

El presupuesto público en el Estado ecuatoriano, un estudio crítico

María Inés Orellana Ramírez*

Recepción: 07 de junio de 2023

Aceptación: 03 de octubre de 2023

RESUMEN

El presente trabajo estudió desde una perspectiva crítica la relación entre la figura del Presupuesto General del Estado y la garantía de derechos en el marco de las finanzas públicas. Este debate posiblemente relegado, toma relevancia en un país con recursos limitados como es Ecuador, a lo que se suma la figura del Estado constitucional imperante, en cuya carta fundamental se reconoce un amplio catálogo de derechos y se les considera a todos como de igual jerarquía, interdependientes y justiciables, lo que puede ser complejo al momento de garantizarlos. Se justificó teóricamente la necesidad de un análisis real de las finanzas públicas para que año a año se logre un equilibrio real entre lo que ingresa y lo que egresa, ejercicio que evitará situaciones perjudiciales a futuro.

PALABRAS CLAVE: Presupuesto; Ecuador; Finanzas públicas; Constitución; Estado constitucional.

ABSTRACT

This paper studied from a critical perspective the relationship between the figure of the General State Budget and the guarantee of rights within the framework of public finances. This possibly neglected debate becomes relevant in a country with limited

* Consultora Constitucional de la Corte Constitucional del Ecuador. Correo electrónico: mari-
nes_orellana22@hotmail.com. Quito, Ecuador.

resources such as Ecuador, in addition to the prevailing constitutional State, whose Constitution recognizes all rights as equal, interdependent and justiciable, which can be complex when analyzing this reality in the light of the relationship between income and expenditure. Theoretically, it was justified that a real analysis of public finances is necessary so that a real balance is achieved year after year between what comes in and what goes out at the national level, which will avoid harmful situations in the future.

KEYWORDS: Budget; Ecuador; Public Finances; Constitution; Constitutional State.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se refiere al tema del Presupuesto General del Estado, el que se puede definir como la herramienta usada por los países de forma anual para planificar los recursos y los gastos que tendrán para cumplir sus fines. Esto importa un problema en el caso ecuatoriano ya que conforme la Constitución todos los derechos son justiciables y de igual jerarquía, pero en la realidad recursos no son suficientes para dotar de eficacia a los derechos.

Esta situación problemática posiblemente se presenta porque con la Constitución actual, se insertó un amplio catálogo de derechos civiles (de libertad), políticos (de participación), económicos, sociales y culturales (del buen vivir), de la paz y solidaridad (colectivos), etc., que para su eficacia requieren de ingentes cantidades de recursos, en un país que no los posee, lo que al final implica simplemente un enunciado normativo o un conjunto de anhelos.

El trabajo se realizó por el interés académico de reflexionar teóricamente sobre dos conceptos centrales como son el Presupuesto General del Estado y los derechos de las personas a la luz de las finanzas públicas, siendo esta una discusión que ha sido relegada por cuestiones políticas, sociales, etc., pero su debate es indispensable en la actualidad.

El objetivo general que se planteó en el artículo es el de justificar teóricamente el objeto y alcance del Presupuesto General del Estado dentro de la figura del Estado constitucional. Para cumplir se propuso la siguiente pregunta de investigación: ¿es posible garantizar todos los derechos reconocidos en la Constitución ecuatoriana con el presupuesto actual? El artículo se compone de tres partes, en la primera se realiza un esbozo sobre lo que es el Presupuesto General del Estado y sus características, en la segunda se estudia su regulación normativa e importancia, y en la última parte se realiza una crítica entre los derechos y las finanzas públicas desde la realidad ecuatoriana, para plantear reflexiones finales sobre este tema de tan preponderante trascendencia para economías como la ecuatoriana.

DESARROLLO

El presupuesto público, una noción introductoria

El concepto del presupuesto público es actualmente un tema importante, controversial y muy debatido en un país, ya sea que se lo analice desde una perspectiva económica, jurídica, (por la garantía de los derechos), política, social, etc. Producto de esta realidad se hace indispensable estudiarlo críticamente junto con la figura del Estado constitucional ecuatoriano, para dar cuenta de cómo nuestra actual Constitución lo prevé y si es suficiente para cubrir las necesidades.

Esto debido a que en nuestro ordenamiento jurídico se encuentran garantizados un amplio catálogo de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales, etc., (de igual jerarquía, interdependientes y justiciables). Sin embargo, el debate verdadero, estriba en que todos obligatoriamente necesitan de recursos para su efectiva garantía y protección, caso contrario se quedan en un mero enunciado normativo sin posibilidad de materializarse en cuanto a sus destinatarios.

Para iniciar esta discusión teórica, se cree necesario conceptualizar en primer lugar a la figura del presupuesto. Al respecto y desde una visión doctrinaria Héctor Villegas lo define como “El conjunto de gastos y recursos previsto generalmente para un año (...), en principio ningún gasto puede ser efectuado ni ningún recurso percibido fuera de los incluidos en el plan. A este programa financiero anual se lo denomina presupuesto”.¹ De igual forma Matus Benavente explica que:

Muchas definiciones se han dado de lo que es el presupuesto, pero adoptaremos una a base de los elementos fundamentales que se contienen en todas ellas y así diremos que el presupuesto es el documento legal en el cual sistemáticamente y anticipadamente se calculan los ingresos y se autorizan los gastos que habrán de producirse en un Estado en cierto período de tiempo.²

Ahora bien, desde una perspectiva constitucional, el artículo 292 de la carta fundamental ecuatoriana indica que el presupuesto general “es un instrumento para la gestión de ingresos y egresos del Estado”.³ De esta última definición resalta la noción de *instrumento*, sobre este tema Roberto Mario Mordeglia citado por Eddy de la

¹ Héctor Villegas, *Manual de Finanzas Públicas* (Buenos Aires: Depalma, 2000), 369-370.

² Eddy de la Guerra, *El rol de los ingresos tributarios en las finanzas públicas ecuatorianas* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013), 17.

³ Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 292.

Guerra señala que todo acto gubernamental refleja una decisión a nivel financiero, ya que se traduce en un gasto, los que son asumidos por el presupuesto, reflejándose ahí la acción gubernamental, por lo que se entiende como un instrumento.⁴

Con base en lo expuesto hasta el momento, se puede colegir que el presupuesto se convierte en un instrumento que sigue un Estado, en donde se deben determinar organizada y con antelación, los ingresos y gastos de acuerdo a la política gubernamental. Se realiza para cierto periodo de tiempo que en el caso ecuatoriano es de un año. Adicional a esto, se deben tener en cuenta los presupuestos anteriores como forma de previsión, corrección y control de actuaciones pasadas, conforme se analizará más adelante.

Como se observa, “en términos de finanzas públicas equivale a describir al elemento que permite la planificación de las actividades financieras del Estado”,⁵ resaltando la planificación económica gubernamental en lo que respecta a ingresos y egresos, lo que articulando al campo constitucional equivaldría a establecer el conjunto de recursos de los que dispondrá el Estado para garantizar derechos, cuestión que se torna necesaria al ser Ecuador un país con limitados recursos económicos. Analizando críticamente estas definiciones se pueden exponer sus elementos principales (sin ser los únicos):

- a) Se constituye en un documento legal en el que se encuentran los ingresos y gastos de un país,
- b) Por regla general tiene una duración limitada de un año, y,
- c) Es una herramienta de planificación para todas las actividades financieras del país y consecuentemente se relaciona directamente con los derechos.

En conjunto se puede señalar que encierra una sistematización anticipada de los ingresos y los gastos que tendrá el Estado, traducido en un plan económico realizado sistemática y anticipadamente de los recursos estatales por un periodo de tiempo. En ese mismo sentido, una vez que se ha establecido un acercamiento a la concepción del Presupuesto General del Estado, y se ha establecido su importancia para la garantía de derechos, a continuación, se debate su importancia. Al respecto se piensa que lo es ya que, a través de este el gobierno:

⁴ Eddy de la Guerra, *El rol de los ingresos tributarios en las finanzas públicas ecuatorianas* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013), 17.

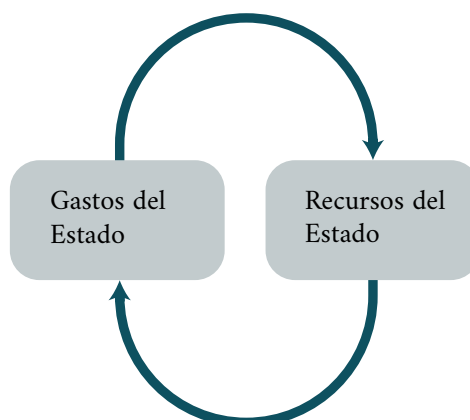
⁵ Eddy de la Guerra, *El rol de los ingresos tributarios en las finanzas públicas ecuatorianas* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013), 17.

considera los gastos y los recursos por su incidencia pecuniaria y tiende a lograr, en lo posible, el equilibrio entre ambos rubros. Pero en relación con los gastos, representa una instrucción obligatoria relativa a los conceptos y límites de los fondos de los cuales el gobierno podrá disponer en el ejercicio que abarque el presupuesto (...). Los gastos son normas limitativas impuestas al poder ejecutivo y poder legislativo.⁶

De lo expuesto, surge una noción relevante de estudio (quizá la más importante desde un plano económico) como lo es el equilibrio entre los gastos y los recursos. Sobre este particular se considera saludable para un país que exista este balance, ya de que de lo contrario se puede acudir a cuestiones perjudiciales a futuro como la deuda pública. En ese sentido es una verdadera obligación de la autoridad de turno buscar esta armonía, lo que en la práctica resulta complejo debido a que, con estos *gastos*, se garantizan derechos.

Gráfico 1

Relación entre los gastos y recursos, en el presupuesto nacional



Nota. Fuente y elaboración propia

Conforme se identifica en el gráfico, de un lado los *gastos* se realizan por parte del Estado para de satisfacer las necesidades que se consideran de interés general de la población, no tienen fines de lucro,⁷ mientras que los *recursos* que se constituyen en “aquellas riquezas que se devengan a favor del Estado para cumplir con sus fines

⁶ Héctor Villegas, *Manual de Finanzas Públicas* (Buenos Aires: Depalma, 2000), 373-376.

⁷ José Vicente Troya Jaramillo, *El Derecho del Gasto Público* (Bogotá: Temis, 2014), 8-10.

y que en tal carácter ingresan a su tesorería”,⁸ sirven para solventar los primeros. Lo deseable desde un punto de vista económico y por qué no jurídico, es una adecuada relación entre ambos (situación que es ampliamente debatida en varios escenarios a nivel nacional).

De esta forma se justifica teóricamente la necesidad de un examen detenido de todos los actores involucrados en cuanto al presupuesto. No obstante, ante esta posibilidad, es innegable que entran en juego cuestiones de índole social, político que lo convierten en un ejercicio sumamente complejo y a veces imposible por los costos que acarrea (políticos, sociales). Cabe aquí quizá analizar si es necesaria una verdadera prelación de derechos, ejemplo, cuál de los dos es más importante, la salud o la cultura; la educación o el deporte, etc., discusiones difíciles que plantearlas, pero que son necesarias. Posiblemente esto genere un verdadero choque entre el derecho y la economía.

En ese mismo orden de ideas y continuando con el estudio crítico, se puede manifestar que el presupuesto conlleva dos momentos: un anterior y un posterior. El primero es el “de evaluación y control del ejercicio financiero anterior”.⁹ En la planificación responsable se deben determinar cálculos para corregir errores o modificar montos por mayor urgencia y necesidad de determinados derechos o servicios públicos. El segundo momento se centra en la “proyección de ingresos y egresos para un ejercicio financiero posterior”,¹⁰ el que, debe considerar los presupuestos de años pasados para la realización del presente y realizarlo de manera correcta.

Sobre esta base, Héctor Villegas ha mencionado que algunos dogmáticos han cambiado la forma de ver esta herramienta, se cree que debe conocerse como presupuesto económico o estatal. Se diferencian primordialmente debido a que el primero hace referencia a una lista de ingresos y gastos generados, y el segundo implica toda la actividad económica de un país. Entonces, las finanzas serán parte de la economía o del presupuesto estatal, haciéndose necesario proporcionarle una extensión porque el presupuesto estatal es parte de un plan más grande.¹¹ Bajo este imperativo de armonía y orden económico, surge otro elemento de necesario estudio como lo es la planificación. Sobre esto, Nora Lifschitz citada por José Vicente Troya, menciona lo siguiente:

⁸ Héctor Villegas, *Manual de Finanzas Públicas* (Buenos Aires: Depalma, 2000), 155.

⁹ Eddy de la Guerra, *El rol de los ingresos tributarios en las finanzas públicas ecuatorianas* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013), 19.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Héctor Villegas, *Manual de Finanzas Públicas* (Buenos Aires: Depalma, 2000), 369-373.

La Constitución provee las bases para el plan o proyecto de desarrollo que se pone en práctica por medio del presupuesto público, que así se transforma en herramienta de estímulo en la economía, en la búsqueda del cumplimiento de los fines de la Constitución. La planificación es una herramienta financiera básica del desarrollo, pues ella establece la funcionalidad de la hacienda pública.¹²

De esta forma queda claro que los Estados deben planificar al momento de formular planes de acción, sin ellos, las necesidades urgentes de las personas pueden ser relegadas a segundo plano o ciertos sectores de la sociedad pueden quedar fuera del mismo. Este ejercicio de planificación permite el logro de las metas fijadas por el Plan Nacional de Desarrollo en ejecución, sin vulnerar la sostenibilidad del país y perjudicar su economía. Trasladando estos esbozos a la realidad ecuatoriana, se puede señalar que:

El marco constitucional y legal prevaleciente en nuestro país confieren al presupuesto del Estado el carácter de manifestación integral, (...), en la medida en que el plan financiero y las llamadas disposiciones generales constituyen un todo orgánico, así como también genera derechos y obligaciones para las diversas dependencias de la administración pública, mientras que correlativamente su aplicación incide sobre los particulares y sobre el sector privado en general. El sistema de presupuesto está conformado por las diversas técnicas y los correspondientes métodos y procedimientos que se utilizan en cada una de las siete etapas que se divide el ciclo presupuestario a saber: programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación.¹³

Por lo expuesto, se debe entender al presupuesto general como una manifestación integral ya que, dentro de este los planes y regulaciones fiscales forman un todo que no solo afecta al sector público, sino que claramente trasciende al sector privado, lo que demuestra que su correcta organización se relaciona con la economía de un país, siendo imposible tratarlo de forma aislada, sino multidisciplinar.

Es decir, sin una correcta planificación y con un déficit importante, se puede llegar a incrementar la deuda pública lo que a su vez implica un aumento de obligaciones que no debería haberse producido, lo que incluso podría conducir a una recesión. Es aquí donde esta herramienta suele utilizarse como una forma de equilibrar el sistema, aparentemente para evitar efectos negativos, radicando en este razonamiento su importancia y necesidad de estudio multidisciplinario.

¹² José Vicente Troya Jaramillo, *El Derecho del Gasto Público* (Bogotá: Temis, 2014), 31-32.

¹³ Jorge E. Jaramillo Vega, *Derecho financiero y legislación tributaria en el Ecuador* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1985), 273-275.

En conclusión, se puede mencionar que el presupuesto goza relevancia económica, política y social. En lo que se refiere al primero, implica la planificación de gastos e ingresos del Estado. En lo que respecta al segundo, permite entender cuáles han sido las decisiones ejecutadas por el país sobre a necesidades privadas o colectivas en cuanto a aquellas elevadas al rango de necesidades públicas y sobre el tercero es importante porque estudia el grado de solidaridad entre los miembros de una comunidad.¹⁴ De esta manera y conforme hemos podido teorizar, el presupuesto tiene relevancia en aspectos trascendentales de la vida diaria de un Estado y de sus habitantes. Por lo que, es obligatorio estudiarlo en su integralidad. Ahora bien, es necesario trasladar esta realidad al caso ecuatoriano, lo que se plantea a continuación.

El presupuesto General del Estado, una visión ecuatoriana

En Ecuador, lo referente al presupuesto se encuentra determinado a partir del artículo 292 de la Constitución. La entidad encargada de su realización es la función ejecutiva a través del Ministerio de Economía y Finanzas. Se presenta en los primeros 90 días de cada gobierno, y en los siguientes años, sesenta días previo al cierre del año fiscal. La Asamblea Nacional tiene dos caminos, aprobarla u observarla en los treinta días siguientes desde su presentación; también, podrá observar por sectores de ingresos y gastos. Sin embargo, no puede cambiar el monto global del presupuesto.

El artículo 294 de la Constitución menciona “la función ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrienal. La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrienal se adecúen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará u observará.”¹⁵

En ese mismo orden de ideas, el presupuesto del Estado ecuatoriano se encuentra sujeto al Plan Nacional de Desarrollo. Podemos inferir de la revisión del artículo 292 y siguientes, que la actividad principal de la función legislativa sobre este tema es el control de forma y la planificación cuatrienal, dichas actividades se basan únicamente en observaciones, sin interferencia alguna en la modificación del valor bruto de la misma. Sobre este tema Mark Hallerberg, Carlos Scartascini & Ernesto Stein, indicaron:

¹⁴ Héctor Villegas, *Manual de Finanzas Públicas* (Buenos Aires: Depalma, 2000), 373-374.

¹⁵ Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.294.

La formulación del presupuesto es básicamente una prerrogativa del poder ejecutivo. El presidente elabora una propuesta de PGE con base en las directrices establecidas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. El presidente es como todos sus pares en América Latina, el actor de mayor relevancia en la política presupuestaria del país.¹⁶

El hecho de que el presidente sea el actor más relevante en la política presupuestaria del país es cuestionable. Indudablemente, es un funcionario con delicadas actividades encomendadas y electo democráticamente por el pueblo. Sin embargo, se sugiere que esta potestad es demasiada amplia. Como ya hemos estudiado, la Asamblea Nacional tiene sólo una potestad observación, sin mayor injerencia en su realización. En mi opinión, esto ha dado lugar a que la mayoría, si no todos, los formularios presupuestarios se construyan únicamente en función de cuestiones políticas.

En contraste, el Presupuesto General del Estado debe ser un instrumento autónomo, elaborado en razón de las necesidades de los habitantes y en virtud de los ingresos. Esto con el objetivo de no contratar obligaciones innecesarias sino buscando la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos. Por lo que, es sumamente crítico que esta facultad recaiga en una sola función del Estado tomando en consideración que en este plan se encontrará las directrices de todo el aparato gubernamental y además como hemos visto influye en toda la economía de un país.

En el Estado ecuatoriano, la entidad encargada del presupuesto es el Sistema Nacional de Finanzas Públicas que trabaja en función de una serie de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones, tiene como objeto la gestión en forma programada de los ingresos, egresos y financiamientos públicos, siempre que se cuente con la sujeción al Plan Nacional de Desarrollo.

Un hito fundamental con respecto al tema presupuestario es la Constitución ecuatoriana de 2008, cuya vigencia, trajo consigo la derogación de la ley presupuestaria hasta ese entonces vigente. Con la Constitución mencionada, se estableció como límite al presupuesto, la sujeción del mismo al Plan Nacional de Desarrollo realizado por el Consejo Nacional de Planificación, llamado en la actualidad Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 de Ecuador.

Esto posiblemente implique que el presupuesto ecuatoriano pueda ser manejado a arbitrio de cualquier autoridad que se encuentre frente a la función ejecutiva y en donde el poder legislativo únicamente puede observar ciertos valores sin interferir en los globales. Dado que no tiene estatus legal y solo aparece como parte de un

¹⁶ Mark Hallerberg, Carlos Scartascini, Ernesto Stein, compiladores, *¿Quiénes deciden el presupuesto?* (Bogotá: Mayol Ediciones, 2010), 117-140

Plan Nacional de Desarrollo, esto significa que puede ser modificado en cualquier momento por cualquier motivo, ya sea justificado o no.

Una vez que se ha conceptualizado el proceso en lo que respecta a la planificación, observación, ejecución y características principales del Presupuesto General del Estado, y desde una perspectiva crítica se analiza el total de ingresos y egresos de las proyecciones del 2022.

Es necesario mencionar de inicio de existe un importante déficit que puede ser cubierto tradicionalmente con deuda pública, actividad posiblemente perjudicial para las futuras generaciones que acarrearán con esa deuda. A continuación, se reproduce un gráfico relativo a la proforma del Presupuesto General del Estado para el año 2022.

Gráfico 2

Proforma Presupuesto General del Estado 2022

SOBRE LA LINEA	
INGRESOS TOTALES	24.114.618.249,76
INGRESOS PERMANENTES	21.148.623.856,55
IMPUESTOS	13.418.479.139,00
TASAS Y CONTRIBUCIONES	1.689.871.972,00
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	37.790.477,00
RENTAS Y MULTAS	444.795.983,00
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES	5.534.102.952,55
PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO	1.210.263.082,55
CUENTA DE FINANCIAMIENTO DE DERIVADOS DEFICITARIOS	4.323.839.870,00
OTROS INGRESOS	23.583.333,00
INGRESOS NO PERMANENTES	2.965.994.393,21
VENTAS DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	985.218.413,00
TRANSFERENCIAS CAPITAL E INVERSION	1.980.775.980,21
GASTOS TOTALES	27.898.116.224,26
GASTOS PERMANENTES	21.888.251.854,60
GASTOS EN PERSONAL	9.094.691.922,31
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	6.147.313.131,38
PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO	1.858.063.980,38
CUENTA DE FINANCIAMIENTO DE DERIVADOS DEFICITARIOS	4.289.249.151,00
GASTOS FINANCIEROS	2.232.733.880,91
OTROS GASTOS CORRIENTES	193.264.848,80
PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO	158.674.129,80
CUENTA DE FINANCIAMIENTO DE DERIVADOS DEFICITARIOS	34.590.719,00
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	4.219.853.902,20
d/c IESS	1.585.640.482,58
ISSFFA	531.480.990,00
ISSPOL	136.942.400,00
BONOS	1.256.141.935,00
BIENES Y SERVICIOS PARA PRODUCCION	394.169,00
GASTOS NO PERMANENTES	6.009.864.369,66
BIENES DE LARGA DURACION	1.017.891.641,73
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	3.121.291.926,52
d/c GADS	2.900.024.329,89
PLAN ANUAL DE INVERSIONES	1.870.680.801,41
GASTOS EN PERSONAL PARA INVERSION	339.460.424,05
BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSION	329.146.580,95
OBRA PUBLICAS	450.135.515,27
OTROS GASTOS DE INVERSION	3.255.070,80
TRANSFERENCIAS CAPITAL E INVERSION	402.345.428,36
BIENES LD INVERSION	346.336.616,13
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	1.165,85
RESULTADO PRIMARIO	-1.550.764.093,59
RESULTADO TOTAL	-3.783.497.974,50

BAJO LA LINEA	
VARIACION DEL FINANCIAMIENTO	4.816.922.204,45
FINANCIAMIENTO PUBLICO	9.534.181.142,54
(-) AMORTIZACIONES DE LA DEUDA PUBLICA	4.717.258.938,09
VARIACION DE LAS INVERSIONES FINANCIERAS	16.263.820,00
RECUPERACION DE INVERSIONES	16.263.820,00
(-) INVERSIONES FINANCIERAS	
VARIACION DE ACTIVOS	234.671.547,55
SALDOS DISPONIBLES	116.849.755,58
CUENTAS PENDIENTES POR COBRAR	117.821.791,97
VARIACION DE PASIVOS	1.284.359.597,50
OTROS PASIVOS	1.282.043.215,65
PASIVO CIRCULANTE	233.048,85
OBLIGACIONES VENTAS ANTICIPADAS DE PETROLEO	2.083.333,00
RESULTADO TOTAL	3.783.497.974,50
TOTAL INGRESOS + FINANCIAMIENTO	33.899.734.759,85
TOTAL GASTOS + AMORTIZACIONES	33.899.734.759,85
CUENTA DE FINANCIAMIENTO DERIVADOS DEFICITARIOS	
INGRESOS	4.323.839.870,00
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES	4.323.839.870,00
OTROS INGRESOS	
GASTOS	4.323.839.870,00
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	4.289.249.151,00
OTROS GASTOS CORRIENTES	34.590.719,00
TOTAL INGRESOS + FINANCIAMIENTO SIN CFDD	29.575.894.889,85
TOTAL GASTOS + AMORTIZACIONES SIN CHOD	29.575.894.889,85
REGLA FISCAL	
INGRESOS PERMANENTES	21.148.623.856,55
GASTOS PERMANENTES	21.888.251.854,60
DEFICIT / SUPERAVIT PERMANENTES	-739.627.998,05
INGRESOS NO PERMANENTES	2.965.994.393,21
GASTOS NO PERMANENTES	6.009.864.369,66
DEFICIT / SUPERAVIT NO PERMANENTES	-3.043.869.976,45
DEFICIT / SUPERAVIT GLOBAL	-3.783.497.974,50

Nota. Fuente y elaboración Proforma Presupuesto General del Estado (2022)

Prima facie se nota el desequilibrio entre ambos rubros, en la proforma los ingresos son de 24.114.618.249, 76 USD y los gastos totales son de 27.898.116.224, 26 USD lo que no es muestra de ese balance que se debe presentar para tener unas finanzas públicas saludables. Por lo que el Estado requiere obligatoriamente de opciones como son el financiamiento público. Adicional a esto, y como se verifica, en conjunto para el 2022 con los ingresos expuestos en el gráfico anterior, el Presupuesto General del Estado fue proyectado con un total de 33.899.734.759, 85 USD.

Esta cantidad (aún con deuda pública importante) debe ser capaz de satisfacer todas las necesidades de las personas que residen en el país, sin embargo, la realidad dista mucho de la afirmación anterior ya que se puede observar y justificar que los postulados normativos, de derechos, valores y principios en la realidad se quedan en un simple enunciado normativo, sin ir más allá, es común ver a varios grupos sociales reclamando por la falta de acceso a derechos.

El Presupuesto General del Estado como una forma de garantizar derechos

Hay que partir señalando que “en el Estado de derechos, la idea es que todo poder público y privado se someta a los derechos fundamentales que están reconocidos tanto en la Constitución como en instrumentos internacionales de derechos humanos y de la naturaleza (...), no basta someterse a una Constitución, sino que ésta debe ser cargada de derechos”.¹⁷

Como bien ya conocemos, los derechos consagrados en nuestra Constitución, específicamente en el art. 11.3 y 5, son exigibles, plenamente justiciables y de igual jerarquía. La división tradicional de derechos: a) civiles y políticos, b) económicos sociales y culturales, c) de la paz y la solidaridad y d) digitales, se diluye no solo por su cambio de denominación, de libertad, de participación, del buen vivir, colectivos, etc., sino porque todos una vez afectados pueden ser reparados frente a una autoridad jurisdiccional, incluso son de obligatoria aplicación, por y ante cualquier autoridad.

Ahora bien, el presupuesto al ser un plan de acción de un Estado, determina con anterioridad y organizadamente tanto los ingresos como los gastos para un periodo de tiempo que generalmente es el año fiscal. Con los recursos que se percibe se realiza una planificación y se destina montos para que garantía de derechos como salud, educación y más; así como también para satisfacer las obligaciones crediticias que se puedan tener. Esto conlleva a reconocer que nuestro gran extenso catálogo de derechos implica un desembolso de valores para su garantía efectiva, sin éstos no se podrían cubrir los costos que acarrearán los mismos. Holmes & Sustain para ese efecto afirman que se debe “reconocer la vinculación entre derechos y gasto estatal; a analizar cuánto dinero dedica el Estado a proteger derechos”.¹⁸

Marco Albán, Eddy de la Guerra & Gabriel Galán, plantean una Constitución financiera, la misma que contiene conceptos, principios y reglas, pero con una base jurídica constitucional financiera. En las modernas normas supremas, los constituyentes han tomado consciencia de la importancia de los temas financieros y por ende presupuestarios y han añadido normas acerca de la hacienda pública. Citando textualmente a los mencionados doctrinarios podemos establecer: “Cualquier institución constitucional si pretende ser real y efectiva en la realidad social requiere de

¹⁷ Ramiro Ávila Santamaría, *En Defensa del Neoconstitucionalismo Andino* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014), 30.

¹⁸ Stephen Holmes, Sustain Cass, *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011), 43.

algún grado de financiamiento. Dicho de forma general: si una Constitución pretende realizarse empíricamente en la sociedad tiene que pensar como ella se financia”.¹⁹

Por lo que, necesariamente cuando se otorgan derechos se deben determinar formas en que se pueda asegurar una garantía efectiva de éstos, lo cual, se realiza con base en el establecimiento de normas presupuestarias y a un instrumento de planificación estatal, estableciendo necesidades, verdaderos montos de deuda, efectuado técnicamente y no en razón de un momento político o en busca obtener o no perder electores a favor. En razón de como Ramiro Ávila indicaba, todos los sectores de la ciudadanía deben someterse a los derechos tanto de la norma suprema como de instrumentos internacionales de derechos humanos.

En varios Estados, el presupuesto y los derechos se encuentran tan íntimamente ligados que es casi imposible creer que muchos autores los estudian por separado o han pretendido considerar al derecho presupuestario como una parte no tan importante y aislada del derecho Constitucional. Conforme lo dicho por José Vicente Troya:

Suelen ser pocas las normas que sobre el gasto público incluyen, de modo directo, las Constituciones. Sin embargo, en contraste, son muchas las normas constitucionales que tienen relación con el gasto público. Hace falta, por tanto, reflexionar sobre si es dable sostener la existencia del derecho constitucional del gasto público.²⁰

Como se observa, el tema presupuestario y los derechos tienen una relación tan íntima podemos afirmar que los primeros dependen del segundo. El problema surge cuando no existen los suficientes recursos para poder satisfacer todas las necesidades existentes. Ya que como hemos estudiado, los derechos en nuestro Estado Constitucional de derechos y justicia, gozan de ciertas cualidades y además son el objetivo final de un país, por lo que, tiene una importante esencial dentro del mismo. Es por esta razón que la elaboración técnica, planificada y sin ningún tipo de compromisos políticos, de un presupuesto público es vital para que se puedan garantizar efectivamente éstos.

¹⁹ Marco Albán, Eddy de la Guerra, Gabriel Galán, *Derecho Financiero y Derecho Tributario: ensayos en honor del profesor José Vicente Troya Jaramillo* (Quito: Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario, 2017), 188-197.

²⁰ José Vicente Troya Jaramillo, *El Derecho del Gasto Público* (Bogotá: Temis, 2014), 25-26.

CONCLUSIONES

El presupuesto público es un instrumento de acción de un Estado, en donde se encuentran determinadas con anterioridad y de manera sistematizada los ingresos y los gastos. Se lo realiza para un periodo de tiempo que usualmente es para un año. El mismo tiene relevancia económica, política y social.

Considero que la Asamblea Nacional debería tener más prerrogativas en lo que respecta a la elaboración del Presupuesto General del Estado, ya que las normas en lo que respecta a su realización y aprobación únicamente dan razón del gran poder que ejerce la función ejecutiva y que es regulada en nuestra Constitución.

El presupuesto debe contener una certera planificación poniendo como prioridad las necesidades reales y urgentes de la población y no basado en la devolución de favores políticos o con el objetivo de mantener y ganar una mayor cantidad de electores a favor del gobierno de turno.

Cuando nuestro presupuesto perdió el rango de ley con la entrada en vigencia de la Constitución de 2008, éste puede ser modificado en cualquier momento de su ejercicio, lo cual tiene como consecuencia la falta de seguridad tanto en el ámbito jurídico como económico, influyendo en la vida diaria de los habitantes.

Es un tema tan importante que es necesario estudiarlo de forma conjunta con el derecho constitucional ya que como hemos analizado, el presupuesto y las normas referentes, tienen estrecha relación con el primero, en virtud de un sinnúmero de normas constitucionales y más las que se refieren al catálogo de derechos, dependen de esta parte fundamental.

BIBLIOGRAFÍA

Albán Marco, De la Guerra Eddy, Galán Gabriel. *Derecho Financiero y Derecho Tributario: ensayos en honor del profesor José Vicente Troya Jaramillo*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario, 2017.

Ávila Santamaría, Ramiro. *En Defensa del Neoconstitucionalismo Andino*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014.

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.

De la Guerra, Eddy. *El rol de los ingresos tributarios en las finanzas públicas ecuatorianas*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013.

Hallerberg Mark, Scartascini Carlos, Stein Ernesto, compiladores *¿Quiénes deciden el presupuesto?* Bogotá: Mayol Ediciones, 2010.

Holmes, Stephen & Cass, Sustain. *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

Jaramillo Vega, Jorge E. *Derecho financiero y legislación tributaria en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1985.

Troya Jaramillo, José Vicente. *El Derecho del Gasto Público*. Bogotá: Temis, 2014.

Villegas, Héctor. *Manual de Finanzas Públicas*. Buenos Aires: Depalma, 2000.

Revista de Derecho Directum

N.º 1, 2024, pp. 29-46