia de sus remuneraciones.

Este sistema a más de brindar agilidad en los procesos, permitirá al Gobierno Central disponer de información veraz y oportuna respecto al número de empleados del sector público que se encuentran laborando en sus diferentes dependencias, contribuyendo a un ahorro considerable en el Presupuesto General del Estado, además que permitirá al Ministerio de Economía y Finanzas programar el presupuesto de gastos para dichas instituciones, con base a información transparente.

DEDICATORIA

A mis padres Ruth y Hugo, por la valiosa formación que me supieron dar; a mi esposa Teresa, por su comprensión, ejemplo de trabajo, honradez y sacrificio; y, a mis hijos, Paola y Antonio, por su apoyo brindado en todo momento.

AGRADECIMIENTO

Deseo expresar mi agradecimiento al economista Carlos Andrade Herrera, quien como amigo y director del presente trabajo, me supo brindar su ayuda y compartió sus conocimientos en todo momento. Además quiero dejar constancia de mi gratitud a la Universidad Andina Simón Bolívar por los conocimientos impartidos y al Banco Central del Ecuador, institución en la cual laboro por el apoyo y confianza depositada en mi persona.

TABLA DE CONTENIDO

LISTA DE CUADROS	10
LISTA DE GRAFICOS	11
LISTA DE ANEXOS	12

CAPITULO I INTRODUCCIÓN

1.1	Antecedentes.....	13
	1.1.1 Breve Reseña del Esquema de Ejecución Presupuestaria.....	21
1.2	Definición del Problema.....	25
1.3	Objetivos.....	26
	1.3.1 Objetivo General.....	26
	1.3.2 Objetivos Específicos.....	26
1.4	Metodología.....	27
	1.4.1 Método de Investigación.....	27
	1.4.2 Fuentes de Información.....	27
1.5	Justificación.....	28

CAPITULO II MARCO TEORICO DEL SISTEMA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

2.1	Esquema de Ejecución Presupuestaria.....	30
	2.1.1 Cuentas Bancarias Rotativas de Pagos.....	32
	2.1.2 Cuentas Bancarias Rotativas de Ingresos.....	36
	2.1.3 Cuentas de Fondos Rotativos.....	41
2.2	Entidades que conforman el Sector Público.....	43
2.3	Supervisión y Control de los Recursos Públicos.....	44
2.4	La Red Bancaria Corresponsal del Banco Central del Ecuador.....	44
2.5	Base Normativa y Reglamentaria Legal.....	51

CAPITULO III MARCO CONCEPTUAL

3.1	Contexto Fiscal.....	53
3.1.1	Las Externalidades.....	55
3.1.2	Bienes Públicos y recursos comunes.....	56
3.1.3	Instrumentos de Política Fiscal.....	57
3.1.4	Impuestos y Transferencias.....	57
3.1.5	La Política Tributaria.....	58
3.1.6	La Elaboración de un Sistema Tributario.....	59
3.1.7	Objetivos de la Política Tributaria.....	60
3.1.8	La equidad en los impuestos.....	61
3.1.9	Eficiencia en los impuestos.....	62
3.1.10	La Redistribución de la Renta.....	63
3.1.11	Incidencia del Gasto Público.....	64
3.1.12	Incidencia de la Inversión Pública.....	65
3.2	Evolución del Sistema Financiero.....	65
3.3	Análisis de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador.....	68
3.4	Esquema de Balances.....	70
3.4.1	El Sistema de Canje.....	70
3.4.2	El Sistema de Reserva Financiera.....	72
3.4.3	El Sistema de Operaciones.....	73
3.4.4	El Sistema de Otras Operaciones del Banco Central del Ecuador.....	75
3.5	El Sistema de Ejecución Presupuestaria.....	77

CAPITULO IV SISTEMAS DE PAGO DEL SECTOR PUBLICO

4.1	Adopción de un Sistema Electrónico de Cobros y Pagos.....	79
4.1.1	Sistema de Pagos Interbancario (SPI).....	82
4.1.2	Subasta de Cuentas Bancarias Rotativas de Pagos.....	86
4.2	Reformas al Esquema de Ejecución Presupuestaria.....	88
4.2.1	Establecimiento de Metas y Objetivos.....	92
4.3	Propuesta de Reforma al Esquema de Ejecución Presupuestaria.....	95
4.3.1	Esquema Actual.....	95
4.3.1.1	Ingresos Autogestión.....	95

4.3.1.2 Gastos.....	96
4.3.2 Nuevo Esquema.....	97
4.3.3 Sistema de Pagos Netos.....	102
4.3.4 Normativa Legal Reglamentaria.....	107

CAPITULO V RESULTADOS, CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES

5.1 Resultados.....	112
5.2 Conclusiones.....	114
5.3 Recomendaciones.....	117

BIBLIOGRAFÍA

LISTA DE CUADROS

- Promedio Mensual de los Montos Transferidos por las Instituciones del Sector Público a sus Bancos Corresponsales en el período 2000-2002.....35
- Promedio Mensual de los Valores Depositados por las Instituciones del Sector Público en sus Bancos Corresponsales en el período 2000-2002.....38
- Total de Intereses Anuales Generados en las Cuentas Rotativas de Pagos e Ingresos en el período 2000-2002.....40
- Cuentas Adjudicadas a los Bancos Corresponsales del Banco Central del Ecuador durante el año 1995.....46
- Bancos Corresponsales del Banco Central del Ecuador y Administración de las Cuentas Bancarias Rotativas de Pagos en el período 2000-2002.....48
- Bancos Corresponsales del Banco Central del Ecuador y Administración de las Cuentas Bancarias Rotativas de Ingresos durante los años 2000-2002.....50
- Sistema de Canje en el período diciembre de 2000-2002.....71
- Billetes y Monedas en Circulación a diciembre de 2000.....72
- Sistema de Reservas Financieras en el período diciembre de 2000-2002.....73
- Sistema de Operaciones en el período diciembre de 2000-2002.....74
- Sistema de Otras Operaciones en el período diciembre de 2000-2002.....76
- Transacciones procesadas en el Sistema de Pagos Interbancario a partir de julio 2002-noviembre 2003.....84
- Instituciones del Sector Público.....92
- Número de Entidades Financieras por el período de 2000-2003.....94
- Transacciones procesadas por el SPN, por el período de mayo a noviembre de 2003.....106

LISTA DE GRAFICOS

• Procedimiento de Pagos a través de la Red Bancaria.....	32
• Bancos Corresponsales del Banco Central del Ecuador Año 1995.....	47
• Sistema de Cobros, Pagos, Recaudación y Depósitos por Red Bancaria utilizado por las Instituciones del Sector Público.....	51
• La Estructura del Nuevo Balance del Banco Central.....	70
• Balance Sistema de Canje.....	71
• Balance Sistema de Reservas Financieras.....	73
• Balance Sistema de Operaciones.....	75
• Balance Sistema de Otras Operaciones.....	77
• Transacciones procesadas por el SPI.....	85
• Montos procesados por el SPI.....	85
• Instituciones del Sector Público.....	92
• Esquema Actual, Pagos desde la Cuenta Rotativa de Pagos.....	97
• Nuevo Esquema, envío del detalle de Pagos SPI-SP al Banco Central.....	98
• Nuevo Esquema, Transferencia de Recursos por el Sistema de Pagos SPI-SP.....	99
• Nuevo Esquema, envío del detalle de pagos SPI-SP a través del B.C.E.....	100
• Nuevo Esquema, envío directo del detalle de pagos SPI-SP a través de Internet...101	
• Nuevo Esquema, envío del detalle de pagos SPI-SP por el banco corresponsal.....	102
• Transacciones procesadas por el SPN-2003.....	106
• Montos tramitados por el SPN-2003.....	107

LISTA DE ANEXOS

- Instituciones Financieras participantes en el Sistema de Pagos del Sector Público.....120

CAPITULO I.

INTRODUCCIÓN

1.1 ANTECEDENTES

Durante los primeros años de la década de los 80 se desató la crisis de la deuda externa en Latinoamérica, que se manifestó en desajustes en la economía ecuatoriana. En el ámbito internacional, se produjo el incremento de las tasas de interés, la reducción de los precios de los productos primarios de exportación y la suspensión de las líneas de crédito externo. La deuda externa ecuatoriana había crecido a límites que provocaron su incapacidad de pago. El cierre de los flujos de recursos del exterior generó fuertes presiones, registrándose un descenso de las reservas y una tendencia al alza en el tipo de cambio libre¹.

La situación de la economía del país, previa al mes de agosto de 1992, estuvo caracterizada por persistentes déficit fiscales y bajo crecimiento económico; altos niveles de inflación y un mercado financiero segmentado. El 3 de septiembre de 1992, el Gobierno Nacional decretó un paquete de medidas económicas orientadas a lograr la estabilización de los precios como condición necesaria para el inicio de un programa de estabilización económica que tuvo como principal objetivo la reducción de la inflación a partir de la utilización del tipo de cambio como ancla nominal, el fortalecimiento de la posición fiscal y externa, y una sustancial reforma del sector público².

El programa fue exitoso a mediano plazo, en la medida en que redujo la tasa de inflación del 66% en octubre de 1992 al 22% en agosto de 1995, el conjunto de reformas aplicadas generó una estabilidad económica y del tipo de cambio, creando un

¹ Angélica Valle, Danilo Lafuente, "Heterogeneidad Eficiencia en el Sistema Bancario Privado Ecuatoriano", BCE, Nota técnica No. 40

² Sistema de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores del Ecuador, CEMLA México, 2003.

ambiente de confianza para el ingreso de capitales que alcanzaron durante 1993 y 1994 montos superiores a los 700 millones de dólares e incentivó la inversión en depósitos en moneda nacional (sucres), lo cual a su vez favoreció el crecimiento del crédito. El sistema bancario pasó durante estos años por un proceso de profunda transformación, no sólo por el ingreso de capitales sino por los efectos de las reformas a la Ley del Mercado de Valores y a la Ley General de Instituciones Financieras que prometían un proceso de liberalización y desregulación financiera.

Desde el segundo trimestre de 1993 el tipo de cambio parecía haberse encarrilado dentro de los objetivos de política cambiaria y, luego agotar el “colchón” generado por la macro devaluación del sucre, el Banco Central optó por establecer un sistema de control discrecional del tipo de cambio. Era un esquema típico de “flotación sucia” en que se permitía que la divisa fluctúe libremente dentro de parámetros que establecía la autoridad monetaria en la intención de evitar alta volatilidad y evoluciones con crecimiento muy pronunciado. Este esquema se caracterizó por intervenciones esporádicas del Banco Central en la oferta de divisas principalmente a fin de mantener al tipo de cambio en los niveles que la autoridad monetaria consideraba como adecuados, defendiendo también el nivel de las reservas internacionales.

A mediados de 1994 el Banco Central del Ecuador afinaba ya el esquema de bandas de flotación que entraría a operar explícitamente a fines de ese año. Con esto se pretendía eliminar el componente de incertidumbre generado bajo el esquema de las intervenciones discrecionales al proporcionar a los agentes pautas claras que definan las futuras intervenciones de la autoridad monetaria.

En junio de 1992 y mayo de 1994 el Estado ecuatoriano procedió a reemplazar las anteriores leyes de Régimen Monetario y General de Bancos, respectivamente, a fin de establecer un marco legal dirigido a promover el dinamismo y solidez de las entidades que conforman el sistema financiero ecuatoriano, cuerpo legal que permitió al país experimentar un sustancial crecimiento del número de intermediarios financieros, lo cual, incrementó la competencia en la oferta de servicios bancarios e intermediación financiera.

Luego de que la economía en el período comprendido entre 1992 y 1995 mostrara una recuperación en términos de crecimiento, de mayor estabilidad de precios y fortalecimiento del sector externo, a partir de 1995, esta tendencia fue afectada debido a shocks exógenos no esperados como: conflicto bélico con el Perú; crisis energética que afectó a todo el aparato productivo (95-96); y la crisis política. Estas situaciones generaron una reducción del flujo de capitales externos que incidió negativamente en la oferta de fondos prestables, incremento de las tasas de interés, lo que provocó una severa restricción de liquidez, de esta manera se dio una pérdida de credibilidad de los agentes económicos en el manejo de las políticas monetarias, dando las pautas para que la economía entre en una fase recesiva.

Como un desastre natural ocurrido en el Ecuador, se produjo el fenómeno climático de “El Niño”, presente desde el mes de julio de 1997, con fuerte incidencia hasta el mes de junio de 1998, el mismo que ha afectado drásticamente los cultivos de los principales productos básicos como arroz, maíz amarillo, oleaginosas y también los de exportación, como el cacao, café y banano, los mismos que se producen en la Costa ecuatoriana.

El fenómeno de El Niño en los años de 1997 y 1998 provocó daños sustanciales con un costo económico que podría equivaler al 2,7 % del PIB (534 millones de dólares). En lo que respecta a salud se calculan daños por USD. 2.5 millones. (5.000 casos de malaria declarados), la población afectada fue de 6.5 millones.

Los daños causados a la agricultura alcanzaron los USD. 167.0 millones, las principales pérdidas fueron en arroz, considerando que el 90% de este producto es para el consumo nacional y tenemos alrededor de 105.336 hectáreas sembradas. En la parte de comunicaciones viales, se afectaron 9.480 Km. de carreteras, con un costo de reparación de USD. 204.4 millones.

Después de un estancamiento del nivel de actividad en 1998, la economía ecuatoriana entró en una profunda recesión en 1999, como consecuencia del rápido desarrollo de una crisis bancaria y la consiguiente contracción crediticia, la disminución de los ingresos reales causada por la depreciación del tipo real de cambio, una voluminosa salida neta de capitales privados y el bajo precio de exportación del petróleo.

En 1999, el PIB real se contrajo alrededor de 8%, reflejando la marcada disminución de la inversión y del consumo privado, el desempleo prácticamente se duplicó en doce meses, alcanzando el 16% a diciembre de 1999. La inflación anual en los precios al consumidor se aceleró del 43% a fines de 1998 al 91% en febrero de 2000, los precios al productor se incrementó del 35% al 301%. El sucre se depreció casi un 200% en 1999, y un 25% adicional en la primera semana de enero de 2000.

El 1 de enero de 1999 se introdujo un impuesto del 1% sobre las transacciones financieras, que agravó las dificultades de los bancos al estimular una sustancial desintermediación financiera.

La Junta Bancaria el 9 de marzo de 1999, decidió declarar dos días de feriado bancario el mismo que posteriormente se convirtió en cinco días, con la finalidad de prevenir el retiro de depósitos, preservar el nivel de la reserva monetaria internacional, limitar la inestabilidad del mercado cambiario y frenar el incremento de los precios.

El primer día del feriado bancario se caracterizó por: 1) la restricción del dinero en circulación que impactó la mayoría de las actividades, 2) las Bolsas de Valores del país no operaron, 3) los terminales de distribución de gasolina lo hicieron a medias, 4) los trámites para importar o exportar se redujeron, 5) algunos almacenes en los centros comerciales optaron por cerrar y otros colocar sus precios en dólares. Una pérdida de al menos USD. 200 millones sería el impacto del feriado bancario en el comercio exterior ecuatoriano. Ecuador recibe un promedio de USD. 4.800 millones al año por concepto de exportaciones.

El Ecuador en esta época vivió una situación de verdadera emergencia económica que comprometía la propia supervivencia del Estado; por ello no se podía esperar más tiempo para contar con una propuesta económica integral del Gobierno, que desvanezca la incertidumbre, reorganice el sistema monetario, afronte el problema fiscal y estimule la recuperación de los sistemas financiero productivo. El feriado bancario evidenció las dimensiones del problema financiero e introdujo más elementos de desconfianza e

incertidumbre, sobre todo por la demora del Gobierno en explicar las razones de su resolución y en anunciar los arbitrios correctivos.

Es así que, a la economía ecuatoriana durante el año de 1999, la podemos resumir en un solo término: recesión. Provocada por la crisis económica que obligó al cierre de 16 instituciones bancarias, congelamiento de depósitos, feriado bancario, auditorías internacionales, paros, incremento del tipo de cambio, una inflación superior al 55 por ciento, devaluación de la moneda local cercana al 200 por ciento y el cierre de más de un centenar de empresas.

En diciembre de 1998, el Gobierno Nacional creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) con el amplio mandato de reestructurar el sistema bancario, y anunció que garantizaría todos los depósitos internos y extraterritoriales y las líneas de crédito del sistema bancario. De esta manera, se dio inicio a un proceso de fortalecimiento del sistema financiero nacional, el mismo que pretendió restaurar la solvencia y liquidez del mismo, para terminar definitivamente con sus debilidades estructurales y crisis recurrentes, que afectaron directamente a la confianza de la ciudadanía y al crecimiento económico, para lo cual se han establecido dos pilares fundamentales: ir hacia normas internacionales e implementar una supervisión consolidada basada en la más alta tecnología.

En octubre de 1999, ante el constante deterioro de sus operaciones, la AGD intervino o fusionó con bancos estatales tres de los cuatro bancos que habían sido recapitalizados. Para enero de 2000, la cartera vencida había alcanzado al 43% de la cartera total de

préstamos, en comparación con el 9% a fines de 1998, y las líneas de crédito externo de los bancos se habían reducido a la mitad, alcanzando a US\$ 918 millones.

La crisis bancaria minó la política monetaria en 1998 y 1999. El gobierno emitió US\$ 1.400 millones en bonos para que la AGD recapitalice los bancos en dificultades, pague las garantías de depósitos de los bancos cerrados, y cubra los retiros de los saldos de los acreedores externos. Las presiones cambiarias se intensificaron en noviembre de 1999, las tasas de interés interbancarias se incrementaron del 60% a alrededor del 150%, y el Banco Central aumentó el encaje legal sobre los depósitos en sucres.

Posteriormente, a fines de 1998 los shocks externos de la economía producidos por la presencia de importantes desequilibrios internos de las variables macroeconómicas, profundizaron la debilidad estructural y la necesidad de restaurar los equilibrios básicos y confianza de los agentes económicos, es así que a fines de 1998 y durante 1999, el principal problema que enfrentó la economía ecuatoriana fue la crisis del sector financiero³, lo cual generó fuertes presiones sobre el tipo de cambio, así, a inicios de 1999 el Banco Central del Ecuador enfrentaba otro problema: el mantenimiento del esquema de bandas de flotación se había vuelto muy costoso en términos de las reservas internacionales de donde se extraían las divisas que se ofertaban en el mercado en defensa del tipo de cambio. Ante esta situación el Directorio del Banco Central decidió liberar al precio de la divisa desde el 12 de febrero, adoptando un sistema de flotación cambiaria, sin embargo, este esquema no permitió alcanzar la estabilidad del dólar, mas bien provocó un ataque especulativo a la divisa norteamericana por parte de los agentes económicos.

³ Danilo Lafuente, "La crisis de los bancos privados en el Ecuador: una aplicación de los modelos de duración", Banco Central del Ecuador: Cuestiones Económicas, Vol. 17 No.3, 2001.

A pesar de las políticas implementadas por el Banco Central del Ecuador, el crecimiento de la emisión entre noviembre y diciembre de 1999 fue de 25%, superior en 18 puntos porcentuales a la tasa de crecimiento promedio mensual de 1998. A diciembre de 1999, la tasa de crecimiento anual de la emisión se situó en 146%. Así mismo, entre el 1 de diciembre de 1999 y 5 de enero del 2000, la cotización de la divisa se incrementó en S/. 5.113, lo que representó una devaluación del 14.4%, reflejando la poca efectividad de la política monetaria, situación que evidenció la falta de credibilidad por parte de los agentes económicos en la Autoridad Monetaria y sobre todo en el sistema.

En 1999 se produjo una crisis financiera con fatales consecuencias para la economía Ecuatoriana evidenciada en el cierre de varios bancos, congelamiento de los depósitos al público, cierre de las líneas de crédito del exterior, como producto de esta crisis en enero de 2000 el Gobierno Nacional adopta el sistema monetario de la dolarización como mecanismo para alcanzar estabilidad macroeconómica y financiera⁴. En los últimos años, este sector ha atravesado una etapa de transición y cambio, evidenciándose su decrecimiento.

Las presiones cambiarias no disminuyeron, hasta que el 9 de enero de 2000 el Gobierno Nacional anunció la dolarización⁵ de la economía (S/ 25.000,00 por dólar). Desde entonces, las tasas de interés han decrecido alrededor del 15 al 8%, la base monetaria sólo se ha expandido marginalmente y el sistema bancario ha experimentado una afluencia de depósitos.

⁴ Lucio-Paredes Pablo, "Alrededor del Sistema Financiero", Revista EKOS, No.32, 1996.

⁵ Proceso en el cual la divisa norteamericana reemplaza a la moneda doméstica en cualquiera de sus tres funciones: como reserva de valor, unidad de cuenta y, en el extremo, como medio de pago y de cambio. En el caso ecuatoriano, el dólar estadounidense ha sustituido progresivamente al sucre en las tres funciones mencionadas

Bajo este esquema, las reservas internacionales de libre disponibilidad deben cubrir la base monetaria; así mismo, en adelante, la oferta monetaria se constituye en dólares y se alimenta del saldo de la balanza de pagos global (balanza comercial y cuenta de capitales). Igualmente, supone que no existirán restricciones al flujo de capitales ni intervención estatal en la intermediación financiera, por tanto, los excesos de oferta o demanda se ajustarían por movimientos de capital de la banca privada con el exterior, regulándose por un arbitraje de tasas de interés.

Además, como se anotó, el actual esquema supone que la cantidad de dinero en la economía dependería del resultado de los flujos de divisas, regulado únicamente por el arbitraje entre tasas de interés domésticas y externas, igualmente, supone que existe un sistema financiero integrado plenamente al mercado internacional de capitales.

1.1.1 Breve Reseña del Esquema de Ejecución Presupuestaria

El Banco Central del Ecuador en la década de los setenta se convirtió en una institución involucrada en operaciones directas con el sector público, a través del pago de cheques.

Es así que en 1978, surgió la necesidad de realizar un estudio del procedimiento interno sobre el funcionamiento de las cuentas corrientes, a fin de determinar las causales que originaron el alto volumen de órdenes de pago⁶ que el Banco Central del Ecuador debía honrar⁷.

Como resultado del estudio, se formularon tres alternativas de solución:

⁶ Banco Central del Ecuador, Qué es el Banco Central del Ecuador, Gerencia de Relaciones Públicas del Banco Central del Ecuador. 1978.

⁷ Memoria del Gerente General del Banco Central del Ecuador, diciembre 1978.

- i) Que los organismos y entidades del sector público paguen directamente los sueldos de su personal;
- ii) Que se considere el pago de sueldos como una actividad independiente del movimiento de cuentas corrientes, centralizar esta actividad y emplear un instrumento de pago único que emita la Tesorería de la Nación a fin de que pueda ser cobrado en todas las instituciones bancarias del país; y,
- iii) Que el Banco Central del Ecuador honre los cheques de sueldos en turnos vespertinos a través de calendario los pagos de las cuentas de mayor movimiento.

Luego de un minucioso análisis, se optó por la tercera alternativa, cuyos resultados fueron poco satisfactorios, en razón de que únicamente se logró atenuar el problema y no solucionar en forma integral. En tal razón en 1980, se replantea el problema y se propone que ciertas operaciones podrían transferirse a la banca privada, mediante la creación de una red de Corresponsales Nacionales del Banco Central, que permitiría ampliar su capacidad operativa, es decir, incrementar el número de ventanillas a disposición del público para los trámites en que intervenga la institución pública.

Los Corresponsales Nacionales actuarían a nombre y en representación del Banco Central del Ecuador, este último, no dejaría de realizar sus operaciones como depositario oficial de los fondos públicos, agente financiero y fiscal del Estado⁸.

⁸ Carlos Andrade, “Administración de Crisis Financieras por parte del Banco Central del Ecuador” Tesis de Grado, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina, 1998.

Una tarea como la propuesta, no era fácil de llevar a la práctica, especialmente porque sería el medio de transformar al Banco Central del Ecuador en una institución de análisis y estudios, sin las distracciones que las operaciones con el público podían representarle. El planteamiento no tuvo acogida, argumentando que la solución lógica de los problemas operativos consistía en procurar mayor eficiencia de las áreas involucradas⁹.

En 1984, se nombró una comisión encargada de trasladar a la banca privada el pago de cheques oficiales. La comisión presentó el informe que fue aprobado y ejecutado en sus fases de formulación y divulgación. Este fue el primer paso en lo que constituye un proceso gradual de desarrollo institucional y cambio de actitud, que debía iniciarse con el traslado del pago de cheques oficiales y culminar con lo propio, respecto a otras operaciones que podían ser asumidas por la banca privada, deslindando al ex Instituto Emisor de las operaciones con el público.

El proyecto de 1984, contempla la coparticipación de la banca privada en el cambio de cheques oficiales, como un mecanismo para captar directamente los recursos monetarios del gasto público, cuya fase de ejecución del proyecto no se llevó a la práctica.

En 1989, se analizó nuevamente el tema y se plantearon varias alternativas¹⁰:

⁹ Memoria del Gerente General del Banco Central del Ecuador, 1980.

¹⁰ Memoria del Gerente General del Banco Central del Ecuador, 1989.

- i) Cancelar los sueldos a la administración pública, mediante la utilización de un cheque especial pagadero en cualesquiera de las oficinas bancarias privadas,
- ii) Pagar los sueldos a la administración pública mediante cheques girados contra una cuenta corriente abierta exclusivamente para el efecto por cada institución pública en un banco privado; y,
- iii) Utilizar en forma combinada, las alternativas precedentes.

De las alternativas planteadas se aceptó la primera, a condición de que no se traslade fondos a la banca privada para el pago de los cheques correspondientes a sueldos de la administración pública, ni se reconozca comisión alguna por dicho servicio. Sin embargo, esta opción tampoco se la llevó a la práctica, debido a la renuencia de la banca privada de adoptar un esquema de pagos que le resultaría oneroso en cuanto a sus costos operativos, administrativos y financieros.

Finalmente en 1995, el Banco Central del Ecuador se deslinda de la carga operativa que representan los pagos de las entidades que conforman el Gobierno Central. En este año, al amparo de la Ley de Presupuestos del Sector Público se implantó el Sistema de Pagos por la Red Bancaria¹¹.

El esquema general de la Ejecución Presupuestaria se basa en la administración de las cuentas bancarias rotativas de pagos e ingresos de las instituciones del sector público por parte de los corresponsales del Banco Central del Ecuador, se

¹¹ Regulación 947-95 de Junta Monetaria, 17 de Octubre de 1995.

fundamenta en el establecimiento en un mecanismo mediante el cual permite aplicar las disposiciones legales y reglamentarias, a fin de mantener el control y seguimiento de las transacciones que realizan las entidades que conforman el sector público en materia de Ejecución Presupuestaria a través de la red bancaria corresponsal del Banco Central del Ecuador.

1.2 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

El presente trabajo está orientado a analizar el esquema de ejecución de transferencias de fondos realizado desde el Ministerio de Economía y Finanzas e implementados a través de un sistema electrónico de pagos a favor de las instituciones del Gobierno Central y cuyas órdenes de pago se cursarán por medio del Sistema de Pagos del Banco Central del Ecuador .

De lo anotado anteriormente, se desprenden dos preguntas a responder en el transcurso de la presente investigación:

1. ¿El Ministerio de Economía y Finanzas establece periódicamente a favor de las entidades del Gobierno Central sus respectivos presupuestos, los mismos que son acreditados en las cuentas corrientes de las entidades y organismos públicos que mantienen en el Banco Central, asegurando una eficiente asignación de recursos?
2. ¿ La implementación de un mecanismo electrónico de pagos, permite viabilizar las transferencias de fondos en línea y tiempo real, para que las instituciones del sector público cuenten en forma inmediata con estos recursos y efectúen sus

gestión de cobros y pagos a través de la red bancaria corresponsal, que son designados mediante un proceso concursal efectuado por el Banco Central del Ecuador?

1.3 OBJETIVOS

Los objetivos a cumplir a lo largo del presente estudio se clasifican en generales y específicos, los mismos que están relacionados con los capítulos a tratar.

1.3.1 Objetivo General

Aumentar la seguridad, confiabilidad administrativa y operativa al Esquema de Ejecución Presupuestaria, el mismo que permitirá realizar un seguimiento y monitoreo a las instituciones públicas, mediante nuevos mecanismos electrónicos de pagos que agilicen la ejecución de los procesos de transferencias de fondos desde el Ministerio de Economía y Finanzas a favor de las instituciones del Gobierno Central, a través del Sistema de Pagos del Gobierno que es administrado por el Banco Central del Ecuador.

1.3.2 Específicos

- i) Realizar una descripción actual y sistemática del sistema de ejecución presupuestaria;
- ii) Determinar la incidencia del mecanismo de ejecución presupuestaria como instrumento de política fiscal y financiero utilizado por las entidades y organismos que conforman el Gobierno Central;

- iii) Plantear un esquema de compensación y liquidación de adeudos por valores netos entre la Cartera de Economía y las distintas instituciones públicas del Gobierno Central.
- iv) Analizar la red bancaria corresponsal del Banco Central del Ecuador, tendiente a incrementar los participantes en el SEP;
- v) Establecer un mecanismo de pago en línea y tiempo real, que permita al Ministerio de Economía y Finanzas realizar transferencias de fondos para que las instituciones públicas cuenten con recursos en forma inmediata.

1.4 METODOLOGIA

La presente investigación contiene varios aspectos:

1.4.1 Método de Investigación

Este trabajo será de carácter descriptivo, explicativo y analítico, al considerar los elementos teóricos y cuantitativos que constituyen los instrumentos a través de los cuales se ejecuta parte de la política fiscal. En tal sentido, se procesarán los datos y resultados obtenidos que servirán para la comprobación y justificación de los problemas e hipótesis planteadas.

1.4.2 Fuentes de Información

Se recurrirá a fuentes de información primaria como entrevistas, y secundarias entre las que se puede mencionar estadísticas monetarias y fiscales del Banco Central del Ecuador y documentación proporcionada por las Carteras de Estado relacionadas con el Sistema de Ejecución Presupuestaria.

1.5 JUSTIFICACION

La consecución de nuevos objetivos relacionados con la Ejecución Presupuestaria y que son establecidos por el Gobierno Nacional, obliga a dicho sistema a replantear sus procedimientos, manteniendo un alto grado de seguridad, confiabilidad administrativa y operativa a las entidades que conforman el Sector Público, para lo cual, la red bancaria corresponsal del Banco Central del Ecuador, debe contar con esquemas de contingencia que permitan la continuidad de los procesos diarios que garanticen las transferencias de fondos, involucrando un Sistema Electrónico de Pagos.

Igualmente, el replanteamiento de procedimientos facilitará a las entidades bancarias corresponsales ejercer una gestión de flujo de caja óptimo, para mantener saldos mínimos en el Banco Central del Ecuador, coincidentes con los cobros y pagos que deben efectuar las instituciones del sector público. Se debe resaltar que si no se cuenta con una gestión óptima del flujo de caja por parte de las instituciones financieras, se podría determinar que el margen de intermediación financiera se vea afectado por el costo de oportunidad de mantener mayores recursos en el Banco Central del Ecuador.

Como parte del esquema vigente de ejecución presupuestaria, las instituciones que conforman el sector público, a través de una orden de transferencias trasladan sus fondos que se encuentran en el Banco Central del Ecuador y son asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas a sus respectivos bancos corresponsales, a fin de cubrir sus obligaciones con base devengada, cuya efectivización se la realiza al día siguiente. En el evento de que tales fondos permanezcan en el banco corresponsal por más de un día, este se obligada a reconocer una tasa de interés (tasa básica del Banco Central del Ecuador) por los saldos no utilizados en las cuentas bancarias rotativas de

pagos e ingresos de las entidades del gobierno central, este producto es calculado y depositado en los primeros cinco días del mes siguiente en la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional (CCUTN).

Resulta importante entonces evaluar, los efectos e implicaciones en el ámbito de la política fiscal bajo el esquema de dolarización generados por los presupuestos públicos, en este marco, se considera primordial el análisis de los impactos que se han producido en el sistema de ejecución presupuestaria.

CAPITULO II. MARCO TEORICO DEL SISTEMA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

2.1 ESQUEMA DE EJECUCION PRESUPUESTARIA

En 1995, se puso en práctica en el país el sistema de Ejecución Presupuestaria a través de la Red Bancaria, como parte del proceso de modernización adoptado por el Estado ecuatoriano. El sistema constituye un medio normativo que posibilita la ejecución y control de los presupuestos del Gobierno Central¹².

La modernización de la Ejecución Presupuestaria se efectuó mediante una acción coordinada entre el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), la Contraloría General del Estado, el Consejo Nacional de Desarrollo y el Banco Central del Ecuador. El proceso contempla la formulación presupuestaria, la ejecución, control y evaluación de los presupuestos.

Dicho sistema, constituye un medio normativo que posibilita la ejecución de los presupuestos del Gobierno Central a través de las siguientes fases:

- i) La formulación presupuestaria, en la que las instituciones programan sus necesidades de gasto y flujo de fondos sobre la base de sus ingresos proyectados;
- ii) La Ejecución Presupuestaria, en la que las instituciones abren una cuenta en el Banco Central para recibir las asignaciones por concepto de gasto con cargo a sus presupuestos aprobados; y

¹² Banco Central del Ecuador, Documento Modernización de las Operaciones Bancarias del Banco Central del Ecuador, Quito, 1995.

- iii) El pago de las obligaciones por medio de una cuenta aperturada en un banco privado, a la cual la institución pública transfiere los fondos necesarios para hacer frente a sus compromisos devengados.

Esta nueva manera de ejecutar los presupuestos, hicieron posible la gestión directa de las unidades ejecutoras sobre sus presupuestos autorizados, lo que implicó un proceso efectivo de descentralización financiera y la eliminación de instancias y trámites operativos en el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central. A efecto de que el presupuesto se convierta en un instrumento de apoyo a la acción gubernamental, en su formulación y ejecución se consideraron las políticas de planificación, programación de las inversiones públicas, recaudaciones tributarias, posibilidades crediticias, modernización administrativa y programación monetaria.

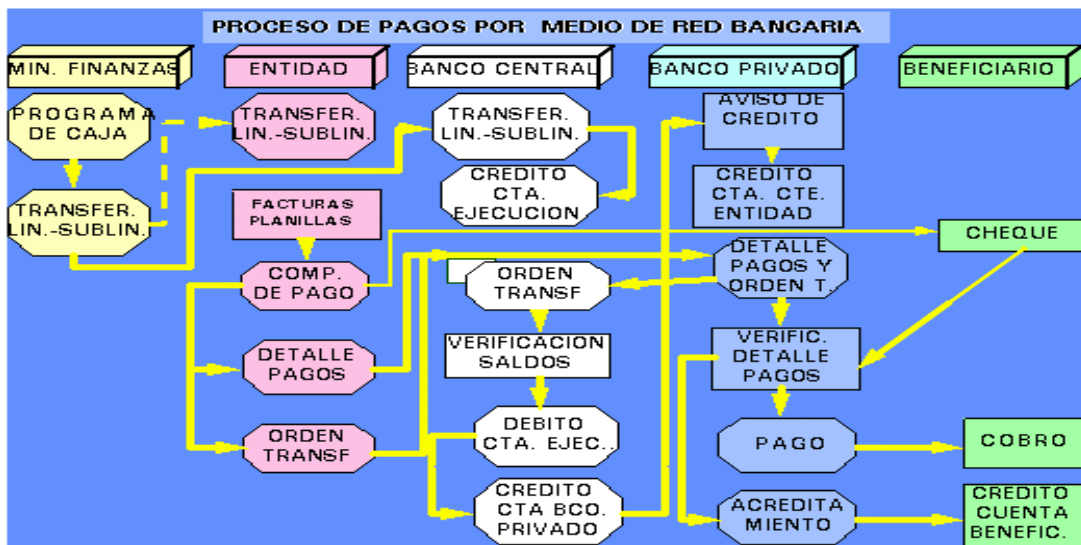
El Ministerio de Economía y Finanzas establece periódicamente (mensualmente) las autorizaciones de fondos que pueden utilizar las unidades ejecutoras. Esta acción se realiza a través de un sistema de asignaciones presupuestarias que son acreditadas a las cuentas corrientes que las instituciones del sector público mantienen en el Banco Central del Ecuador y que constituyen límites máximos de gasto, por concepto, que se pueden girar durante un período.

De esta forma el Ministerio de Economía y Finanzas y las propias instituciones están en posibilidad de cuantificar su capacidad real de establecer sus gastos, tanto para suministrar recursos como para la aplicación de los mismos.

El Banco Central del Ecuador mantiene los saldos disponibles de las líneas de crédito establecidas y transfiere de forma agregada a los bancos correspondientes, los fondos correspondientes al gasto efectivo, según detalle de pagos presentado por las respectivas instituciones públicas¹³, ante sus correspondientes bancos correspondientes, ofreciendo de esta manera un servicio efectivo y eficiente a los organismos que conforman el Sector Público.

En el siguiente gráfico se presenta de manera esquemática los procedimientos para los pagos que realiza el Gobierno Central a través del sistema bancario:

PROCEDIMIENTO DE PAGOS A TRAVES DE LA RED BANCARIA



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: El autor

2.1.1 Cuentas Bancarias Rotativas de Pagos

Las cuentas bancarias rotativas de pagos¹⁴ se definen como cuentas bancarias aperturadas en los bancos correspondientes del Banco Central del Ecuador, por las

¹³ Memoria del Gerente General del Banco Central del Ecuador, Quito, 1995.

¹⁴ Codificación de Regulaciones del Banco Central del Ecuador, Sección III, Ejecución del Pago de Recursos Públicos-Cuentas Bancarias Rotativas de Pagos, página 72.16, Quito, 1995.

instituciones del sector público para la ejecución de sus operaciones de cobros y pagos.

Las cuentas bancarias rotativas de pagos, se nutren de los recursos que mediante transferencias realizan las instituciones públicas de sus cuentas corrientes que mantienen en el Banco Central. Para el efecto, dichas instituciones cursan órdenes de transferencia al Banco Central a través de los bancos corresponsales donde mantienen su cuenta bancaria rotativa de pagos, adjuntando un detalle de los pagos a realizar con sus respectivos beneficiarios, debiendo coincidir el total de cada orden de transferencia con el total de su respectivo detalle de pagos.

Las órdenes de transferencia contienen los respectivos conceptos de egreso. Los fondos correspondientes a las órdenes de transferencia deben estar disponibles en la cuenta bancaria rotativa de pagos de la institución pública, al día siguiente de presentada la orden de transferencia en el banco corresponsal salvo casos de fuerza mayor, debidamente comprobados, que impidan el traslado de la información de las transferencias al Banco Central, en cuyo caso la disponibilidad de los fondos podrá demorarse hasta por 48 horas¹⁵.

La información contenida en las órdenes de transferencia debe estar consolidada por el corresponsal en un archivo generado de acuerdo al diseño y formato que establezca el Banco Central para transmitirlo diariamente al mismo. De haber los fondos suficientes, el Banco Central procederá a atender estos requerimientos mediante un crédito global en la cuenta corriente del banco corresponsal para

¹⁵ Banco Central del Ecuador, Procedimiento interno para el manejo de las cuentas bancarias rotativas de pagos e ingresos, Quito, 1996.

que éste a su vez acredite los fondos en las cuentas bancarias rotativas de pagos de las instituciones ordenantes, con fecha valor del mismo día en que éstos se reciban por parte del Banco Central.

En lo que se refiere al control de las transferencias de fondos realizadas para la ejecución de pagos, las instituciones públicas deben controlar a través de sus respectivos estados de cuenta, que los créditos realizados por los bancos corresponsales en sus cuentas bancarias rotativas de pagos tengan la misma fecha valor que los débitos realizados por el Banco Central en sus cuentas corrientes¹⁶.

En el siguiente cuadro se puede observar el promedio mensual de los montos transferidos por parte de las instituciones del sector público a sus respectivos bancos corresponsales, designados previamente por el Banco Central del Ecuador, por concepto de órdenes de transferencias que utilizan para el pago de obligaciones contraídas, durante los años 2000 al 2002.

¹⁶ Los bancos corresponsales que incumplan su obligación de acreditar las cuentas bancarias rotativas de pagos de las entidades públicas, con la misma fecha valor en que reciban los fondos por parte del Banco Central del Ecuador, deberán pagar 1.1 veces la tasa activa referencial dólares que reporta el Banco Central la semana anterior a la fecha en la cual debió realizarse el crédito sobre los montos no transferidos oportunamente y por el tiempo de mora, salvo casos de fuerza mayor debidamente comprobados.

**PROMEDIO MENSUAL DE LOS MONTOS TRANSFERIDOS POR LAS
INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO A SUS BANCOS
CORRESPONSALES EN EL PERIODO 2000-2002**

- EN MILLONES DE DOLARES -

BANCOS CORRESPONSALES	2000	2001	2002
FILANBANCO	46.4	74.3	0.0
RUMIÑAHUI	29.8	50.0	65.7
PICHINCHA	25.0	48.1	68.6
PACIFICO	18.7	315.4	115.8
GUAYAQUIL	13.6	19.5	42.9
CONTINENTAL	12.7	0.00	0.0
INTERNACIONAL	11.4	39.8	53.3
FOMENTO	11.9	22.9	33.4
PREVISORA	11.0	0.00	0.00
MACHALA	5.6	11.5	17.1
TERRITORIAL	3.3	0.0	0.0
PRODUBANCO	3.0	13.7	13.3
AMAZONAS	2.2	3.4	1.1
AUSTRO	2.3	6.3	7.7
LOJA	2.0	5.3	8.1
POPULAR	1.0	0.00	0.0
BOLIVARIANO	0.00	0.5	0.9
TOTAL	199.9	610.7	427.9

Fuente: Estadísticas B.C.E.
Elaboración: El autor

Como se puede observar la mayor concentración de transferencias realizadas en el transcurso del año 2000 se localiza en los bancos Filanbanco, Rumiñahui, Pichincha y Pacífico con un total del 60%, asimismo, durante el año 2001 las transferencias se agrupan principalmente en el banco del Pacífico con el 51.6%, seguido por los bancos Filanbanco, Rumiñahui y Pichincha con un total del 28.2%, y en el año 2002 los corresponsales más representativos son Pacífico,

Pichincha, Rumiñahui, Internacional y Guayaquil, agrupando el 80.93% del total de las transferencias realizadas por las instituciones públicas.

Cabe señalar que los bancos Popular, La Previsora, Filanbanco y Continental debido a la crisis financiera por la cual atravesó el Ecuador en el año 1999, y como consecuencia de estos conflictos se vieron obligados al cierre de sus operaciones y por ende sus cuentas rotativas de pagos fueron asignadas a otros bancos corresponsales a fin de que tengan continuidad en sus operaciones de ejecución presupuestaria, así también, mediante Regulación del Directorio del Banco Central del Ecuador las cuentas rotativas que hasta la fecha del cierre de sus operaciones eran administradas por Filanbanco, fueron asignadas directamente al banco del Pacífico para que realicen sus gestiones de cobros y pagos, a través de la red bancaria.

2.1.2 Cuentas Bancarias Rotativas de Ingresos

Los ingresos generados por concepto de autogestión por las instituciones que conforman el Gobierno Central y sus entidades adscritas, deben depositarse en las cuentas bancarias rotativas de ingresos, el día hábil siguiente de su recaudación, por parte de los bancos corresponsales, especificando el concepto de ingreso¹⁷.

Los ingresos propios recaudados utilizando los servicios del sistema bancario nacional, deben acreditarse en la cuenta rotativa de ingresos que a nombre de la respectiva entidad pública se mantenga en el banco recaudador, el mismo día

¹⁷ Codificación de Regulaciones del Banco Central del Ecuador, Sección II, Recaudación y Recepción en Depósito, página 72.13, Quito, 1995.

hábil de su recaudación, íntegra y totalmente con su respectivo concepto de ingreso y plazo establecido, de conformidad con lo establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas¹⁸.

El Banco Central del Ecuador, sobre la base de la información recibida de los bancos corresponsales, al vencimiento del plazo, previamente establecido en los convenios firmados entre las entidades pública y bancaria, debitará las cuentas del respectivo banco y acreditará a las cuentas corrientes de las instituciones públicas que se mantienen en el Banco Central.

A continuación se detalla el promedio mensual de los montos depositados por las instituciones del sector público en sus respectivos bancos corresponsales, durante los años 2000 al 2002:

¹⁸ En el evento de que los bancos corresponsales incumplan su obligación de transmitir al Banco Central la información de las recaudaciones y depósitos recibidos a favor de las cuentas bancarias rotativas de ingresos o que la información transmitida contenga errores que impidan la ejecución de la transferencia de fondos a favor de las cuentas de las entidades públicas en el Banco Central o que la cuenta del banco no disponga de los fondos suficientes para ejecutar dicha transferencia, tales bancos deberán pagar 1.1 veces la tasa activa referencial en dólares que reporta el Banco Central la semana anterior a la fecha en la cual debió realizarse el crédito sobre los montos no transferidos oportunamente y por el tiempo de mora, salvo casos de fuerza mayor debidamente comprobados.

**PROMEDIO MENSUAL DE LOS VALORES DEPOSITADOS POR LAS
INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO EN SUS BANCOS
CORRESPONSALES EN EL PERIODO 2000-2002
- EN MILLONES DE DOLARES -**

BANCOS CORRESPONSALES	2000	2001	2002
FILANBANCO	5.0	10.3	0.0
CONTINENTAL	4.3	0.0	0.0
PICHINCHA	3.9	11.3	16.3
RUMIÑAHUI	3.4	7.0	7.7
FOMENTO	2.0	4.0	4.3
PACIFICO	1.3	9.4	21.2
MACHALA	1.1	1.5	0.8
PREVISORA	0.7	0.0	0.0
GUAYAQUIL	0.5	0.8	3.3
LOJA	0.2	0.3	0.8
PRODUBANCO	0.2	0.4	1.4
AMAZONAS	0.1	0.1	0.2
INTERNACIONAL	0.1	0.4	1.5
AUSTRO	0.1	0.2	0.7
TERRITORIAL	0.0	0.0	0.0
BOLIVARIANO	0.0	0.2	0.0
POPULAR	0.0	0.00	0.0
TOTAL	22.9	45.9	58.2

Fuente: Estadísticas B.C.E.
Elaboración: El autor

Durante el año 2000, el monto mayor en depósitos realizado por las instituciones del sector público en sus respectivos bancos corresponsales se localiza en los bancos Filanbanco, Continental, Pichincha y Rumiñahui con un total del 72.5%; en el año 2001 y como se mencionó anteriormente, debido a la crisis financiera,

las entidades públicas tuvieron que cerrar sus cuentas aperturadas en varios corresponsales y abrirlas en otras entidades corresponsales, es así que, en el año 2001 la mayor concentración la tenemos en los bancos Pichincha, Filanbanco y Pacífico con un total del 67.5%; y por último en el año 2002 y como consecuencia del cierre de Filanbanco las cuentas de ingresos propios se las distribuyeron en otros corresponsales del Banco Central, así podemos anotar que los depósitos en mayor monto en dicho año se los realizó en los bancos Pacífico y Pichincha con un total del 64.4%.

Asimismo, los intereses diarios que generan los saldos de las cuentas rotativas de ingresos y pagos de las entidades y organismos del Gobierno Central, son calculados y liquidados en forma mensual por el Banco Central del Ecuador, el mismo que se encarga de debitar los valores correspondientes de las cuentas corrientes de los bancos corresponsales y acreditarlos en la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional¹⁹, para el efecto las entidades bancarias reportan al Banco Central los saldos diarios registrados en las cuentas rotativas de las instituciones del Gobierno Central, correspondiente al mes anterior al reporte.

A continuación se detalla el monto total anual que los corresponsales han generado por concepto de intereses durante los años 2000 al 2002:

¹⁹ Acuerdo Ministerial No. 059, Ministerio de Economía y Finanzas, Quito, 5 de mayo de 2000.

**TOTAL DE INTERESES ANUALES GENERADOS EN LAS CUENTAS
ROTATIVAS DE PAGOS E INGRESOS EN EL PERIODO 2000-2002**

- EN MILES DE DOLARES -

BANCOS CORRESPONSALES	2000	2001	2002
FILANBANCO	198.6	238.2	0.0
CONTINENTAL	130.3	0.0	0.0
PACIFICO	108.9	294.7	327.6
RUMIÑAHUI	80.8	133.0	170.9
FOMENTO	73.9	154.6	160.6
INTERNACIONAL	35.1	272.2	235.4
PICHINCHA	33.7	84.0	122.1
GUAYAQUIL	26.9	244.6	104.3
MACHALA	21.8	53.5	60.8
AMAZONAS	21.4	56.4	33.1
PREVISORA	17.0	0.0	0.0
TERRITORIAL	16.5	57.4	0.2
DEL AUSTRO	13.3	22.2	40.9
PRODUBANCO	8.5	15.0	19.9
LOJA	6.4	26.6	81.6
BOLIVARIANO	0.0	0.4	1.3
TOTAL	793.1	1,652.8	1,358.7

Fuente: Estadísticas B.C.E.
Elaboración: El autor

Como se puede observar, el banco corresponsal que ha tenido el mayor rubro por generación de intereses durante el año 2000 fue Filanbanco con un total de 198 mil dólares, en el año 2001 el banco del Pacífico con 294 mil dólares y en el año 2002 igualmente lo tenemos al banco del Pacífico con 327 mil dólares. Este efecto lo podemos atribuir a que en estos bancos corresponsales se encuentran concentradas las cuentas rotativas de entidades del sector público con mayor representación en cuanto al manejo de sus recursos.

2.1.3 Cuentas de Fondos Rotativos

Las cuentas de Fondos Rotativos son utilizadas por parte de las entidades del sector público para atender pagos de carácter emergente y no requieren de la presentación de un detalle de pagos a diferencia de las cuentas bancarias rotativas de pagos.

El Ministerio de Economía y Finanzas, acredita los recursos provenientes del Presupuesto General del Estado para cada institución del sector público en las respectivas cuentas de ejecución presupuestaria o de transferencias que las entidades mantienen registradas en el Banco Central del Ecuador, conforme a los requerimientos que estas tengan. Posteriormente la entidad pública traslada los fondos requeridos desde su cuenta de ejecución o de transferencias del Banco Central del Ecuador a su cuenta bancaria rotativa de pagos aperturada en el banco corresponsal que el Banco Central le haya asignado a través de un proceso concursal de cuentas. Esta transferencia de fondos, que tiene como propósito cancelar las obligaciones contraídas, la hace con un detalle de pagos en el cual incluye también los recursos para su cuenta de fondos rotativos.

La apertura de cuentas de fondos rotativos de las instituciones del sector público en los corresponsales designados por el Banco Central del Ecuador, para atender pagos de carácter emergente, sin necesidad de presentar el detalle de pagos será autorizada por :

- a) El Gerente General del Banco Central del Ecuador cuando los montos no excedan de USD. 500.000,00 dólares de los Estados Unidos de América por institución; y
- b) El Directorio del Banco Central del Ecuador por valores superiores al mencionado en el literal que antecede.

El plazo para la utilización de estos recursos será de noventa días a partir de la fecha de autorización, si dentro de este plazo la institución no ha aperturado la cuenta de fondos rotativos o no ha utilizado los recursos, la autorización quedará sin efecto y los corresponsales deberán restituir dichos valores a las cuentas que la entidad autorizada mantiene en el Banco Central del Ecuador²⁰.

Estas cuentas serán administradas como fondos rotativos de conformidad con lo dispuesto en el último inciso de la Norma Técnica de Control Interno 138-08 expedida por la Contraloría General del Estado y el Reglamento que para el efecto dicte la máxima autoridad de la respectiva Institución. Los corresponsales del Banco Central verificarán que los saldos de estas cuentas en ningún tiempo sobrepasen los montos establecidos por el Banco Central del Ecuador y se abstendrán de abrir cuentas de este tipo a las instituciones públicas que no cuenten con expresa autorización del Banco Central o del Directorio de la Institución, según sea el caso.

Durante el primer semestre del año 2002, la Gerencia General del Banco Central del Ecuador autorizó la apertura de 32 cuentas de fondos rotativos por un monto

²⁰ Codificación de Regulaciones del Banco Central del Ecuador. Sección IV, Ejecución del Pago de Recursos Públicos-Cuentas de Fondos Rotativos, página 72.19.1, Quito, 1995.

global de USD. 1,091,319.55 y en el segundo semestre del 2002 se autorizaron 25 cuentas por un monto de USD. 544,117.62, a favor de las Instituciones del Sector Público

2.2 ENTIDADES QUE CONFORMAN EL SECTOR PÚBLICO

Dentro de las entidades del sector público están las financieras y las no financieras. Así, dentro del grupo financiero están el Banco Nacional de Fomento, el IECE, el Banco Central del Ecuador, la Corporación Financiera Nacional, el Fondo de Solidaridad, que de conformidad con sus propias leyes estén obligadas a calificar a un funcionario o empleado para que realice operaciones bursátiles y aquellas que en consideración al volumen de sus transacciones sean expresamente autorizadas por el Consejo Nacional de Valores, Ministerio de Economía y Finanzas y el Directorio del Banco Central del Ecuador. Las instituciones no financieras del sector público están conformadas por los diferentes ministerios, colegios, universidades, y toda entidad que está considerada en el presupuesto del estado, y cuyos recursos sirven para el normal desenvolvimiento de sus actividades.

Cabe señalar que la Contraloría General del Estado es el organismo técnico y autónomo que controla la administración de los recursos públicos, realiza auditoría de gestión y control sobre los bienes de propiedad de las entidades del sector público y la asesoría y reglamentación para los fines indicados. La vigilancia de la Contraloría se extiende a las entidades de derecho privado que reciben recursos del estado y a la correcta utilización de los mismos.

2.3 SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

El sistema de control rige para todas las operaciones financieras y administrativas del gobierno nacional y de todas las demás entidades y organismos del sector público, expresamente alcanza a empresas estatales, regionales o seccionales, y a compañías de economía mixta.

Los aspectos básicos y funcionales considerados para la administración de las cuentas bancarias rotativas de pagos e ingresos de las instituciones del sector público por parte de los corresponsales del Banco Central del Ecuador, se fundamenta en el establecimiento en un mecanismo de cobros y pagos, mediante el cual permita aplicar las disposiciones legales y reglamentarias, a fin de mantener control y seguimiento de las transacciones que realizan las entidades que conforman el sector público en materia de Ejecución Presupuestaria a través de la red bancaria corresponsal del Banco Central del Ecuador.

2.4 LA RED BANCARIA CORRESPONSAL DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

Con base en los resultados obtenidos en el sistema de Ejecución Presupuestaria a través de la red bancaria, el Banco Central del Ecuador estableció un sistema de cobros y pagos para todas las instituciones del sector público, que entró en operación en noviembre de 1995.

Para dar continuidad al proceso se implantó una red de corresponsales con instituciones bancarias del país que se encargarían de la recaudación, recepción de los depósitos y pagos que deben realizar las instituciones del sector público.

Las corresponsalías nacionales con los bancos del sistema financiero, se formalizaron mediante la suscripción de convenios con cada uno de ellos. La calificación de las instituciones bancarias se efectuó en términos de patrimonio, encaje y además debían formar parte de una red electrónica de enlace a nivel nacional²¹.

El manejo de las cuentas públicas se asignó a los bancos corresponsales mediante un proceso de subasta, cuyas bases se elaboraron con criterios referentes a la capacidad operativa y financiera del banco, a su cobertura geográfica, a los costos y servicios que prestaría a la institución gestora de los fondos públicos, y a los beneficiarios de los pagos.

La asignación de cuentas rotativas a los bancos corresponsales del Banco Central del Ecuador, se indica en el siguiente cuadro y gráfico, con corte a 1995:

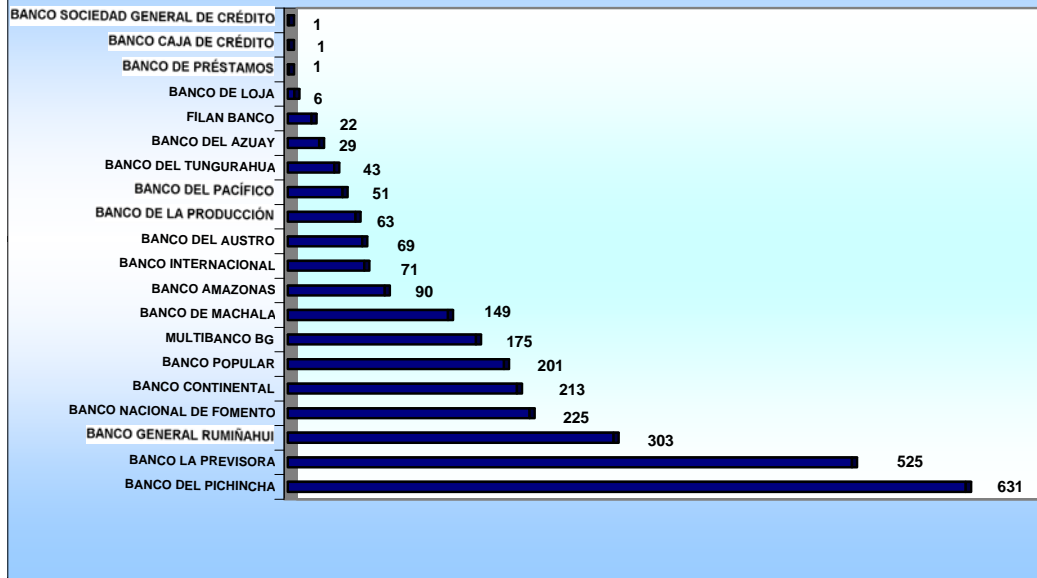
²¹ Ibid

**CUENTAS ADJUDICADAS A LOS BANCOS CORRESPONSALES DEL
BANCO CENTRAL DEL ECUADOR DURANTE EL AÑO 1995**

BANCOS CORRESPONSALES	TOTAL CUENTAS BANCARIAS ROTATIVAS DE PAGOS
BANCO DEL PICHINCHA	631
BANCO LA PREVISORA	525
BANCO GENERAL RUMIÑAHUI	303
BANCO NACIONAL DE FOMENTO	225
BANCO CONTINENTAL	213
BANCO POPULAR	201
MULTIBANCO BG	175
BANCO DE MACHALA	149
BANCO AMAZONAS	90
BANCO INTERNACIONAL	71
BANCO DEL AUSTRO	69
BANCO DE LA PRODUCCIÓN	63
BANCO DEL PACÍFICO	51
BANCO DEL TUNGURAHUA	43
BANCO DEL AZUAY	29
FILAN BANCO	22
BANCO DE LOJA	6
BANCO DE PRÉSTAMOS	1
BANCO CAJA DE CRÉDITO	1
BANCO SOCIEDAD GENERAL DE CRÉDITO	1
TOTAL GENERAL	2.869

Fuente: Estadísticas B.C.E.
Elaboración: el autor

BANCOS CORRESPONSALES DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR AÑO 1995



Fuente: Estadísticas B.C.E.
Elaboración: El autor

Como se puede observar en el gráfico, la mayor concentración de cuentas rotativas de pagos estaban administradas por el Banco del Pichincha correspondiéndole el 21.9%, debido a que dicha entidad bancaria tiene mayor presencia en todo el territorio nacional, así como los costos por servicios bancarios ofertados fueron menores que los otros bancos corresponsales. A continuación tenemos al Banco La Previsora con el 18.3%, Banco General Rumiñahui el 10.6%, Banco Nacional de Fomento²² el 7.8%, Continental el 7.4% y Popular el 7.0%, como los más representativos en cuanto a la administración de las cuentas bancarias rotativas de pagos.

²² El Banco Nacional de Fomento actuará como corresponsal del Banco Central del Ecuador en los lugares donde no existan otros bancos corresponsales. De igual manera, el Banco Nacional de Fomento es el depositario oficial de los Fondos Públicos de las entidades del Gobierno Central que no tienen aperturadas sus cuentas corrientes en el Banco Central.

La crisis financiera por la que atravesó el país durante el año 1999, ocasionó el cierre de varias entidades bancarias, reduciéndose de esta manera el número de bancos corresponsales del Banco Central del Ecuador, lo que originó que las cuentas bancarias rotativas sean redistribuidas en los corresponsales que quedaron habilitados para la gestión de cobros, pagos y recaudación de las entidades del sector público, es así que, a diciembre del 2002, se opera con 12 entidades bancarias corresponsales que se encargan de la administración de las cuentas bancarias rotativas de las instituciones del sector público; a continuación se describe el total de cuentas bancarias de pagos correspondiente a los años 2000 al 2002:

**BANCOS CORRESPONSALES DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR Y
ADMINISTRACIÓN DE LAS CUENTAS BANCARIAS ROTATIVAS DE
PAGOS EN EL PERIODO 2000-2002**

BANCOS CORRESPONSALES	2000	2001	2002
FOMENTO	580	659	1.000
PICHINCHA	544	644	883
MACHALA	319	401	474
INTERNACIONAL	242	357	546
GUAYAQUIL	210	219	268
PACIFICO	183	482	617
RUMIÑAHUI	156	188	253
LOJA	49	100	189
AUSTRO	45	67	179
PRODUBANCO	23	39	98
BOLIVARIANO	5	24	62
TERRITORIAL	3	3	3
TOTAL	2.359	3.183	4.572

Fuente: Estadísticas B.C.E.
Elaboración: El autor

Como se detalla en el esquema que antecede, la mayor concentración de cuentas bancarias rotativas de pagos, a diciembre de 2002, se localiza en el Banco Nacional de Fomento con un 21,9%, en razón de que dicha entidad tiene la mayor cantidad de puntos bancarios a nivel nacional, lo que facilita las operaciones bancarias de las instituciones públicas, además que el Banco Nacional de Fomento actúa como corresponsal del Banco Central en las localidades donde no existen otros bancos corresponsales, asignándole en forma directa las cuentas de las instituciones públicas situadas en dichas plazas²³, lo que contribuye a que esta entidad administre un mayor número de cuentas del sector público. A continuación está el Banco del Pichincha con el 19.3%, hay que resaltar que esta entidad bancaria ha tenido un crecimiento en cuanto a la instalación de agencias a nivel nacional lo que ha ayudado a las instituciones a contar con otro corresponsal con amplia cobertura de oficinas en las diferentes plazas, luego tenemos a los bancos Pacífico, Internacional y Machala con un total del 35.8%; dentro de los bancos más representativos y con la mayor cantidad de cuentas rotativas de pagos del sector público.

De igual manera las instituciones públicas requieren cuentas rotativas en las cuales puedan realizar depósitos y recaudaciones, en el siguiente cuadro se detalla el total de cuentas rotativas de ingresos con los respectivos bancos corresponsales que les han sido asignados, durante los años 2000 al 2002:

²³ Reglamento para la Subasta, Calificación y Asignación de Banco Corresponsal para la Administración de las Cuentas Bancarias Rotativas de Pagos, Quito, 1999.

**BANCOS CORRESPONSALES DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR Y
ADMINISTRACIÓN DE LAS CUENTAS BANCARIAS ROTATIVAS DE
INGRESOS DURANTE LOS AÑOS 2000-2002**

BANCOS CORRESPONSALES	2000	2001	2002
FOMENTO	1.012	1.096	1.349
PICHINCHA	403	453	528
MACHALA	328	390	454
GUAYAQUIL	160	174	198
PACIFICO	151	325	392
RUMIÑAHUI	140	163	202
INTERNACIONAL	76	129	217
AUSTRO	76	88	118
LOJA	38	77	95
PRODUBANCO	37	45	67
TERRITORIAL	2	2	2
BOLIVARIANO	1	1	11
TOTAL	2.424	2.943	3.633

Fuente: Estadísticas B.C.E.
Elaboración: El autor

En el año 2002, la mayor afluencia de cuentas rotativas de ingresos se encuentran abiertas en el Banco Nacional de Fomento correspondiéndole el 37.1% del total de las cuentas asignadas, en razón de que dispone de un mayor número de oficinas a nivel nacional en relación a los otros bancos corresponsales, facilitando la recaudación y ejecución de los depósitos que las instituciones del sector público realizan cotidianamente. Seguido tenemos a los bancos del Pichincha, Machala y Pacífico dentro del grupo más representativo con un total del 37.8%, en virtud de que las mencionadas entidades tienen mayor cobertura geográfica y más puntos de recaudación que los restantes bancos corresponsales.

La operatividad que utilizan las instituciones públicas, la misma que está reglamentada por la normativa legal vigente, para realizar transferencias de recursos a través de la Red Bancaria en los bancos corresponsales previamente designados por el Banco Central del Ecuador a fin de que puedan cancelar sus obligaciones contraídas con base devengada, se explica en el siguiente gráfico, al igual que los depósitos que realizan en sus cuentas de ingresos propios:

**SISTEMA DE COBROS, PAGOS, RECAUDACION Y DEPOSITOS POR RED
BANCARIA UTILIZADO POR LAS INSTITUCIONES
DEL SECTOR PUBLICO**



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: El autor

2.5 BASE NORMATIVA Y REGLAMENTARIA LEGAL

El esquema de Ejecución Presupuestaria se encuentra legal y reglamentariamente establecido a través de las siguientes leyes, decretos y disposiciones:

- La Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, emitida mediante Decreto Ley de Emergencia No. 2. RO/ Sup. 930 de 7 de Mayo de 1992; Ley para la Transformación Económica del Ecuador (L.2000-4). RO-S 34: 13-mar-2000), en la que se establece que el Banco Central es el depositario de los fondos públicos y del encaje bancario, por lo tanto administra las cuentas corrientes de las entidades del sistema financiero e instituciones públicas, cumpliendo las funciones de agente financiero y fiduciario del Estado, debiendo brindar las facilidades adecuadas para la ejecución correcta, oportuna y segura de las transacciones ordenadas sobre dichas cuentas, al igual que controlar los agregados del sistema.
- La Codificación de Regulaciones del Banco Central del Ecuador norma y establece las responsabilidades en el orden operativo administrativo de: Sistema Nacional de Compensación, Encaje Bancario, Operaciones del Mercado Interbancario, Cuentas del Sector Público, y Medios de Pago Convencionales.
- El 28 de mayo de 1999, el Banco Central del Ecuador procedió a expedir el “Reglamento para la Subasta, Calificación y Asignación de Banco Corresponsal para la Administración de las Cuentas Bancarias Rotativas de Pagos”, el mismo que se enmarca dentro del actual entorno económico y su aplicación como objetivos primordiales se fundamenta en precautelar los fondos públicos y garantizar la adecuada prestación de servicios bancarios por parte de los bancos corresponsales del Banco Central del Ecuador en favor de las instituciones del sector público. Por su parte el artículo 3 del mencionado Reglamento establece la obligatoriedad a la red bancaria corresponsal de participar en los mecanismos de subasta convocados por el Banco Central. Cabe señalar que este instrumento legal, ha sido modificado y actualizado, siendo su última promulgación el 28 de noviembre de 2002.

3.1 CONTEXTO FISCAL

La política fiscal opera mediante la implementación de presupuestos de las administraciones públicas, así como a través de los mecanismos de financiación de sus déficit (o colocación de sus superávit) para la consecución de objetivos diversos, micro y macroeconómicos, como la provisión de bienes y servicios (públicos o no), las transferencias de renta o riqueza, la estabilización de la economía, la eficiencia, el fomento o la represión de ciertas actividades o resultados (como el impacto de las actividades humanas en el medio ambiente), etc²⁴.

La política fiscal desde la perspectiva de la macroeconomía, constituye la utilización por parte del Estado de los impuestos y el gasto para tratar de estabilizar la economía. Igualmente, se identifica con el nivel de ingresos, gastos y endeudamiento del sector público, cuyos montos se registran en el presupuesto estatal elaborado cada año, suele también considerarse la política fiscal como el conjunto de decisiones que afectan al nivel o a la composición de los gastos públicos, así como al peso, estructura o frecuencia de los pagos impositivos²⁵.

La política fiscal dirige y controla los gastos e ingresos públicos, así como la administración de la deuda pública, en una forma que tiene pleno conocimiento del efecto de estas operaciones sobre la asignación de recursos y la corriente de fondos y, por tanto, de su influencia sobre los niveles de renta, precios, empleo y

²⁴ Argandoña Antonio, Gámez Consuelo y Mochón Francisco, Macroeconomía Avanzada I, McGraw Hill, Madrid, España, 1996.

²⁵ Fernández Díaz A y Parejo G, Política Económica, McGraw Hill, Madrid, 1997.

producción²⁶. Además, esta política ha evolucionado a través del tiempo con relación a sus objetivos y tareas fundamentales, existiendo diferencias en su aplicación entre los países considerados desarrollados y los países en vías de desarrollo.

La política fiscal puede provocar cambios en la distribución del ingreso, a través de la aplicación de impuestos, gastos o de la ejecución de un presupuesto. En este sentido, se afirma que un buen sistema tributario debe reunir las siguientes características:

- Eficiencia económica: no debe interferir en la asignación eficiente de los recursos²⁷.
- Sencillez administrativa: debe ser fácil y relativamente barato de administrar.
- Flexibilidad: debe ser capaz de responder fácilmente (en algunos casos automáticamente) a los cambios de las circunstancias económicas.
- Sensibilidad política: debe diseñarse de tal forma que cada individuo pueda averiguar qué está pagando para que el sistema político pueda reflejar con mayor precisión sus preferencias.
- Justicia: debe ser justo en su manera de tratar a los diferentes individuos.

El efecto redistributivo producto de la acción gubernamental, resulta de la comparación de la desigualdad en la distribución del ingreso antes y después de la política fiscal²⁸. Este efecto redistributivo es una función del tamaño de los impuestos, de los gastos y del presupuesto. La política fiscal junto a la política monetaria y a la política cambiaria configura la política económica del gobierno.

²⁶ Colm G, Ensayos sobre Hacienda Pública y Política Fiscal, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1976.

²⁷ Stiglitz, Joseph, La Economía del Sector Público, New York, EEUU, 1988.

²⁸ Instituto Torcuato Di Tella, Documentos de Investigación: Impacto Distributivo y Progresividad de la Política Fiscal, Buenos Aires, Argentina, 1996.

La formulación de la política económica puede tener dos análisis: el análisis positivo y el análisis normativo. El análisis positivo obedece principalmente a afirmaciones que intentan describir a la economía tal y como es, mientras que el análisis normativo intenta describir cómo debería ser la economía. Al análisis positivo es fácil de evaluar, pues simplemente es necesario referirse a los datos y hechos para comprobar que una afirmación es verídica o no, sin embargo, en el análisis normativo no solo intervienen los hechos sino también juicios de valor y es por esto también las afirmaciones positivas y normativas pueden estar relacionadas entre sí.

3.1.1 Las Externalidades

Dentro de la formulación de una política fiscal se debe tener en cuenta no solo los agentes económicos que se encuentran involucrados, sino también todas las diversas formas en las que se afecta la economía en general ante una decisión del gobierno, ya sea por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos. Las diversas formas en las que se afecta una porción de la población sin que por un lado pague o reciba ninguna compensación por ese efecto. A esto se denomina una externalidad, un factor que debe ser tomado en cuenta dentro de la función de utilidad de la sociedad a la que se le aplica una determinada política fiscal²⁹.

En presencia de externalidades, el interés de la sociedad por un resultado de la política fiscal aplicada va más allá del bienestar de aquellos que intervienen y son parte de la política. Así como el Estado puede intervenir para contrarrestar una externalidad para proteger los intereses de los afectados, al influir en el mercado con su gasto y con los impuestos, también puede generar externalidades

²⁹ ROSEN, Harvey. Hacienda Pública, Mc.Graw Hill 1991 .

a los diferentes agentes, y por esto la política impositiva debe tener en cuenta ciertos principios fundamentales sobre los cuales no podrá tener efecto alguno en las decisiones de los agentes económicos al momento de decidir sobre el consumo o la inversión que desean realizar.

3.1.2 Bienes públicos y recursos comunes.

La mayoría de bienes que existen en la economía son asignados a través del mercado por la acción de la oferta y la demanda en donde el precio que tiene cada bien es el indicador o las señales que guían las decisiones de los compradores y los vendedores. Sin embargo, existen bienes asignados por el Estado que son gratuitos y por tanto las fuerzas de mercado no asignan normalmente los recursos en la economía³⁰.

Adicionalmente hay que tener en cuenta que en la economía, independientemente de si tienen precio o no, existen bienes que son excluibles cuando es posible impedir el consumo de ese bien por un determinado grupo de personas y existen bienes rivales cuando el consumo de un bien limita la capacidad de consumo del resto de personas. Es aquí donde surge la diferencia entre los bienes públicos y los bienes privados: los bienes privados son excluyentes y rivales mientras que los bienes públicos son no excluyentes y no rivales. Existe una tercera clasificación de bienes que son los bienes comunes, los cuales se caracterizan por ser rivales pero no excluyentes.

Dentro de los bienes públicos existe la figura de los denominados evasores. Son aquellos agentes que reciben un bien público pero que no pagan por ese servicio.

³⁰ MANKIWI, Gregory. Principios de Economía. Mc.graw Hill, Interamericana de España, 1998.

En el ámbito macroeconómico, los evasores y el sector informal son parásito del sistema de gobierno, pues están obteniendo servicios como la seguridad y la defensa pero no están pagando por ello.

3.1.3 Instrumentos de Política Fiscal

Existen varios instrumentos de política fiscal que pueden ser usados por el gobierno, entre los cuales se identifican:

Privatización

El gobierno de un país exportador de petróleo por ejemplo, podría considerar la opción de privatizar el monopolio petrolero estatal. En el caso de la privatización del petróleo el gobierno enfrenta el problema de cómo distribuir entre las generaciones, el ingreso resultante de dicha venta. La privatización permite reducir la incertidumbre acerca de la riqueza inicial.

Ahorro

Los gobiernos pueden mantener activos financieros para posibilitar su gasto futuro, los cuales perciben una tasa de interés real acumulada por período R , asumiéndose además que ésta es conocida y constante a lo largo del tiempo.

Deuda

El gobierno toma deuda con el fin de financiar la inversión del período actual así como para realizar el pago de intereses sobre la deuda adquirida previamente. El interés pagado varía en el tiempo debido a factores internacionales y locales

3.1.4 Impuestos y Transferencias

El gobierno puede recaudar impuestos y efectuar transferencias al sector privado. Los impuestos pueden utilizarse para financiar la producción corriente

de bienes y servicios públicos, las inversiones públicas y los pagos de intereses y amortizaciones sobre la deuda pública. El gobierno a través de mayores impuestos o de transferencias al sector privado intenta conseguir la combinación óptima de bienes de consumo: públicos y privados.

Gastos e Inversiones Fiscales

El gobierno gasta en la producción de bienes públicos y en el financiamiento de la inversión que permitirá la producción futura de estos bienes. El bien público consiste en servicios como educación, salud, defensa, etc. Los gastos gubernamentales enfrentan una restricción presupuestaria intertemporal que establece que estos desembolsos deben finalmente ser financiados por impuestos u otras fuentes de ingresos gubernamentales.

Fondos de Estabilización

Un fondo de estabilización representa una reserva con el objetivo de estabilizar una variable agregada específica como el gasto fiscal total o el gasto público financiado con las ganancias provenientes de un recurso primario poseído por el gobierno como el petróleo. El fondo mantiene activos líquidos y se debe evitar que los recursos se gasten debido a presiones políticas.

3.1.5 La Política Tributaria

El dinero recaudado por medio de los impuestos es el vehículo a través del cual se transfieren recursos reales de los bienes privados a los bienes colectivos.

Las doctrinas italiana y alemana, vinculadas con la teoría orgánica del Estado, en donde se explica el tributo como una obligación unilateral, impuesta coercitivamente por el Estado en virtud de su derecho de soberanía o del poder de imperio tal cual lo acepta la doctrina moderna del derecho financiero.

La doctrina contractual lo equiparaba a un contrato bilateral entre el Estado y los particulares donde se proporcionaría servicios públicos y los medios para solventarlos.

Se han intentado conciliar las doctrinas contractualista y publicista admitiendo el elemento unilateral del tributo como consecuencia de la soberanía del Estado, de acuerdo a esto la coerción que ejerce el Estado es elemento primordial del tributo ya que es creado sólo por su voluntad soberana, prescindiendo de la voluntad individual y motivo de distingo de los ingresos de tipo patrimonial.

3.1.6 La elaboración de un Sistema Tributario

Los impuestos han existido desde hace muchos siglos, y han sido siempre una fuente de ingresos para quienes se encargaban de administrar, por encargo del resto de individuos de una comunidad o sociedad, los diferentes bienes y servicios públicos de cualquier índole. Sin embargo, durante el siglo XX los impuestos de han convertido en una parte cada vez más importante de la vida de las personas. Los impuestos, por tanto, son inevitables si es que la sociedad desea que el estado sea quien provea de diferentes bienes que el sector privado no está en capacidad de proporcionar o que no es rentable. En definitiva, el pago de impuestos es el costo que debe pagar la sociedad para que el estado le entregue un determinado bien público³¹.

La aplicación de un impuesto afecta tanto a la oferta como a la demanda de los productos sobre los que se aplicó un impuesto y la carga impositiva se reparte tanto en los productores como en los consumidores dependiendo de la

³¹ MANKIWI, Gregory. Principios de Economía, Mc.Graw Hill, 1998.

elasticidad de sus preferencias. Además, los impuestos provocan pérdidas irre recuperables de eficiencia ya que la reducción del excedente del productor y del consumidor es superior a los ingresos que recauda el Estado³².

3.1.7 Objetivos de la Política Tributaria

La principal función de un sistema tributario es recaudar ingresos para el Estado. Para esto, los responsables de elaborar una política tributaria deben tener dos objetivos principalmente: la eficiencia y la equidad. Un sistema tributario es más eficiente que otro cuando recauda la misma cantidad de ingresos pero al contribuyente le representa un menor costo. Dentro de los costos a los que se encuentra sujeto un contribuyente al momento de pagar impuestos se encuentra el más evidente que es el monto del impuesto mismo. Sin embargo, existen otros costos asociados al pago de impuestos: por un lado se encuentra la pérdida irre recuperable de eficiencia provocada por la distorsión que generan los impuestos en las decisiones de los agentes y por otro lado se encuentran los costos administrativos que tienen que asumir los consumidores cuando se disponen a cancelar sus impuestos.

La carga administrativa, que representa un costo para el contribuyente cuando se presta a pagar sus impuestos, comprende no solo el tiempo que debe dedicar a llenar los impresos de su declaración, sino también el tiempo que dedica durante todo el año fiscal a guardar la información (recibos, facturas, notas de venta, comprobantes de retención, etc.) para sustentar su declaración. A esto hay que

³² MANKIWI, Gregory. Principios de Economía, Mc.Graw Hill, 1998.

añadir el costo que debe destinar el Estado para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones y lo hagan además de una forma correcta y veraz.

3.1.8 La equidad en los impuestos

La primera forma de volver a los impuestos más soportables es hacerlos más equitativos, ya que las personas pagan con menos desagrado cuando se respeta el sentido de equidad que tiene el sistema³³. El problema de la equidad ha disminuido su importancia a partir de la década de 1970; las razones pueden deducirse pues la literatura proviene de los países desarrollados y la equidad comúnmente suele estar ligada a la distribución del ingreso o de la renta. En los países desarrollados consideran que el problema de la distribución del ingreso está solucionado, es decir que el reparto del resultado de la actividad económica está razonablemente consumado, por lo que el único problema que interesa ahora es el de la eficiencia.

Pero en los países en vías de desarrollo el problema no está solucionado ni en los hechos ni en los niveles políticos, de manera que es necesario también analizar la equidad del sistema fiscal que se aplica.

La elaboración de una política tributaria, para cumplir con el objetivo de equidad, puede aplicar diversos principios entre los que se anotan los siguientes³⁴:

- Principio de los beneficios: idea según la cual los contribuyentes deben pagar impuestos, basados en el beneficio que reciben de los servicios públicos.

³³ MACÓN, Jorge. Economía del Sector Público, Mc.Graw Hill.

³⁴ MANKIWI, Gregory. Principios de Economía, Mc.Graw.Hill.

- Principio de la capacidad de pago: idea de que los impuestos deben establecerse de tal forma que cada persona pague de acuerdo con lo que puede soportar la carga. Del principio de la capacidad de pago se deducen dos conceptos de equidad: equidad vertical y equidad horizontal.

La equidad vertical indica que los contribuyentes que están en capacidad de pagar más impuestos deben pagar mayores cantidades. Por su parte, la equidad horizontal indica que los contribuyentes que se encuentran en la misma capacidad de pago, deben pagar la misma cantidad de impuestos.

Dentro del concepto de la equidad vertical, un sistema puede ser proporcional cuando todos los contribuyentes pagan la misma proporción de renta. Un sistema es regresivo cuando los individuos de renta más alta pagan una proporción menor de impuestos aunque paguen una cantidad mayor y por el contrario, un sistema es progresivo cuando los individuos de renta más alta pagan una proporción mayor de impuestos.

3.1.9 Eficiencia en los impuestos

La eficiencia, se encarga de minimizar el perjuicio que el sistema tributario causa al sector privado. Para esto hay que tener en cuenta que el perjuicio es inevitable, es decir, al momento de aplicar los impuestos se obliga al sector privado a incurrir en unos costos y el objetivo de un sistema tributario eficiente se encuentra en hacer que estos costos sean lo más pequeños posible.

Para que un impuesto sea eficiente debe cumplir la regla de la neutralidad. Los impuestos son neutrales cuando no alteran las decisiones de las personas. Pero un impuesto nunca deja inalterada las decisiones de las personas, por lo tanto la neutralidad se tomará en otro contexto: serán impuestos neutrales aquellos cuyo costo económico es igual a la recaudación, aunque de manera general los impuestos que se apliquen deben reportar una recaudación mayor que el costo económico que ocasionen.

Si bien es cierto que en la elaboración de una política tributaria deben estar dos objetivos presentes como son los impuestos generales y específicos, es muy común que al momento de ejecutar la ley tributaria y al momento de introducir reformas se cree una relación indirecta entre equidad y eficiencia. Muchas veces se aumenta la eficiencia en la recaudación pero se reduce la equidad y viceversa, sin embargo, para la elaboración de reformas además de estos dos objetivos se deben tomar en cuenta muchos efectos que pueden llegar a hacer viable y necesaria aquella reforma.

3.1.10 La redistribución de la Renta

Toda decisión de política conlleva una externalidad que se encuentra ligada a la redistribución de la renta o de la riqueza. En algunos casos, las decisiones políticas llevan a favorecer un determinado grupo de poder, con lo que se afecta indirectamente a la clase pobre de un país, pues comprometen recursos del Estado y de los mismos individuos para favorecer a unos pocos. Sin embargo, las decisiones políticas y en especial la política fiscal debe llevar a obtener la máxima cantidad de dinero posible de una clase de ciudadanos para dárselo a otra.

Para analizar la redistribución de la riqueza es necesario primero determinar cuál es el nivel de desigualdad que existe en el país y a través de la aplicación de las distintas políticas modificar esta situación con el fin de cambiar la proporción de población que se encuentra en los niveles más bajos de ingresos.

Una forma de medir la distribución del ingreso es determinar cuanta gente se encuentra por debajo del umbral de la pobreza. El umbral de la pobreza se define como la cantidad de ingresos necesarios para garantizar un nivel de vida adecuado. Un nivel de vida adecuado implica el acceso a los servicios básicos y a un buen nivel de educación y capacidad adquisitiva de por lo menos los artículos básicos que permiten un desarrollo personal y familiar.

En ocasiones, para diseñar políticas que pueden aliviar la pobreza, es útil conocer la distancia que separa a la población pobre del umbral de la pobreza. La brecha de la pobreza es la cantidad de recursos que se debieran transferir a la población pobre para que la renta de todos los hogares se elevara hasta la línea de pobreza (suponiendo que las transferencias no tienen efectos sobre el esfuerzo laboral de los preceptores)³⁵.

3.1.11 Incidencia del Gasto Público

El impacto de la política del gasto sobre la distribución de la renta real se denomina incidencia del gasto público³⁶. El gobierno tiene capacidad de influir en la distribución de la renta a través de los impuestos y del gasto público. Pero el gasto público y sus efectos no pueden ser calculados de forma precisa ni directa en

³⁵ ROSEN, Harvey. Hacienda Pública, Mc.Graw Hill.

³⁶ ROSEN, Harvey. Hacienda Pública. Mc.Graw Hill.

algunos casos, debido a la dificultad de estimar la incidencia en los precios relativos de los bienes principalmente cuando son gravados por un impuesto. Es difícil estimar la incidencia del gasto público especialmente en los bienes públicos, porque lo puede utilizar más de una persona en forma simultánea, con lo que se dificulta la capacidad de medición de la utilidad que le representa a cada individuo el uso de ese bien. Finalmente, la incidencia del gasto es difícil determinar debido a que existen transferencias en especie que también son difíciles de contabilizar.

3.1.12 Incidencia de la Inversión Pública

Los gobiernos deberían fomentar activamente la inversión y tener cuidado en no ahogarla, pero no deben intervenir directamente para fomentarla, ya que de esa manera es probable que al mismo tiempo distorsionen las pautas de inversión provocando una mala asignación de recursos de inversión. Los gobiernos deben mantener bajos los tipos impositivos y los déficits (que pueden expulsar la inversión) pero su política de introducir y suprimir una y otra vez las deducciones fiscales y la depreciación acelerada contribuyendo tanto a distorsionar la asignación de la inversión como fomentar el nivel de la misma³⁷.

3.2 EVOLUCION DEL SISTEMA FINANCIERO

Uno de los pilares fundamentales para fortalecer el crecimiento y el desarrollo de una economía lo constituye sin duda el sistema financiero, ya que por su rol permite principalmente el flujo de pagos entre los agentes de una economía, provee de servicios a las unidades familiares, a las empresas y al gobierno y a través de éste se puede canalizar hacia inversiones productivas aquella porción del ingreso de los agentes

³⁷ Stiglitz Joseph, La Economía del Sector Público, 2da. Edición, EEUU, 1998.

económicos destinada al ahorro. Por su parte, el sistema financiero es el conjunto de intermediarios entre ahorristas e inversionistas cuya función principal es canalizar el ahorro hacia la inversión, ofreciendo a los ahorradores condiciones satisfactorias de seguridad, liquidez y rendimiento, y a los inversores condiciones adecuadas de cantidad, plazo y precio; de esta forma resultará provechoso el proceso de producción y distribución de bienes³⁸ y servicios.

A partir de 1992 y continuando con el programa correctivo del sistema financiero, se implementó una nueva política que perseguía cinco objetivos adicionales:

- i) Promover una mayor eficiencia y competencia en el mercado financiero;
- ii) Mejorar y fortalecer la supervisión sobre las instituciones financieras;
- iii) Fomentar mecanismos que incentiven la movilización de recursos a mediano y largo plazo;
- iv) Desarrollar instrumentos financieros que permitan canalizar el ahorro interno hacia la inversión productiva; y,
- v) Expandir el acceso al crédito y a los servicios financieros hacia todos los usuarios.

El sistema financiero ecuatoriano durante los últimos diez años ha atravesado una etapa de transición y cambio, evidenciándose un crecimiento del sector bancario, en tanto que las sociedades financieras decrecieron fuertemente. Las compañías de intermediación financiera tuvieron un plazo máximo de dos años para que puedan transformarse y

³⁸ Samaniego P. y Villafuerte M., Los Bancos Centrales y la Administración de Crisis Financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano. Cuestiones económicas No. 32, Septiembre 1997.

constituirse dentro del grupo de sociedades o corporaciones financieras, como en ciertos casos ocurrió y, en otros, fueron absorbidas o asociadas como entidades bancarias.

A partir del último trimestre de 1998, los problemas del sector financiero acumulados desde 1995, provocaron una sobre demanda de dólares por parte de los agentes económicos, obligando a un incremento en la tasa de interés en moneda nacional para las operaciones de colocación y captación de recursos a través de la mesa de dinero del Instituto Emisor y, por otra parte, a la expansión monetaria por los créditos de liquidez concedidos por el Banco Central, el cierre de las líneas de crédito del exterior para los bancos nacionales, agravó aún más la situación del sistema financiero lo que determinó el acceso de varias instituciones a las líneas de crédito del Banco Central del Ecuador.

Ante un posible colapso financiero a inicios de marzo de 1999, el gobierno se vio obligado a declarar un feriado bancario, en el cual se reprogramaron, los vencimientos de los depósitos de los clientes de la banca nacional y su respectiva off - shore a un año plazo, y de los recursos invertidos en fondos de inversión. Con el propósito de devolver la confianza en el sistema financiero, al tiempo de conocer la verdadera situación principalmente patrimonial de la banca, el Gobierno Nacional contrató a empresas auditoras externas internacionales para que realicen una evaluación del sistema bancario.

Ante la inestable situación económica, el Gobierno Nacional tomó la decisión de dolarizar la economía ecuatoriana, con el propósito de dar una solución definitiva a los problemas que venía enfrentando el país y modificar las expectativas negativas de los agentes sobre las perspectivas de la economía.

3.3 ANÁLISIS DE LA LEY PARA LA TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA DEL ECUADOR

La implementación de la dolarización, introdujo reformas legales, las mismas que se evidenciaron en la promulgación de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, dictada por el Congreso Nacional en la Ley 2000-4 y publicada en el Registro Oficial No. 34 del 13 de marzo de 2000.

En esta Ley, se establece que por mandato del artículo 242 de la Constitución Política de la República del Ecuador, el sistema económico debe garantizar a los habitantes iguales derechos y oportunidades para alcanzar el trabajo, entre otros puntos y para lo cual, fue necesario adoptar medidas radicales que permitan al país superar la crisis económica y adecuar a las necesidades de la economía nacional un esquema de libre circulación del dólar de los Estados Unidos de Norteamérica.

Esto hizo necesario introducir reformas en la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado y en otros cuerpos legales relacionados con el nuevo esquema.

Mediante sustitución y agregación de artículos, se estableció, que el régimen monetario se fundamenta en el principio de plena circulación de las divisas internacionales en el país y su libre transferibilidad al exterior, y cuya ejecución corresponde al Banco Central del Ecuador. Así también, se fija por Ley que el Banco Central del Ecuador canjeará los sucres en circulación por dólares de los Estados Unidos de América, a una cotización fija e inalterable de 25.000 sucres por dólar, retirando de circulación la moneda nacional; y se faculta al Banco Central del Ecuador emitir la moneda fraccionaria en dólares que servirá como canje de los sucres y billetes aún existentes.

Esta nueva Ley, establece la estructura del nuevo Balance del Banco Central del Ecuador, creando cuatro sistemas³⁹, los mismos que mantendrán contabilidades separadas e independientes, como son:

- i) Sistema de Canje
- ii) Sistema de Reserva Financiera
- iii) Sistema de Operaciones; y
- iv) Sistema de otras Operaciones.

De igual manera, cualquier operación financiera realizada a través de las entidades bancarias deberán expresarse en dólares de los Estados Unidos de América, o en su defecto podrán ejecutarse de acuerdo con la cotización de cambio ya establecida, esto es, veinticinco mil sucres (S/ 25.000) por cada dólar.

En materia monetaria esta Ley, autoriza al Banco Central del Ecuador a través de su Directorio, para que, con cargo a las reservas internacionales de libre disponibilidad del Sistema de Operaciones, y como un medio para recircular la liquidez del sistema financiero, realice operaciones de mercado abierto, con entidades financieras privadas y públicas sujetas a encaje, a través de emitir y colocar Títulos del Banco Central (TBC) , además autoriza a realizar operaciones de reporto.

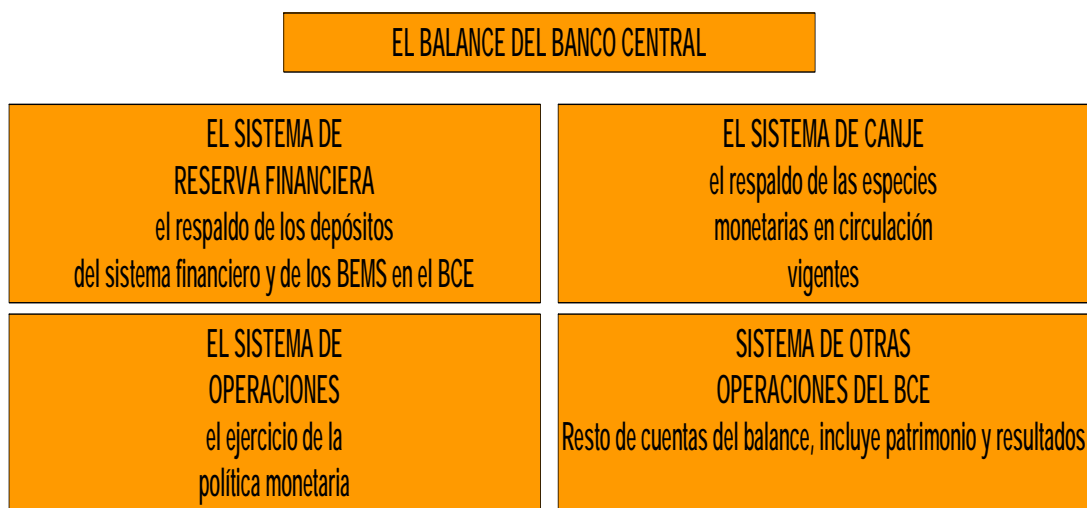
El impacto de la Ley de Transformación Económica del Ecuador sobre el Banco Central del Ecuador ha encaminado a un cambio en su misión y visión, sin que este nuevo esquema monetario haya mermado de ninguna manera el actuar de una institución de tanta trascendencia en la vida económica y política del país.

³⁹ Registro Oficial No. 34. Quito, 13 de marzo de 2000.

3.4 ESQUEMA DE BALANCES

La Ley para la Transformación Económica del Ecuador establece, adicionalmente, la estructura del nuevo Balance del Banco Central del Ecuador, para lo cual se crearon cuatro sistemas que los vemos ha continuación:

LA ESTRUCTURA DEL NUEVO BALANCE DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR



Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración : El autor

3.4.1 El Sistema de Canje

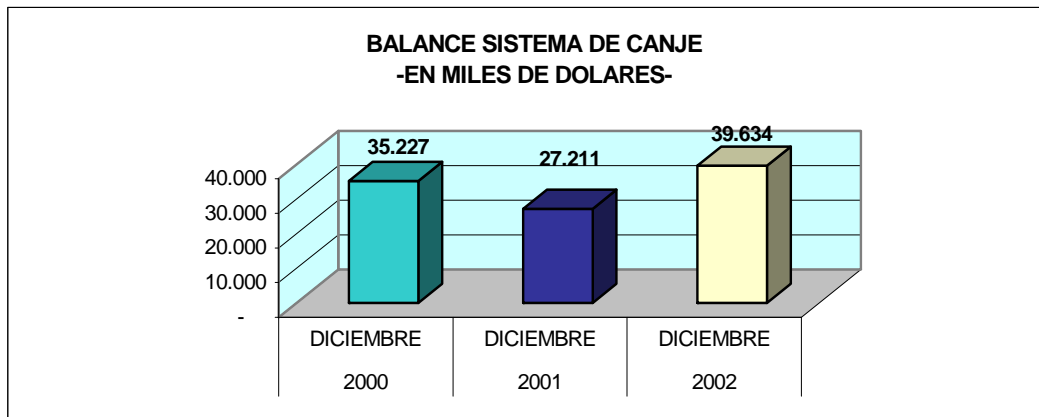
El Sistema de Canje, en cuyo pasivo se registrarán las especies monetarias nacionales emitidas por el Banco Central del Ecuador que se encuentren en circulación y en su activo se contabilizará exclusivamente el monto de reservas de libre disponibilidad que, valoradas a la relación de cambio establecida, sea necesario para respaldar, en todo momento, el ciento por ciento (100%) del pasivo de este sistema. Los rendimientos obtenidos por la administración de este sistema, deberán ser entregados, en forma anual al Tesoro Nacional.

A continuación se presenta el Balance del Sistema de Canje del Banco Central del Ecuador:

SISTEMA DE CANJE
EN EL PERIODO DICIEMBRE DE 2000-2002
- EN MILES DE DOLARES -

BALANCE SISTEMA DE CANJE	2000	2001	2002
	DICIEMBRE	DICIEMBRE	DICIEMBRE
Activo	35,227	27,211	39,634
Caja en divisas	35,227	27,211	39,634
Pasivo	35,227	27,211	39,634
Especies Monetarias Emitidas en Circulación	35,227	27,211	39,634

Fuente: Estadísticas B.C.E.
 Elaboración : El autor



Fuente: Estadísticas B.C.E.
 Elaboración : El autor

Con la implementación de la dolarización en el Ecuador a partir de enero de 2000, durante el presente año se ha venido canjeando la unidad monetaria que mantenía el Ecuador que era el sucre, por los dólares norteamericanos, cuyo canje a inicios del año 2001 ascendía al 98.5% aproximadamente. Con el fin de mantener el stock de moneda fraccionaria suficiente para el normal funcionamiento de las transacciones de bajo valor, el Banco Central del Ecuador contrató a dos empresas internacionales (Casa de la Moneda de México y Royal Bank of Canadá) la fabricación de monedas fraccionarias con equivalencia a la fraccionaria de los Estados Unidos de América.

En el siguiente cuadro podemos observar el detalle de los billetes y monedas en circulación, a diciembre del año 2000:

BILLETES Y MONEDAS EN CIRCULACIÓN
-A DICIEMBRE DE 2000-

DENOMINACION	NUMERO DE BILLETES	DENOMINACION	NUMERO DE MONEDAS USD.	NUMERO DE MONEDAS NACIONALES
100	636,029	1	67	0
50	198,778	0.5	20,942	59,000,000
20	1,896,978	0.25	39,230	104,000,000
10	3,256,558	0.1	43,251	199,000,000
5	4,250,450	0.05	81,974	152,000,000
2	1,005	0.01	133,368	150,000,000
1	21,138,920			
TOTAL	31,378,718		318,832	664,000,000

Fuente: Estadísticas B.C.E.
 Elaboración : El autor

3.4.2 El Sistema de Reserva Financiera

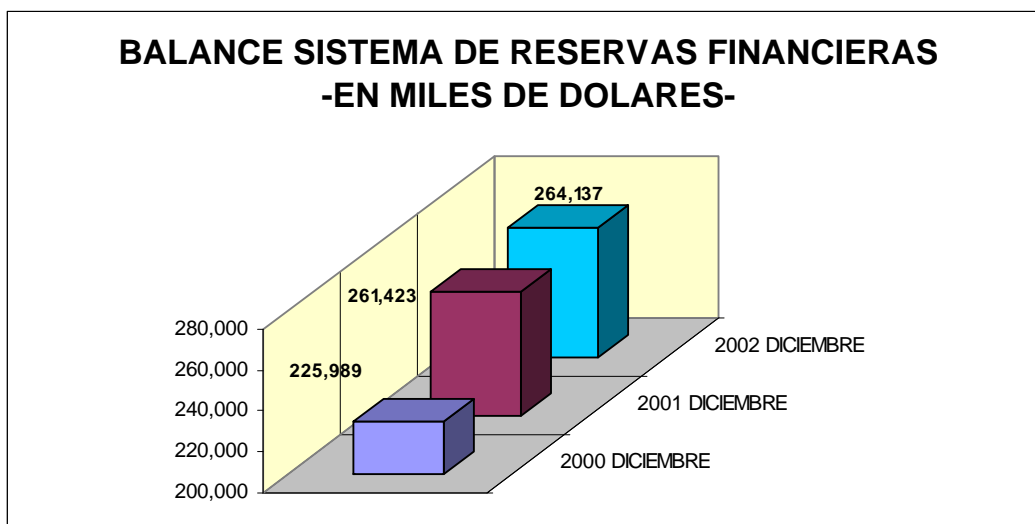
El Sistema de Reserva Financiera, en cuyo pasivo se contabilizarán únicamente las siguientes obligaciones: los depósitos de las instituciones financieras públicas y privadas en el Banco Central del Ecuador y los Bonos de Estabilización Monetaria que haya emitido, y en su activo se registrará exclusivamente el saldo excedente de reservas de libre disponibilidad una vez deducidas las asignadas al Sistema de Canje, en el monto que sea necesario para respaldar en todo momento, al menos al ciento por ciento (100%) del pasivo de este Sistema de Reserva Financiera.

El siguiente cuadro presenta el Balance del Sistema de Reservas Financieras del Banco Central del Ecuador:

**SISTEMA DE RESERVAS FINANCIERAS
EN EL PERIODO DICIEMBRE DE 2000-2002
- EN MILES DE DOLARES -**

BALANCE SISTEMA DE RESERVAS FINANCIERAS	2000	2001	2002
	DICIEMBRE	DICIEMBRE	DICIEMBRE
Activo	225,989	261,423	264,137
Caja en divisas	80,178	52,185	42,349
Bancos e Inst. Finan. Del Exterior	84,993	146,301	-18,988
Remesas de Cheques y Valores	5,434	11	55
Oro	55,384	62,926	240,721
Pasivo	225,989	261,423	264,137
Bonos de Estabiliza.(menos Repos B.E.M.)	52	52	51
Depósitos del Sector Financiero	225,937	261,371	264,086

Fuente: Estadísticas B.C.E.
Elaboración : El autor



Fuente: Estadísticas B.C.E.
Elaboración : El autor

3.4.3 El Sistema de Operaciones

El Sistema de operaciones; en cuyo pasivo se registrarán los siguientes conceptos; los depósitos del sector público no financiero y de particulares en el Banco Central del Ecuador y otras obligaciones financieras del Banco Central

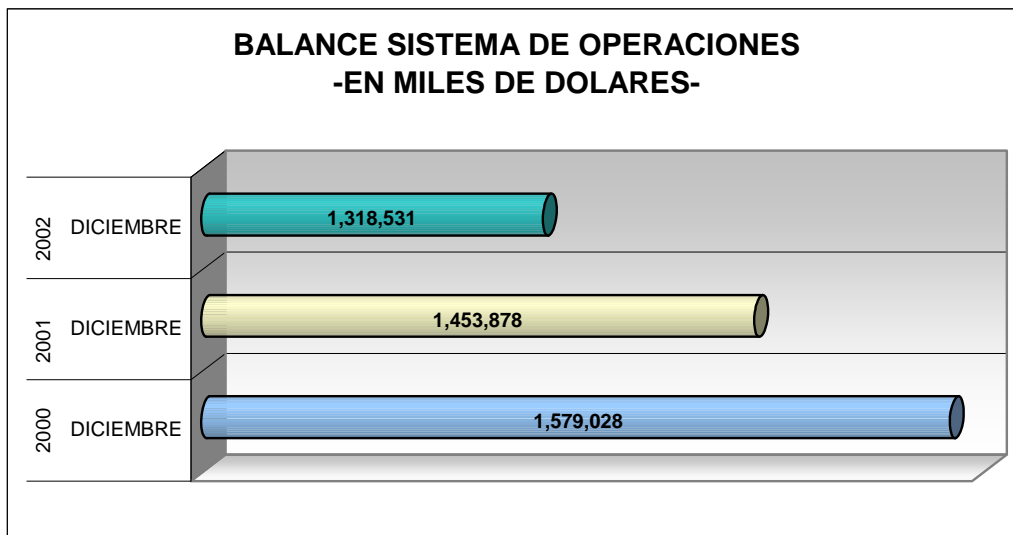
del Ecuador, incluyendo aquellas con instituciones monetarias y financieras internacionales. En el activo se registrará el saldo excedente de reservas de libre disponibilidad⁴⁰ una vez deducidas las asignaciones a los Sistemas de Canje y de Reserva Financiera, las operaciones de reporto y los Bonos de Estado de propiedad del Banco Central del Ecuador. El sistema de operaciones no podrá adquirir o invertir en bonos del Estado ecuatoriano, pero podrá recibirlos para su capitalización o para operaciones de reporto en dólares.

SISTEMA DE OPERACIONES
EN EL PERIODO DICIEMBRE DE 2000-2002
- EN MILES DE DOLARES -

BALANCE SISTEMA DE OPERACIONES	2000	2001	2002
	DICIEMBRE	DICIEMBRE	DICIEMBRE
Activo	1,579,028	1,453,878	1,318,531
Inversiones en el exterior	738,278	595,171	631,606
Oro	177,332	170,893	52,557
Tenencias Org. Finan. Internacionales	372	2,565	2,050
Participación Org. Financieros	22,336	21,535	23,232
Acuerdos de Pago y Créd. Recíproco	-19,839	-4,993	-5,225
Operaciones de Reporto	-	50,237	3,132
Títulos del Gobierno	660,549	618,469	611,179
Pasivo	1,579,028	1,453,878	1,318,531
Depósitos Sector Público no Financiero	1,065,328	987,895	1,025,914
Títulos del Bco. Central del Ecuador			8,610
Depósitos Sector Privado y Emisión de (TBCs)	14,233	70,403	8,723
Endeudamiento Sector Externo BCE	499,467	395,580	275,284

Fuente: Estadísticas B.C.E.
 Elaboración : El autor

⁴⁰ RESERVA MONETARIA DE LIBRE DISPONIBILIDAD. Es la posición neta en divisas, los derechos especiales de giro, la posición líquida de reserva constituida en organismos monetarios internacionales por el Banco Central del Ecuador, la posición con la ALADI, y, las inversiones en instrumentos financieros denominados en moneda extranjera y emitidos por no residentes que, de acuerdo con estándares internacionales aceptados sean considerados líquidos y de bajo riesgo. Así mismo, lo será el valor en divisas del oro monetario y no monetario. Las reservas internacionales de libre disponibilidad, serán contabilizadas a valor de mercado y de acuerdo a prácticas contables internacionales aceptadas.



Fuente: Estadísticas B.C.E.
Elaboración : El autor

3.4.4 El Sistema de otras operaciones del Banco Central del Ecuador

Sistema de otras operaciones del Banco Central del Ecuador, en el cual se registrarán el resto de cuentas, esto es, activos, pasivos no considerados en los sistemas anteriores y el patrimonio. También este balance considera las cuentas de resultados ingresos y gastos.

Se incluye dentro de este sistema, los activos que constituyen bienes adjudicados en dación en pago de las entidades bancarias que han dejado de operar en el sistema financiero por cierre de sus oficinas. Asimismo, este balance refleja las operaciones propias del Banco Central del Ecuador, entre los que tenemos los recursos de la Caja Operaciones del BCE que son utilizados para cancelar obligaciones que debe cumplir la Institución y sus gastos operativos. Así también tenemos como ingresos de esta Caja, las comisiones por venta de activos, intereses por bonos, inversiones locales que corresponden a los títulos de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), los mismos que fueron recibidos en operaciones de reporto, y otros activos fijos del Banco Central.

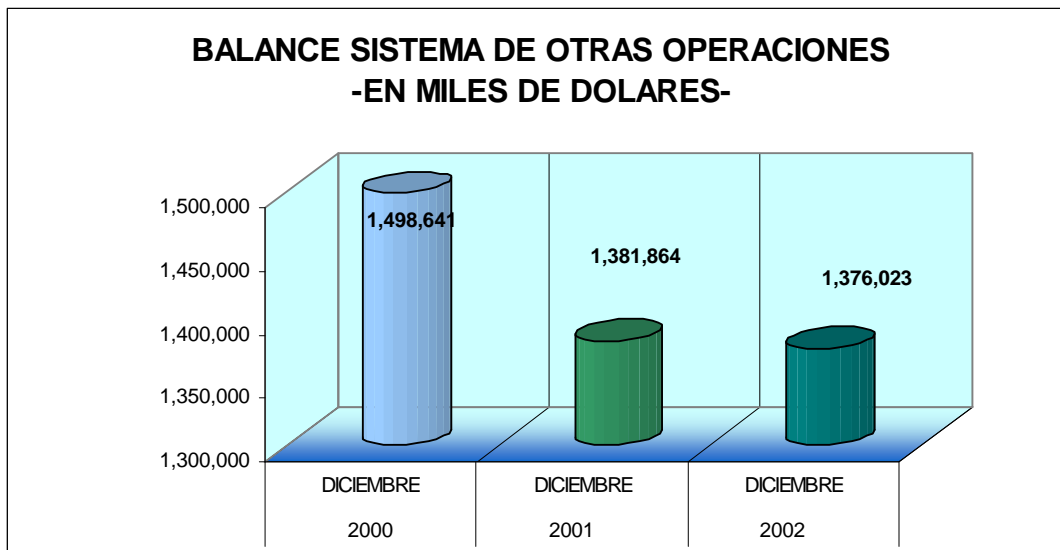
Dentro de los pasivos están las obligaciones de la Institución con Organismos Internacionales y con proveedores, y como cuenta principal el Patrimonio que registra el capital y las reservas del Banco Central del Ecuador.

Hay que señalar que el artículo 74 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado dispone que las utilidades que generan los balances de Reservas Financieras, Operaciones y Otras Operaciones del Banco Central del Ecuador se deben distribuir de la siguiente manera: 75% para el Ministerio de Economía y Finanzas y el 25% para capitalizar el fondo de reserva del Banco Central.

SISTEMA DE OTRAS OPERACIONES
EN EL PERIODO DICIEMBRE DE 2000-2002
-EN MILES DE DOLARES -

BALANCE SISTEMA DE OTRAS OPERACIONES	2000	2001	2002
	DICIEMBRE	DICIEMBRE	DICIEMBRE
Activo	1,498,641	1,381,864	1,376,023
Caja	36,903	3,032	106,959
Activos Externos	245,855	284,102	323,557
Inversiones	509,161	650,245	594,784
Crédito Interno	102,153	20,671	-3,405
Cuentas por Cobrar	33,266	53,176	92,503
Bienes Adjudicados en Dación en Pago	303,998	107,404	113,810
Activos Fijos	35,718	41,428	49,532
Otros Activos	231,587	221,806	98,283
Pasivo	1,498,641	1,381,864	1,376,023
Pasivos Externos	486	332	100
Cuentas por Pagar	151,405	161,893	91,223
Otros Pasivos	3,656	3,777	10,743
Patrimonio	1,343,094	1,215,862	1,273,957

Fuente: Estadísticas B.C.E.
 Elaboración : El autor



Fuente: Estadísticas B.C.E.
Elaboración : El autor

3.5 EL SISTEMA DE EJECUCION PRESUPUESTARIA

La implementación de la Ejecución Presupuestaria dio como resultado una drástica reducción de los cheques del Banco Central, los mismos que se trasladaron a la banca nacional. Durante el año 2002, aproximadamente 35.4 millones de cheques fueron compensados en las cámaras de compensación administradas por la red bancaria corresponsal (moneda dólares de los EUA), por un total de 28.7 millones de dólares⁴¹.

En el esquema de dolarización, el Banco Central del Ecuador ha dejado de administrar activos externos, pasando a ser una entidad de regulación y monitoreo del sistema bancario y del sistema de pagos, pues, los agentes económicos reemplazaron al sucre como unidad de cuenta, medio de pago y de cambio, y como reserva de valor. Con la implementación práctica de la dolarización, las transacciones y el crédito de los bancos se realizan en dólares.

⁴¹ Sistemas de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores en Ecuador, diciembre 2002.

Igualmente, el ahorro financiero se efectúa en divisas norteamericanas. Además, se puede identificar algunos elementos de orden institucional que acentuaron la dolarización de la economía ecuatoriana, como: la reforma a la Ley General de Instituciones Financieras promulgada en 1994, que entre otros aspectos motivó el desarrollo de nuevos instrumentos financieros denominados en sucres como en divisas norteamericanas, hechos que han obligado al Banco Central del Ecuador a impulsar la visión macroeconómica del Sistema de Pagos, el mismo que contribuirá de manera importante a mejorar la competitividad y eficiencia de los mercados financieros, debido a que la tendencia internacional ha conllevado a sustituir el uso de esquemas basados en el procesamiento de documentos e información por sistemas electrónicos más rápidos, eficientes y directos, y sus costos de transacción son sustancialmente más bajos.

CAPITULO IV. SISTEMAS DE PAGO DEL SECTOR PÚBLICO

4.1 ADOPCIÓN DE UN SISTEMA ELECTRÓNICO DE COBROS Y PAGOS

La introducción del esquema de dolarización en el Ecuador, ha proporcionado objetivos y motivos específicos para una revisión detallada y ampliada de los sistemas de pago, cuyas metas se traducen en la armonización e integración financiera para asegurar un mecanismo concertado de las transacciones financieras, y por tanto fortalecer la capacidad de supervisión del sector financiero del país.

En el actual entorno económico y financiero, el sistema de pagos se ha constituido en un tema de interés institucional y nacional, por ello resulta esencial que los participantes en el mercado y los administradores del sistema de pagos unan esfuerzos, a fin de contribuir a la estabilidad financiera y al fortalecimiento de un sistema de pagos sólido y eficiente. En tal razón, el Banco Central del Ecuador se ha constituido en la institución clave para el desarrollo y funcionamiento efectivo de los sistemas de pagos que aseguren y garanticen el cumplimiento de la política financiera impuesta por la Autoridad Económica.

El sistema de pagos es el componente esencial del sistema financiero, a través del cual se asegura la integración de los mercados financieros, en tal sentido las reformas propuestas al sistema de pagos permitirá integrar los instrumentos y mecanismos de pagos utilizados en el Ecuador por los agentes económicos y los mercados financieros, garantizando un alto grado de seguridad y confiabilidad administrativa, operativa y financiera, a través de medios electrónicos para efectuar los pagos que sean prácticos tanto para sus usuarios y eficiente para la economía en general.

La renovación y actualización del sistema de pagos busca tornarlo eficaz, eficiente y flexible, en busca de lograr los siguientes objetivos:

- i) Mayor eficiencia
- ii) Integrar el sistema de pagos en el ámbito nacional,
- iii) Estandarización de procedimientos, condiciones y posibilidades de operación a los agentes económicos y financieros,
- iv) Reducción de plazos de compensación y liquidación,
- v) Incrementar los niveles de seguridad y eficacia,
- vi) Dinamizar el sistema de pagos, a fin de introducir nuevos instrumentos y mecanismos financieros en forma ágil y oportuna, y,
- vii) Reducción de costos transaccionales y operacionales.

La consecución de los objetivos planteados, obliga al Sistema de Pagos a contar con procedimientos claramente definidos sobre la administración de posibles riesgos inherentes a estos sistemas, los cuales deben especificar las respectivas responsabilidades del Banco Central del Ecuador como operador del sistema, así como la de sus participantes, además, debe brindar las iniciativas apropiadas para administrar y contener tales riesgos.

Con estos antecedentes, el Banco Central del Ecuador, inició en junio de 2000 la ejecución de las "Reformas al Sistema de Pagos", orientado a la instrumentación de nuevos mecanismos de pago para que las entidades financieras privadas y las instituciones del sector público que mantienen cuentas corrientes en el BCE, realicen su gestión de cobros y pagos en forma oportuna, ágil y segura.

En el Ecuador el sistema de pagos se ha limitado a la compensación de resultados derivados de la liquidación de cheques, operaciones en el mercado interbancario y ALADI. Durante la primera mitad de la década de los noventa, el sistema de pagos permaneció sin cambios, debido a la utilización tradicional del cheque por parte de los sectores público y privado, y no se exigía la introducción de nuevos productos o sistemas para mejorar la eficiencia. Por su parte, el principal medio de pago distinto del efectivo para los individuos es el cheque. Igualmente, las transferencias de fondos se realizan por ventanilla y en forma electrónica (swift y disquete) constituyendo este medio el instrumento más utilizado por las entidades bancarias financieras y no financieras (sector público), mecanismos de pago que tienen un valor y volumen de transacciones de mayor incidencia en el país.

Por su parte, las transacciones y transferencias de recursos que efectúen las instituciones del sistema financiero comprendidos en: bancos, asociaciones financieras, asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda y cooperativas de ahorro y crédito⁴², se realizarán exclusivamente a través del Banco Central del Ecuador, quien actúa como intermediario financiero, utilizando el servicio que para el efecto ofrece entre cuentas e instituciones a través del Sistema de Liquidación y Ejecución (SLE), SWIFT y medios magnéticos.

El Sistema de Pagos del Banco Central del Ecuador tiene como principal característica realizar pagos brutos y liquidación de resultados de las distintas operaciones y transacciones que se procesan en forma diaria por pedido del sistema financiero. El Banco Central únicamente tramita aquellas transacciones en que las instituciones

⁴² Artículo 2, Título I: Del Ámbito de la Ley, Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.

financieras solicitantes disponen de los fondos suficientes en sus cuentas corrientes, pues no existe posibilidad alguna de que el Banco Central otorgue sobregiros o créditos, debido a la expedición de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, en la cual se limita al Banco Central como prestamista de última instancia del sistema financiero.

Por otra parte, la implementación del Sistema de Pago (SPI), por parte del Banco Central del Ecuador permitirá a las instituciones bancarias ofrecer un nuevo servicio a sus clientes, situación que se revertirá en favor de los agentes domésticos al reducir el uso de medios de pago convencionales (cheque y efectivo), proporcionando mayores niveles de seguridad y efectividad en el manejo de sus operaciones, es decir que éstos pagos se realizarán a través de débitos directos que permitirán cancelar algunos servicios públicos (pago de agua, luz, teléfono) y privados (pago de la televisión por cable, colegios).

4.1.1 Sistema de Pagos Interbancario (SPI)

La literatura financiera establece que un Banco Central tiene el cometido de proteger al sistema de pagos, al cumplir esta función, asistirá a mantener la confianza pública en el sistema financiero. Para el efecto, las autoridades deben procurar reducir al mínimo las perturbaciones que podría sufrir el sistema de pagos cuando uno o más bancos importantes les resulte imposible cumplir con sus obligaciones. El Banco Central como operador del sistema y las instituciones financieras como participantes, son conocedores de las responsabilidades y obligaciones, en este sentido, el sistema de pagos, debe garantizar un alto grado de seguridad, confiabilidad administrativa y operativa; para lo cual, debe contar

con esquemas de contingencia que permitan dar continuidad a los procesos diarios de liquidación de las transacciones financieras.

El Sistema de Pagos Interbancario facilitará la ejecución de cobros y pagos de terceros, este esquema permitirá transferir fondos desde la cuenta de un cliente en un banco a la cuenta corriente o de ahorros de otro cliente en otro banco, posibilitando la creación de un nuevo instrumento de pago, con características idénticas al cheque con mayor seguridad y liquidación inmediata. Su operación está establecida para todas aquellas entidades que presten el servicio de cuentas corrientes y/o de ahorros:

- Transferencia de terceros a terceros (cliente de un banco a cliente de otro banco);
- Transferencia de un banco a un cliente de otro banco; y,
- Transferencia de un cliente a un banco

Entre las principales características de este sistema tenemos:

- La instrumentación de este servicio a los clientes (personas naturales o jurídicas) está a cargo de cada entidad bancaria participante.
- Cada entidad bancaria debe enviar al BCE a través de la red virtual de comunicaciones, el archivo conteniendo el detalle de pagos a favor de clientes en otros bancos.
- El BCE compensará en cortes intradía las transferencias recibidas y generará los resultados netos a liquidar.
- Luego de cada proceso de compensación y liquidación, el BCE notificará a cada entidad participante el detalle de pagos que debe realizar mediante créditos a las cuentas de los beneficiarios finales.

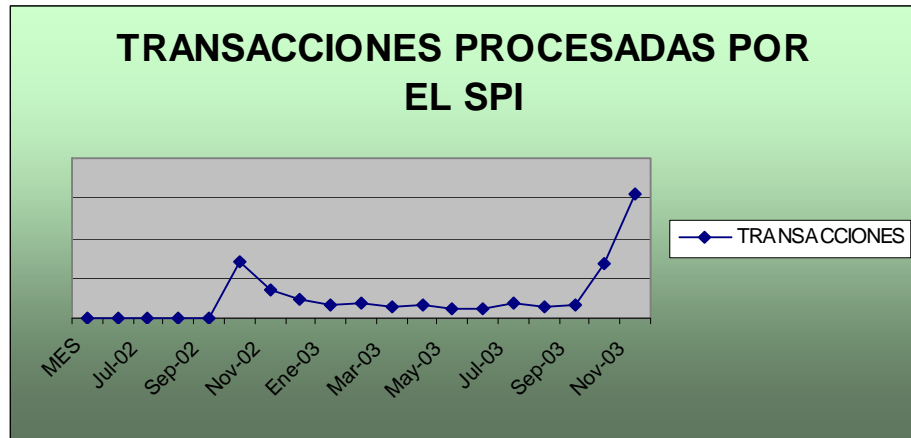
- No existen posibilidades de sobregiro o crédito por parte del BCE para la liquidación de los resultados netos de la compensación.
- Es un nuevo instrumento y mecanismo de pago, que posibilita la implementación de nuevos servicios de los bancos a sus clientes (pagos de nómina, servicios públicos, etc.).
- Se implementa como un servicio bancario del BCE, normado con un Reglamento de Operación y formalizado por un Convenio de Servicio.

Cabe señalar que desde el inicio de las operaciones del Sistema de Pagos Interbancario, a partir de julio de 2002, se han procesado un total de 982.645 transacciones por un valor de USD. 385,631,214.00; como lo podemos apreciar a continuación:

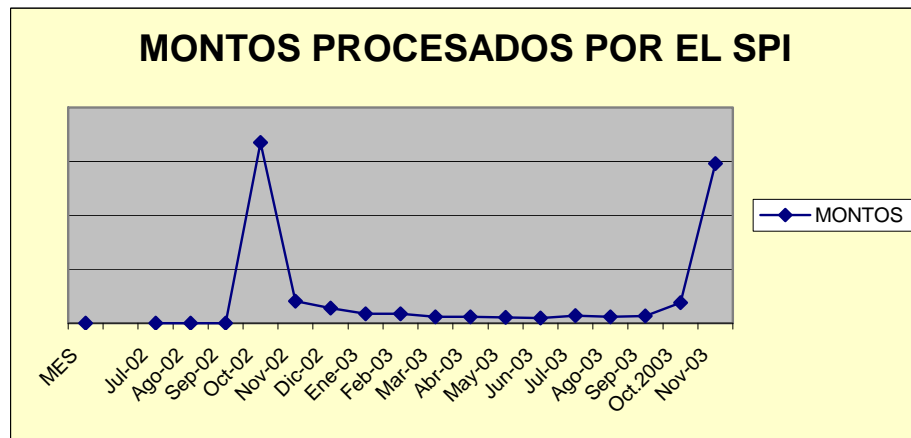
**TRANSACCIONES PROCESADAS EN EL SISTEMA DE PAGOS
INTERBANCARIO A PARTIR DE JULIO 2002-NOVIEMBRE 2003**

MES	TRANSACCIONES PROCESADAS MENSUALMENTE	MONTOS TRAMITADOS POR MES
Jul-02	-	-
Ago-02	1	200
Sep-02	135	199.090
Oct-02	143.136	85.602.717
Nov-02	70.067	40.791.439
Dic-02	48.485	27.730.267
Ene-03	32.547	17.513.956
Feb-03	36.592	17.585.167
Mar-03	25.952	11.459.738
Abr-03	32.164	11.590.194
May-03	24.894	10.679.692
Jun-03	24.316	9.730.494
Jul-03	38.527	14.154.115
Ago-03	25.890	11.521.801
Sep-03	33.429	13.144.645
Oct.2003	137.398	38.118.750
Nov-03	309.112	75.808.950
TOTAL	982.645	385.631.214

Fuente: Estadísticas B.C.E.
Elaboración: El autor



Fuente: Estadísticas B.C.E.
Elaboración: El autor



Fuente: Estadísticas B.C.E.
Elaboración: El autor

Como se puede observar a través del Sistema de Pagos Interbancarios se han realizado un considerable número de transacciones, señalando que por este medio se cancelaron el 100% de los préstamos quirografarios que otorgó el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a sus afiliados, lo que demuestra la confiabilidad y transparencia del sistema. De igual manera en el mes de noviembre de 2003, se han procesado un total de 309.112 operaciones dentro de las cuales están incluidas las transferencias del sector público que a partir de este mes iniciaron el pago de sus remuneraciones por este medio.

4.1.2 Subasta de cuentas bancarias rotativas de pagos

En octubre de 1995, la Autoridad Monetaria instrumenta el Sistema de Ejecución Presupuestaria, en el que se establece en forma práctica los cobros y pagos a través de la red bancaria corresponsal del Banco Central del Ecuador, reorientando así sus funciones tradicionales, al trasladar la ejecución de cobros y pagos de las entidades y organismos que conforman el sector público, al sistema bancario nacional.

Para la ejecución de los cobros y pagos, las instituciones del sector público abrirán cuentas bancarias rotativas de ingresos y de pagos, respectivamente, en los Bancos Corresponsales del Banco Central del Ecuador⁴³.

La Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado facultó al Banco Central del Ecuador celebrar Convenios de Corresponsalía con las demás instituciones del sistema financiero del país, para el pago y cobro de los fondos públicos y las demás operaciones bancarias relacionadas con estas funciones. Las cuentas bancarias rotativas de pagos e ingresos de las entidades del sector público se mantienen en los bancos corresponsales del Banco Central del Ecuador, para aprovechar la capacidad operativa instalada y la cobertura a nivel nacional que ofrece la red electrónica de enlace bancaria.

Las cuentas bancarias rotativas de pagos de las instituciones que conforman el sector público serán asignadas a los bancos corresponsales del Banco Central del Ecuador a través de un proceso público de subasta establecido en el respectivo

⁴³ Codificación de Regulaciones del Banco Central del Ecuador, Quito, octubre de 1995.

Reglamento para la Subasta⁴⁴, Calificación y Asignación de Banco Corresponsal para la Administración de las Cuentas Bancarias Rotativas de Pagos.

Se exceptuarán las cuentas a proceso de subasta en los casos de las entidades del sector público ubicadas en localidades en donde exista una sola oficina bancaria o que éstas mantengan participación accionaria en uno de los bancos corresponsales del Banco Central del Ecuador.

La subasta de cuentas es un procedimiento concursal y público que el Banco Central del Ecuador utiliza para la adjudicación y administración de las cuentas bancarias rotativas de pagos de las entidades del sector público, entre sus bancos corresponsales.

En los casos que los bancos corresponsales suspendan sus operaciones, cierren su atención al público o cambien sus esquemas de operación a través de fusiones y/o en absorciones o autoliquidación, el Directorio del Banco Central del Ecuador emitirá la Resolución correspondiente a fin de convocar en forma inmediata a la subasta de las cuentas. De igual manera, cuando la institución pública o el banco corresponsal dan por terminado el convenio de corresponsalía, con base a la cláusula que se refiere al plazo del mencionado convenio, y que establece que las partes podrán dar por terminado dicha relación unilateralmente y para cuyo efecto se notificará a la otra parte con por lo menos 90 días de anticipación, sin que esta notificación otorgue derecho a reclamo alguno de las partes, el Banco Central convoca a subasta a los corresponsales

⁴⁴ Reglamento para la Subasta, Calificación y Asignación de Banco Corresponsal para la Administración de las Cuentas Bancarias Rotativas de Pagos, Quito, octubre de 2002.

que tengan presencia en la localidad en la cual está situada la institución, a fin de asignar un nuevo corresponsal para la administración de su cuenta rotativa de pagos.

Los convenios de corresponsalía suscritos entre las entidades públicas y los bancos corresponsales del Banco Central del Ecuador, fijarán la tasa de interés que estos últimos se comprometen a pagar sobre los saldos diarios que mantengan las correspondientes cuentas rotativas de pagos e ingresos, así como los costos por servicios bancarios prestados.

En los convenios de corresponsalía deberá constar de forma expresa la autorización para que el Banco Central del Ecuador realice por intermedio de sus funcionarios o de terceros designados para el efecto, en cualquier tiempo y cuando lo estime conveniente, controles en el orden operativo y técnico respecto a las actividades que desarrollen los bancos en su calidad de corresponsales, para cuyo efecto los bancos corresponsales se obligarán a proporcionar toda la información solicitada y a otorgar todas las facilidades que sean necesarias para el cabal cumplimiento de objetivo de estos controles.

4.2 REFORMAS AL ESQUEMA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Uno de los objetivos del Gobierno Nacional es fomentar el uso de la tecnología de la información y de comunicaciones en lo que respecta a la gestión de la ejecución presupuestaria de todas las instituciones del sector público, impulsando un mejoramiento de los niveles de transparencia, eficiencia y seguridad en los procesos⁴⁵.

⁴⁵ Decreto Ejecutivo No. 571, Publicado en el Registro Oficial No. 130 del 22 de julio de 2003.

Para el efecto, se busca optimizar los procesos operativos relacionados con la gestión de cobros y pagos de las entidades del sector público, a través de la utilización de medios electrónicos de pagos. La propuesta es válida, considerando que los servidores públicos tienen derecho a recibir sus remuneraciones a través de mecanismos de pago eficientes y seguros, como son las transferencias electrónicas de fondos con acreditación a las cuentas corrientes o de ahorros que mantengan en las instituciones del sistema financiero.

El Directorio del Banco Central del Ecuador, mediante Regulación 097-2002 estableció la base normativa para el funcionamiento del Sistema de Pagos Interbancarios SPI, el mismo que se constituye en un nuevo medio de pago y que permite a través del Banco Central del Ecuador y a nivel nacional, realizar transferencias de fondos en medios electrónicos, ya sea entre cuentas corrientes o de ahorros de los clientes en diferentes entidades financieras. Cabe señalar que el Sistema de Pagos SPI funciona a partir del mes de julio de 2002 y lo utilizan las instituciones financieras.

Aprovechando este nuevo medio de transferencias, se lo puede implementar para el pago de remuneraciones del sector público en aplicación al Decreto Ejecutivo mencionado anteriormente, para lo cual es obligatorio que todos los servidores públicos se acrediten como titulares de una cuenta corriente o de ahorros en cualquier institución bancaria, mutualista o cooperativa de ahorro y crédito del país; como requisito indispensable dichas entidades bancarias deben mantener su cuenta corriente en el Banco Central del Ecuador y además están legalmente habilitadas para operar en el país y son avaladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Dentro de este contexto y considerando lo imperioso de este nuevo medio de acreditamiento de las remuneraciones para las instituciones del Gobierno Central, únicamente se cancelarán a los empleados públicos en sus respectivas cuentas de ahorros o corrientes cuya titularidad corresponda a los servidores beneficiarios de dichos pagos.

A fin de adoptar este nuevo mecanismo de pago, las entidades del sector público pueden remitir el detalle de pago de las remuneraciones de tres maneras:

- i) A través del Banco Central del Ecuador, disponible únicamente en Quito, Guayaquil y Cuenca, que tiene presencia el Banco Central.
- ii) En el caso de las instituciones que dispongan de Internet, el envío de la información lo pueden realizar utilizando este medio, directamente desde su dependencia y,
- iii) Presentando el detalle de pagos en los bancos corresponsales designados por el Banco Central del Ecuador.

Bajo cualesquiera de las tres alternativas mencionadas, el detalle de pagos se lo debe presentar en los formatos y diseños requeridos por el Sistema de Pagos de Sector Público (SPI-SP), el mismo que es proporcionados por el Banco Central.

Como instituciones responsables de la coordinación operativa, normativa e implementación de este nuevo mecanismo de pago de remuneraciones de los servidores públicos están el Ministerio de Economía y Finanzas, Contraloría General del Estado y el Banco Central del Ecuador.

El Ministerio de Economía y Finanzas se encargará de transferir los recursos correspondientes al pago de remuneraciones de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto General del Estado, a las cuentas que las entidades públicas mantienen en el Banco Central del Ecuador, únicamente cuando estas se hayan incorporado al nuevo esquema de pagos.

Así mismo, existe un número considerable de entidades del sector público que por problemas operativos o logísticos, no pueden incorporarse al nuevo sistema de pago a través del Sistema de Pagos del Sector Público; en estos casos, las instituciones deben seguir operando bajo el esquema actual de ejecución presupuestaria, esto es, en los formatos proporcionados por sus bancos corresponsales adjuntando el detalle de pagos y que serán cancelados desde su cuenta rotativa de pagos.

Bajo el esquema actual, los recursos que las instituciones del sector público tramitan a través de sus bancos corresponsales son depositados en su cuenta rotativa de pagos para que desde la misma se cancelen los cheques girados a los usuarios. El nuevo sistema de pagos de remuneraciones SPI-SP conlleva una particularidad, los salarios de los servidores públicos ya no se transfieren a la cuenta rotativa de pagos de la institución, sino que son acreditados directamente a los beneficiarios finales en las respectivas cuentas corrientes o de ahorros abiertas para el efecto, en el caso de que la información se la presente hasta las 12h00 los bancos privados, mutualistas y cooperativas en las cuales se hayan aperturado las cuentas corrientes o de ahorros tienen la obligación de acreditar los valores con fecha valor del mismo día, lo que garantiza la disponibilidad del recurso en el mismo día o a primera hora del día siguiente.

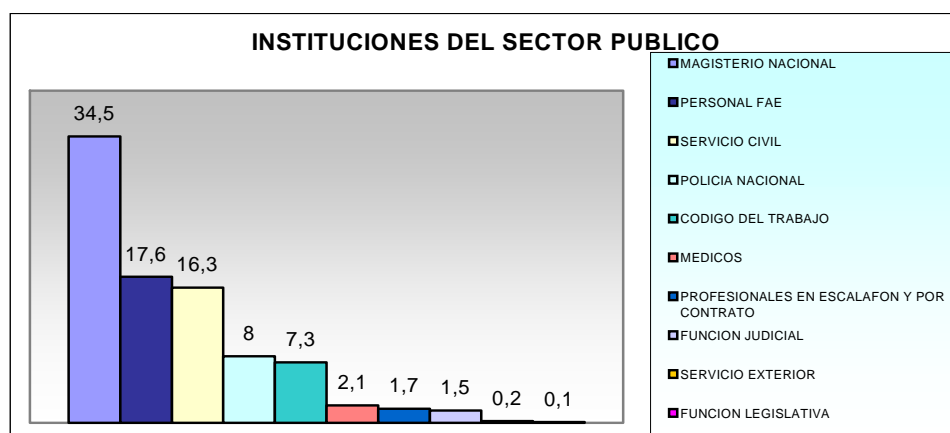
4.2.1 Establecimiento de Metas y Objetivos

Se tiene previsto que a partir del 31 de octubre de 2003, todos los empleados del sector público se incorporen en el Sistema de Pagos del Sector Público (SPI-SP) con base en lo dispuesto al Decreto Ejecutivo No. 571, expedido por el Presidente de la República de Ecuador.

Cabe señalar que los puestos de trabajo de los 326.930 servidores públicos están clasificados de la siguiente manera:

INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO	
DENOMINACIÓN	PORCENTAJE (%)
MAGISTERIO NACIONAL	34.5
PERSONAL FAE	17.6
SERVICIO CIVIL	16.3
POLICIA NACIONAL	8.0
CODIGO DEL TRABAJO	7.3
MEDICOS	2.1
PROFESIONALES EN ESCALAFON Y POR CONTRATO	1.7
FUNCION JUDICIAL	1.5
SERVICIO EXTERIOR	0.2
FUNCION LEGISLATIVA	0.1

Fuente: Estadísticas
Elaboración: El autor



Fuente: Estadísticas
Elaboración : El autor

Para la ejecución del nuevo sistema de pagos el Banco Central cuenta con una nómina de 63 entidades financieras, dentro de la cuales se incluyen Bancos Privados, Cooperativas de Ahorro y Crédito y Asociación de Mutualistas (Anexo 1) localizadas en diversas regiones geográficas del Ecuador, lo que permite a los servidores públicos aperturar sus cuentas corrientes o de ahorros en cualesquiera de ellas, requisito indispensable para el cobro de sus remuneraciones mensuales, lo que significará dejar atrás el esquema de pago mediante medio convencionales de pago como cheques o efectivo.

Esta medida, que a más de agilizar el sistema operativo nacional, proporcionará información al Ministerio de Economía y Finanzas para controlar la nómina de los funcionarios del Gobierno Central. De igual manera, mediante este esquema de pagos el Estado ecuatoriano prevé ahorrar unos 30 millones de dólares anuales, mediante la depuración de los roles de pago de los servidores públicos, siendo responsabilidad de las entidades bancarias participantes bajo este medio, la apertura de cuentas de ahorros o corrientes cuyo titular final es el funcionario público.

De igual manera, hay que tomar en consideración el ahorro que van a tener las instituciones públicas respecto al valor que deben pagar y al número de cheques a utilizar, ya que el costo que significa para las mismas el girar estos efectos para el pago de las remuneraciones es de alrededor de 0.30 centavos de dólar por cada uno de ellos, frente a cada transferencia que realicen por el Sistema de Pagos del Sector Público por la cual deben cancelar 0.10 centavos, así también el ingreso a este sistema redundará en una disminución en el manejo del cheque.

Además a través de este esquema, se pueden realizar diferentes pagos por concepto de obligaciones que la institución deba cumplir, como pago a proveedores, remuneraciones, servicios, etc, entonces, ya no será necesario acudir al banco en el cual se tiene la cuenta, únicamente bastará entrar en el Internet y emitir las órdenes de pago. Uno de los principales beneficios de este nuevo Sistema de Pagos es, con toda seguridad, la transparencia y agilidad de un sistema informático que permite canalizar en tiempo real las acreditaciones de valores.

Conforme a lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 571, el Banco Central del Ecuador realizó capacitación a representantes de alrededor de 2.000 instituciones del sector público en todas las provincias del país considerando que dichas instituciones están localizadas en todo el territorio ecuatoriano; en este proceso se puso en conocimiento de cada uno de ellos las bondades del sistema y el manejo del mismo, así también se les entregó el formato en el cual deben preparar las órdenes de transferencias a través de sus bancos corresponsales ó directamente desde el sistema de Internet, para las entidades que posean este sistema.

A continuación se presenta un detalle de la evolución que han tenido las entidades financieras en el Ecuador:

**NUMERO DE ENTIDADES FINANCIERAS
POR EL PERIODO 2000-2003**

INSTITUCIONES FINANCIERAS	2000	2001	2002	2003
BANCOS	27	23	22	26
MUTUALISTAS	7	7	6	6
COOPERATIVAS	26	26	27	31
TOTAL	60	56	55	63

Fuente: Estadísticas B.C.E.
Elaboración : El autor

4.3 PROPUESTA DE REFORMA AL ESQUEMA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

4.3.1 Esquema Actual

4.3.1.1 Ingresos por Autogestión

Los ingresos propios recaudados directamente por las instituciones que conforman el Gobierno Central y sus entidades adscritas, deberán depositarse en las cuentas bancarias rotativas de ingresos, el día hábil siguiente de su recaudación.

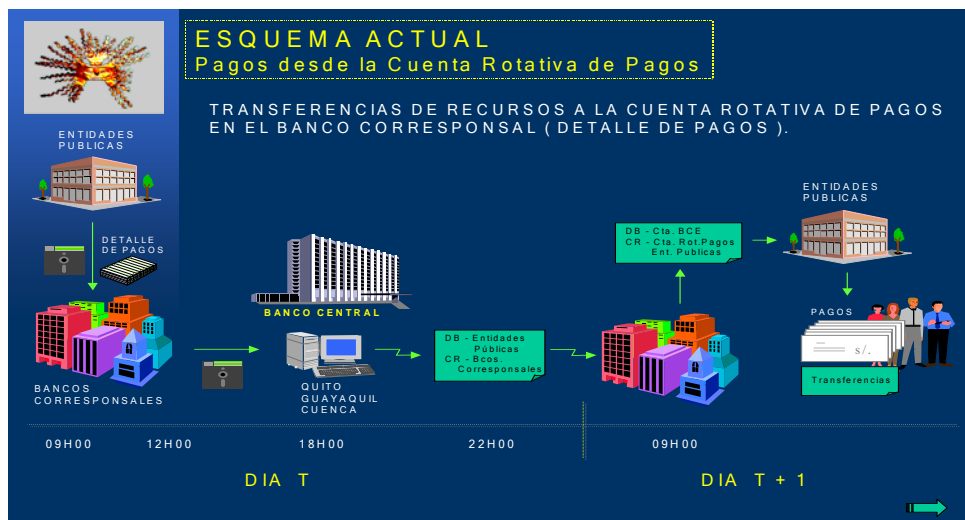
Las entidades bancarias que en virtud de convenios de apertura y mantenimiento de cuentas bancarias rotativas de ingresos o de convenios especiales de recaudación suscritos con instituciones públicas legalmente autorizadas, reciban en depósito y/o recauden recursos públicos y consecuentemente mantengan cuentas bancarias rotativas de ingresos, transmitirán al Banco Central al día siguiente del depósito o la recaudación, la información correspondiente a dichos depósitos o recaudaciones, consolidada por cuenta, concepto de ingreso y plazo establecido. El Banco Central, sobre la base de la información recibida de los bancos, al vencimiento del plazo, debitará las cuentas de éstos para acreditar las cuentas de las instituciones públicas que se mantienen en el Banco Central⁴⁶.

⁴⁶ Codificación de Regulaciones del Banco Central del Ecuador, Quito, 1995.

4.3.1.2 Gastos

Bajo el esquema actual de ejecución presupuestaria las instituciones del sector público preparan el detalle de pagos en los formatos que los respectivos bancos corresponsales les entregan, siempre con las firmas de responsabilidad que avalen dichas operaciones. Este procedimiento, lo realizan con base a los recursos correspondientes a las asignaciones que transfiere el Ministerio de Economía y Finanzas a sus cuentas corrientes que mantienen en el Banco Central del Ecuador, y que son utilizados para el pago de remuneraciones, proveedores, seguro social, servicios básicos, entre otros.

A su vez el banco corresponsal receipta la información presentada y confronta con la información que sus diferentes sucursales a nivel nacional les remiten, y luego envía dicha información vía disquete al Banco Central del Ecuador adjuntando a este la información impresa, igualmente con las firmas de responsabilidad de las personas del corresponsal que elaboraron la información. El Banco Central receipta el archivo en medio magnético y procesa la información que se coloca en el buzón de cada entidad bancaria para que al día siguiente cada corresponsal la verifique y así acredite las transferencias que han sido aprobadas a las cuentas rotativas de pagos, desde la cual la institución ha girado sus cheques para el pago de obligaciones devengadas.



4.3.2 Nuevo Esquema

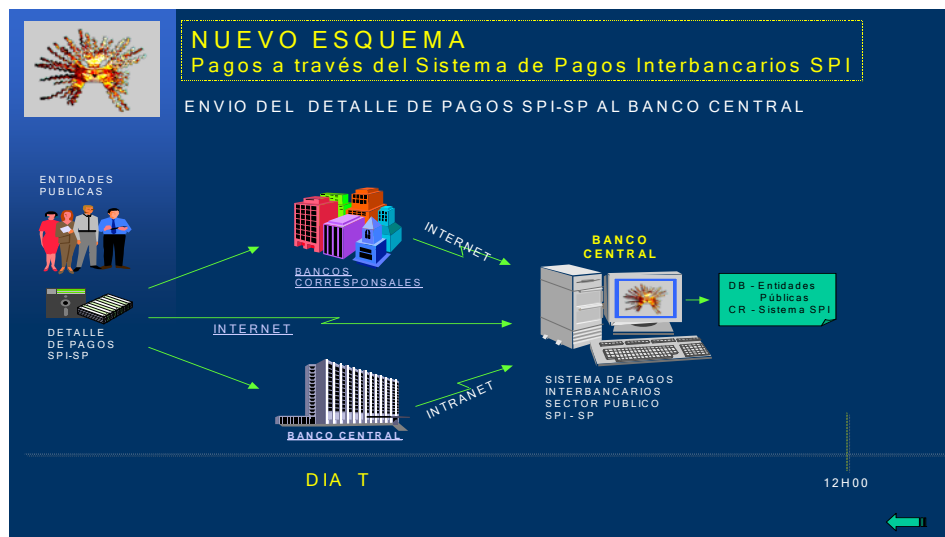
El Banco Central del Ecuador implementa una red virtual de comunicaciones a través de empresas proveedoras de comunicaciones previamente calificadas por el mismo, a fin de facilitar la conexión y comunicación entre el Banco Central y las instituciones financieras y no financieras⁴⁷ con las consiguientes seguridades.

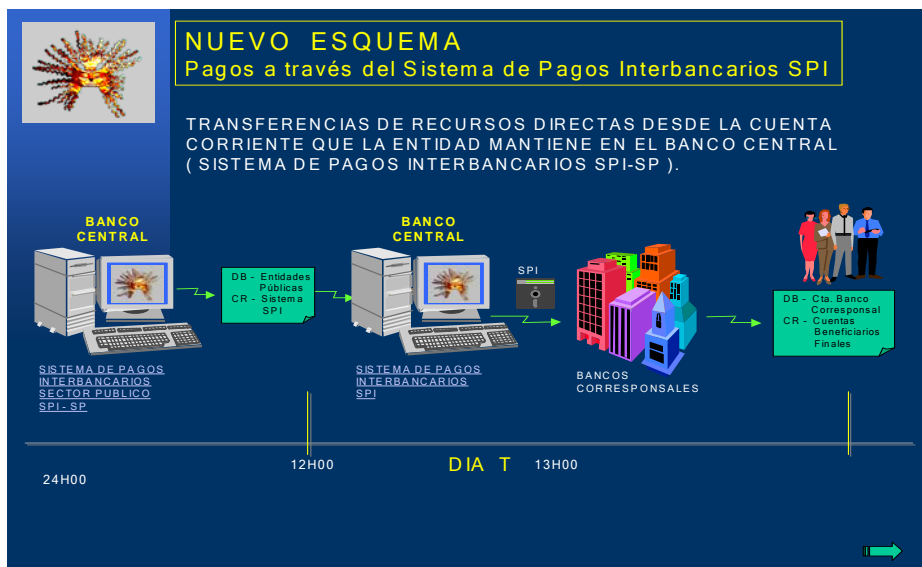
Bajo el esquema de ejecución presupuestaria propuesto, se ejecutará a través del Sistema de Pagos Interbancario del Sector Público (SPI-SP) las instituciones del sector público, previa verificación de sus recursos disponibles en sus cuentas corrientes abiertas en el Banco Central, preparan el detalle de pagos en el formato diseñado por el Banco Central en el cual las instituciones deben ingresar toda la información correspondiente al pago de remuneraciones para que dichas operaciones sean procesadas.

⁴⁷ El Banco Central del Ecuador, Empresas proveedoras de comunicaciones calificadas por el Banco Central, Instituciones del Sistema Bancario, Cámaras de Compensación Privadas (ACHs), Instituciones pertenecientes al Mercado de Valores e Instituciones del Sector Público.

La ventaja de este sistema es que, si las instituciones públicas presentan la información a través de Internet, bancos corresponsales o Banco Central del Ecuador hasta las 12h00, la entidad financiera en la cual los servidores públicos mantengan sus cuentas, tiene la obligación de acreditar con fecha valor del mismo día, lo que garantiza la transferencia oportuna de los valores. Cabe señalar que a diferencia del esquema de ejecución presupuestaria anterior, en el cual los valores requeridos por las instituciones del sector público son acreditados en sus cuentas bancarias rotativas de pagos, para que desde estas cuentas se realicen los pagos de los cheques girados; en el nuevo sistema de ejecución propuesto los valores que son solicitados por los titulares de las cuentas son acreditados directamente en las cuentas de ahorros o corrientes de los beneficiarios finales, lo cual beneficia a los usuarios ya que cuentan con sus recursos en forma oportuna.

A continuación se presenta el esquema de Ejecución Presupuestaria a través del Sistema de Pagos del Sector Público propuesto:

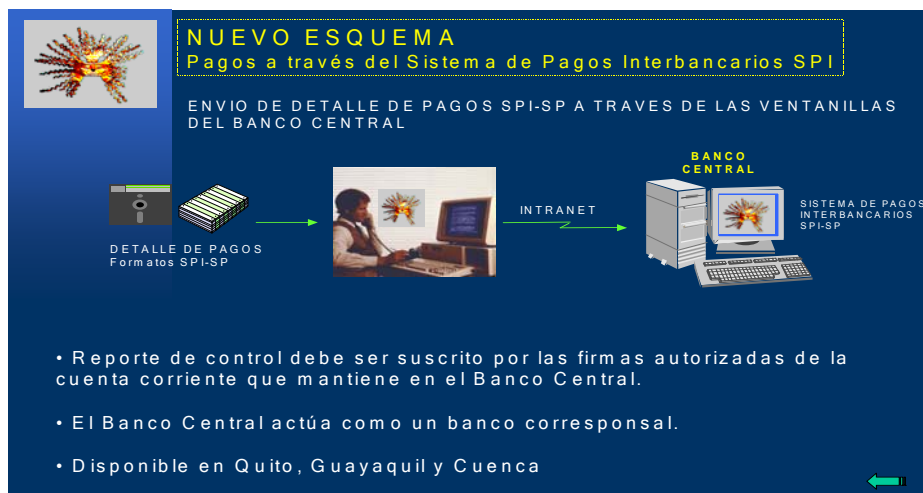




En las ilustraciones posteriores se puede apreciar, de manera detallada, la propuesta realizada, a fin de que las entidades públicas cancelen sus obligaciones con base devengada, por diferentes conceptos como remuneraciones, pago proveedores, servicios básicos, etc., a través de los medios mencionados:

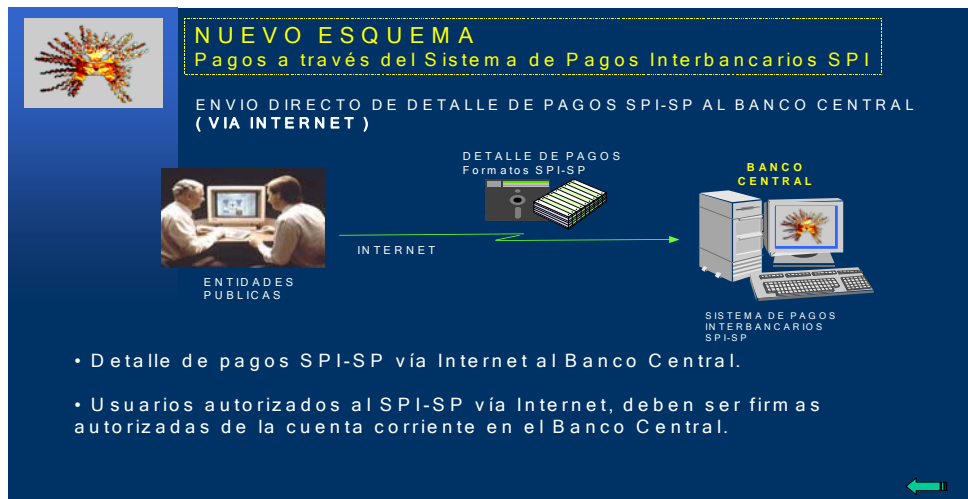
A través del Banco Central del Ecuador.

En el caso que se presente la información a través del Banco Central del Ecuador, este medio se limita a las localidades en las que la institución tiene presencia, esto es, en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca. Para lo cual el Banco Central receptorá la información, verificará las firmas de responsabilidad de quienes suscriben el reporte y que su contenido este correcto, si todo está en orden se procesarán las operaciones.



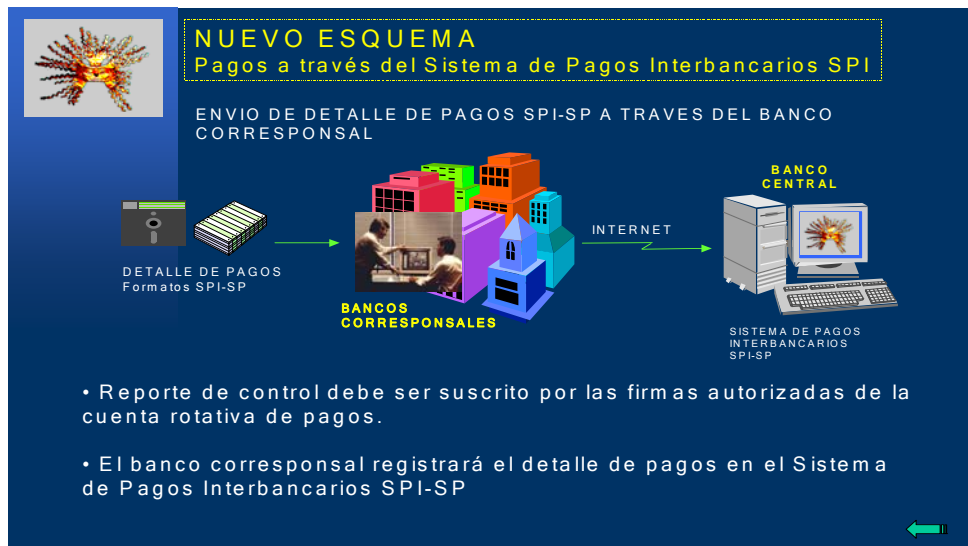
Remite la información desde Internet.

La institución pública que dispone de este medio, prepara la información correspondiente al pago de sus obligaciones, remuneraciones, proveedores, servicios básicos, etc., y lo envía directamente ingresando a través de la página WEB del Banco Central del Ecuador (www.bce.fin.ec), de igual manera en el formato establecido para el efecto. Al día siguiente el Banco Central por el mismo medio le proporcionará el detalle de las transferencias que han sido acreditadas. En el caso de haber transacciones que no se efectuaron, ya sea porque estuvo incorrecto el número de cuenta de la entidad bancaria o la cuenta del servidor público, el valor correspondiente a las mismas se acreditará en la cuenta que la institución pública mantiene en el Banco Central. Enviar la información a través de este medio es sumamente beneficioso para los pagadores de las instituciones, ya que todos los pagos que deban cancelar lo harán directamente desde sus oficinas sin tener que tramitarlo a través de su corresponsal, evidenciando un ahorro en el envío de la información ya que no tendrán que acercarse a su corresponsal para el respectivo trámite disponiendo de mayor tiempo para la realización de sus actividades, así también el procesamiento de las operaciones será más ágil y oportuno.



Presenta la información en el Banco Corresponsal.

Las instituciones del Sector Público, elaboran el detalle de la información correspondiente al pago de obligaciones contraídas en el formato ya establecido por el Banco Central del Ecuador, que es presentado en el banco corresponsal, previamente designado para la administración de su cuenta rotativa de pagos. La entidad bancaria recibe la información y procede a validarla a fin de comprobar que su contenido este de acuerdo con los formatos preestablecidos, posteriormente remite dicha información a través de la Red Privada o desde el Internet; al día siguiente proporciona a la institución pública el reporte de las transferencias que han sido acreditadas, así como las operaciones rechazadas, en el caso de haberlas.



4.3.3 Sistema de Pagos Netos

El Banco Central tiene el cometido de proteger al sistema de pagos. Al cumplir esta función, asistirá a mantener la confianza pública en el sistema financiero. Para el efecto, las autoridades deben procurar reducir al mínimo las perturbaciones que podría sufrir el sistema de pagos cuando uno o más bancos importantes les resulte imposible cumplir con sus obligaciones. El Banco Central como operador del sistema y las instituciones financieras como participantes, son concedores de las responsabilidades y obligaciones, en este sentido, el sistema de pagos, debe garantizar un alto grado de seguridad, confiabilidad administrativa y operativa; para lo cual, debe contar con esquemas de contingencia que permitan dar continuidad a los procesos diarios de liquidación de las transacciones financieras.

La implementación del Sistema de Pagos Netos, implica simplificar en su mayoría los procesos actuales efectuados con medios físicos (papeletas,

disquetes) y swift⁴⁸, conllevando implícito un incremento en la agilidad, oportunidad y seguridad de las transacciones de fondos ordenadas por las instituciones financieras. La automatización del Sistema de Pago Netos, reducirá a su vez, el tiempo de ejecución de las operaciones entre los agentes económicos e instituciones financieras, posibilitando a estas disponer de los recursos en menor tiempo de los actualmente establecidos.

El Sistema de Pagos Netos, permite a las instituciones del sistema financiero enviar al Banco Central del Ecuador órdenes de pago interbancario vía electrónica, las cuales se compensan y liquidan en forma bilateral y multilateral. En el registro de estas transferencias no se requiere contar con la disponibilidad de fondos en la cuenta corriente de la institución ordenante hasta el momento en que se realice el corte, posteriormente se afectará a las cuentas corrientes al final del día, instante en el que dichas entidades deberán disponer de los fondos necesarios para cubrir las operaciones requeridas.

La funcionalidad del SPN consiste en registrar, compensar y liquidar las transferencias de fondos enviadas y recibidas por las instituciones del sistema financiero, para lo cual, existen dos tipos de compensación y liquidación:

- i. **BILATERAL**, cuando la institución ordenante solicita que la transferencia de fondos sea liquidada durante el día y antes de la hora del corte, siempre y

⁴⁸ SWIFT. Sociedad mundial para las telecomunicaciones interbancarias y financieras, permite el intercambio de mensajes financieros, ya sea para pagos a clientes, pagos interbancarios, compra y venta de monedas extranjeras, préstamos bancarios, mercados de seguridades, apertura de cartas de crédito, cobranzas, negociación de oro y cheques de viajeros.

Dentro de sus objetivos principales están la confidencialidad de la información, integridad de los datos, disponibilidad, responsabilidad y soporte al usuario durante las 24 horas del día.

cuando ésta, reciba otra transferencia de la institución receptora cuya liquidación se realizará por el valor neto bilateral resultante de la compensación de la o las transferencias de fondos enviadas y la o las recibidas. En el evento de que éstas operaciones no se liquidaren bilateralmente por insuficiencia de fondos ó por falta de transacciones del mismo tipo de liquidación, serán liquidadas multilateralmente a la hora del corte.

- ii. **MULTILATERAL**, cuando se solicita que la transferencia de fondos sea compensada con todas las órdenes enviadas y recibidas en esa fecha y liquidada únicamente a la hora de corte establecido en el Manual de Operación del SPN.

- iii. En el caso de que una institución participante, no cuente con los fondos suficientes para liquidar sus resultados derivados del proceso de compensación y liquidación multilateral, la institución podrá acceder a las facilidades de liquidez disponibles en el Banco Central del Ecuador (Líneas Bilaterales de Crédito, Reciclaje de Liquidez y Fondo de Liquidez). Si persistiere la insuficiencia de fondos el Administrador del SPN habilitará momentáneamente a la institución infractora para que reciba fondos a través del LBC (Crédito inmediato), caso contrario la institución deberá señalar cual de las transferencias enviadas deberán ser eliminadas del sistema.

- iv. El Sistema de Pagos Netos, facilitará a los participantes a ejercer una gestión de flujo de caja óptima, a fin de mantener saldos mínimos en el Banco

Central del Ecuador coincidentes con los cobros y pagos compensados. Se debe resaltar que si no se cuenta con una gestión óptima del flujo de caja por parte de las instituciones financieras participantes, se podrían determinar dos efectos:

- a) Que el margen de intermediación financiera se vea afectado por el costo de oportunidad de mantener mayores recursos en el Banco Central del Ecuador; y,
- b) Una posible elevación de la tasa de interés de corto plazo (mercado interbancario).

Este último aspecto, no debe dejar de ser analizado, en tanto, el Banco Central del Ecuador no pueda ejecutar una política monetaria activa, con resultados inmediatos sobre el nivel de la tasa de interés.

- v. Para el desarrollo del Sistema de Pagos Netos, ha sido necesario efectuar inversiones adicionales, que se amortizarán en función de las tarifas que se impongan por la utilización de este mecanismo de pago, la tarifa constante en la Codificación de Regulaciones del Banco Central del Ecuador por la tramitación de transferencias de fondos en medios físicos es de USD 2.4 por cada una. A fin de mantener una uniformidad en las tarifas aplicadas para transferencias de fondos, se considera pertinente establecer el mismo valor para cada transferencia registrada en el SPN. Adicionalmente, la participación por parte de las instituciones del sistema financiero en el SPN será cubierta con una membresía anual de USD 300, rubros que podrán ser

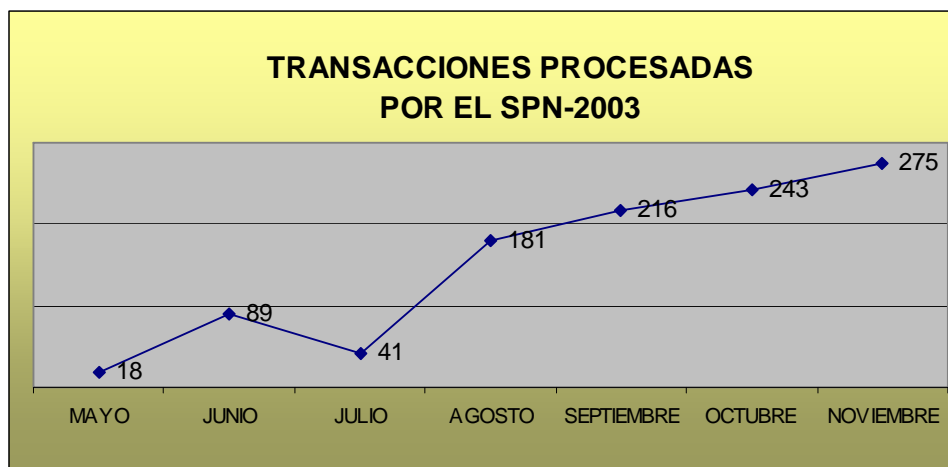
incorporados en la Codificación de Regulaciones del Banco Central del Ecuador.

En el siguiente cuadro se detalla el monto de operaciones procesadas por el Sistema de Pagos Netos correspondiente al período de mayo a noviembre de 2003:

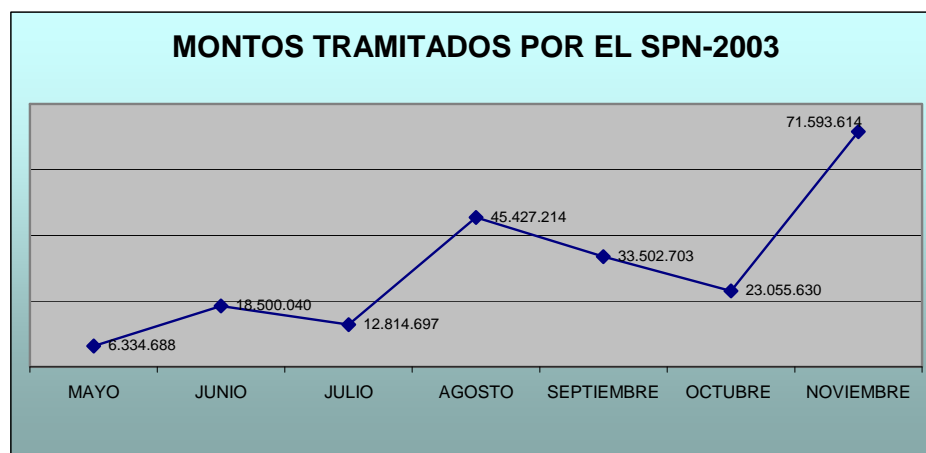
**TRANSACCIONES PROCESADAS POR EL SISTEMA DE PAGOS
NETOS POR EL PERIODO DE MAYO A NOVIEMBRE DE 2003**

MES	TRANSACCIONES PROCESADAS MENSUALMENTE	MONTOS TRAMITADOS POR MES
MAYO	18	6.334.688
JUNIO	89	18.500.040
JULIO	41	12.814.697
AGOSTO	181	45.427.214
SEPTIEMBRE	216	33.502.703
OCTUBRE	243	23.055.630
NOVIEMBRE	275	71.593.614
TOTAL	1.063	211.228.587

Fuente: Estadísticas B.C.E.
Elaboración : El autor



Fuente: Estadísticas B.C.E.
Elaboración : El autor



Fuente: Estadísticas B.C.E.

Elaboración : El autor

4.3.4 Normativa Legal Reglamentaria

- i) La Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, emitida mediante Decreto Ley de Emergencia No. 2. RO/ Sup. 930 de 7 de Mayo de 1992; Ley para la Transformación Económica del Ecuador (L.2000-4). RO-S 34: 13-mar-2000), en la que se establece que el Banco Central es el depositario de los fondos públicos y del encaje bancario, por lo tanto administra las cuentas corrientes de las entidades del sistema financiero y no financiero, cumpliendo las funciones de agente financiero y fiduciario del Estado, debiendo brindar las facilidades adecuadas para la ejecución correcta, oportuna y segura de las transacciones ordenadas sobre dichas cuentas.
- ii) La Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (LGISF), dictada mediante Ley 52-PCL. RO-S 439: del 12 de mayo de 1994 y sus reformas en las que se establecen los requisitos de constitución y funcionamiento de las instituciones del sistema financiero nacional, las operaciones que les están permitidas, así como las funciones que le son atribuidas a la Superintendencia de Bancos como organismo técnico y

autónomo encargado de la vigilancia y el control de las instituciones del sistema financiero público y privado, al igual que las compañías de seguros y reaseguros, determinado en la Constitución y en la Ley.

- iii) La Reforma a la Ley del Mercado de Valores, aprobada mediante Ley 107-PCL.RO 367: 23-jul-1998, que contiene las atribuciones y funciones del Consejo Nacional de Valores (CNV), adscrito a la Superintendencia de Compañías, encargados de establecer la política general del mercado de valores y regular su funcionamiento. El órgano ejecutor es la Superintendencia de Compañías. Son órganos de vigilancia y control de los partícipes y actividades en el Mercado de Valores, en el ámbito de sus respectivas competencias, la Superintendencia de Compañías y la Superintendencia de Bancos. Adicionalmente, esta ley y sus respectivos reglamentos establecen las normas por las que se rigen la emisión, colocación, negociación y registro de valores emitidos; así como los mecanismos centralizados de negociación y liquidación de estos títulos y, en general, los criterios que regulan la actuación de los distintos participantes en el mercado de valores.
- iv) La Codificación de Regulaciones del Banco Central del Ecuador norma y establece las responsabilidades en el orden operativo administrativo de: Sistema Nacional de Compensación; Encaje Bancario; Operaciones del Mercado Interbancario; Cuentas del Sector Público; y, Medios de Pago Convencionales.
- v) Ley de Cheques (RO. 898: 26-sep-75) regula la operación y utilización del cheque. El artículo 2, Capítulo I (Compensación de Cheques), Título Octavo (Sistema de Compensación), Libro I Política Monetaria -

Crediticia de la Codificación de Regulaciones del Banco Central del Ecuador, establece que: El Sistema de Compensación se regirá por las disposiciones de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, la Ley de Cheques, sus Reglamentos, las normas contenidas en este Título y por las Normas de Procedimiento Interno.

- vi) El artículo 17, Sección II (Encaje), Título IV (Control de los Medios de Pago), Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, añade que las instituciones financieras que operen en el país bajo el control de la Superintendencia de Bancos, incluido el Banco del Estado, a excepción de las cooperativas de ahorro y crédito, están obligadas a mantener, a juicio de la Junta Monetaria, una reserva sobre los depósitos y captaciones que tuvieren a su cargo. Esta reserva se denomina encaje y se mantendrá en depósito en el Banco Central del Ecuador y marginalmente en la caja de las propias instituciones financieras.
- vii) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3, Capítulo I (Operaciones del Mercado Interbancario), Título Quinto (Operaciones del Sistema Financiero), Libro I Política Monetaria - Crediticia de la Codificación de Regulaciones del Banco Central del Ecuador, establece que las transacciones y transferencias de recursos que se efectúen entre las instituciones del sistema financiero comprendidos en: bancos, asociaciones financieras, asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda y cooperativas de ahorro y crédito⁴⁹, se realizarán exclusivamente a través del Banco Central del Ecuador, quien actuará como intermediario financiero, utilizando el servicio que para el efecto

⁴⁹ Artículo 2, Título I: Del Ámbito de la Ley, Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.

ofrece entre cuentas e instituciones, y de esta forma mantener la confianza y credibilidad pública en el sistema financiero del país, inclusive durante épocas de tensiones, reduciendo al mínimo las perturbaciones que puede sufrir el sistema de pagos, cuando a uno o más bancos importantes les resulta imposible cumplir sus obligaciones.

- viii) Acuerdo Ministerial No. 182, emitido el 22 de enero de 2001 por el Ministerio de Economía y Finanzas, en el cual manifiesta que según la Ley de Presupuestos del Sector Público, dicha Cartera de Estado es el órgano rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público y tiene la obligación de elaborar en forma conjunta con las demás entidades y organismos del sector público, un sistema de información que registre los resultados que se deriven de las operaciones presupuestarias; así como de establecer las normas técnicas de presupuesto y los clasificadores en los cuales se fundamentará la gestión presupuestaria, los cuales son obligatorios para el sector público.
- ix) Decreto Ejecutivo No. 571, expedido por el Presidente de la República, mediante el cual dispone que los servidores del sector público deben recibir sus remuneraciones por medios de pago eficientes, seguros y confiables, así como en forma oportuna, esto es, con acreditación a las cuentas corrientes o de ahorros aperturadas en los Bancos Privados, Mutualistas o Cooperativas de Ahorro y Crédito, a través de transferencias por medios electrónicos modernos.
- x) La Ley de Presupuestos del Sector Público, Capítulo I De La Formulación, Artículo 14.- Proformas Presupuestarias.- Manifiesta que las instituciones elaborarán sus proformas presupuestarias, considerando

las previsiones reales en la recaudación de todos sus ingresos y en la captación de financiamientos, así como los requerimientos para la asignación de gastos, de acuerdo a su capacidad real de operación.

- xi) En el Capítulo II De la Aprobación, Artículo 16.- Aprobación de Proformas.- Se señala que una vez aprobadas internamente las proformas presupuestarias por la autoridad respectiva, conforme a sus normas institucionales y a las que dicte el Ministerio de Finanzas, las entidades y organismos públicos, remitirán tales proformas al Ministerio de Economía y Finanzas, en la forma y plazos que el mismo señale.
- xii) El Capítulo III De la Ejecución del Presupuesto, Sección I De la Programación De la Ejecución, Artículo 22.- Ejercicio Presupuestario.- Manifiesta que el ejercicio presupuestario de las entidades y organismos públicos, se inicia el primer día de enero y concluye el último día de diciembre de cada año.
- xiii) De igual manera, el Artículo 25.- Ejecución Presupuestaria, del Capítulo y Sección mencionados en el párrafo anterior, dispone que la ejecución de los presupuestos del sector público, comprende las fases siguientes:
 - a) Programación de la ejecución presupuestaria;
 - b) Establecimiento de compromisos;
 - c) Autorización de entrega de fondos; y,
 - d) Pago de obligaciones legalmente exigibles.

CAPITULO V. RESULTADOS, CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES

5.1 RESULTADOS

El Sistema de Ejecución Presupuestaria desde su implementación en 1995, facilitó la gestión de cobros y pagos de las instituciones del sector público a través de sus respectivos bancos corresponsales del Banco Central del Ecuador, situación que permitió agilizar y modernizar el proceso de pagos.

La red bancaria corresponsal del Banco Central del Ecuador, ha contribuido al proceso de integración de los mercados financieros al poner a disposición de las instituciones públicas sus oficinas a nivel nacional, permitiendo a las entidades que se encuentran en zonas rurales muy alejadas dispongan de un corresponsal, a través del cual gestionen sus órdenes de transferencias y pagos.

El Sistema de Pagos del Sector Público, integró al sector bancario, Asociación Mutualistas y Cooperativas de Ahorro y Crédito para que actúen como instituciones pagadoras. En ciertos casos los bancos han impuesto una tarifa acorde al servicio, en tanto que las Mutualistas y Cooperativas no tienen costo alguno para este esquema de pago, lo cual ha redundado en beneficio para los consumidores finales, es decir, el Sistema de Pagos ha fomentado un mercado de competencia perfecta, y en parte ha disminuido el monopolio de los bancos privados, que han generado durante décadas los fallos del mercado bancario.

La ejecución del Sistema de Pagos del Sector Público, está orientado a la implementación e instrumentación de mecanismos y facilidades de pago a través del uso

de herramientas electrónicas, para que las entidades financieras privadas y las instituciones que conforman el sector público, que mantienen cuentas corrientes en el Banco Central del Ecuador, realicen su gestión de cobros y pagos en forma ágil y segura.

El Sistema de Pagos propuesto, garantiza un alto grado de seguridad, confiabilidad administrativa y operativa; para lo cual, cuenta con esquemas de contingencia que dan continuidad a los procesos diarios de liquidación de las transacciones realizadas a través de sus bancos corresponsales, Internet o Banco Central del Ecuador.

Igualmente, la implementación de este sistema implicó simplificar en su mayoría los procesos actuales efectuados con medios físicos (órdenes de pago) conllevando implícito un incremento en la agilidad y seguridad de las transacciones de fondos ordenadas por las instituciones financieras. La automatización del SP, reduce a su vez, el tiempo de ejecución de las operaciones entre las entidades financieras e instituciones del sector público, posibilitando a los beneficiarios finales disponer de sus recursos en menor tiempo de los actualmente establecidos.

El Banco Central facilita las transferencias de fondos hacia las cuentas corrientes y de ahorros aperturadas por los servidores de las instituciones del sector público en las diferentes entidades bancarias, y propende a constituir un mecanismo e instrumento de pago alternativo, más eficiente y seguro que los medios de pago convencionales (cheque y efectivo).

5.2 CONCLUSIONES

La implementación del sistema de Ejecución Presupuestaria a través de la Red Bancaria corresponsal del Banco Central del Ecuador, ha permitido modernizar la administración de las finanzas públicas, armonizando las responsabilidades y facultades en las instituciones para el manejo de los recursos públicos. Este sistema arroja información oportuna y veraz de las transferencias realizadas por las entidades que conforman el sector público.

La Red Bancaria corresponsal a través de sus redes y ventanillas ubicadas en el ámbito nacional, permite ofrecer un mejor servicio en cuanto a cobertura, cuya actividad ha facilitado al Gobierno Nacional descentralizar los servicios de cobros y pagos de las entidades del sector público.

El nuevo esquema de Ejecución Presupuestaria (Sistema de Pagos del Sector Público), incorpora procedimientos ágiles para la asignación oportuna de fondos y ejecución del gasto de las entidades públicas, como el remitir la información a través de internet brindando al pagador de la institución seguridad y ahorro en el tiempo de envío de la información; así también lo pueden hacer desde sus bancos corresponsales o presentado el detalle de los beneficiarios en el Banco Central. Igualmente, se ha logrado desarrollar un eficiente manejo de la Caja Fiscal, lo cual facilita realizar el seguimiento, control y conciliación oportuna del presupuesto y asignaciones efectuadas por parte de esta Cartera de Estado.

Las asignaciones presupuestarias efectuadas por el Ministerio de Economía y Finanzas a favor de las instituciones del sector público que mantienen su cuenta corriente en el

Banco Central del Ecuador, se realiza a través de la Cuenta Única del Tesoro Nacional y desde estas a las cuentas corrientes o de ahorros de los beneficiarios finales aperturadas en las diferentes entidades bancarias a nivel nacional, a través del Sistema de Pagos del Sector Público.

Las instituciones del sector público mediante la red bancaria, mantienen un control estricto de sus gastos e ingresos, así como les permite mantener una adecuada conciliación de los movimientos de sus cuentas corrientes, lo cual facilita la gestión de tesorería de estas entidades públicas.

La red del sistema bancario nacional, cuenta con alrededor de 400 oficinas, con lo que se consiguió ampliar significativamente los puntos de atención a los beneficiarios de los pagos que realiza el sector público.

El esquema de Ejecución Presupuestaria, permite al Banco Central del Ecuador realizar un seguimiento y control de las operaciones que realizan las instituciones del sector público a través de sus bancos corresponsales, así como verificar que las transferencias se realicen oportunamente y sus depósitos sean acreditados de conformidad a lo estipulado en los respectivos convenios, en el evento de no cumplir con los términos acordados se procederá a sancionar al banco infractor.

Los organismos del sector público mediante el sistema de Ejecución Presupuestaria, se benefician de una reducción de costos, riesgos y ahorro de recursos al utilizar instrumentos alternativos de pago, lo que les permite una mejor planificación y ejecución de sus presupuestos.

El Ministerio de Economía y Finanzas formula el Programa Anual de Caja a partir del examen de las previsiones de ingresos, requerimientos de fondos y disponibilidades financieras de las entidades públicas. De igual manera, a través de la Programación de la Ejecución Presupuestaria PEP, que comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados en el presupuesto, con el propósito de obtener bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad, ejecuta las asignaciones presupuestarias a favor de las instituciones públicas. Cabe señalar que el Ministerio de Economía y Finanzas con base al Programa Periódico de Caja, tiene la facultad de consolidar y ajustar los programas de caja mensuales de las instituciones u organismos del Gobierno Central y comunicar a dichas entidades el programa al cual deberán regirse.

Desde el punto de vista de las instituciones del sector público, el impacto producido por el cambio de modalidad en realizar las transacciones ha sido totalmente positivo, en razón de que comparten el criterio de haber ingresado a un sistema moderno, ágil, seguro, confiable y transparente con criterios de mercado, ya que las cuentas bancarias rotativas de pagos son subastadas entre los bancos corresponsales, a fin de obtener mejores condiciones financieras y de servicios, situación que redundará en una mejor atención al sector público.

Por su parte, las cuentas bancarias rotativas de ingresos, se constituyen en instrumentos que las instituciones públicas utilizan para recaudar valores derivados de su actividad, situación que beneficia a los bancos, ya que transcurrido el plazo establecido de la recaudación y depósitos, el Banco Central del Ecuador procede a debitar los

correspondientes valores de las cuentas que los bancos privados mantienen en el ex Instituto Emisor.

El nuevo esquema de Ejecución Presupuestaria a través del Sistema de Pagos del Sector Público, permitirá al Ministerio de Economía y Finanzas transparentar las asignaciones presupuestarias que realiza a las instituciones públicas, en virtud de que le proporcionará información real en cuanto al número de servidores públicos que se encuentran laborando en las diferentes instituciones, así también a los diferentes proveedores que deben cancelar y sus respectivos conceptos, y el rubro por servicios básicos que deben cancelar, coadyuvando a un ahorro significativo para el Gobierno Nacional.

Adicionalmente, se considera que con la implementación del Sistema de Pagos del Sector Público, se iniciará un proceso de masificación del uso de medios electrónicos para la gestión de cobros y pagos que está a disposición de las instituciones del sector público. De esta manera, la tendencia a la disminución del uso del cheque como medio de pago, irá aumentando paulatinamente.

5.3 RECOMENDACIONES

La implementación práctica y operativa debe extenderse a todas las entidades públicas, especialmente aquellas de reciente creación, y a las que han venido funcionando como cuentas oficiales en el Banco Nacional de Fomento, con la finalidad de difundir las ventajas del sistema de Ejecución Presupuestaria y su aplicación en el Sistema de Pagos del Sector Público.

Efectuar pagos directos a través del Sistema de Pagos del Sector Público del Banco Central del Ecuador, para que el Ministerio de Economía y Finanzas a más del pago de remuneraciones, instruya la operación a favor de los proveedores y contratistas por concepto de bienes y servicios y ejecución de obras con los diferentes organismos y entidades del sector público.

El Sistema debe proporcionar una pronta liquidación definitiva en la fecha valor, preferentemente durante el día y como mínimo al final del día. El Sistema de Pagos de Sector Público debe estar diseñado de forma tal que se logre la liquidación definitiva en la fecha valor bajo circunstancias normales, esto significa que un pago que es aceptado por el sistema para su liquidación, es decir que la operación ha pasado todos los controles de riesgo y otros requisitos, debe liquidarse en forma definitiva en el día en que este es exigible por el participante receptor del mismo y que no podrá ser removido del proceso de liquidación sin que este conjunto de principios sea violado.

El sistema debe garantizar un alto nivel de seguridad y confiabilidad operativa y mantener arreglos para contingencias para lograr que el procesamiento diario de las operaciones que se cursan a través del mismo se complete en forma oportuna. Para asegurar la precisión e integridad de las operaciones el sistema debe incorporar estándares de seguridad comercialmente razonables. Los estándares relacionados con el uso de información deben ser revisados para asegurar que sean apropiados para la tecnología que se está utilizando y asegurar de esa manera que se complete el procesamiento diario. De ahí que se debe contar con tecnología confiable y un respaldo adecuado del hardware, del software y de las instalaciones de redes.

También es necesario contar con procedimientos de negocios efectivos y personal bien capacitado y competente que puede operar el sistema de manera segura y eficiente y garantizar que se sigan los procedimientos correctos. El grado de confiabilidad también depende en forma crucial de la disponibilidad de arreglos alternativos para realizar pagos en situaciones de contingencia.

El sistema debe proveer medios para hacer pagos que sean prácticos para los usuarios y eficientes para la economía, es posible que exista un costo de oportunidad entre minimizar los costos de los recursos y otros objetivos, tales como garantizar la seguridad del sistema. Considerando la necesidad de cumplir con estos objetivos, el diseño del sistema, incluyendo las opciones tecnológicas seleccionadas, debe buscar economizar los costos de los recursos relevantes logrando ser práctico en las circunstancias específicas del sistema y tomando en cuenta sus efectos en la economía como un todo.

El Sistema debe contar con criterios objetivos de participación, que permitan un acceso justo y abierto y que sean de dominio público, los criterios de acceso que motivan la competencia entre los participantes conllevan a la eficiencia y a gozar de servicios de pago con bajo costo.

ANEXO 1.	
INSTITUCIONES FINANCIERAS PARTICIPANTES EN EL SPI-SP	
BANCOS	COOPERATIVAS
B. AMAZONAS	C. PREVISION AHORRO Y DESARROLLO
B. PICHINCHA	C. ANDALUCIA
B. UNIBANCO SA.	C. PEQ.EMPRESA DE PASTAZA
BANCO LOS ANDES	C. PROGRESO
B. INTERNACIONAL	C.29 DE OCTUBRE
B. PRODUBANCO	C. COTOCOLLAO
B. M.M.JARAMILLO ARTEAGA	C. ALIANZA DEL VALLE
B. RUMINAHUI	C. CAMARA DE COMER.
B. SUDAMERICANO	C. SERFIN
B. COFIEC	C. DESARROLLO PUEBLOS
B. CENTRO MUNDO	C.23 DE JULIO
B. SOLIDARIO	C. NACIONAL
B. TERRITORIAL	C. UNIDAD FAMILIAR
B. DE GUAYAQUIL	C. LA DOLOROSA
B. DEL PACIFICO	C. JUVENTUD ECUATOR
B. BOLIVARIANO	C. OSCUS
B. DEL LITORAL	C. EL SAGRARIO
B. DEL AUSTRO	C. SAN FRANCISCO
B. DE LOJA	C. GUARANDA
B. MACHALA	C. ATUNTAQUI
B. COMERCIAL DE MANABI	C. CACPECO
B. DELLBANK	C.COOPMEGO
B. LLOYDS BANK	C. EL PORVENIR
B.CITY BANK	C. CHONE LTDA.
B. DE FOMENTO	C. COMERCIO
B. DE LA VIVIENDA	C. SANTA ANA
MUTUALISTAS	C. CALCETA
M. PICHINCHA	C. RIOBAMBA
M. BENALCAZAR	C. JESUS DEL GRAN P
M. AZUAY	C. PABLO MUNOZ VEGA.
M. AMBATO	C. TULCAN
M. LUIS VARGAS TORRES	
M. IMBABURA	