

UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS

MAESTRIA EN DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

**EL CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL
EN EL ECUADOR
EL CAMINO HACIA LA RESPONSABILIDAD FISCAL**

VERONICA GALLARDO

2003



MAESTRIA EN DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

EL CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL EN EL ECUADOR

El camino hacia la responsabilidad fiscal

**Autor: Verónica Gallardo A.
Coach: Yolanda Gaete.**

Quito, septiembre del 2003

DEDICATORIA

A mis padres, fuente de inspiración de mi vida, por el amor y apoyo incondicional recibido en mi camino hacia la superación personal.

A mi esposo y mi hija quienes son la razón de mi vida.

AGRADECIMIENTO

Al equipo de trabajo del Ministerio de Economía, por su colaboración y dedicación para la realización del cambio.

Un agradecimiento muy especial para mi coach, Yolanda Gaete, por su apoyo, compromiso y entrega durante todo el proceso.

RESUMEN EJECUTIVO

SISTEMA DE CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL EN EL ECUADOR

*“Yo sólo amo una cosa: hacer bien lo
que tengo que hacer”*

Jean Anouilh

RESUMEN EJECUTIVO

La descentralización en el Ecuador toma impulso a partir de la Constitución de la República de 1998. Este proceso abre las puertas a nuevas formas de financiamiento para los gobiernos subnacionales, lo que, de acuerdo a la experiencia latinoamericana, se ha convertido en uno de los principales problemas para el proceso, por sus implicaciones en la estabilidad macroeconómica y en las relaciones intergubernamentales.

El Ecuador con el objeto de contar con reglas fiscales que regulen el proceso de descentralización, principalmente el endeudamiento subnacional, expidió en el año 2002 la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, que establece, entre otros aspectos, metas de reducción al endeudamiento público nacional y límites para los gobiernos subnacionales.

El Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, como institución responsable del control del endeudamiento subnacional, no disponía de la herramienta ni de la información necesaria para cumplir con tal objetivo. Además, los límites de endeudamiento establecidos en la ley, de acuerdo al análisis realizado, no son suficientes para controlar el endeudamiento, realizar un análisis profundo de la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales, de su posición de deuda y la sostenibilidad de la misma.

En este contexto, se emprendió en el Ministerio de Economía un proyecto de cambio, y éste es el desarrollo de un “Sistema de Control del Endeudamiento Subnacional” que tiene como finalidad, proporcionarle a esa Cartera de Estado una herramienta válida para cumplir con lo establecido en la ley y diseñar políticas públicas tendientes a mantener el equilibrio fiscal y macroeconómico.

El proyecto de cambio se delimita al desarrollo metodológico del sistema y la construcción de la herramienta informática. Se prevé también el diseño de nuevos procesos institucionales a ser implementados en el Ministerio de Economía para dar sostenibilidad al sistema.

La metodología que se utilizó para el desarrollo del proyecto de cambio, contempla dos aspectos principales: la participación y la sostenibilidad de los procesos. En este sentido, las herramientas, instrumentos y técnicas consideradas, tenían como objetivo lograr la participación activa de todos los actores involucrados en el proceso y generar las condiciones necesarias para que éste sea sostenible.

El proyecto se abordó de la siguiente manera:

- 1) Definición de actores.- Los actores claves identificados son: MEF, Superintendencia de Bancos, Banco del Estado y Banco Central.
- 2) Alianzas estratégicas con actores claves.- Se realizaron alianzas con dos actores: La Superintendencia de Bancos y el Banco del Estado, el objeto de estas alianzas es obtener información en tiempo real de todas las operaciones de crédito interno y externo de los gobiernos subnacionales.
- 3) El equipo de trabajo.- Este equipo se conformó únicamente con funcionarios del MEF y tenía como objetivo desarrollar el sistema (metodología y herramienta informática) y el diseño de los procesos institucionales.

Los logros obtenidos se pueden resumir de la siguiente manera:

- 1) Se cuenta con los instrumentos metodológicos que constituyen el soporte conceptual del sistema de control del endeudamiento subnacional.
- 2) Se formalizaron y efectivizaron las alianzas estratégicas y esto permitió disponer de toda la información relativa a las finanzas subnacionales.
- 3) Se consolidó el equipo de trabajo, el cual está convencido y comprometido con el proyecto y es el pilar fundamental sobre el cual se asienta la sostenibilidad del proceso de cambio.

Las condiciones están dadas para concluir con el cambio. Los próximos pasos son los siguientes: a) concluir el desarrollo informático del sistema y validarlo; b) formalizar e institucionalizar los procesos internos y externos al MEF y c) publicar y transparentar la información arrojada por el sistema.

Durante la ejecución del proyecto se debieron realizar ajustes por la dinámica de cada uno de los actores y por los obstáculos o cuellos de botella que se dieron durante todo el proceso. Los principales cuellos de botella encontrados fueron: a) conflicto de poder entre el Banco del Estado y el MEF por tener la rectoría del control del endeudamiento subnacional; b) conflicto de roles entre dos miembros del equipo de trabajo, por una interpretación inadecuada del rol asignado a cada miembro del grupo y c) conflictos de información, como consecuencia de la estrategia utilizada por los mandos medios del Banco del Estado para retrasar el envío de información.

Los conflictos fueron abordados utilizando las herramientas y los instrumentos aprendidos, lo cual permitió seguir con el desarrollo del proceso.

Mi rol como agente de cambio ha sido diverso en el desarrollo del proceso, dependiendo de sus fases y la dinámica del mismo. Los roles asumidos han sido: impulsora del cambio, motivadora y asesor externo.

La ejecución del proyecto de cambio me ha llevado a una reflexión profunda sobre las experiencias dadas a lo largo del proceso, que se han traducido en lecciones aprendidas valiosas, las que sin duda, marcarán la diferencia al momento de iniciar y ejecutar otro proyecto de cambio.

INDICE

INDICE

I	INTRODUCCION.....	1
	CAPITULO 1: PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA Y DIAGNÓSTICO DEL ENTORNO ACTUAL	
1.1	Antecedentes.....	2
1.2	Razones por las que se escogió el tema y pertinencia	
1.2.1	Los límites de la ley de responsabilidad fiscal.....	3
1.2.2	El Ministerio de Economía y el Sistema de control del Endeudamiento Subnacional.....	5
	CAPITULO 2: DEFINICIÓN, HIPÓTESIS Y OBJETIVOS	
2.1	Delimitación del tema.....	6
2.2	Relación del tema y su importancia conceptual con la descentralización y el desarrollo local	
2.2.1	El endeudamiento subnacional y la descentralización.....	7
2.2.2	La descentralización y la estabilidad macroeconómica.....	9
2.3	Presentación de hipótesis.....	12
2.4	El Proyecto de cambio y sus objetivos.....	13
II	DESARROLLO DEL PROYECTO DE CAMBIO	
	CAPITULO 3: MARCO CONCEPTUAL - CONCEPTOS UTILIZADOS –	
3.1	Metodología utilizada.....	14
3.2	Instrumentos y herramientas utilizadas.....	17
	CAPITULO 4: DESCRIPCIÓN DEL PC Y FASES DEL PROCESO	
4.1	Los inicios y las primeras intervenciones.....	20
4.2	Observaciones y reflexiones iniciales.....	21
4.3	Cómo se abordó el desarrollo del PC	
4.3.1	El diseño del PC.....	22
4.3.2	El apoyo institucional al PC.....	23

4.4	Qué elementos fueron incorporados	
4.4.1	Definición de actores clave.....	23
4.4.2	Alianzas estratégicas.....	25
4.4.3	El equipo de trabajo.....	27
4.5	La ejecución del proyecto de cambio.....	30
4.6	Los logros obtenidos.....	33
4.7	Los cuellos de botella.....	34
4.8	El ciclo previsto.....	37
4.9	Mi rol como agente de cambio.....	38

CAPITULO 5: REFLEXIONES Y LECCIONES APRENDIDAS DEL PROCESO

5.1	Las experiencias y reflexiones del proceso	
5.1.1	Actores.....	40
5.1.2	Alianzas estratégicas.....	41
5.1.3	El equipo de trabajo.....	41
5.1.4	El proceso.....	42
5.1.5	Resultados esperados.....	43
5.1.6	Factores de éxito.....	43
5.1.7	Obstáculos.....	45
5.1.8	Hipótesis.....	45
5.2	Las Lecciones aprendidas	
5.2.1	Actores.....	46
5.2.2	Alianzas estratégicas.....	47
5.2.3	El equipo de trabajo.....	47
5.2.4	El proceso.....	49
5.2.5	Resultados esperados y las hipótesis.....	49
5.2.6	Factores de éxito.....	50
5.2.7	Obstáculos.....	50

III CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CAPITULO 6: Conclusiones y Recomendaciones

6.1	Conclusiones	
6.1.1	Impacto del PC en el entorno.....	52
6.1.2	Reflexiones sobre el proceso de aprendizaje.....	53
6.1.3	¿Qué he aprendido?.....	55
6.2	Recomendaciones.....	57

BIBLIOGRAFIA.....	60
--------------------------	-----------

ANEXOS.....	62
--------------------	-----------

DESARROLLO DEL TEMA

SISTEMA DE CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL EN EL ECUADOR

I INTRODUCCION

La descentralización se ha convertido en uno de los procesos de reforma política y económica más importantes que han adoptado varios países de América Latina a partir de la década de los 80, con el objeto de mejorar la calidad de vida de los habitantes y fortalecer la democracia y gobernabilidad de los países.

La experiencia latinoamericana muestra que uno de los principales problemas que acarrea este proceso, es el endeudamiento subnacional por los efectos causados en la estabilidad macroeconómica. Esto ha conllevado a que diversos países de la región desarrollen mecanismos de control del endeudamiento subnacional.

En el Ecuador la descentralización es un proceso reciente. No obstante, como respuesta a la realidad y experiencia latinoamericana se ha regulado el endeudamiento subnacional a partir del 2002.

En este contexto, el presente trabajo tiene por objeto dar a conocer el proceso seguido durante un año, para poner en práctica la regulación del control del endeudamiento subnacional en el Ecuador, a través de la realización del proyecto de cambio "Sistema de Control del Endeudamiento Subnacional" que conduce a un nuevo modelo organizacional en instituciones claves.

Este documento contempla seis capítulos a través de los cuales se describen las fases y resultados del proceso así como las reflexiones y lecciones aprendidas del mismo.

En el primer capítulo se realiza un diagnóstico del entorno actual, se analiza el problema y las razones que conllevaron a la selección del proyecto de cambio.

En el segundo capítulo se expone el alcance del proyecto y la relación de éste con el proceso de descentralización en el contexto nacional y regional. Se presentan también las hipótesis del proyecto y sus objetivos.

El tercer capítulo presenta la metodología utilizada en el desarrollo del proceso de cambio, así como las principales herramientas e instrumentos considerados en cada fase del proceso y su impacto.

El cuarto capítulo describe el proyecto de cambio en cada una de sus fases y los elementos incorporados, así como los logros y obstáculos del proceso.

En el quinto capítulo se detallan las reflexiones y las lecciones aprendidas a lo largo de todo el proceso y en el capítulo sexto se exponen las conclusiones y recomendaciones.

“Un optimista ve una oportunidad en toda calamidad, un pesimista ve una calamidad en toda oportunidad”

Winston Churchill

CAPITULO 1

PRESENTACION DEL PROBLEMA Y DIAGNOSTICO DEL ENTORNO ACTUAL

1.1 ANTECEDENTES

El proceso de descentralización implica cambios importantes en la administración pública tanto para el Gobierno Central como para los Gobiernos Subnacionales o Seccionales¹. En países como el Ecuador con niveles de endeudamiento altos y con un marco jurídico débil, el proceso de descentralización, que toma impulso a partir de la Constitución de la República de 1998, tiende a ahondar el problema del endeudamiento dado que los gobiernos locales pueden acceder a nuevas formas de financiamiento en un contexto donde las reglas no han sido totalmente definidas.

En esta línea, a partir del año 2002, el Ecuador dispone de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, que constituye el marco jurídico que regula el endeudamiento del país, establece metas de reducción al endeudamiento público nacional y límites para los gobiernos seccionales, tanto para el stock como para el servicio de la deuda y la obligatoriedad de ejecutar un plan de reducción de deuda si han superado los límites legales. La institución responsable de aplicar esta normativa es el Ministerio de Economía y Finanzas MEF.

De igual forma, la ley dispone prohibiciones y sanciones a la banca pública y privada, en caso que otorguen créditos a los gobiernos seccionales que no cumplieran con los límites de endeudamiento establecidos. Para lo cual, el Ministerio de Economía y Finanzas deberá informar trimestralmente al sistema financiero respecto de los niveles de endeudamiento señalados.

El seguimiento de las finanzas públicas seccionales y en particular el control del endeudamiento seccional, se constituyen en elementos que deben ser permanentemente evaluados en el contexto de la política fiscal y de descentralización, con el objeto de que éste último sea un proceso sostenible en el marco de la estabilidad macroeconómica y fiscal en el corto, mediano y largo plazos.

¹ Entiéndase como gobiernos subnacionales a los gobiernos provinciales, departamentales, estadales, municipales o locales que tienen autonomía para su administración. En el Ecuador, existen cuatro niveles de gobierno: a) nacional; b) provincial; c) municipal y d) Parroquial. “Constitución Política de la República del Ecuador”.

Para lograr tal objetivo, se ha emprendido en el Ministerio de Economía un proyecto de cambio, "el diseño de un sistema de control del endeudamiento subnacional" que tiene como finalidad, proporcionar al Ministerio de Economía de una herramienta válida para cumplir con lo establecido en la ley y diseñar políticas públicas tendientes a mantener el equilibrio fiscal y macroeconómico.

El diseño del Sistema de Control del Endeudamiento Subnacional así como el desarrollo de procesos institucionales en el MEF para dar sostenibilidad al sistema, son los elementos que conforman el Proyecto de Cambio seleccionado.

1.2 RAZONES POR LAS QUE SE ESCOGIO EL TEMA Y PERTINENCIA

1.2.1 ¿Son suficientes los límites de endeudamiento de la ley de Responsabilidad Fiscal?

La Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, establece los límites al endeudamiento seccional mediante dos indicadores:

- a) *Stock*. - La relación entre el stock de la deuda con respecto a los ingresos totales no debe ser mayor al 100%².
- b) *Flujo*. - La relación servicio de la deuda con respecto a los ingresos totales no debe ser mayor al 40%.

Como puede observarse, estos indicadores muestran la posición de deuda y el efecto en el flujo en un momento determinado. Sin embargo, no permiten hacer un análisis profundo del impacto del endeudamiento en las finanzas locales en el mediano y largo plazo. Además, para tener una visión amplia de la situación financiera de los gobiernos seccionales, la posición de deuda y de la sostenibilidad de esta, es necesario analizar otros indicadores tanto financieros como de endeudamiento.

Por otro lado, el indicador de stock de deuda, en comparación con indicadores de la región³, parecería ser restrictivo, mientras que el indicador de flujo mas bien se torna demasiado flexible⁴, situación que sugiere que se necesitan elementos adicionales para minimizar las limitaciones de los indicadores de endeudamiento expresados en la ley.

En conclusión, los indicadores establecidos en la Ley de Responsabilidad Fiscal no son suficientes para controlar el endeudamiento, realizar un análisis

² El stock y el servicio de la deuda corresponden a los registrados en cada uno de los gobiernos subnacionales, por lo tanto no representan valores agregados.

³ Brasil (Ley de Responsabilidad Fiscal y Colombia Ley 358)

⁴ De acuerdo a la experiencia del Banco del Estado en Ecuador, los gobiernos locales que sobrepasan el 20% de esta relación, presentan serios problemas para servir su deuda. "Metodología para la calificación de riesgo 2002, pag. 25". Banco del Estado.

profundo de la capacidad de endeudamiento de los gobiernos seccionales, de su posición de deuda y de su sostenibilidad.

Adicionalmente, al tema del endeudamiento, se advierte la necesidad de realizar un adecuado seguimiento a las finanzas subnacionales, por las implicaciones que podría tener en la estabilidad macroeconómica, dado el proceso de descentralización y la dinámica de la economía ecuatoriana.

Como una muestra que respalda la afirmación anterior, se expone a continuación algunas características de las finanzas subnacionales en el Ecuador⁵, que evidencian la necesidad de realizar el seguimiento y control de las finanzas locales, con el objeto prevenir posibles efectos negativos en la estabilidad macroeconómica y mejorar la toma de decisiones.

Características de las finanzas subnacionales en el Ecuador:

- El marco regulatorio privilegia la dependencia de los recursos provenientes del Presupuesto General del Estado.
 - En promedio, en el año 2002, el 74% de los ingresos municipales fueron transferencias nacionales.
 - Para el 45% de los municipios, las transferencias nacionales o preasignaciones representan más del 80% de su ingreso y para el 25%, representan más del 90%.⁶
- El problema del endeudamiento en el Ecuador, radica en gran medida en el bajo esfuerzo fiscal propio de las entidades seccionales⁷.
- Los gobiernos seccionales no cumplen con la obligación de registrar todas las operaciones de crédito interno en el Ministerio de Economía y Finanzas.
- No existe una cultura de contabilización de la deuda flotante en los balances de los gobiernos seccionales⁸, por tanto, en la mayoría de los casos este endeudamiento está subestimado.
- El endeudamiento subnacional con la banca privada no se ha transparentado.
- Existe una cultura de subrogación de la deuda de los gobiernos seccionales por parte del gobierno central⁹. Así mismo, se han asumido las deudas de los gobiernos seccionales bajo la figura de contratación directa del financiamiento a nombre del Gobierno Central.

⁵ Indicadores de Endeudamiento Seccional en el Ecuador -CONAM y MEF- 2002

⁶ Comportamiento Fiscal de los Gobiernos Locales en el Ecuador 2003 (Banco del Estado)

⁷ Estadísticas Fiscales del MEF (2001)

⁸ Balances de Situación de los Gobiernos Seccionales (Ministerio de Economía y Finanzas)

⁹ Gallardo Jorge, La Reforma Fiscal 2002

- No existe un mercado desarrollado para la utilización de bonos y titularización de activos.
- El endeudamiento actual y futuro está soportado significativamente en las transferencias nacionales y estas dependen críticamente del comportamiento de la economía, sus ciclos y los precios del petróleo.

Se requiere, por tanto, de instrumentos que faciliten un sano manejo de las finanzas públicas locales en el Ecuador, así como también fomentar la transparencia, elemento que contribuirá a una mejor orientación para que la sociedad pueda realizar un efectivo control ciudadano.

1.2.2 El Ministerio de Economía y el Sistema de Control de la Deuda Seccional

El Ministerio de Economía y Finanzas, no dispone de las herramientas ni personal calificado para realizar el seguimiento a la deuda pública de los gobiernos seccionales, lo que limita la capacidad de informar de manera oportuna y efectiva a la banca pública y privada sobre las condiciones y límites de éste endeudamiento, situación que obstaculiza el cumplimiento de la ley por parte del MEF.

Las principales razones por las que se considera que el Ministerio de Economía y Finanzas tiene limitaciones para el seguimiento a las finanzas seccionales y control del endeudamiento local son:

- No existe ningún control por parte del gobierno central ni de los gobiernos seccionales, respecto del endeudamiento público seccional, principalmente en lo que se refiere a la deuda interna.
- No se han tomado las medidas necesarias por parte del Ministerio de Economía y Finanzas para hacer factible la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, principalmente en lo que respecta al seguimiento y difusión de la deuda pública interna y externa que mantienen los gobiernos seccionales.
- El Ministerio de Economía no dispone de una herramienta técnica que permita consolidar toda la información relacionada al endeudamiento seccional.

En este contexto, el MEF requiere con urgencia contar con un sistema de control del endeudamiento seccional con el objeto de cumplir lo establecido en la ley y disponer de una herramienta técnica que permita el diseño políticas públicas tendientes a lograr los balances fiscales y macroeconómicos óptimos.

***“No hay peor camino que no
tomar ninguno”***

Federico el Grande

CAPITULO 2

DEFINICION, HIPOTESIS Y OBJETIVOS

2.1 DELIMITACION DEL TEMA

El proyecto de cambio se circunscribe a la elaboración del “Sistema de Control del Endeudamiento Subnacional” que incluye el desarrollo metodológico del sistema así como la construcción de la herramienta informática. De igual forma, se prevé el diseño de nuevos procesos institucionales a ser implementados en el Ministerio de Economía para dar sostenibilidad al proceso.

En este contexto, el desarrollo del proyecto de cambio contempla tres fases:

- Desarrollo conceptual de la metodología del sistema
- Construcción de la herramienta informática acorde con la metodología definida.
- Diseño de procesos institucionales a ser implementados en el Ministerio de Economía para que el sistema sea sostenible en el tiempo.

2.1.1 La metodología del sistema

La metodología del sistema contempla tres áreas:

- a) La aplicación de los indicadores de la Ley de Responsabilidad Fiscal;
- b) El diseño de indicadores de alerta temprana que tienen por objeto detectar posibles efectos del endeudamiento seccional en el mediano y largo plazo, tanto en las cuentas seccionales como nacionales.
- c) El diseño de un modelo de proyecciones para determinar la capacidad de pago de los gobiernos seccionales, la misma que servirá de base para que el Gobierno Central cuente con un criterio técnico para el otorgamiento de garantías crediticias de acuerdo a la ley.

El objetivo de la metodología, es mostrar la capacidad que tienen los gobiernos seccionales para cubrir los pasivos contraídos de acuerdo a las condiciones financieras de los mismos. De igual forma los datos arrojados por el sistema, permitirán realizar un análisis profundo de las finanzas seccionales y su impacto en las cuentas fiscales nacionales.

2.1.2 La herramienta informática

La construcción de la herramienta informática que soporta la metodología del sistema, se la abordó en tres fases:

- a) Construcción de la base de datos.- Esta base de datos se alimenta de información existente en varias instituciones claves, por tanto se requirió establecer canales de comunicación adecuados para garantizar el flujo de la información hacia el Ministerio de Economía.
- b) Adaptación en términos informáticos de la metodología del sistema.- Para lo cual es necesario que dicha metodología este terminada y validada por las máximas autoridades del Ministerio.
- c) Implementación del sistema en el Ministerio de Economía.- El objetivo de esta fase es realizar la transferencia tecnológica al encargado de administrar el sistema en el Ministerio de Economía, para lograr tales fines, es indispensable el trabajo conjunto de estos actores desde el inicio del proceso.

2.1.3 El diseño de procesos institucionales en el Ministerio de Economía

El diseño de los procesos institucionales necesarios para que el sistema sea sostenible, depende del grado de avance de la metodología del sistema y del diseño informático.

Con este propósito, se advirtió la necesidad de que participen delegados de cada dependencia o subsecretaría del Ministerio de Economía, en todas las fases del proyecto de cambio. De esta manera se abarca a toda la institución en su conjunto y los nuevos procesos institucionales responden a un cambio y una lógica integral.

2.2 RELACION DEL TEMA Y SU IMPORTANCIA CONCEPTUAL CON LA DESCENTRALIZACION Y EL DESARROLLO LOCAL, EN SU AMBITO NACIONAL Y REGIONAL

2.2.1 El Endeudamiento Subnacional y la Descentralización

El proceso de descentralización se fundamenta en la transferencia efectiva de poder, competencias o responsabilidades y recursos (financieros, humanos y tecnológicos) desde el nivel nacional a las entidades seccionales o territoriales, con el objeto de mejorar la eficacia de las políticas públicas, la prestación de servicios públicos locales y la gobernabilidad, "mediante la descentralización se procura elevar la eficacia de las políticas públicas, lo que debe traducirse a su vez en una mayor gobernabilidad"¹⁰.

¹⁰ Aghón, Gabriel, "Descentralización Fiscal: Tendencias y Tareas Pendientes". (2000)

En América Latina este traslado de responsabilidades y recursos, por lo general, ha ocasionado un crecimiento acelerado de los gastos de los gobiernos seccionales generando una mayor dependencia de las transferencias nacionales y un dramático incremento del endeudamiento para financiar las brechas existentes y los déficit locales¹¹. Así mismo, se ha observado una carencia de regulación adecuada que relacione las transferencias de recursos desde el nivel central con el esfuerzo fiscal subnacional, así como el acceso al mercado de capitales.

La experiencia latinoamericana muestra que el elevado nivel de endeudamiento registrado en los gobiernos locales¹², podría atribuirse a los siguientes factores:

- a) **La conducta fiscal de los gobiernos seccionales** presiona la demanda del crédito, ya que privilegia la vía del endeudamiento interno y externo como el mecanismo más accesible para cubrir las brechas ocasionadas por la transferencia de recursos (casi siempre insuficientes) para asumir las nuevas competencias.

Si los gobiernos locales no tienen la capacidad de enfrentar las obligaciones contraídas ya sea por iliquidez o insolvencia, el endeudamiento seccional se constituye en uno de los mayores riesgos para el proceso de descentralización. Por tanto el endeudamiento subnacional siempre debería estar ligado a la capacidad de pago real.

- b) **La ausencia de reglas (marco institucional) en que se ha desarrollado el proceso de descentralización** y particularmente la falta de regulación por parte del gobierno central al endeudamiento seccional ha generado efectos negativos en el déficit fiscal y por ende en la estabilización económica, principalmente por los rescates que los gobiernos centrales han debido realizar a favor de los gobiernos seccionales, para evitar una crisis sistémica.

“La carencia de reglas claras y controles a la utilización del endeudamiento seccional ha ocasionado que la deuda de los gobiernos subnacionales constituyan un riesgo para los gobiernos centrales. Cuando la responsabilidad política y fiscal es pobre y la disciplina administrativa es poco desarrollada, los gobiernos subnacionales abusan de los niveles de deuda que pueden acceder, contribuyendo a que se generen desbalances fiscales agregados que posteriormente tendrán consecuencias macroeconómicas” (Freire, M. E Huertas).

- c) La garantía crediticia implícita del gobierno central hacia los gobiernos seccionales conlleva a la existencia de **riesgo moral** con altas posibilidades de “salvataje” a los gobiernos seccionales, ante una

¹¹ Sandoval, C. A, “Santa Fe de Bogota y la descentralización fiscal en Colombia criterios de eficiencia y equidad. Estudios de Economía y Ciudad No. 4.

¹² Principalmente de Colombia, Brasil y Argentina.

imposibilidad de éstos de servir su deuda (default)¹³, situación que ocasiona una distorsión en el mercado de créditos que implica que el sistema financiero no mida correctamente la capacidad crediticia de los gobiernos seccionales bajo los supuestos de que éstos no quiebran (el gobierno nacional siempre irá al rescate de los gobiernos locales).

Para minimizar el riesgo moral, el acceso al mercado de crédito debe darse dentro de parámetros de solvencia, capacidad de pago, responsabilidad y sostenibilidad fiscal.

- d) La posibilidad de una **garantía explícita del Gobierno Central para la obtención de créditos o emisión de bonos por parte de los gobiernos locales**¹⁴, tiende no solo a sustituir el esfuerzo fiscal de éstos, sino también a ser uno de los detonantes más importantes para incurrir en el salvataje. El argumento es que mientras menor sea el peso de los recursos propios en los gobiernos subnacionales, existe más riesgo de que el gobierno central incurra en operaciones de salvataje para evitar crisis mayores.

El endeudamiento seccional, puede ser un mecanismo de financiamiento viable si se cuenta con reglas claras que regulen el acceso de los gobiernos locales al mercado de capitales.

No obstante, es preciso actuar de manera integral en el proceso de descentralización desde el punto de vista fiscal, lo que implica: a) fortalecer la tributación subnacional y la generación de las demás fuentes de ingresos propios (la base de la descentralización fiscal); b) diseñar sistemas de transferencias intergubernamentales con criterios de eficiencia y equidad y que sean consistentes con la estabilidad macroeconómica; c) establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; d) adoptar medidas tendientes a modernizar las administraciones locales y e) propiciar e incentivar la participación ciudadana.

Todos estos elementos contribuyen para que el proceso de descentralización sea sostenible y también a minimizar los riesgos del endeudamiento subnacional, para que éste deje de ser un problema institucional inherente al proceso de descentralización.

2.2.2 La Descentralización y la estabilidad macroeconómica

Desde el punto de vista macroeconómico, el interés se centra en que el proceso de descentralización sea compatible con el mantenimiento del equilibrio fiscal, con el objeto de evitar los efectos macroeconómicos, dados principalmente por inadecuados sistemas de transferencias

¹³ El Ecuador ha incurrido en salvatajes a gobiernos seccionales y empresas públicas locales. “Estadísticas Fiscales del MEF 2001”.

¹⁴ La Ley de Responsabilidad Fiscal en Ecuador permite que se utilice la garantía explícita del Gobierno Central para que los gobiernos subnacionales puedan acceder a créditos para financiar proyectos de infraestructura básica

intergubernamentales (ausencia de criterios de equidad para transferir los recursos) y un excesivo endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

En los países en desarrollo, es más probable que el proceso de descentralización sea un riesgo para la estabilidad macroeconómica, ya que generalmente, los gastos subnacionales son significativamente superiores a sus ingresos propios¹⁵, esto puede atribuirse a varios aspectos, tales como:

- a) Baja capacidad de generación de ingresos propios (potencial de generación de ingresos);
- b) Bajos niveles de esfuerzo fiscal, dado un sistema de transferencias intergubernamentales que genera incentivos perversos;
- c) Las presiones políticas que llevan a incrementar sus gastos y a disminuir sus tributos (congelamiento de tributos y precios de bienes públicos);
- d) Lentos procesos de modernización de sus empresas y de las administraciones locales y
- e) Baja capacidad de gestión.

Dado el proceso de descentralización, en la región, algunos países han establecido sistemas de transferencias intergubernamentales inadecuados, por ejemplo: se financian con un porcentaje de los impuestos nacionales, lo cual trae efectos graves en la sostenibilidad macroeconómica porque:

- Los esfuerzos en el ámbito nacional que se realicen para recaudar más impuestos, inmediatamente se convierten en nuevos gastos.
- Las transferencias a los gobiernos seccionales son crecientes y no van atadas a ninguna competencia, ni a criterios de eficiencia.
- No permite realizar una adecuada planificación porque las transferencias son pro cíclicas.
- Si las transferencias no son automáticas, dependen de la dinámica de la Tesorería de la Nación, lo que sugiere que generalmente existen atrasos en el envío de las transferencias a los gobiernos subnacionales.

Un adecuado sistema de transferencias intergubernamentales debería incluir criterios de eficiencia y equidad, además debería relacionarse con nuevas responsabilidades o competencias a ser asumidas por los gobiernos subnacionales. Los arreglos y la coordinación institucional e intergubernamental son elementos claves para el proceso.

Por otro lado, como se analizó en el capítulo anterior, el proceso de descentralización abre las puertas al endeudamiento subnacional, por lo tanto, es necesario regularlo, tal como lo expone Gabriel Aghon: "Para no poner en peligro la gestión macroeconómica, hay que adoptar reglas claras sobre el financiamiento mediante créditos de las instancias subnacionales. El endeudamiento en el ámbito territorial debe ser controlado y si la situación lo exige, drásticamente restringido"¹⁶

¹⁵ Comportamiento Fiscal de los Gobiernos Locales en el Ecuador 2003 (Banco del Estado)

¹⁶ Aghón, Gabriel, "Descentralización Fiscal, Tendencias y Tareas Pendientes"

La deuda subnacional ha sido motivo de estudio por sus efectos sobre la economía de un país, los cuales deben ser analizadas no por su peso sobre la deuda pública total, sino por el potencial de riesgo de salvataje a los gobiernos subnacionales, producto del manejo irresponsable de las finanzas locales o de shocks externos, así como también las repercusiones políticas que acarrea una crisis fiscal.¹⁷

Los controles al endeudamiento que han adoptado los países latinoamericanos, es una muestra de la conciencia de fomentar un manejo responsable del endeudamiento subnacional, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 1
Estrategias de control del endeudamiento subnacional en América Latina

País	Estrategia o norma legal	Resultado
Brasil	Límites al endeudamiento (Ley de Responsabilidad Fiscal)	Reestructuración de las deudas de los Estados sobreendeudados y cumplimiento de los límites legales por parte de los gobiernos subnacionales
Colombia	Indicadores de capacidad de pago (ley 358)	Reestructuración de las deudas de los Estados sobreendeudados y cumplimiento de los límites legales por parte de los gobiernos subnacionales
Chile	Prohíbe el endeudamiento a los gobiernos subnacionales	No se han registrado problemas de orden macroeconómico por este factor.
México	Prohíbe el endeudamiento externo a los niveles subnacionales e impone reglas al acceso del endeudamiento interno..	No se han registrado problemas de orden macroeconómico por este factor.
Ecuador	Límites al endeudamiento (Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal)	Se están implementando procesos en el Ministerio de Economía para controlar el endeudamiento subnacional

Fuente: Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil, Ley 358 de Colombia, ley de Responsabilidad Fiscal de Ecuador. La descentralización fiscal el caso chileno CEPAL/GTZ.

En conclusión, los sistemas de transferencias intergubernamentales inadecuados, la falta de controles y regulación al endeudamiento subnacional, una baja capacidad de ingresos propios, así como un inapropiado manejo presupuestario en el ámbito local, constituyen los principales riesgos para la estabilidad macroeconómica.

¹⁷ Un buen ejemplo es la declaratoria de cesación de pagos del Estado de Minas Gerais en Brasil.

La conducta fiscal de los gobiernos seccionales, puede reorientarse si se diseñan en el ámbito nacional estructuras de incentivos apropiadas, mecanismos idóneos de cooperación entre los distintos niveles de gobierno y adecuados mecanismos de control. La coordinación intergubernamental, un sistema uniforme de administración financiera y el apoyo institucional a los gobiernos subnacionales, son medidas que contribuyen a que el proceso de descentralización no genere problemas de asignación, distribución del gasto público y desestabilización macroeconómica.

2.3 PRESENTACION DE HIPOTESIS

2.3.1 De corto plazo (a ser demostrado a la finalización del PC)

1. Dada la limitación del Ministerio de Economía y Finanzas para obtener información del endeudamiento seccional en forma directa por parte de las entidades del Régimen Seccional Autónomo, la alianza estratégica de éste Ministerio con la Superintendencia de Bancos, Banco Central del Ecuador y Banco del Estado, permite obtener información en tiempo real del 100% de todas las operaciones de crédito interno y externo de los gobiernos seccionales y sus condiciones financieras.
2. Con los resultados obtenidos de la alianza estratégica del Ministerio de Economía con la Superintendencia de Bancos y Banco del Estado, se diseña el Sistema de Control del Endeudamiento Seccional para el Ecuador (metodología y herramienta informática).
3. El diseño de los procesos institucionales a ser implementados en el Ministerio de Economía y Finanzas, responden a las necesidades institucionales y contribuyen a que la implementación, utilización y mantenimiento del sistema sean sostenibles en el tiempo.

2.3.2 De mediano y largo plazo

1. El Sistema de Control del Endeudamiento Subnacional, le permite al Ministerio de Economía y Finanzas cumplir con lo establecido en la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia fiscal, en lo que se refiere al control de endeudamiento seccional, principalmente a "informar a la banca pública y privada sobre los límites de endeudamiento, la posición de deuda y condiciones financieras de los gobiernos seccionales.
2. El sistema de sostenibilidad del endeudamiento seccional será la base para el diseño de políticas desde el nivel central respecto de:
 - a) minimizar el riesgo moral y no incurrir en salvatajes a los gobiernos seccionales

- b) priorizar la inversión pública seccional¹⁸
 - c) mejorar la redistribución de recursos a los gobiernos seccionales
3. Los gobiernos seccionales dispondrán de una herramienta válida que mejorará la toma de decisiones para incurrir en deuda, así como una visión integral de la posición del resto de gobiernos seccionales.
 4. La participación y el control ciudadano serán mecanismos activos ya que cuentan con una herramienta de transparencia de la información local.

2.4 EL PROYECTO DE CAMBIO Y SUS OBJETIVOS

Objetivo Superior

El Ministerio de Economía y Finanzas cumple con lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, específicamente en lo que corresponde al seguimiento y difusión de la deuda pública interna y externa de los gobiernos seccionales autónomos.

Objetivo General

Disponer de una herramienta metodológica e informática que le permita al MEF realizar un adecuado seguimiento al endeudamiento público seccional, con el objeto de cumplir con los límites de la deuda pública total y las metas fiscales impuestas en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Objetivos Específicos

1. Concientizar a las autoridades y funcionarios claves del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la importancia de realizar un adecuado control y seguimiento de las finanzas seccionales, por los posibles impactos en las cuentas fiscales nacionales y efectos macroeconómicos.
2. Diseñar el Sistema de Control del Endeudamiento Seccional (metodología y herramienta informática).
3. Diseñar procesos institucionales a ser implementados en el MEF para dar sostenibilidad al sistema.

¹⁸ La inversión pública seccional que se financia con recursos directos del Gobierno Central deberá ser priorizada con base en la información arrojada por el sistema.

II DESARROLLO DEL PROYECTO DE CAMBIO

“No podemos evitar cometer errores, pero sí podemos poner constantemente atención para tratar de evitarlos”

Epicteto

CAPITULO 3 MARCO CONCEPTUAL – CONCEPTOS UTILIZADOS

3.1 METODOLOGIA UTILIZADA (discusión general, enfoque y aspectos específicos)

La metodología utilizada para el desarrollo del proceso de cambio, fusiona dos aspectos principales: **la participación y la sostenibilidad de los procesos iniciados**¹⁹. Por tanto, las herramientas, instrumentos y técnicas utilizadas buscan poner en práctica la participación activa de todos los actores involucrados en el proyecto de cambio y la sostenibilidad de los procesos iniciados tanto al interior del Ministerio de Economía como en el resto de instituciones que forman parte del proceso, inclusive en aquellas que serán usuarias de los productos obtenidos.

El enfoque metodológico se desarrolla en función de las fases del proceso de cambio, con la finalidad de que las técnicas y métodos utilizados no estén fuera de contexto, no sean contradictorios ni improvisados.

3.1.1 Aplicación de la Metodología

Esta metodología “se basa en un concepto de desarrollo que parte de valores como justicia, equidad, responsabilidad en la toma de decisiones, democracia y sostenibilidad”²⁰.

En este contexto, se ha puesto especial énfasis en lograr que el Ministerio de Economía considere como conceptos claves para el desarrollo del proceso de cambio, **la participación y la sostenibilidad del proceso**, que se apropie, involucre y haga suyo este enfoque metodológico, con el objeto de transmitirlo al resto de personal, principalmente al equipo de trabajo.

Las razones por las que se escogió esta metodología, dado que el proceso de cambio considera como factor clave al equipo de trabajo, son:

- La participación permite aprovechar los conocimientos teóricos y experiencias del equipo de trabajo. Además se puede conocer cuales son las percepciones, inquietudes, intereses y posiciones de cada uno de los miembros del equipo.

¹⁹ Grundmann Gesa y Stahl Joachim. “Como la sal en la sopa”

²⁰ Grundmann Gesa y Stahl Joachim. “Como la sal en la sopa”

- A través de la participación se pretende que el equipo de trabajo se identifique con el proceso de cambio, se apropie de él y lo apoye en todas sus fases.
- Lograr que el proceso de cambio sea sostenible, dada la participación activa y el apoderamiento del equipo de trabajo.

La aplicación de la metodología se ha concretado de la siguiente manera²¹:

- Análisis de la situación enfocando adecuadamente los problemas, necesidades y potencialidades e involucrando a todos los actores claves del proceso.

La participación se aplicó desde la etapa inicial del proceso; tanto el análisis del problema, así como la identificación de necesidades y potencialidades para efectivizar el cambio, se realizaron en forma participativa, siempre enfatizando que es el equipo en su conjunto quien toma la decisión final.

Se puso especial cuidado en que la planificación realmente responda al análisis realizado del problema incorporando los aspectos respecto de necesidades y potencialidades que había identificado el equipo de trabajo. Esta era una etapa crucial, porque si en la planificación no se reflejaba la participación, podría, sin duda, ocasionar una falta de credibilidad en la metodología y en el proceso mismo, debilitando el resto de etapas del proceso y la sostenibilidad de este. (anexo 1: Marco Lógico del Proyecto)

- Observación continua, documentación y análisis de los avances y dificultades del proceso a través de reuniones del equipo de trabajo ampliado para tal efecto.

Se llegó a un acuerdo con respecto al seguimiento del proceso, como éste estaba segmentado en tres fases, se resolvió hacer un análisis del avance fase por fase, esto incluía: (anexo 8: Ayuda memoria de acuerdos del equipo de trabajo).

- a) disponer de toda la documentación que soportaba el desarrollo de cada fase;
- b) presentación de logros y resultados obtenidos;
- c) descripción de las actividades realizadas;
- d) identificación de cuellos de botella

- Incorporación de observaciones del equipo de trabajo

Para que el seguimiento del proceso de cambio sea efectivo y creíble, se incorporaron las observaciones realizadas por el equipo de trabajo y por tanto, también se realizaron ajustes (cuando así se requirió) como

²¹ Los conceptos de aplicación de la metodología son tomados de Grundmann Gesa y Stahl Joachim. "Como la sal en la sopa"

consecuencia de los cuellos de botella encontrados y situaciones que van cambiando en el camino, las cuales son muy difíciles de advertir desde el inicio por minuciosa que haya sido la planificación. El objetivo era conseguir “un equilibrio entre planificación y seguimiento del proceso de cambio”.²²

- Actividades de asesoría que lleguen a la gente a través de una comunicación adecuada.

El proceso de cambio desarrollado implicó la adquisición de nuevos conocimientos técnicos. La transmisión de estos conocimientos se la hizo día a día durante todo el tiempo que requirió el proceso de cambio, para lo cual se seleccionó una subcomisión del equipo de trabajo, la misma que tenía el encargo de trabajar conjuntamente con los asesores externos para tales fines. (Anexo 6: Ayuda Memoria de conformación del equipo de trabajo).

- Moderación de eventos que haga posible el intercambio de los actores

“Cuando algunas personas discuten pero nadie dirige el proceso, el grupo se desvía, pierde el tiempo, las discusiones son dominadas por algunas personas habladoras y no se llega a ninguna conclusión”²³

La experiencia nos ha demostrado que la afirmación anterior es real, por tanto en el proceso de cambio se utilizaron moderadores en las reuniones del equipo de trabajo ampliado y en las presentaciones a las principales autoridades del MEF y de otras instituciones claves, tal como se explicará más adelante. (Anexo 8: Ayuda memoria de acuerdos del equipo de trabajo).

- Un trabajo eficaz dentro de la organización y del equipo que permita adaptaciones al cambio del entorno y aprendizaje organizacional.

“Solo se pueden facilitar procesos sostenibles cuando sus propias estructuras internas son así mismo sostenibles a través de la adaptación activa y permanente a los cambios del entorno” (Gesa Grudmann).

El concepto referido se constituyó en el faro que ha guiado el desarrollo del proceso de cambio. Como consecuencia del proyecto de cambio, se realizaron reformas en la asignación de tareas tanto al interior del MEF como de otras instituciones claves involucradas en el proceso. (Anexo 10: Ayuda Memoria de asignación de funciones en el MEF).

²² Artur Zimmerman. “Gestión de Cambio Organizacional”.

²³ Grundmann Gesa y Stahl Joachim. “Como la sal en la sopa”

3.2 INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS UTILIZADAS

3.2.1 Para seleccionar el tema del Proyecto de Cambio

Para la delimitación del tema del proyecto de cambio se utilizó la herramienta "Las características de un PC"²⁴

Las principales características analizadas fueron:

- Que sea de corto plazo (máximo un año)
- Que tenga efectos concretos y tangibles
- Que sea flexible
- Que sea ejecutado por un equipo de tarea
- Que sea parte de una estrategia de cambio global organizacional (en mi caso por el Ministerio de Economía y Finanzas)

3.2.2 Durante el diseño del Proyecto de Cambio

Para el diseño del Proyecto de Cambio, se utilizó como herramienta de planificación el "Marco Lógico". A través de éste instrumento se realizó un análisis de la situación actual incluyendo las tendencias nacionales y regionales en las cuales se desenvolvía el PC, se definieron los objetivos y resultados del proyecto así como las actividades del mismo, se construyeron los indicadores especificando el contenido de cada objetivo, resultado y supuesto. Se identificaron las fuentes de verificación de los indicadores y se elaboró el plan de acción. (Anexo 1: Marco Lógico del Proyecto y Plan de Acción)

3.2.3 En el desarrollo del Proyecto de Cambio

3.2.3.1 El equipo de trabajo

La selección y el manejo del equipo de trabajo han sido una tarea clave en el desarrollo del proceso de cambio, pues a través de éste equipo se pretende dar sostenibilidad al proceso. Con este objetivo se han utilizado las siguientes herramientas "El trabajo con grupos de tarea, así como la coordinación del grupo de tarea con los elementos del PC"²⁵ y "trabajo en equipo"²⁶. (Anexo 6: Conformación del equipo de trabajo)

Además se utilizaron técnicas de comunicación, manejo de conflictos, moderación y visualización que se explican más adelante.

Para la selección del equipo se consideraron los siguientes elementos:

- Equipo interdisciplinario (por función, posición jerárquica, edad, conocimientos y experiencia)

²⁴ Artur Zimmerman: "Gestión de Cambio Organizacional" Herramienta 24 (H24)

²⁵ Artur Zimmerman: "Gestión de Cambio Organizacional" (H25 y H26)

²⁶ Grundmann Gesa y Stahl Joachim. "Como la sal en la sopa"

- Equipo heterogéneo (con diferentes intereses) con la finalidad de minimizar la resistencia.
- Equipo comprometido con el trabajo. Se seleccionó a personas probadas por su gran compromiso de trabajo con cualquier función encomendada. El objetivo de esto es minimizar el riesgo de incluir personas poco motivadas o proactivas.

Para el manejo del equipo de trabajo se consideraron los siguientes aspectos (definidos todos en forma participativa):

- Definición precisa de los objetivos del trabajo a realizarse
- Establecimiento de reglas claras para trabajar en el equipo: (lugar, fechas y horas de las reuniones, delegados en caso de no poder asistir el titular.)
- Asignación clara de roles incluyendo responsabilidades
- Determinación transparente y objetiva del proceso de toma de decisiones dentro del equipo de trabajo
- El moderador
- Actividades extra curriculares para fomentar la confianza entre los miembros del equipo.
- La coordinación del equipo
- Apertura y flexibilidad considerando imprevistos
- Evaluación del cumplimiento del trabajo realizado por el equipo.
- Documentar todo el proceso
- Se realizó también un análisis sobre la vinculación del proyecto de cambio con el equipo de trabajo con la finalidad que éste responda a las necesidades del cambio.

3.2.3.2 Comprender y aprender de la resistencia²⁷

Para comprender la resistencia se utilizaron tres reglas básicas, que se aplicaron en talleres y reuniones a lo largo del proceso:

- “Ayudar a las personas a expresar y argumentar su posición”
- “Transformar las formas no verbales y pasivas de resistencia en manifestaciones verbales y activas”
- “Evitar y/o reducir la pérdida de control”

Se hizo un análisis de las resistencias y se determinó una estrategia de cambio (aprendiendo de las resistencias). La estrategia se basó principalmente en un trabajo de información y comunicación eficaz, así como también de inserción efectiva de los actores que presentaban resistencia al equipo de trabajo.

²⁷ Artur Zimmerman: “Gestión de Cambio Organizacional” (H38 y H40)

3.2.3.4 Moderación

Utilizar técnicas de moderación para el desarrollo del PC resultó de mucha utilidad, principalmente en el equipo de trabajo. (Anexo 9: Ayuda memoria de selección y rol del moderador).

Un aspecto importante fue la definición del rol del moderador: crear un ambiente de confianza en el equipo de trabajo y motivarlo, manejar el tiempo, implantar una cultura de retroalimentación de las intervenciones de los actores y asegurarse que éstas se den, ser neutral.

3.2.3.5 Manejo de conflictos

Durante el desarrollo del PC se observaron tres tipos de conflictos:

- a) conflicto de poder (entre las distintas instituciones que participaban en el proceso)
- b) conflicto de roles (entre los miembros del equipo de trabajo)
- c) conflictos de información (obstaculizando el flujo de información para el normal desenvolvimiento del trabajo)

Para atacar estos conflictos, a través de la realización de talleres, se utilizaron varias técnicas de manejo de conflictos, se buscaron alianzas, se establecieron compromisos, se utilizaron técnicas de negociación y se llegaron a acuerdos.

3.3 EL ASESORAMIENTO

El apoyo del coach o docente acompañante durante la ejecución del proyecto de cambio y elaboración de la tesis ha sido de mucha utilidad, considero que los aspectos más relevantes que argumentan ésta afirmación son los siguientes:

- El coach se ha centrado en preguntas y problemas específicos surgidos a lo largo de la construcción y ejecución del PC.
- Me ayudó a orientar el diseño del PC, con preguntas generadoras que me hacían reflexionar sobre el alcance, tiempos y niveles de resistencia que podrían existir. Creo que lo más importante es que permitía que tome mis propias decisiones, bajo el principio de **“que aprenda a resolver los problemas de forma autónoma”**²⁸
- Fue muy importante su apoyo para la definición de los objetivos del PC, el plan de acción y la estructuración de las hipótesis.
- El coach puso énfasis en transmitir la importancia del aprendizaje del cambio, sus preguntas generadoras siempre inducían a la reflexión y las lecciones aprendidas.

²⁸ Artur Zimmerman: “Gestión de Cambio Organizacional” (H72)

“Largo es el camino de la enseñanza por medio de teorías; breve y eficaz por medio de ejemplos”

Lucio Anneo Séneca

CAPITULO 4 DESCRIPCION DEL PC Y FASES DEL PROCESO

4.1 LOS INICIOS Y PRIMERAS INTERVENCIONES

La idea inicial de trabajar en el desarrollo de un sistema de control del endeudamiento subnacional surgió cuando trabajaba en el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM²⁹, en octubre del 2002. En noviembre de ese mismo año se realizaron las elecciones presidenciales y en enero del 2003 se posesionaron las nuevas autoridades, lo que ocasionó por un lado, que el CONAM desista de la propuesta de desarrollar el sistema y por otro mi retiro de dicha institución.

Inmediatamente pasé a formar parte de la Agencia de Cooperación Alemana, GTZ, con la idea de llevar a cabo el desarrollo del sistema. No obstante, la situación se tornaba compleja ya que el nuevo gobierno tenía otras prioridades y era muy difícil impulsar el sistema desde la cooperación internacional.

Un aspecto relevante fue el grado de convencimiento de las autoridades de la GTZ respecto del proyecto, situación que motivo el primer acercamiento con las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas, considerando siempre el riesgo de no contar con un aliado estratégico como el CONAM.

Este primer acercamiento se lo realizó con el Subsecretario de Política Económica del Ministerio de Economía³⁰, quién es la autoridad que tiene a su cargo todo lo relativo a las finanzas seccionales. Se le presentó un primer borrador del proyecto, en principio el Subsecretario prefirió no discutir los términos del proyecto y más bien se enfocó en analizar la conveniencia o no de contar con un sistema de control de endeudamiento seccional.

Si bien la idea del sistema era atractiva para el MEF, sobre todo para dar cumplimiento a la Ley de Responsabilidad Fiscal, no era prioritaria (en ese momento) para dicha Cartera de Estado. Sin embargo, urgía disponer de toda la información seccional para realizar la proyección macroeconómica de manera más adecuada³¹.

En este contexto, se acordó que el apoyo de la GTZ al MEF se enfocaría al desarrollo de la metodología de la “Base Fiscal para Gobiernos Seccionales” que es la herramienta base para la programación macroeconómica y también al desarrollo del “Sistema de Control de Endeudamiento Seccional”, ya que a

²⁹ Institución pública que tiene la rectoría del proceso de descentralización en el Ecuador.

³⁰ Economista Diego Mancheno

³¹ Solicitud realizada por el Fondo Monetario Internacional

partir del sistema se dispondría de toda la información que se cargaría en la base fiscal.

La aceptación por parte del Ministro de Economía, si bien tardo algún tiempo dadas las múltiples ocupaciones de la autoridad, se dio sin mayor problema por el acuerdo al que se llegó con el Subsecretario de Política Económica.

Posteriormente, se solicitó al Subsecretario el apoyo político para conformar el equipo de trabajo con funcionarios del MEF y otras instituciones claves. El Subsecretario pensó que no era necesario, pues tal situación dificultaría y alargaría el tiempo de desarrollo del trabajo y además argumentó que podría presentarse algún inconveniente desde el punto de vista político (dada la intervención de otras instituciones) y no era necesario correr este riesgo.

Se desarrollo una estrategia para que el MEF acepte conformar el equipo de trabajo con personal de otras instituciones, enfatizando en la necesidad de comprometer a esas instituciones para que el proceso sea sostenible. De ésta manera se consiguió el apoyo para la conformación del equipo.

4.2 OBSERVACIONES SOBRE EL PROCESO DE CAMBIO EN SU ETAPA INICIAL (resistencias, aportes, controversias y autoreflexiones)

Un aprendizaje muy importante para mí en calidad de agente de cambio, ha sido el estar verdaderamente convencida de la necesidad del cambio y comprometida para llevarlo a cabo, esto implica un conocimiento claro de lo que quiere lograrse y además apostar porque los resultados del cambio tengan un impacto positivo en el mediano y largo plazo.

Este apoderamiento, hizo posible realizar el proyecto desde una esfera que era muy difícil hacerlo (la cooperación internacional). Con certeza puedo asegurar que el grado de convicción y compromiso con la propuesta de cambio fueron los argumentos que motivaron a la máxima autoridad de GTZ para que decidiera emprender y proponer al Ministerio de Economía este proyecto. Estas fueron las palabras que usó el asesor principal de la GTZ cuando decidió apoyar la propuesta.

En conclusión, el primer aprendizaje que he tenido en este camino de agente de cambio, es que cuando uno esta convencido del proyecto de cambio siempre encontrará una puerta por donde hacerlo realidad aunque muchas otras se cierren.

Otro aspecto importante en mi proceso de aprendizaje ha sido mantener la mente abierta y una postura serena al advertir una posible o real resistencia al cambio. Cuando el Subsecretario de Política Económica manifestó que el proyecto no era prioritario para el MEF, inmediatamente surgieron varias ideas para diseñar una estrategia que minimice esta resistencia y buscar alternativas de posibles soluciones que conjuguen, por un lado, las actividades requeridas para iniciar y ejecutar el proceso de cambio y por otro lado satisfacer otras

necesidades técnicas y políticas del Subsecretario, lo cual dio lugar a un consenso para iniciar el trabajo.

Un factor clave para que la estrategia diera resultado fue la alianza realizada con la Coordinadora de Gobiernos Seccionales (E), quien depende del Subsecretario. Esta alianza se pensó aprovechando una fortaleza que se tenía con la coordinadora, con quién anteriormente habíamos realizado trabajos conjuntos en el CONAM y en el mismo MEF y tenía un conocimiento claro de lo que quería lograrse.

Aprovechar de ésta fortaleza dio sus frutos, pues la coordinadora fue quién llevó al Subsecretario una serie de opciones (trabajadas en conjunto) y convenció a ésta autoridad para que decidiera por la mejor opción (que fue definida con anterioridad en forma participativa), de ésta manera el Subsecretario tomó la decisión y así fue como desde el MEF se dio luz verde para iniciar el proceso de cambio, entre estas opciones se incluía conformar un equipo de trabajo multidisciplinario con funcionarios del MEF y otras instituciones.

En conclusión, el aprendizaje **es que no existe un único camino hacia el cambio**³², existen muchos factores que hacen el camino, el entorno, diferentes visiones respecto de un mismo problema, diferentes intereses y agendas. En este contexto, se torna de vital importancia construir el camino conjuntamente y lo más seguro es que podamos identificar un mejor camino para lograr el cambio.

4.3 CÓMO SE ABORDO EL DESARROLLO DEL PC

4.3.1 El diseño del PC

Una vez que el proyecto de cambio en términos generales fue aceptado de manera verbal por el Ministerio de Economía, se procedió a elaborar un proyecto formal con la participación activa y permanente de la Coordinadora de Gobiernos Seccionales del MEF.

Trabajar en forma conjunta y participativa era uno de los pilares fundamentales donde se sostenía el desarrollo del trabajo en el MEF, esto permitiría aprovechar los conocimientos y experiencia de los participantes en el proceso, además que la transmisión de tecnología se realice en el día a día y lograr un apropiamiento por parte de actores claves dentro del MEF, lo que traería como consecuencia dar sostenibilidad al proceso.

En este sentido, se diseñó el marco lógico del proyecto, para lo cual se busco el consenso con el MEF respecto del problema central y sus causas, en esta fase participaron también otros actores internos del MEF (delegados de la

³² Artur Zimmerman, Gestión del Cambio Organizacional

Subsecretaría del Tesoro, Crédito Público y Contabilidad Gubernamental) para dar mayor soporte a la definición del problema³³.

Con los resultados obtenidos, identificación clara y consensuada del problema, se definió el objetivo general del proyecto así como los objetivos específicos que se querían alcanzar, en el contexto del objetivo superior del Ministerio de Economía (cumplir con la ley de Responsabilidad Fiscal).

Se establecieron 4 resultados con sus respectivos indicadores, precisando las fechas en las cuales era posible su medición, para lograr tal objetivo se seleccionaron las fuentes de verificación de los indicadores y se determinaron los supuestos bajo los cuales debería desarrollarse el PC.

Se elaboró también el cronograma de actividades para cada uno de los resultados y el presupuesto para ejecutar el plan de acción. Este presupuesto incluía los recursos financieros, humanos y tecnológicos requeridos y el financiamiento respectivo por parte de GTZ, así como la contraparte aportada por el MEF. (Anexo 1: Marco lógico del proyecto y plan de acción)

4.3.2 Formalización del apoyo institucional al Proyecto de Cambio

Una vez lista la propuesta del Plan de Acción del proyecto de cambio, fue analizada y discutida con el Subsecretario de Política Económica, quién después de hacer observaciones del caso (las mismas que fueron incorporadas), procedió a la firma de aceptación del proyecto. (Anexo 2: Proyecto de Cambio firmado por MEF y GTZ)

La formalización del proyecto de cambio así como el plan de acción y presupuesto eran aspectos fundamentales para el desarrollo del trabajo en el MEF, pues esto le daba un sustento de legitimidad y legalidad a la GTZ para iniciar el proceso y más relevante aún era el grado de compromiso de la institución con el proyecto de cambio.

4.4 QUÉ ELEMENTOS FUERON INCORPORADOS

4.4.1 Definición de actores claves

El siguiente paso consistió en definir los actores claves para el proceso tanto internos como externos al MEF. Esta definición fue realizada con la participación de la Coordinadora de Gobiernos Seccionales.

Se realizó un análisis respecto de las instituciones que deberían formar parte del proceso, para lo cual se consideraron los siguientes aspectos:

- Instituciones que dispongan de información centralizada de ingresos, gastos y endeudamiento de gobiernos seccionales.

³³ El equipo de trabajo que realizó el diseño del marco lógico fue temporal, con excepción de la participación de la Coordinadora de Gobiernos Seccionales del MEF.

- Que el flujo de información seccional hacia dichas instituciones sea permanente y sostenible.
- Que la resistencia política a entregar información al MEF sea mínima o al menos que no represente un problema mayor.

En este sentido, se concluyó que aquellas que respondían a los criterios antes mencionados eran: la Superintendencia de Bancos, el Banco Central, el Banco del Estado y por supuesto el Ministerio de Economía y Finanzas.

La Superintendencia de Bancos dispone de toda la información de endeudamiento de los gobiernos seccionales con la banca pública y privada, en tiempo real, (monto de endeudamiento, amortizaciones e intereses) pues la obtenía a través de la información otorgada por la banca, la misma que por ley es enviada en forma mensual.

El Banco Central del Ecuador dispone de información respecto de las transferencias directas que se realizan a los gobiernos seccionales por parte del gobierno central (que constituyen ingresos para los organismos seccionales). Esta información es sostenible pues a través de las cuentas del banco se realizan las transferencias.

El Banco del Estado dispone de información en tiempo real de todas las condiciones financieras del endeudamiento de los gobiernos seccionales con este banco. Si bien esta información podíamos obtenerla de la Superintendencia de Bancos, la forma de sistematización, agregación y detalle que mantenía el Banco del Estado es mucho más atractiva para el MEF (de esta forma se estaría cubriendo el 80% del endeudamiento interno de los gobiernos seccionales).

Además dispone información de ingresos y gastos de los gobiernos seccionales, ya que dichos organismos deben enviar esta información al banco para el análisis de riesgo que debe de realizar esta institución antes de otorgar un crédito.

El Ministerio de Economía y Finanzas dispone de información del crédito externo de los gobiernos seccionales, de los balances de situación (activos, pasivos y patrimonio), así como también de las cédulas presupuestarias (ingresos y gastos)³⁴. Esta información es sostenible y permanente pero con un retraso de aproximadamente 6 meses, lo que pone en evidencia la necesidad de contar con otros actores para disponer de la totalidad de la información seccional.

En conclusión los actores claves del proceso fueron: a) Superintendencia de Bancos, b) Banco Central del Ecuador, c) Superintendencia de Bancos y d) Ministerio de Economía y Finanzas. (Anexo 3: Oficios de invitación al proceso enviados por el Ministro de Economía a las instituciones involucradas).

³⁴ Esta información debe enviarse al Ministerio de Economía en cumplimiento a la Ley de Responsabilidad Fiscal.

4.4.2 Alianzas Estratégicas con actores claves

La idea de establecer alianzas estratégicas con dos actores claves, la Superintendencia de Bancos y el Banco del Estado, surge a partir de la respuesta de éstas instituciones al Ministerio de Economía respecto de su participación en el proceso.

La Superintendencia de Bancos

Esta institución manifestó la necesidad de establecer reglas claras de su aporte, puesto que una participación activa de la Superintendencia durante el tiempo de ejecución del proyecto no le iba a rendir beneficios a la institución, ya que ellos no obtendrían ningún producto a cambio. Sin embargo, se expresó la voluntad de aportar en forma precisa, suministrando en forma mensual y permanente la información requerida por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En este sentido, se acordó que el aporte de la Superintendencia estaría dado por la entrega mensual de toda la información de endeudamiento interno de los gobiernos seccionales con la banca pública y privada al Ministerio de Economía. Se debían además, prever los canales adecuados para garantizar el flujo de información, con el objeto de que ésta sea oportuna, permanente y sostenible.

El resultado de este acuerdo se oficializó a través de la creación de un buzón electrónico a nombre del Ministerio de Economía en donde se depositaría la información requerida en los tiempos y formas establecidas. Esta información podía ser captada a través de un password asignado por la Superintendencia de Bancos. (Anexo 4: Oficio de la Superintendencia oficializando la alianza).

El Banco del Estado

El Banco del Estado mostró una abierta resistencia a participar en el proceso, en una reunión de trabajo establecida para el efecto, expresó su insatisfacción ante la idea de crear un Sistema de Control de Endeudamiento para los gobiernos seccionales, el argumento utilizado era que cada institución financiera, de acuerdo a sus políticas y a las reglas establecidas en la materia, debía definir su propio sistema de control de endeudamiento. Un sistema paralelo manejado por el Ministerio de Economía obstaculizaría las acciones de la banca para el otorgamiento de créditos a los organismos seccionales.

Se les explicó que éste sistema no sería paralelo a los que deberían mantener las instituciones financieras, pues tenía fines diferentes a los de hacer un análisis de riesgo para otorgar créditos.

El objetivo del sistema del MEF es determinar los límites de endeudamiento de los gobiernos seccionales en cumplimiento a lo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal. En este sentido, las instituciones financieras podían otorgar créditos a los organismos seccionales de acuerdo a sus políticas y normas, siempre y cuando la posición de deuda de estos organismos este dentro de los límites legales.

El argumento principal, para defender la idea del sistema, era la minimización del riesgo moral, esto quiere decir que existe un riesgo de salvataje por parte del gobierno central (Ministerio de Economía) hacia los organismos seccionales que no pueden servir su deuda y esto trae complicaciones de orden fiscal y macroeconómico. De hecho ya no era solo un riesgo, pues habían casos reales de salvataje y subrogación de deuda y era necesario tomar cartas en el asunto.

En conclusión, el resultado de la reunión fue que se necesitaba una orden expresa del Gerente General del banco para participar en el proceso y para la entrega de la información. (Anexo 5: Ayuda Memoria de la reunión).

Esta resistencia del banco, ha sido el principal cuello de botella que ha enfrentado el proceso, el cual ha incidido directamente en los resultados del proyecto de cambio, como se explicará más adelante.

Se acudió inmediatamente a las autoridades del MEF para buscar el apoyo político con el objeto de acceder a la información del banco de manera permanente.

En una reunión privada mantenida entre el Coordinador General del Ministerio de Economía y el Gerente General del Banco, se llegó al acuerdo de firmar un convenio interinstitucional que tuviera como objetivo compartir las bases de datos del banco y también las del MEF, principalmente, tener por parte del banco, el acceso directo a las bases de información del nuevo sistema que se crearía. El acuerdo también fue que el banco no participaría en forma activa en el proceso, sino solamente para la firma del convenio.

El convenio interinstitucional se firmó después de cuatro meses de mantenida la reunión entre las autoridades mencionadas, en el camino se desarrollaron conflictos y tensiones institucionales que pusieron el acuerdo al borde del rompimiento. (Anexo 12: Convenio interinstitucional firmado "Banco del Estado-MEF")

Las reflexiones sobre este proceso y la forma como se abordó el conflicto, se expondrán más adelante, en el análisis y lecciones aprendidas de los cuellos de botella del proceso.

Cabe mencionar, que no se consideró al Banco Central para la alianza estratégica, pues ya había canales de información adecuados con el banco y no se precisaba realizar cambios.

Beneficios de las alianzas estratégicas

En conclusión, los acuerdos llegados con la Superintendencia de Bancos y con el Banco del Estado, a través de las alianzas estratégicas establecidas para el efecto, muestran beneficios tangibles para el proceso, pues permiten obtener información en tiempo real de todas las operaciones de crédito interno y externo de los gobiernos seccionales y las condiciones financieras.

Los beneficios de las alianzas estratégicas, pese a los problemas con el Banco del Estado, se constituyen en la base para el desarrollo y construcción del Sistema de Control de Endeudamiento Seccional.

4.4.3 El Equipo de Trabajo

El equipo de trabajo, la conformación y manejo del mismo, fue un concepto fundamental en el desarrollo del proyecto de cambio, pues a través de éste se buscaba establecer bases sólidas para dar sostenibilidad al proceso.

Selección del equipo de trabajo

Considerando la posición de la Superintendencia de Bancos y Banco del Estado de no participar activamente en el proceso, la selección del equipo de trabajo se circunscribió a los funcionarios del Ministerio de Economía y los asesores externos de GTZ.

Los criterios para la selección del equipo de trabajo fueron definidos en forma conjunta con la Coordinadora de Gobiernos Seccionales. En primer lugar, se realizó un análisis de las fortalezas y debilidades que se tenía como equipo inicial (coordinadora y asesores GTZ) para definir tales criterios:

Fortalezas

- Conocimiento profundo de la cultura organizacional del MEF

La coordinadora tenía una visión amplia de la "forma" como se desarrollaban este tipo de procesos en el MEF. Por otro lado, aunque en ese momento mi posición era de un consultor externo, tenía la ventaja de haber sido funcionaria durante 5 años del MEF y por tanto, también tenía un conocimiento claro y experiencias de trabajo con esta institución.

- Haber trabajado anteriormente con el MEF en un proceso similar

Durante dos años (2001 y 2002), se trabajó en un proceso similar en el MEF para la elaboración de la Ley de Responsabilidad Fiscal, proceso en el cual también se estableció un equipo de trabajo, lo que constituía una ventaja en cuanto a experiencias de trabajo con funcionarios del MEF. Además mi posición en ese entonces también fue de asesor externo, al ser parte de otra institución (CONAM).

Esta experiencia permitió conocer actores claves en cada subsecretaría, destacados principalmente por su formación profesional, capacidad de trabajo en equipo y grado de influencia ante la autoridad.

Debilidades

- Potencial resistencia por parte de los Subsecretarios de Presupuestos y Contabilidad Gubernamental, con respecto a que la Subsecretaría de

Política Económica lidere el proceso y se apodere del sistema de información, ya que de acuerdo al status quo del MEF, tanto Presupuestos como Contabilidad Gubernamental concentran toda la información existente en el Ministerio.

Con éste análisis se procedió a definir los criterios y la estrategia para la selección del equipo de trabajo. Los principales criterios fueron:

- Equipo interdisciplinario

Se incluyeron 15 profesionales de todas las ramas (economistas, abogados, contadores, ingenieros informáticos, asesores internos y externos), con el objeto de no sesgar el desarrollo del proyecto hacia una determinada especialidad y de esta manera minimizar posibles resistencias.

Se puso especial cuidado en seleccionar a personas con diferentes perfiles en cuanto a la experiencia y conocimientos, pues si bien era necesario contar con gente de mucha experiencia, también un objetivo que se perseguía era formar a nuevos profesionales para que se involucren con el cambio.

- Equipo heterogéneo

El concepto de heterogéneo, para estos efectos, se lo definió como la variedad de intereses de los miembros del equipo de trabajo. La finalidad era minimizar la resistencia que podría producirse en caso de seleccionar en su mayoría a personas indecisas con el cambio.

- Equipo comprometido con el trabajo.

Otro criterio que se utilizó fue la identificación de potenciales *agentes de cambio* para que integraran el equipo.

El análisis nos llevo a descubrir aspectos que podrían despertar el interés en los miembros del equipo, para lograr cambios en la subsecretaría que ellos representaban, sugiriéndoles que serían propulsores y líderes del cambio interno. No obstante, no fue tarea fácil identificar que cambios podrían darse en cada subsecretaría y como estos podrían relacionarse con el PC para lograr un interés mayor por parte de cada miembro del equipo.

Se seleccionó también a personas probadas por su gran compromiso de trabajo, sobre la base de la experiencia de trabajo que se tenía con ciertos actores.

El objetivo de este criterio era que el equipo de trabajo se conformara con personas proactivas, comprometidas con el proceso y quizá lo más importante que impulsen cambios internos para dar sostenibilidad al proyecto de cambio.

Con todos estos criterios, se realizó una pre selección del equipo de trabajo y ésta se analizó con cada subsecretario, se expusieron los argumentos por los cuales se sugerían los delegados.

La estrategia funcionó bastante bien, pues la mayoría de subsecretarios aceptaron la sugerencia, excepto el de Inversión Pública quién optó por enviar a otros representantes por gozar de más confianza de ésta autoridad.

(Anexo 7: Oficialización de los delegados para el equipo de trabajo)

Se convocó a una reunión de trabajo a todas las subsecretarías del MEF, con el objeto de presentar el proyecto de cambio a las autoridades y a los funcionarios delegados por parte de cada subsecretaría para participar en el proceso.

El resultado de la reunión fue la conformación del equipo de trabajo. Es de recatar el ambiente de apoyo al proyecto de cambio que existía entre los miembros del equipo de trabajo. (Anexo 6. Ayuda memoria de la conformación del equipo de trabajo).

Manejo del equipo de trabajo

Una vez conformado el equipo de trabajo, el siguiente paso nos llevó a definir, en forma participativa, las *reglas del juego*. Que el equipo de trabajo se maneje bajo reglas internas claras y consensuadas era una de nuestras lecciones aprendidas del proceso anterior llevado a cabo con el MEF, pues la ausencia de éstas resquebrajó la forma de trabajo del equipo y resultó costoso en términos de tiempo y confianza entre los miembros del grupo de trabajo.

Con este aprendizaje, se propuso al equipo de trabajo (con el apoyo de un moderador, al cual se hace referencia más adelante) definir en forma participativa las reglas internas y consensuarlas para que pudiera desarrollar su trabajo en los mejores términos.

Los principales acuerdos a los que se llegaron fueron los siguientes:

- Se establecieron los objetivos y resultados del equipo de trabajo:
 - ✓ Crear canales idóneos de flujo de información en cada una de las subsecretarías para alimentar el sistema de endeudamiento de gobiernos seccionales.
 - ✓ Diseño del desarrollo conceptual del sistema (metodología)
 - ✓ Diseño del desarrollo informático del sistema
 - ✓ Cambios en la organización interna de cada subsecretaría para dar sostenibilidad al sistema
 - ✓ Cronograma de actividades y tiempo para el logro de los resultados.
- Reglas claras para trabajar en el equipo.
 - ✓ Las reuniones serían en la Subsecretaría de Política todos los martes de 9:00 a 12:30 am.
 - ✓ Nombrar delegados en caso de no poder asistir los titulares
 - ✓ Presentar los logros obtenidos en la semana

- Asignación de roles y responsabilidades
 - ✓ Se conformaron subcomisiones (técnica, informática y de procesos) para desarrollar las actividades del equipo de trabajo, estableciendo responsables por temas.
- Proceso de toma de decisiones dentro del equipo de trabajo
 - ✓ Por consenso, en caso de existir discrepancias se llevaría a votación simple. Es importante rescatar que en ningún caso se llegó a votaciones.
- Actividades extra curriculares
 - ✓ Por lo general se realizaban eventos extra curriculares con cada logro obtenido en el equipo, para fomentar la confianza y el compañerismo en el grupo de trabajo.
- La coordinación del equipo
 - ✓ Se nombró a la coordinadora de gobiernos seccionales, como la persona encargada de realizar el seguimiento al trabajo realizado por el equipo. Además sería la interlocutora del equipo y el enlace con otros niveles jerárquicos u otras instituciones.
- Apertura y flexibilidad considerando imprevistos
 - ✓ Se analizarían cambios y se realizarían ajustes al desarrollo del trabajo del equipo, considerando posibles imprevistos (como así fue el caso, situación que se expondrá en el análisis de la ejecución del proyecto de cambio).

(Anexo 8. Ayuda memoria acuerdos llegados con el equipo de trabajo)

El Moderador

Uno de los acuerdos a los que se llegó con el equipo era la utilización de un moderador para que apoyara en las reuniones del equipo de trabajo, otra lección aprendida del proceso anterior realizado con el MEF. (Anexo 9: Ayuda memoria selección del moderador y definición del rol)

El aspecto más discutido por el equipo, fue el rol que debía tener el moderador y se acordó lo siguiente:

- Persona externa a la institución (independencia),
- Que no sea experto en los temas que el equipo esta trabajando, sino más bien que se concentre solo en el proceso.
- Motivar al equipo de trabajo
- Advertir posibles resistencias o conflictos y exponerlos al grupo

4.5 LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE CAMBIO

Como se mencionó anteriormente, se establecieron subcomisiones para el desarrollo del trabajo:

Subcomisión Técnica

El trabajo asignado por el equipo de tarea ampliado a la subcomisión técnica, fue el desarrollo conceptual de la metodología del sistema de control de endeudamiento. Se le dieron orientaciones generales para la realización del trabajo incluyendo las fechas para la presentación de los avances.

El trabajo de la subcomisión se desarrolló de la siguiente manera:

- El trabajo era realizado a tiempo completo conjuntamente con los asesores en finanzas públicas de la GTZ.
- Se realizaban reuniones con la Superintendencia de Bancos y Banco del Estado cuando se precisaban aclaraciones o definición de procesos.
- Se realizó una evaluación, en términos conceptuales, de la importancia del sistema para el MEF (análisis comparativo en el ámbito latinoamericano).
- Se elaboraron los principales lineamientos conceptuales y metodológicos del sistema (los mismos que fueron presentados al equipo de trabajo ampliado para sus observaciones y sugerencias)
- Se diseñó la metodología del sistema en tres módulos:
 - ✓ Aplicación de los indicadores de la Ley de Responsabilidad Fiscal
 - ✓ Indicadores de alerta con el objeto de prevenir el sobreendeudamiento seccional y determinar el impacto del endeudamiento en el mediano plazo tanto en las cuentas seccionales como nacionales.
 - ✓ Metodología de proyección de las cuentas seccionales para determinar la capacidad de pago de los gobiernos seccionales, con la finalidad de que el MEF cuente con una herramienta válida para la toma de decisiones respecto de la priorización de la inversión pública seccional y el otorgamiento de garantías crediticias a estos organismos.
- Los avances se presentaban al equipo de trabajo ampliado a la finalización de cada módulo, sus observaciones en su mayoría fueron incorporadas. Las resistencias fueron mínimas. Por el contrario, el aprendizaje técnico que tuvieron los miembros del grupo de trabajo fue muy apreciado y motivo al equipo.
- La metodología del sistema se expondrá en un congreso latinoamericano de finanzas públicas realizado en Argentina, ya que ha sido considerada por el comité científico del congreso, como “un desarrollo conceptual que contribuye a la toma de decisiones, diseño y aplicación de políticas públicas para la región” (Anexo 13: Carta de invitación a exponer la metodología del sistema)

Subcomisión Informática

El trabajo asignado a la subcomisión informática fue el desarrollo informático del sistema de control de endeudamiento. Se le dieron orientaciones generales

para la realización del trabajo incluyendo las fechas para la presentación de los avances.

El trabajo de la subcomisión se desarrolló de la siguiente manera:

- El trabajo era realizado de manera conjunta con el asesor informático de la GTZ . El avance del trabajo dependía de manera directa del avance de la metodología del sistema.
- A pesar de que la metodología estaba disponible en las fechas establecidas (mayo del 2003), no se podían construir las bases de datos ni los canales de flujo de información, ya que no se disponía de gran parte de la información por los problemas ocasionados con el Banco del Estado.

El convenio interinstitucional se firmó el 19 de julio del 2003 y la información fue entregada al MEF el 15 de agosto del mismo año. Esto es un reflejo del grado de conflicto con el banco que como consecuencia impactó en el desarrollo de la herramienta informática.

- Dado que las bases de datos no han sido construidas, el avance en términos del diseño informático de la metodología en si misma, ha sido mínima.
- Por otro lado, se presentó un conflicto interno en el equipo de la subcomisión por diferencias de criterios en cuanto al diseño informático. El responsable de éste proceso en el MEF considera que sí se puede diseñar la estructura del sistema aún sin disponer de información, mientras que el asesor informático de GTZ expresa la dificultad de hacerlo porque no se tendrían los canales de flujo de información.

El equipo de trabajo ampliado sugirió conocer una tercera opinión (independiente) para tomar una decisión al respecto.

En conclusión, el grado de avance del trabajo de ésta subcomisión no ha sido el esperado, ocasionado por los conflictos mantenidos con el Banco del Estado, así como también los de orden interno en el equipo de la subcomisión.

Esta situación tiene un impacto directo en los resultados del proyecto de cambio, pues sin el desarrollo informático que soporta la metodología del sistema no se pueden apreciar los beneficios de éste.

Subcomisión de procesos

El trabajo asignado a ésta subcomisión fue el diseño de los nuevos procesos organizacionales que deberían implementarse en el MEF, para dar sostenibilidad al sistema de control de endeudamiento. Se le dieron orientaciones generales para la realización del trabajo incluyendo las fechas para la presentación de los avances.

El trabajo de la subcomisión se desarrollo de la siguiente manera:

- El trabajo era realizado de manera conjunta con el asesor de procesos de la GTZ . El avance del trabajo dependía de manera directa del avance de la metodología del sistema y del diseño informático.
- El principal obstáculo para el desarrollo del trabajo de esta subcomisión fue la falta de definición de los canales del flujo de información en cada subsecretaría, con el objeto de alimentar al sistema. La definición de éstos canales era la base sobre la cual se diseñarían los nuevos proceso.

En conclusión, el grado de avance del trabajo de ésta subcomisión ha sido mínimo, ocasionado de manera directa por el escaso avance de la subcomisión informática la misma que se deriva de los conflictos ya mencionados anteriormente.

Observaciones generales del proceso

El impacto en los resultados del proyecto de cambio, ha puesto en alerta al equipo de trabajo ampliado, pues no se cuenta con el desarrollo informático del sistema ni tampoco se dispone de la totalidad de los procesos internos institucionales necesarios para que el sistema sea sostenible. En definitiva el logro que ha obtenido el equipo hasta el momento es el desarrollo de la metodología del sistema.

Actualmente, la herramienta informática está en plena fase de construcción pues ya se dispone de toda la información del Banco del Estado. De esta manera se podrá terminar de diseñar los procesos a implementarse en el MEF para la sostenibilidad del sistema.

4.6 LOS LOGROS OBTENIDOS DEL PROCESO

Los Logros (Anexo 18)

Los logros obtenidos del proceso de cambio ejecutado en el MEF, "Sistema de Sostenibilidad de la deuda seccional en el Ecuador", se pueden resumir de la siguiente manera:

- 1) Se cuenta con los instrumentos metodológicos que constituyen el soporte conceptual del "Sistema de Control del Endeudamiento Subnacional en el Ecuador".

Estos instrumentos son:

- (a) Documento de metodología del sistema (Anexo 14)
- (b) Aplicación sistematizada de las proyecciones de las cuentas seccionales para análisis de consistencia del sistema
- (c) Metodología de homologación de las bases de información de acuerdo a la nueva normativa contable y presupuestaria. (Anexo 16)

- 2) Formalización de las alianzas estratégicas realizadas con la Superintendencia de Bancos y Bancos del Estado con el objeto de disponer de toda la información relativa a las finanzas seccionales en tiempo real.
- 3) La cohesión del equipo de trabajo, como elemento fundamental para la sostenibilidad del proceso, es uno de nuestros logros más preciados.

Los próximos pasos

- 1) Concluir el desarrollo informático del sistema y validarlo
- 2) Terminar e institucionalizar el diseño de los procesos internos y externos al MEF para el manejo adecuado del sistema, para que éste sea sostenible en el tiempo.
- 3) Publicar y transparentar la información arrojada por el sistema
- 4) Enviar la información de manera oficial a la banca pública y privada para los fines pertinentes.
- 5) Enviar la información a la Superintendencia de Bancos para que pueda aplicar sanciones a la banca pública y privada que no cumpliera lo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

4.7 LOS CUELLOS DE BOTELLA DEL PROCESO

Cuáles fueron?

Durante todo el proceso se identificaron tres tipos de conflictos:

1. Conflicto de poder

Cuando se invitó a las distintas instituciones claves para participar en el proceso, una de ellas, el Banco del Estado presentó una resistencia no solo a participar en el proceso, si no más bien a la concepción misma respecto de crear un sistema de control de endeudamiento en el MEF, ya que percibía una duplicación de funciones entre el MEF y el Banco.

Esta resistencia se convirtió en conflicto una vez que las máximas autoridades acuerdan firmar un convenio interinstitucional. Si bien era una decisión de la máxima autoridad del banco, los mandos medios no compartían con esa idea, entonces empezaron a poner trabas para la firma del convenio, pues una condición era que las dos instituciones se pusieran de acuerdo en los términos del convenio.

Las principales trabas se resumen de la siguiente manera:

- Falta de disponibilidad de tiempo de los mandos medios del banco, para concretar reuniones en las que se discutiría los términos del convenio

- Una vez que se acordaban las reuniones (con bastante tiempo de anticipación por las “*múltiples ocupaciones*” de los funcionarios del banco), dichos funcionarios no asistían argumentando imprevistos que salían fuera de su control.
- Cuando se concretaban las reuniones, no tomaban ninguna decisión hasta consultar nuevamente con la autoridad, esto se volvió un círculo vicioso que retrasó las actividades en aproximadamente 4 meses.

2. Conflicto de roles

Entre los miembros del equipo de trabajo de la subcomisión de informática, que tenía a su cargo el desarrollo informático del sistema, se presentó una resistencia al asesor informático de GTZ, esta resistencia en principio era muy sutil (paso casi inadvertida), pero luego se convirtió en un cuello de botella para el proceso.

El equipo de trabajo empezó a cuestionar el avance de esta subcomisión, lo que provocó que se transparentara el conflicto, pues el asesor informático del MEF pensaba que se podía construir el sistema sin información (dados los problemas con el BEDE), mientras que el asesor de GTZ pensaba que no era posible, por la necesidad de establecer canales de información adecuados.

El ambiente de trabajo de la subcomisión no era el adecuado para el trabajo, y esto ocasionó que:

- Cuestionamiento respecto del rol del asesor de GTZ
- Cada uno de los asesores trabaja en forma independiente
- Cada uno tenía avances que no eran consistentes unos con otros y por lo tanto no había como integrarlos para tener un resultado efectivo.
- Las quejas de la forma de trabajo de uno y otro eran el detonante de las reuniones de avance de las subcomisiones.

3. Conflictos de información

Se pensó que una vez firmado el convenio entre el Banco del Estado y el MEF, se obtendría de inmediato de la información requerida. Sin embargo, la historia fue diferente, pues la estrategia utilizada por los mandos medios del banco para alargar la firma del convenio fue una vez más aplicada para retrasar la entrega de la información.

En este sentido, fue difícil ponerse de acuerdo en los formatos de entrega y en los canales de información.

Cómo se abordaron?

1. Conflicto de poder

En primera instancia se recurrió al apoyo político de las autoridades del MEF, lo que tuvo resultados parciales, si bien se logró el acuerdo de firmar un convenio

interinstitucional, esto no pudo cambiar las actitudes de los mandos medios del banco. Existió la tentación de imponer la autoridad del Ministro de Economía (en calidad de Presidente del Banco del Estado) y esta tentación se vio reflejada en algunas acciones en las sesiones de directorio del banco, pero el resultado fue ahondar las resistencias.

Estas estrategias iniciales utilizadas, que dejan lecciones aprendidas muy importantes (las mismas que se expondrán más adelante), retrasaron demasiado tiempo la ejecución del proyecto de cambio.

Finalmente se recurrió a la estrategia de la negociación basada en alianzas estratégicas con personas claves del Banco. Se identificó un potencial aliado en el Subgerente del banco, pues este tenía como función definir la agenda de las sesiones de directorio del banco (el convenio debía ser autorizado por el directorio) y además esta autoridad debía lograr acuerdos y resultados concretos como resultado de las reuniones de directorio.

Entonces nos acercamos a él con el apoyo de un negociador (contratado por GTZ para el efecto), se le expuso el proyecto y los beneficios que éste traería para el Ecuador y también para el banco, se analizaron los problemas encontrados y gracias a un manejo adecuado del negociador, se logró incluir en la agenda de una de las sesiones de directorio, la autorización al gerente del banco para la firma del convenio sin necesidad de que el texto sea conocido por el directorio y así efectivamente ocurrió. (Anexo 11: Acta de Sesión del Directorio del Banco)

Nuestro aliado requirió de inmediato a los mandos medios definir los términos del convenio pues debía firmarse ya que el directorio había aprobado tal mecanismo. Poco tiempo después se firmó el convenio en términos adecuados para el MEF y el Banco.

2. Conflicto de roles

El conflicto surgido entre los asesores informáticos del MEF y GTZ fue transmitido al equipo de trabajo ampliado y se lo abordó desde esa esfera. La idea fue aprovechar la fortaleza del equipo ampliado, pues se había logrado tener un equipo unido, motivado y comprometido con el cambio.

Lo lamentable es que esta estrategia se la utilizó un poco a destiempo, ya que en principio, como se manifestó anteriormente, la resistencia era imperceptible.

El equipo de trabajo ampliado asumió muy bien el problema y no tomó partido por ningún funcionario (que en principio era nuestro temor). Se discutió ampliamente los argumentos de uno y otro asesor y llegó a la conclusión de recurrir a una tercera opinión que sería dada por un experto independiente que no fuera contratado por GTZ, sino más bien que participe en el equipo durante una sesión en calidad de invitado (esta persona fue seleccionada por el equipo de trabajo). (Anexo 17: Ayuda memoria que refleja estos acuerdos).

La decisión que tome el equipo de trabajo ampliado deberá ser acogida por la subcomisión técnica la que deberá iniciar los trabajos de inmediato.

3. Conflictos de información

A pesar de tener listo el convenio interinstitucional, no se disponía de la información requerida para el desarrollo del proyecto de cambio. Dado el aprendizaje del primer conflicto con el banco (para la firma del convenio), esta vez se recurrió de inmediato a identificar un posible aliado para obtener la información.

Nuestro posible aliado era el Asesor Jurídico del Banco, pues era la persona adecuada para hacer cumplir un instrumento legal (el convenio) y además existía una relación de amistad y de trabajo con uno de los miembros del equipo ampliado.

Nuestra alianza fue positiva y no requirió de la contratación de un negociador, el asesor jurídico dispuso la entrega inmediata de la información con el objetivo de dar cumplimiento al convenio. La información fue entregada el 15 de agosto del presente años.

4.8 CUÁL FUE EL CICLO PREVISTO

La planificación del proyecto de cambio se la estimó para un año calendario. Cada fase del proceso tenía un tiempo definido y además su culminación constituía un requisito previo para el inicio de la siguiente fase. Tal como se ha observado en el desarrollo del proyecto, las fases de éste son:

- 1) Planificación del proyecto (marco lógico)
- 2) Definición de los actores claves para el proceso
- 3) Alianzas estratégicas con actores claves
- 4) Selección del equipo de trabajo
- 5) Desarrollo o ejecución del proyecto de cambio
 - a) Desarrollo de la metodología del sistema
 - b) Desarrollo de la herramienta informática
 - c) Diseño de los procesos institucionales para dar sostenibilidad al sistema

Como se menciona, la quinta fase a su vez abarca tres áreas secuenciales, de tal forma, que el resultado del trabajo de cada una de las áreas o subcomisiones se constituía en el insumo para el trabajo de la siguiente subcomisión. Así, la metodología del sistema debería estar lista para iniciar el desarrollo informático y a su vez, el sistema debería estar listo para definir los procesos institucionales

En el siguiente cuadro se presenta la planificación por cada fase del proceso:

Cuadro No. 2

FASES DEL PROYECTO DE CAMBIO		TIEMPO ESTIMADO
1	Diseño del proyecto de cambio	1 mes
2	Definición de actores claves	15 días
3	Alianzas estratégicas con actores claves	1 mes
4	Definición del equipo de trabajo	15 días
5	La ejecución del proyecto de cambio	9 meses
5.1	Desarrollo de la metodología del sistema	3 meses
5.2	Desarrollo de la herramienta informática	5 meses
5.3	Diseño de procesos institucionales	1 mes
TOTAL TIEMPO ESTIMADO		1 Año

Durante la ejecución del proyecto de cambio, se realizaron ajustes como resultado de las posiciones e intereses de los actores del proceso. La fase relacionada con las alianzas estratégicas y la ejecución del proyecto de cambio se dieron en forma paralela, esto se dio porque los actores institucionales no fueron parte del equipo de trabajo y también porque la concreción de las alianzas se dio en un tiempo mayor al esperado.

De igual manera, los tiempos planificados también tuvieron variaciones, en parte por la dinámica del proceso y también por los cuellos de botella encontrados.

El principal aspecto que mereció un cambio en la planificación fue el desarrollo de la herramienta informática, que en un principio estaba estimada para 5 meses, pero que se ajustó para un tiempo de 9 meses, actualmente esta en construcción.

4.9 MI ROL COMO AGENTE DE CAMBIO

Mi rol como agente de cambio en el desarrollo de este proceso ha sido diverso, dependiendo de las fases del proceso y la dinámica del mismo.

Impulsora del cambio

Con el objeto de lograr que la GTZ, decida apoyar un proyecto de cambio a ser ejecutado en el Ministerio de Economía, asumí el rol de impulsora del cambio, pues este proyecto había sido considerado no prioritario por la institución encargada de llevar a cabo este tipo de proceso. Esto dificultaba la aceptación del proyecto por parte de la GTZ..

No obstante, sentía la necesidad de impulsar el cambio, pues consideraba que los beneficios de éste tendrían un gran impacto en el mediano y largo plazo y que además estaban enmarcados dentro de la estrategia de cooperación de la GTZ.

Presente el proyecto, realicé un análisis profundo de los beneficios e impactos de éste y además realicé (de manera informal) un acercamiento con las autoridades del Ministerio y había la predisposición para hacerlo, aspecto en el

que puse énfasis para lograr la aceptación del proyecto, y efectivamente ese fue el resultado obtenido.

Este mismo rol y con estrategias similares fue asumido para lograr la aceptación del proyecto por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

Asesor externo

Para la construcción del proyecto de cambio (diseño del marco lógico) asumí un rol de asesor externo especializado (en finanzas públicas). La contribución específica fue la propuesta de objetivos y resultados y el diseño de indicadores.

Igual rol fue asumido en el equipo de trabajo al ser parte la subcomisión técnica encargada del diseño de la metodología del sistema, contribuyendo principalmente al desarrollo conceptual del mismo. (Anexo 15: Oficio de delegación por parte de GTZ para ejecutar el proceso en el MEF)

Motivadora

En el equipo de trabajo, además de asumir el rol de asesor, como ya se comentó anteriormente, también asumí el rol de motivadora del equipo ampliado, la idea era mantener el interés en el resto del equipo.

La creación de un ambiente de confianza para inducir a los miembros a participar fue un elemento clave. Los aportes y contribuciones de cada miembro eran valorados y tomados en cuenta, con mucha sutileza se hacían observaciones a puntos de vista diferentes.

El líder del equipo

Al ser parte de la cooperación internacional, era difícil asumir un rol de liderazgo abierto en el equipo de trabajo, esta fue una lección aprendida del proceso de cambio anterior llevado en el MEF, pues causa resistencia.

Por tanto, motive a que la coordinadora de gobiernos seccionales asuma el rol de líder del equipo, creo que este fue el rol más importante que he asumido en este proceso. Un asesoramiento continuo respecto de ¿qué hacer?, ¿por donde ir?, ¿qué puertas tocar?, fue el lazo que permitió ahondar el grado de confianza con este actor.

No obstante, lo más importante fue el grado de motivación que pude transmitirle, hacerle notar su potencial profesional dio resultados inmediatos, se había incrementado la seguridad en sí misma para enfrentar el cambio.

Este rol asumido durante todo el proceso, permitió implementar cambios y estrategias para la adecuada ejecución del proyecto. Además permitió formar un agente de cambio comprometido para dar sostenibilidad al proceso.

“La experiencia no consiste en el número de cosas que se han visto, sino en el número de cosas que se han reflexionado”

José María de Pereda

CAPITULO 5

REFLEXIONES Y LECCIONES APRENDIDAS DEL PROCESO

5.1 CUÁLES FUERON LAS EXPERIENCIAS Y REFLEXIONES DEL PROCESO:

5.1.1 Actores

Para decidir que actores deberían formar parte del proceso, se diseñaron algunos criterios para su selección, tal como se explica en el capítulo 4.

El diseño de estos criterios, fue una experiencia aleccionadora, que llevó a repensar en el alcance del proyecto de cambio, porque se advirtió un alto grado de dependencia y resistencia de varias instituciones claves, como consecuencia del contraste realizado entre la planificación del proyecto y las posibilidades reales y tangibles de llevarlo a cabo.

La racionalidad técnica con que fue planificado el proyecto sugería que los actores estarían dispuestos a participar. Sin embargo, la experiencia nos mostró que la realidad es muy diferente, cada actor tiene su agenda e intereses propios y lo técnico no es precisamente el aspecto más decisivo a la hora de apoyar un cambio.

Para minimizar los riesgos, se decidió reajustar el alcance del proyecto, con el objeto de evadir la trampa en la cual se había caído *“tratar de cambiarlo todo de una vez”*. La nueva delimitación del proyecto, permitió excluir a actores como la Asociación de Municipalidades del Ecuador y el Consorcio de Consejos Provinciales.

Al reflexionar sobre la estrategia utilizada para invitar a los actores a participar en el proceso, se concluye que fue un error *empezar directamente con el cambio*. La invitación debió ser “contar con su participación es muy importante para tomar decisiones respecto de un posible cambio” y no como se la hizo, “el MEF está interesado eny por tanto requiere que se entregue toda la información y envíe un delegado al equipo de trabajo” esto causó resistencia en algunos actores.

Otro elemento que llama a la reflexión, es que pese al conocimiento de una posible resistencia con un actor (El Banco del Estado), no se tomaron acciones oportunas para evitar los riesgos, *se minimizó y se pasó por alto la resistencia*, lo más tarde impactó en los resultados del proyecto.

5.1.2 Alianzas

Cuando se diseñó el proyecto de cambio, no se advirtió la necesidad de establecer alianzas estratégicas, pues las instituciones públicas por ley están obligadas a enviar toda la información que manejan al Ministerio de Economía. En este contexto, el objetivo era simplemente que dichas instituciones consideradas claves cumplan con la ley y entreguen la información.

Nos llamó mucho la atención la respuesta dada por los actores respecto de su participación en el proceso. No reflexionamos en ese momento, que si bien había que cumplir la ley, era necesario establecer mecanismos institucionales para tales fines y ponerse de acuerdo al respecto, no era tarea fácil.

Es entonces cuando surge la idea de las alianzas porque *el beneficio estaría dado por la sostenibilidad de los acuerdos* y la experiencia fue muy enriquecedora porque tuvimos las dos caras de la moneda, un actor que cooperó y otro que se resistió.

Se volvió a cometer el mismo error y se trató a los actores por igual, aun conociendo la resistencia expresada por uno de ellos, inclusive se cayó en la tentación de imponer la alianza. La experiencia fue que creamos más resistencia, en principio había una división institucional respecto de apoyar el proceso, es decir, había actores internos del Banco del Estado a favor y en contra del cambio, pero al tratar de imponer el acuerdo, los actores internos del banco se unieron y es entonces cuando surgió al conflicto.

La principal reflexión de este proceso, es que los errores cometidos se focalizan en dar el mismo tratamiento a actores que son distintos, independientemente si muestran o no resistencia. Los actores tienen diferentes intereses y capacidad técnica para comprender el problema, por lo que, hay que tener la habilidad para identificarlos y diseñar una estrategia para el acercamiento inicial y durante el proceso.

5.1.3 El equipo de trabajo

Una primera reflexión es que la *incorporación de las lecciones aprendidas* en un proceso de cambio realizado con anterioridad con el MEF, dio resultado.

Las lecciones aprendidas nos llevaron a realizar un análisis de las fortalezas y debilidades que se tenía como equipo inicial para seleccionar al resto del equipo, este análisis permitió tomar decisiones acertadas para el diseño de los criterios de selección.

Otro factor clave fue la incorporación de gente nueva en el equipo, jóvenes profesionales sin mucha experiencia pero con un gran potencial, la idea inicial fue formar agentes de cambio, pero la experiencia nos mostró que no sólo se consiguió el objetivo, sino que su presencia motivó al resto del equipo y elevó el nivel de los aportes conceptuales.

Quizá la tarea más difícil que enfrentamos fue la identificación de la relación del proyecto de cambio con otros proyectos que se estaban dando en cada subsecretaría o que podrían producirse por efectos del cambio, con el objeto de determinar el posible interés de los miembros del equipo.

La reflexión es que este proceso, si bien fue complejo, se constituyó en el inicio de una serie de logros en el equipo de trabajo, porque había un interés claro y diferente en cada miembro del equipo de trabajo.

Otro aspecto que causó gran satisfacción es la forma como se manejó el equipo de trabajo, la definición de reglas claras en forma consensuada, que si bien tomó un tiempo considerable valió la pena, se volvió a comprobar la importancia de aplicar las lecciones aprendidas.

El equipo se comprometió con el trabajo, se apropió del proceso y ese era nuestro objetivo, la comunicación continua, un ambiente favorable para el trabajo y el reconocimiento externo del trabajo realizado, fueron elementos fundamentales que contribuyeron a la cohesión del equipo.

Otra reflexión se deriva de la utilización de un moderador para el equipo de trabajo, la correcta selección del moderador fue clave, además existía la opción de cambio de moderador si así el equipo lo consideraba necesario, creo que esto también motivó al moderador para entregar lo mejor de sí en el proceso y su presencia impactó mucho en el equipo.

5.1.4 El proceso

La planificación del proceso de cambio se la definió en las siguientes fases, tal como se explicó anteriormente:

- 1) Diseño del proyecto (marco lógico)
- 2) Definición de los actores claves para el proceso
- 3) Alianzas estratégicas con actores claves
- 4) Selección del Equipo de Trabajo
- 5) Desarrollo o ejecución del proyecto de cambio

Se había pensado que las tres primeras fases eran las que menos tiempo requerían, pues la identificación de los actores más bien se centraba en escoger aquellos más importantes de un grupo ya dado lo que ocasionaría de inmediato las alianzas.

La experiencia mostró que la fase relacionada con las alianzas estratégicas fue la que más tardó por los cuellos de botella encontrados, lo que inclusive puso en riesgo el desarrollo de todo el proyecto.

Este retraso ocasionó que se postergaron varias actividades del equipo de trabajo, lo que impactó en los resultados del proceso, especialmente en el desarrollo de la herramienta informática que soporta el sistema.

La reflexión que surge es que se apostó al equipo de trabajo como el factor de éxito del proceso y quizá se descuidó otros aspectos relevantes que luego tuvieron impacto real en los resultados del proceso.

Los conflictos dados para concretar las alianzas estratégicas no se abordaron a tiempo y esto se refleja en el grado de avance de las subcomisiones del equipo de trabajo, tal como se menciona.

Quedaron varios puntos pendientes a resolverse. No obstante, el equipo de trabajo está optimista de que se obtendrán los resultados esperados del proyecto, aunque en un tiempo mayor al esperado.

5.1.5 Resultados esperados

El balance de los resultados esperados del proyecto de cambio es positivo, el solo hecho de haber iniciado el proceso en el MEF es un logro muy importante, pues es la primera vez que el tema de control del endeudamiento a los gobiernos seccionales es discutido por esta cartera de Estado. Hace pocos años esto era impensable y poco viable políticamente.

Contar con la metodología adecuada del sistema y estructurada de manera técnica, es disponer de la herramienta fundamental para lograr un oportuno y eficiente control que permitirá el diseño de políticas públicas seccionales y nacionales.

Se encuentran listos, formalizados y efectivizados los acuerdos con las instituciones para tener el acceso a la información.

El grado de compromiso logrado con el equipo de trabajo, deja grandes satisfacciones y podría asegurarse que éste equipo será el encargado de dar la sostenibilidad al proceso.

5.1.6 Factores de éxito

Se han identificado dos factores de éxito:

- a) El equipo de trabajo
- b) El líder
- c) Mi rol como agente de cambio

El equipo de trabajo

El equipo de trabajo es nuestro factor de éxito más importante, los logros obtenidos en cuanto a compromiso de trabajo, interés en aportar y sobre todo el apoderamiento del proyecto por parte de equipo, han hecho que el proceso sea uno de los más importantes desarrollados en el MEF. Esto ha ocasionado que otros actores internos deseen incorporarse al equipo para ser parte del proceso.

La reflexión es que éste logro responde a un proceso al que se le puso especial cuidado, se tomaron decisiones adecuadas y oportunas para la selección y el manejo del equipo. La relación del proyecto con otros proyectos de cambio que se desarrollaban en el MEF, fue un aspecto crucial que marcó el interés de cada uno de los miembros del equipo, para realizar cambios al interior de cada subsecretaría.

Otro aspecto que contribuyó al éxito del equipo de trabajo fue el manejo del líder del equipo. El líder hizo suyo el proyecto, lo tomo como un reto personal y profesional, influyó en las máximas autoridades del MEF, estuvo pendiente de cada una de las acciones del equipo y con habilidad supo transmitir los logros del equipo a las autoridades del MEF, lo que motivo al equipo de trabajo.

Mi rol como agente de cambio

Asumir el rol de impulsora del cambio fue todo un reto, estaba consciente que necesitaba mucha fuerza y conocimiento para persuadir, primero a las autoridades de la GTZ y luego a las del Ministerio de Economía, para emprender un proceso que no era fácil, que representaba un cambio de paradigmas en las autoridades del MEF.

Mi grado de convencimiento en el proceso y la transmisión de dicho convencimiento provocó que los actores estén dispuestos a realizar el cambio. Este fue el primer éxito del proceso.

Otro aspecto que ha sido de mucho aprendizaje personal es la motivación lograda hacia el líder del equipo. Sabía que era necesario hacer una alianza con el líder, pues dependía de éste en gran parte el éxito del equipo de trabajo, además esta alianza me permitiría influir de manera directa en las decisiones más importantes del proceso, sin necesidad de figurar como líder por las resistencias que esto podría traer.

El líder

El líder del equipo de trabajo es un factor de éxito evidente desde el inicio mismo del proceso. El líder asumió su rol activamente y se comprometió con el proceso, este es el resultado de su convencimiento con el cambio.

El grado de acercamiento con las máximas autoridades del MEF fue un aspecto clave, supo llegar con propuestas claras y también mostrar los avances y resultados del equipo de trabajo. Este equipo se sentía cómodo con un líder que sea parte de la institución y que no sea un agente externo.

La reflexión con respecto al líder confirma la teoría con la cual se había emprendido el proyecto de cambio. Un agente de cambio motivado y comprometido con el proceso, influye en el resto del equipo, lo motiva y lo impulsa hacia el éxito. Se puede afirmar, por tanto que la motivación del equipo y la aceptación del cambio por parte de las autoridades del MEF en gran parte se debe al rol asumido por el líder del equipo de trabajo.

5.1.7 Obstáculos

Se identificaron dos aspectos que representaron los obstáculos más importantes para el proceso:

- a) La resistencia del Banco del Estado para participar y aportar al proyecto de cambio.
- b) La resistencia generada entre dos miembros del equipo de la subcomisión informática.

Las estrategias iniciales utilizadas para abordar el conflicto no llevan a una reflexión profunda, ni el poder político, ni la imposición cambian las actitudes de las personas, aunque éstas se vean obligadas a cooperar lo harán de tal forma que consigan retrasar el proceso y generar un clima de tensión que se desencadena en más resistencia.

Otra reflexión es que las estrategias de comunicación y negociación para abordar los conflictos, deben aplicarse en el momento oportuno, para esto no hay receta, puede ser al inicio o la a mitad de camino, lo importante es tener la habilidad suficiente para advertir la resistencia, sin minimizar cualquier detalle por pequeño que sea y entonces aplicar la estrategia para abordar el conflicto.

La experiencia nos enseñó que el mejor camino para abordar el conflicto es hacerlo oportunamente, con las técnicas y herramientas adecuadas.

5.1.8 Hipótesis

Se establecieron dos hipótesis de corto plazo (a ser demostradas con los resultados del proyecto de cambio) y cuatro hipótesis de mediano plazo.

Corto Plazo

1. *Dada la limitación por parte del MEF, para obtener información del endeudamiento seccional en forma directa por parte de las entidades del Régimen Seccional Autónomo, la alianza estratégica del Ministerio con la Superintendencia de Bancos, Banco Central y Banco del Estado, permite obtener información en tiempo real del 100% de todas las operaciones de crédito interno y externo de los gobiernos seccionales y sus condiciones financieras.*

Los resultados del proyecto de cambio, demuestran que ésta hipótesis es verdadera. Pues se han formalizado las alianzas con la Superintendencia de Compañías y Banco del Estado. Con respecto al Banco Central no hubo necesidad de establecer tal alianza puesto que ya existían los canales de información en forma directa y permanente hacia el MEF.

Solo a través de estas alianzas será posible obtener la información completa de los gobiernos seccionales, ya que aún éstos no envían al MEF la información de manera oportuna y en el grado de detalle que se requiere.

2. *Con los resultados obtenidos por la alianza estratégica del Ministerio de Economía, se diseña el Sistema de Sostenibilidad de Endeudamiento Seccional para el Ecuador (metodología y herramienta informática).*

Uno de los principales logros del proceso ha sido el diseño de la metodología del sistema de control de endeudamiento seccional. Esto nos lleva a la conclusión de que la hipótesis ha sido demostrada parcialmente, pues todavía no se cuenta con el desarrollo informático del sistema, dados los retrasos en la ejecución del proyecto ocasionados por la resistencia del Banco del Estado a participar en el proceso.

No obstante, el camino está trazado y la herramienta informática está en construcción.

3. *El diseño de los procesos institucionales a ser implementados en el Ministerio de Economía y Finanzas, responden a las necesidades institucionales y contribuyen a que la implementación, utilización y mantenimiento del sistema sean sostenibles en el tiempo.*

La comprobación de esta hipótesis tiene relación directa con los resultados obtenidos en la segunda hipótesis. Pues los procesos institucionales dependen del diseño del sistema y también de los acuerdos llegados con otras instituciones sobre los canales de información para que ésta sea sostenible y permanente.

Las hipótesis planteadas para el mediano plazo, podrán ser demostradas una vez que el sistema esté en pleno funcionamiento y haya causado los efectos esperados.

5.2 LAS LECCIONES APRENDIDAS³⁵

5.2.1 Actores

1. *No intentar cambiarlo todo de una vez.* El aprendizaje es que la euforia de cambiarlo todo de una vez, lleva al diseño de un proyecto de cambio demasiado ambicioso, que implica cambios internos y externos complejos. No todos los actores están interesados en grandes cambios, por tanto se crea resistencia.

Llevar a cabo el cambio en forma gradual es un buen camino, proyectos de cambio más pequeños y con resultados de impacto, permiten ajustar y fortalecer cada etapa del cambio, lo que contribuye al final a que se concreten los cambios integrales.

2. *No empezar directamente con la fase del cambio.* Esta lección aprendida nos enseña que se requiere de una fase exploratoria previa y de

³⁵ Conceptos tomados de Artur Zimmerman, Gestión del Cambio Organizacional

información detallada de lo que quiere lograrse. Este tanteo inicial debería aplicarse con cada uno de los actores antes de invitarlos a participar en el proceso, con el objeto de minimizar la resistencia.

3. *No pasar por alto la resistencia.* Esta se constituyó en una de las lecciones aprendidas más importantes, como se explicó anteriormente, se advirtió una posible resistencia por parte de un actor, pero se cayó en la tentación de imponer el cambio y no se abordó a tiempo dicha resistencia.

En este contexto, resulta crucial que el abordaje del conflicto sea oportuno, en el momento preciso que se detecte. No esperar la reacción del otro, sino más bien de una manera proactiva abordar el conflicto, esto hará que los procesos sean menos costosos y más efectivos.

5.2.2 Alianzas Estratégicas

1. *Las alianzas estratégicas contribuyen a la sostenibilidad de los procesos.* Cuando un proyecto de cambio depende en gran medida del aporte de otras instituciones, las alianzas estratégicas acompañadas de mecanismos institucionales para hacerlas eficientes y efectivas, se constituyen en un elemento clave en el proceso. Los beneficios se ven reflejados en la creación e implementación de procesos institucionales que no serán fáciles de cambiar, ante cualquier imprevisto, estableciendo así bases sólidas para la sostenibilidad del proceso.

5.2.3 El equipo de trabajo

1. *Aplicar las lecciones aprendidas en trabajos anteriores.* Como se ha comentado a lo largo del presente trabajo, anteriormente se tuvo una experiencia de cambio similar en el Ministerio de Economía. Esta experiencia nos dejó lecciones aprendidas que marcaron el desarrollo del actual proceso de cambio. El haber considerado estas lecciones e identificar el momento preciso para implementarlas nos llevó a buenos resultados, pues se evitó cometer errores que antes habían sido muy costosos.
2. *El proceso de cambio debe buscar la participación de un número óptimo de personas y grupos de interés.* La estrategia utilizada para seleccionar al equipo de trabajo nos enseñó que este era el camino adecuado para conformar un equipo emprendedor, motivado y comprometido con el trabajo. Incluir personas con distintos intereses fue una fortaleza que el grupo supo aprovechar, todos aprendimos de los conocimientos, aptitudes, percepciones e intereses diversos de cada miembro del equipo.
3. *La relación del proyecto de cambio con otros que se están desarrollando al interior de la organización, o con potenciales que se crearen como consecuencia del cambio, es sin duda un factor de éxito!.* El éxito obtenido en la selección y manejo del equipo de trabajo tiene un trasfondo claro, haber logrado identificar la relación existente entre el proyecto de cambio a ejecutarse, con otros proyectos que se estaban desarrollando en cada dependencia de la organización y más aún, en posibles cambios que se

generarían a consecuencia del proyecto de cambio. La claridad de esta relación permitió la selección adecuada del equipo de trabajo.

4. *El grado y la amplitud de la participación del equipo de trabajo deben tomar en cuenta la cultura organizacional.* Pensar en ejecutar una forma de participación alejada de la cultura organizacional genera inconvenientes a los miembros del equipo, pues este es heterogéneo y está compuesto de personas que tienen poder y que no lo tienen, así como diferentes intereses y posiciones.

Por tanto, el proceso de toma de decisiones debe considerar estos elementos y no presionar a los miembros del equipo para que se pronuncien, sino darles la libertad de hacerlo de acuerdo a las condiciones en las que se desenvuelven.

5. *Las normas internas, así como la planificación del trabajo que debe realizar el equipo de tarea, deben ser consensuados por el equipo.* Lograr un consenso de este tipo no es una tarea compleja y tiene mucho impacto en los resultados del equipo. El que cada miembro del equipo este de acuerdo en la forma como se manejará este, implica el primer paso para lograr un compromiso de parte de los actores, además genera confianza porque sus necesidades son escuchadas y comprendidas al momento de definir las reglas internas
6. *La composición, la formación y el manejo de grupos de trabajo representan una tarea clave en la gestión del cambio organizacional.* En el desarrollo del proceso de cambio se apostó al equipo de trabajo como factor clave del proceso, la estrategia seguida para conformar el equipo y el manejo de éste, nos enseñó que este proceso es fundamental para lograr el cambio organizacional, pues los miembros del equipo se constituyeron en agentes de cambio dentro de sus propias dependencias.
7. *Los cambios de actitud se dan cuando existe un clima de confianza.* Uno de los retos fue lograr el cambio de actitudes de los miembros del equipo, en pro del apoyo del cambio. En este sentido, la información detallada sobre los objetivos y planes, reglas internas, fueron aspectos que propiciaron la confianza y prepararon el camino para el cambio de actitudes.
8. *No hay cambio organizacional a fondo sin participación.* Esta lección aprendida resume en pocas palabras la importancia que tiene la participación para lograr cambios. Es un aprendizaje que quedó arraigado en el equipo de trabajo. Cuando se le pregunto al equipo de trabajo, cuál es la lección aprendida del proceso, hubo consenso en decir, que sin su participación el cambio no se habría dado de la forma como se lo hizo y esto ocasionaría la insostenibilidad del proceso, como ya ha ocurrido anteriormente en el Ministerio de Economía.

5.2.4 El proceso

1. *Una organización aprende cuando el proceso de aprendizaje logra transformar las estructuras y procesos de la organización.* Esta es una de las lecciones aprendidas más enriquecedoras, pues si no se logra transformar las estructuras internas y los procesos en la organización, nada se habría logrado en la práctica.

“Tenemos las herramientas, tenemos la metodología y ahora es necesario implementarla, adaptando los procesos organizaciones para que el cambio sea una realidad y sea sostenible”, esta fue la conclusión a la que llegó el equipo de trabajo luego de hacer una evaluación de la ejecución del proyecto de cambio. Si no se logran estos objetivos, el cambio será un documento más en las estanterías del Ministerio de Economía.

2. *La fuerza del empuje viene del personal, no existirán cambios si los miembros de la institución no los promueven.* Este proceso de adquirir nuevos conocimientos, fortalecer valores y actitudes personales, incentiva a los miembros de una institución a promover los cambios. Cuando estos son impuestos por agentes externos, causa resistencia y aunque estuvieran de acuerdo con el cambio, la expresión de “porque no nos tomaron en cuenta” será el detonante para la generación de conflictos.
3. *La velocidad y el impacto del aprendizaje organizacional dependen del aprendizaje individual de quienes fomentan el cambio.* En el desarrollo del proyecto de cambio, se puso especial énfasis en el aprendizaje individual de cada miembro del equipo de trabajo, con el objeto de que este aprendizaje individual se convierta en un aprendizaje institucional.

La velocidad y el impacto del aprendizaje organizacional son aspectos que dependen de la dinámica de las instituciones y no hay una receta para cuantificar esto. No obstante, a medida que el aprendizaje individual crece, esto debería verse reflejado proporcionalmente en el aprendizaje organizacional.

El monitoreo de ésta medida permitirá hacer correcciones a tiempo para lograr una relación consistente entre la velocidad y el impacto del aprendizaje individual con el aprendizaje organizacional.

5.2.5 Resultados Esperados y las hipótesis

1. *Los procesos de cambio no se dejan estimar, predecir o planificar completamente.* Aún cuando se ha realizado una planificación muy detallada de las actividades a realizarse, de los tiempos y personal requerido, casi siempre existirán imprevistos, pues las instituciones no son elementos estáticos, están compuestas por personas y por tanto la probabilidad de cambios sin previo aviso, es siempre factible.

De ahí, que hay que tener especial cuidado a la hora de juzgar si los resultados esperados de un proyecto de cambio reflejan el éxito o el fracaso del mismo.

2. *Pequeños pero sucesivos logros dentro de un contexto integral, llevarán al logro de los resultados esperados.* La pregunta que surge para determinar el grado de éxito o fracaso de un proyecto de cambio es: ¿Si durante el proceso se obtuvieron pequeños logros que han abierto el camino para un cambio integral, aún cuando los resultados no fueron los esperados en un período de tiempo determinado, se podría considerar que ha fracasado el proyecto? .

La experiencia muestra que NO, no se ha fracasado en el proyecto de cambio, la estrategia debe ser ampliar el período de tiempo para lograr los resultados, ya que se han generado las condiciones y el camino está abierto gracias a esos pequeños logros obtenidos, que se han dado dentro de un contexto integral.

3. *No existe una única solución correcta para una organización.* A veces se obtienen resultados que no se esperaban, sin embargo, éstos contribuyen a lograr los objetivos del proyecto de cambio. Entonces hay que ser flexible para aceptar que las soluciones y que los resultados esperados no necesariamente son una camisa de fuerza, sino más bien una referencia de por donde caminar para lograr los objetivos del proyecto de cambio y que hay diferentes caminos para lograr tales fines.

5.2.6 Factores de éxito

1. *La innovación, la adaptación a las actuales tendencias y las nuevas formas de trabajo en equipo son herramientas que están presentes en los factores de éxito.* Fomentar la iniciativa de las personas, motivarlas, crear un ambiente de confianza, considerar con seriedad las “ideas no ortodoxas”, realizar una adecuada planificación y un efectivo seguimiento del proceso, son aspectos que generan bases sólidas para generar factores de éxito.
2. *El rol del agente de cambio, es un factor clave de éxito.* Esta lección aprendida es el resultado de una serie de experiencias que marcaron el proceso.

Si no existe un agente de cambio convencido, comprometido y decidido a llevar a cabo el cambio, será muy difícil transmitir a otras personas la importancia del cambio y por ende motivarlas. Llevar adelante un proyecto de cambio sin contar con un agente de cambio con estas características, con certeza nos conduce a procesos más costosos en términos de tiempo, oportunidad para realizar acciones y también de recursos utilizados.

5.2.7 Obstáculos

- 1 *No hay cambio a fondo sin resistencia.* Es necesario interiorizar y comprender que la resistencia es un “fenómeno natural ligado a todo

proceso de cambio”³⁶. Utilizar estrategias para minimizarlo es un buen camino, no obstante la resistencia siempre estará ahí, en menor o mayor grado y es normal que así sea. Por tanto, resulta crucial abordar la resistencia en el momento oportuno, con herramientas y técnicas idóneas.

- 2 *Existen diversas formas de expresar la resistencia.* Muchas veces la resistencia no se manifiesta de forma clara, sin embargo hay ciertas características que las definen (aunque estas no sean explícitas). En este sentido, dejarnos llevar por las percepciones y tomar acciones puede evitar a que se desaten conflictos mayores.

Esto fue lo que ocurrió en la ejecución del proyecto de cambio, había la sensación de un posible conflicto, pero como éste no fue explícito no se tomaron cartas en el asunto y esto impactó en los resultados del proceso.

- 3 *Aprender de la resistencia.* Es fundamental aprender a vivir con un elemento que siempre estará presente en los cambios, como se señaló anteriormente.

Este aprender a vivir implica tener la habilidad para comprender la resistencia desde sus orígenes y aprender de ella. Caso contrario, lo que se logrará a través de la aplicación de técnicas y métodos para manejar la resistencia no tendrá el impacto esperado.

- 4 *Convertir la resistencia en diálogo.* Poner en práctica esta lección aprendida no es sencillo. Sin embargo, la experiencia nos mostró que es el mejor camino para llegar a acuerdos. Existen varias técnicas y métodos que nos ayudan a convertir la resistencia en diálogo, es posible que en determinado momento las usemos todas y quizá nos siga pareciendo difícil llegar a dialogar.

Aún en esta situación, es necesario tener presente esta lección aprendida y seguir buscando el camino, porque si no se convierte la resistencia en un diálogo cordial y fluido, con información transparente, los acuerdos a los que se llegue no serán sostenibles

³⁶ Artur Zimmerman. “Gestión de Cambio Organizacional”.

III CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

“Solo dos cosas contribuyen a avanzar: ir más a prisa que los demás y seguir el buen camino”

René Descartes.

CAPITULO 6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 CONCLUSIONES

6.1.1 Impacto del PC en el entorno (resultados)

El impacto del PC en el entorno es de gran trascendencia porque:

- Las alianzas estratégicas con las instituciones claves que participaron en el proceso, dan lugar a que por primera vez en el Ecuador se cuente con toda la información relativa al endeudamiento seccional en tiempo real y de manera centralizada en el Ministerio de Economía y Finanzas, lo que permitirá y facilitará el diseño de políticas públicas nacionales y locales.
- El Sistema de Control del Endeudamiento Seccional es una herramienta que le permite al Ministerio de Economía y Finanzas, disponer de criterios técnicos para el análisis y seguimiento de las finanzas públicas subnacionales, elemento fundamental que debe ser evaluado permanentemente en el contexto de la descentralización y la política fiscal, considerando que en un país dolarizado, la política fiscal se constituye en el eje principal de la política económica.
- La metodología del sistema esta diseñada de tal manera, que permite mostrar la capacidad de las entidades o gobiernos subnacionales, para cubrir los pasivos contraídos de acuerdo a las condiciones financieras de los mismos y el impacto del endeudamiento en las cuentas locales y nacionales en el corto y mediano plazo.
- Se dispone de todos los elementos para realizar un análisis completo del estado de las finanzas subnacionales en el Ecuador, sus principales problemas y causas, con el objeto adoptar medidas preventivas y correctivas para minimizar los riesgos tanto de orden macroeconómico como de sostenibilidad de los servicios públicos locales.
- Las ventajas de disponer y transparentar en el ámbito nacional la información de manera integral respecto del análisis de las finanzas subnacionales son:
 - Los resultados financieros permiten determinar si los gobiernos subnacionales presentan una situación solvente, eficiente y sustentable.

- Se pueden evaluar las condiciones actuales y proyectar las tendencias futuras y su impacto en las finanzas locales.
- Se puede analizar el impacto de las políticas relativas a incrementar los ingresos propios (cambios de tarifas, impuestos, tasas y contribuciones).
- Permite a los gobernantes nacionales y locales, contar con una herramienta válida para mejorar el proceso de toma de decisiones y generación de políticas.
- Las administraciones locales con la información arrojada por el sistema están en capacidad de proyectar el impacto del servicio de la deuda sobre sus finanzas, antes de solicitar una operación de crédito. Considerando que los préstamos adquiridos para “proyectos muy rentables” la mayoría de las veces no han cumplido con tal objetivo, generando un efecto negativo en su situación financiera.
- El MEF con la utilización del sistema está en capacidad de predecir los posibles efectos del endeudamiento subnacional sobre las finanzas públicas nacionales y adoptar medidas correctivas. De igual forma, cuenta con los instrumentos necesarios para el diseño de políticas públicas tendientes a:

- Priorizar la inversión pública local

La Ley de Responsabilidad Fiscal establece que “El gobierno central ejecutará mediante convenio las inversiones necesarias, acordes con las prioridades establecidas en los gobiernos seccionales autónomos y/o entidades de desarrollo en sus circunscripciones, **exclusivamente en los casos en que aquellos no sean sujetos de crédito por falta de capacidad de pago o incumplimiento del plan de reducción de deuda**”.

- Otorgamiento de garantías crediticias a gobiernos seccionales.

Para que el gobierno central pueda otorgar garantías crediticias a los gobiernos seccionales es necesario que los créditos contraídos sean **“exclusivamente para financiar obras de infraestructura básica y los organismos del régimen seccional autónomo cuenten con capacidad de pago comprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas”**. (Ley de Responsabilidad Fiscal)

6.1.2 Reflexiones sobre el proceso de aprendizaje

6.1.2.1 El aprendizaje individual

- Al analizar detenidamente las reflexiones y lecciones aprendidas producto del proceso de cambio llevado a cabo, se concluye que es fundamental interiorizar todo el bagaje de conocimientos y experiencia adquirida, pues el

aprendizaje individual es la base de cualquier otro aprendizaje (en un equipo de trabajo o en una organización).

- Para que el aprendizaje individual sea real y permita que más tarde tenga impacto en otros espacios, es necesario que éste sea generador. Es decir, que se logre percibir y ejecutar el cambio de varias maneras y desde diversos ámbitos, no hay un solo camino, es posible resolver problemas, adaptarse a otros entornos, encontrar alternativas de soluciones negociadas, crear nuevos procesos, motivar al equipo de trabajo. En conclusión, hay que aprovechar al máximo el aprendizaje individual adquirido haciendo que éste genere efectos positivos en nuestro entorno.
- El aprendizaje individual debe verse reflejado en un cambio de actitudes, si este cambio no se da, entonces tampoco se habrá dado el aprendizaje individual. Artur Zimmerman en su libro "Gestión del Cambio Organizacional" cita algunas de las actitudes que nos deberían dejar un proceso de aprendizaje individual:
 - Apertura al cambio
 - Visión positiva del futuro
 - Confianza en uno mismo
 - Búsqueda activa de soluciones
 - Capacidad profesional con herramientas adecuadas para aplicarlas.

6.1.2.2 Del aprendizaje individual al aprendizaje organizacional

- El aprendizaje organizacional depende del aprendizaje individual, no se lograrán cambios organizacionales sin personas convencidas y comprometidas para llevarlos a cabo. Por tanto, es necesario evaluar de manera permanente el grado de aprendizaje organizacional a medida que se logra transmitir el aprendizaje individual en el desarrollo el proyecto de cambio.
- El aprendizaje organizacional es importante, es otra de las conclusiones a las que se ha llegado con la experiencia obtenida dado el proceso de cambio. Pues este aprendizaje permite el cambio o la transformación de estructuras, procesos, maneras de gestión, estrategias, políticas, capacidad de adaptarse al entorno.

En este sentido, la aplicación de cada proceso de cambio en una organización, para que sea exitoso, debería contribuir a que la organización logre todas las transformaciones que requiere para que sea competitiva.

- La velocidad y el impacto del aprendizaje organizacional dependen de la estrategia intervencionista en los cambios (de las personas que intervienen directamente en el cambio), y esta a su vez depende de los intereses, posiciones y reacciones de varios actores.

No existe receta alguna que indique cual es la media óptima de la velocidad del aprendizaje organizacional, algunas veces puede ser deseable que los

cambios organizacionales se den a gran velocidad para poder adaptarse al entorno oportunamente, en otras ocasiones quizá un aprendizaje lento en un inicio genere las condiciones necesarias para que en una segunda fase el proceso de aprendizaje sea más rápido.

Lo relevante de este proceso, es tener la habilidad suficiente para identificar cual es el mejor camino para intervenir y definir la velocidad del aprendizaje organizacional, pues este debe ser oportuno y sostenible para que se logre el impacto deseado.

6.1.3 ¿Qué he aprendido ?

6.1.3.1 La Metodología

- **La metodología factor clave de éxito.**- El diseño y la ejecución de un proyecto de cambio, sin considerar la utilización de una metodología o sin concientizar respecto de la importancia de la aplicación de una en particular, conducen a procesos desordenados, costosos en términos de tiempo y de utilización de recursos (pues es una provocación a la resistencia de los actores), además la aplicación de las herramientas e instrumentos seleccionados puede ser inconsistente.

En conclusión, la adecuada selección de la metodología a aplicarse para ejecutar un proyecto de cambio marca la diferencia entre procesos exitosos, eficientes y sostenibles y proyectos costosos sin impactos reales que puedan reflejarse en cambios organizacionales sostenibles.

- **La metodología participativa el mejor camino.**- Esta metodología permite aprovechar los conocimientos técnicos y las experiencias del cada uno de los actores que participan en un proceso de cambio.

De igual manera, con la aplicación de instrumentos y técnicas consistentes con esta metodología, se puede conocer cuales son las percepciones, inquietudes, intereses y posiciones de cada uno de los actores de un proceso, con el objeto de tomar medidas preventivas y correctivas para minimizar la resistencia y lograr los resultados esperados.

- **La metodología participativa la base para la sostenibilidad del proceso.**- Solo la participación activa de los miembros de una institución, puede motivarlos para comprometerse y apropiarse del proceso de cambio y este es un elemento fundamental para lograr la sostenibilidad del cambio.

6.1.3.2 El Proceso

En el capítulo 5 se expusieron las lecciones aprendidas en el desarrollo del proceso de cambio. Por tanto, en esta sección se expondrán a manera de conclusiones las que se consideran las más importantes.

1. *Pequeños pero sucesivos logros dentro de un contexto integral, llevarán al logro de los resultados esperados.* La experiencia mostró que para lograr grandes cambios es necesario hacerlo paso a paso. Lo importante es que se generen las condiciones necesarias o se abra el camino para que los pequeños logros obtenidos, contribuyan a un cambio integral.
2. *No pasar por alto la resistencia.* Abordar el conflicto de manera oportuna y con las técnicas apropiadas, sin duda, se verá reflejado en los resultados del proceso de cambio. Pasarla por alto, con la idea que en el camino se resolverá, profundizará más la resistencia e incluso puede dar lugar al fracaso del proyecto.
3. *Aplicar las lecciones aprendidas en trabajos anteriores.* Esto se desprende del aprendizaje individual. Considerar las lecciones aprendidas e identificar el momento preciso para implementarlas, es la mejor estrategia para evitar cometer errores que la experiencia ha demostrado que han sido muy costosos.
4. *El proceso de cambio debe buscar la participación de un número óptimo de personas y grupos de interés.* Incluir personas con distintos intereses, posiciones, conocimientos y experiencias permite conocer otras formas de ver y resolver los problemas, además aprender de los conocimientos, aptitudes y percepciones de cada miembro del equipo. Esta fortaleza se traducirá en un equipo motivado y decidido a dar sostenibilidad al proceso.
5. *Las normas internas, así como la planificación del trabajo que debe realizar el equipo de tarea, deben ser consensuados por el equipo.* Esta es una excelente estrategia para iniciar una relación de confianza en el equipo y la confianza es el primer paso para un cambio de actitudes. Esta lección aprendida es la base para un manejo exitoso del equipo de trabajo.
6. *No hay cambio organizacional a fondo sin participación.* Solo la participación activa de los miembros de la organización y su aprendizaje individual conducirán a cambios organizacionales sostenibles.
7. *Los procesos de cambio no se dejan estimar, predecir o planificar completamente.* Las personas y las instituciones tienen su propia dinámica y la mejor planificación no puede abarcar esta realidad. Es preciso estar abierto a cambios y ajustes en el camino, sin que esto implique un alejamiento de los objetivos del proyecto.
8. *El rol del agente de cambio, es un factor clave de éxito.* Llevar adelante un proyecto con el liderazgo de un agente de cambio convencido y comprometido con el proceso, es la base del éxito del cambio. El agente de cambio es capaz de motivar a un equipo de trabajo, de convencer a las autoridades para el cambio y de luchar para que éste se dé y sea sostenible.
9. *No hay cambio a fondo sin resistencia.* La resistencia siempre existirá, pues es natural que así sea, todas las personas tenemos diferentes intereses,

reacciones, percepciones e ideas. Por tanto, lo relevante es abordarla oportunamente con herramientas y técnicas idóneas.

10. *Existen diversas formas de expresar la resistencia.* La resistencia puede ser explícita o implícita y hay que tener mucha habilidad para identificar aquella resistencia, que por diversas razones trata de pasar inadvertida, pues más tarde ésta resistencia se profundizará y traerá efectos negativos para los resultados del proceso.

6.2 RECOMENDACIONES

6.2.1 En el diseño del Proyecto de cambio

- En el diseño de un proyecto de cambio se debe cuidar que éste responda o sea parte de un cambio integral, que contribuya a lograr un objetivo superior. El proyecto de cambio debe relacionarse con los existentes en la organización o a su vez generar otros proyectos de cambio para lograr un gran objetivo.
- El cambio se lo hace paso a paso, por tanto en el diseño del proyecto se debe cuidar que éste no sea excesivamente ambicioso, porque la probabilidad de incrementar la resistencia es alta, además requiere de recursos humanos y financieros que siempre serán escasos. Es importante diseñar un proyecto que sea realizable con los recursos que se disponen y que sus resultados tengan impacto en el corto, mediano y largo plazo.
- La planificación del proyecto no debe ser una camisa de fuerza, por lo general existen actores con diversos intereses que marcan la dinámica del cambio. En este sentido, la planificación debe ser flexible y permitir realizar cambios y ajustes en el camino, sin que esto implique un alejamiento de los objetivos del proyecto.

6.2.2 Actores

- Para seleccionar a los actores se debe realizar un análisis profundo de sus intereses y posiciones y como estos elementos se relacionan con el proyecto de cambio. Un aspecto relevante es la identificación de las posibles resistencias que se podrían darse.
- La forma como se invita a los actores seleccionados a participar en el proceso, marca la diferencia entre actores dispuestos a cooperar y actores que presentan resistencia. Por tanto, la invitación a los actores debe transmitir la importancia que éstos tienen para definir conjuntamente el cambio y no simplemente invitarlos a participar en cambio que ya está definido.
- Si se trabaja con actores que representan a otras instituciones, es fundamental considerarlos como aliados o socios estratégicos, formalizar

las alianzas especificando claramente los beneficios institucionales de éstas, motiva a los actores y los compromete en el proceso.

- La definición clara de los roles de los actores es un factor que tiene impactos a lo largo del proceso. Es fundamental que la asignación de roles sea consensuada entre todos los actores, así cada uno se sentirá cómodo con el proceso y dispuesto a participar activamente en el mismo.

6.2.3 El equipo de trabajo

- Para seleccionar a los miembros del equipo de trabajo, es muy importante buscar la participación de un número óptimo de personas, que representen diversos intereses y posiciones respecto del cambio.

Esta estrategia minimizará la resistencia de los miembros del equipo, pues incluir solo a personas que estén en contra del cambio podría dificultar el desarrollo de las actividades del equipo. Por otro lado, si se incluye exclusivamente a personas que estén a favor del cambio, esto sería contraproducente pues se incrementaría la resistencia en el resto de la organización y se perdería la oportunidad de tener otras visiones para enfrentar el cambio.

- El equipo de trabajo debe ser heterogéneo, el considerar a profesionales de varias disciplinas, con diferentes niveles de conocimientos y experiencias, enriquecerá al equipo de trabajo y permitirá formar nuevos agentes de cambio, los que más tarde serán los encargados de dar sostenibilidad al proceso.
- Crear un ambiente de confianza entre los miembros del equipo de trabajo es un reto que debe asumirse, para que las actividades desarrolladas por el equipo produzcan los resultados deseados. Para lo cual, es fundamental que las normas internas que regirán para el grupo, así como la planificación de sus actividades sean consensuadas por todo el equipo de trabajo.

6.2.4 El proceso

- Se deben realizar ajustes en el desarrollo del proceso de cambio, este es un concepto que se lo debe interiorizar y considerarlo como natural en cualquier proceso. Pues el cambio es empujado por personas que tienen diversos intereses, ideas, percepciones y reacciones y esto marca la dinámica del proceso de cambio. No es posible que la planificación abarque todos estos aspectos, lo importante es que las modificaciones realizadas contribuyan al logro de los objetivos deseados.
- Hay que tener especial cuidado para juzgar el éxito o el fracaso de un proyecto de cambio, si se han obtenido logros pequeños pero sucesivos que contribuyen a un cambio integral y dejan abierto el camino para continuar, entonces el proyecto ha sido exitoso, aunque los resultados que se esperaban no se hayan dado completamente.

6.2.5 El agente de cambio

- El agente de cambio para que realmente pueda impulsar un proceso de cambio y logre impactar positivamente en el resto de actores, debe ser un agente convencido, comprometido y decidido a realizar el cambio. Debe concientizar cuando debe ser el protagonista principal y cuando debe alejarse, debe también tener la suficiente habilidad para percibir las posibles resistencias y persuadir para que estas sean abordadas por todo el equipo. El agente de cambio debe ser un líder aunque muchas de las veces no figure como tal.

6.2.6 Resistencia

- La resistencia no se la debe evitar completamente pero sí minimizarla, es necesario enfrentar y abordar la resistencia con herramientas y técnicas apropiadas, pues *no hay cambio a fondo sin resistencia*.
- No hay que esperar que la resistencia sea explícita, pues la experiencia muestra que existen diversas formas de expresar la resistencia. Por tanto, es importante desarrollar habilidades para percibirla en el momento oportuno lo que permitirá prevenir un conflicto mayor.

BIBLIOGRAFÍA

Aghón, Gabriel (2000) "Descentralización Fiscal: Tendencias y Tareas Pendientes" CEPAL/GTZ.

Astorga y Fierro: "Deuda pública consolidada: sostenibilidad e implicaciones macroeconómicas" / 1997

Darche, Benjamín (1999). "El Marco Conceptual de las Finanzas Municipales"

Emanuel, Carlos: "Dollarization in Ecuador: a definite step toward a real economy".Ed. Offset Abad / 2002.

Estándar&Poor's "Calificaciones de Gobiernos Regionales y Locales"

Ferreira, AM. y Valenzuela L.(1993) "Descentralización Fiscal el Caso Colombiano" CEPAL/GTZ.

Frank, Jonás. (2002) "Descentralización en Ecuador". Banco Mundial

Gallardo, Jorge: "Reforma Fiscal: garantía para las nuevas generaciones". Ed. MEF/ 2001

Grundmann Gesa y Stahl Joachim. 2002 "Como la sal en la sopa"

Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (Ecuador) 2002.

Ordeño A. ; Aspeitia F. y Chávez E. "Consideraciones metodológicas para el análisis de la situación financiera municipal". Banobras MÉXICO.

Rojas A. ; Gutiérrez J. y Castro J. (1999) "Las Finanzas Distritales, Situación y Perspectivas.

Rubio, Mauricio (2002) "Conflicto y Finanzas Públicas Municipales en Colombia"

Sandoval Carlos, Gutiérrez Javier, Guzmán Carolina 2000 "Colombia y la deuda pública territorial". Serie de estudios de economía No. 8

Sanguinetti P.; Sanguinetti J. y Tommasi M. (2001) "La Conducta Fiscal de Gobiernos Municipales en Argentina: Los Determinantes Económicos, Institucionales y Políticos".

Sanguinetti P. y Porto A. (1993) "Descentralización Fiscal en América Latina – El Caso Argentino" CEPAL/GTZ.

Spahn, Paul Bernd (1999) "El Gobierno Descentralizado y el Control Macroeconómico"

Ter-Minassian (Ed): "Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF, Washington 1997. pag. 156-172

Zapata, J.; Acosta O y González A. (2001) "¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?. Serie Archivos de Economía 165.

Zimmerman, Artur: (2000) "Gestión de Cambio Organizacional" Caminos y Herramientas.

ANEXOS

- Anexo 1:** Marco Lógico del Proyecto de Cambio y Plan de Acción
- Anexo 2:** Proyecto de Cambio firmado por MEF y GTZ
- Anexo 3:** Oficios de invitación del MEF a las instituciones claves
- Anexo 4:** Oficio Superintendencia de Bancos oficializando la alianza
- Anexo 5:** Ayuda memoria de la reunión con el Banco del Estado, en la que solicita autorización del Gerente General del banco, para participar en el proceso.
- Anexo 6:** Ayuda memoria de la conformación del equipo de trabajo.
- Anexo 7:** Oficios para formalizar la delegación de los miembros del equipo de trabajo.
- Anexo 8:** Ayuda memoria de acuerdos llegados con el equipo de trabajo.
- Anexo 9:** Ayuda memoria de la selección y rol del moderador
- Anexo 10:** Ayuda memoria de asignación de roles en el interior del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Anexo 11:** Acta de sesión de Directorio del Banco del Estado, en la cual se autoriza la firma del convenio interinstitucional.
- Anexo 12:** Convenio Interinstitucional firmado MEF - Banco del Estado
- Anexo 13:** Carta de invitación a exponer la metodología del Sistema de Control del Endeudamiento Subnacional en Argentina.
- Anexo 14:** Documento de metodología del Sistema de Control del Endeudamiento Subnacional.
- Anexo 15:** Oficio de delegación de la GTZ para participar en el proceso de cambio.
- Anexo 16:** Metodología de homologación de las bases de información
- Anexo 17:** Ayuda memoria de los acuerdos con el equipo de trabajo, para el desarrollo de la herramienta informática.
- Anexo 18:** Oficio que demuestra los logros del proceso



ANEXOS

Anexo 1: Marco Lógico del
Proyecto de Cambio y
Plan de Acción.

DISEÑO DEL SUBPROYECTO

SUB PROYECTO: ENDEUDAMIENTO SECCIONAL RESPONSABLE

ESTRATEGIA	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p>OBJETIVO GLOBAL. - El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) cumple con lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF).</p>	<p>Se cumplen los siguientes artículos de la LOREYTF relacionados al endeudamiento público: art: 7, 9, 10, 11, 30,31 y 32</p>	<p>➤ Sanciones impuestas por el MEF y la Banca pública y privada a los gobiernos seccionales que se han excedido de los límites de endeudamiento seccional.</p>	<p>➤ El MEF, la banca pública y privada adoptan las medidas establecidas en la LOREYTF.</p>
<p>OBJETIVO SUPERIOR DEL PROYECTO</p> <p>El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) cumple con lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, principalmente en lo que corresponde al seguimiento y difusión de la deuda pública interna y externa de los gobiernos seccionales autónomos.</p>	<p>➤ Hasta septiembre del 2003 se ha enviado la información de todas las operaciones de endeudamiento público a la banca ecuatoriana.</p>	<p>➤ Boletín de Información de endeudamiento seccional enviada por el MEF a la banca pública y privada.</p>	<p>➤ Existe voluntad política en el MEF y Banco del Estado.</p>

ESTRATEGIA	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p>RESULTADOS:</p> <p>1. Los gobiernos seccionales han registrado en el MEF todas las operaciones de crédito público vigentes.</p> <p>2. El MEF ha construido la base de datos de la información seccional y diseñado la metodología de control de endeudamiento seccional.</p> <p>3. El MEF ha diseñado el instrumento informático para realizar el seguimiento y control del endeudamiento público seccional.</p> <p>4. El MEF publica y envía la información sobre la deuda pública seccional a la banca pública y privada y cumple con lo establecido en la LOREYTF.</p>	<p>1.1 Hasta septiembre del 2003, el 80% de los gobiernos seccionales ha registrado el endeudamiento en el MEF.</p> <p>2.1 En mayo del 2003 el MEF cuenta con una base de datos actualizada y de alimentación sistemática de la información seccional</p> <p>2.2 En mayo del 2003 el MEF aprueba la metodología del sistema de control de endeudamiento seccional.</p> <p>3.1 En junio del 2003 el MEF presenta el sistema de endeudamiento seccional a los gobiernos seccionales y otros actores relevantes.</p> <p>4.1 Hasta septiembre del 2003 el MEF ha enviado el primer boletín de endeudamiento seccional a la banca pública y privada.</p>	<p>➤ Sistema de registro de endeudamiento seccional en el MEF</p> <p>➤ Base de datos actualizada</p> <p>➤ Aprobación oficial del sistema de control de endeudamiento seccional.</p> <p>➤ Taller de presentación del sistema a los Alcaldes y Consejos Provinciales del país.</p> <p>➤ Registros de la banca pública y privada de haber recibido el boletín de información seccional.</p> <p>➤ Publicación en la página Web del MEF.</p>	<p>➤ El MEF solicita el registro y aplica sanciones a los gobiernos seccionales que no registran la información de endeudamiento en el MEF.</p> <p>➤ Apoyo del Subsecretario de Presupuestos, Crédito Público y Contabilidad Gubernamental y otras instituciones (BEDE y BCE).</p> <p>➤ Apoyo de las autoridades del MEF para la presentación y aprobación del sistema.</p> <p>➤ MEF autoriza el envío de la información.</p>

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

SUB PROYECTO: ENDEUDAMIENTO SECCIONAL RESPONSABLE

RESULTADO	ACTIVIDADES	PLAZOS		RESPONSABLE
		INICIO	FIN	
<p><u>Resultado 1.</u></p> <p>Los gobiernos seccionales han registrado en el MEF todas las operaciones de crédito público vigentes.</p>	<p>1.1 Solicitar a los gobiernos seccionales registrar la deuda pública en esa cartera de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 11 y 31 de la LOREYTF.</p>	07/04/2003	11/04/2003	Diego Mancheno (MEF) Anabel Salazar Verónica Gallardo (GTZ)
<p><u>Resultado 2.</u></p> <p>El MEF ha construido la base de datos de la información seccional y diseñado la metodología de control de endeudamiento seccional.</p>	<p>2.1 Levantamiento de la información relevante, para lo cual se debe coordinar con la Subsecretaría de Crédito Público y de Contabilidad Gubernamental</p> <p>2.2 Diseñar mecanismo de alimentación de la base de datos en forma sistemática.</p> <p>2.3 Construir la base de datos que se alimentará de la información enviada por los gobiernos seccionales y de la ya existente en el MEF y otros actores relevantes como el BEDE.</p> <p>2.4 Diseñar la metodología del control de endeudamiento seccional de acuerdo a los indicadores de la LOREYTF</p>	07/04/2003 14/04/2003 28/04/2003 14/04/2003	11/04/2003 25/04/2003 09/05/2003 09/05/2003	Verónica Gallardo (GTZ) Anabel Salazar (MEF) Nicolai Castellanos Verónica Gallardo (GTZ) Anabel Salazar (MEF) Nicolai Castellanos Verónica Gallardo (GTZ) Anabel Salazar (MEF) Nicolai Castellanos Equipo de Trabajo

RESULTADO	ACTIVIDADES	PLAZOS		RESPONSABLE
		INICIO	FIN	
<p>Resultado 3.</p> <p>El MEF ha diseñado el instrumento informático para realizar el seguimiento y control del endeudamiento público seccional.</p>	3.1 Diseñar el sistema (módulo informático sencillo) de seguimiento y difusión del endeudamiento seccional	12/05/2003	13/06/2003	Verónica Gallardo (GTZ) Anabel Salazar (MEF) Nicolai Castellanos
	3.2 Presentar a las autoridades del MEF la propuesta del sistema para su autorización	16/06/2003	20/06/2003	Diego Mancheno Anabel Salazar
	3.3 Presentar a otros actores relevantes BEDE, AME, CONCOPE para retroalimentación	23/06/2003	27/06/2003	Diego Mancheno Anabel Salazar
	3.4 Depurar el sistema con las observaciones de los actores.	30/06/2003	11/07/2003	Verónica Gallardo (GTZ) Anabel Salazar (MEF) Nicolai Castellanos
<p>Resultado 4.</p> <p>El MEF publica y envía la información sobre la deuda pública seccional a la banca pública y privada y cumple con lo establecido en la LORETF.</p>	4.1 Implementar y capacitar en la Coordinación de Gobiernos Seccionales el sistema de seguimiento y difusión (creación del proceso dentro del Viceministerio de Economía)	14/07/2003	15/08/2003	Verónica Gallardo (GTZ) Nicolai Castellanos (GTZ) Anabel Salazar (MEF)
	4.2 Realizar un taller de presentación del sistema a los actores relevantes (Alcaldes y Prefectos)	18/08/2003	27/08/2003	Diego Mancheno (MEF) Anabel Salazar (ME) Verónica Gallardo (GTZ)
	4.3 Enviar la información del endeudamiento seccional a la banca pública y privada.	25/08/2003	30/08/2003	Diego Mancheno (MEF) Anabel Salazar (MEF)
	4.4 Publicar en la página Web u otros medios la información relacionada al sistema de gobiernos seccionales.	30/08/2003	12/09/2003	Diego Mancheno (MEF) Anabel Salazar (MEF) Nicolai Castellanos (GTZ)
		15/09/2003	19/09/2003	Diego Mancheno Anabel Salazar

**Anexo 2: Proyecto de Cambio
firmado por MEF y GTZ**



REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE
ECONOMIA Y FINANZAS

Oficio No. 114 - SPE-DM-2003 **1017**

Quito, **14 MAR 2003**

Doctor
Janos J. Zimmermann
Asesor Principal
PROGRAMA MDFM-GTZ
Presente

De mi consideración:

En respuesta a su oficio No. MDFM-GTZ/101/03 del 13 de marzo de 2003, y a la reunión mantenida con funcionarios de la Subsecretaría de Política Económica y técnicos de la GTZ, se han definido los siguientes subproyectos para iniciar la asistencia técnica:

1. Generación de estadísticas seccionales en el marco del proceso de descentralización y transparencia fiscal.
 - Transparencia de la información fiscal territorializada
 - Lecciones sobre finanzas públicas
2. Diseño de una política de descentralización fiscal en el ejercicio presupuestario y de tesorería para las entidades de régimen seccional.
 - Criterios para la transparencia y equidad en la asignación fiscal
 - Políticas y lineamientos de descentralización fiscal.
 - Endeudamiento seccional responsable
3. Generación de información fiscal en tiempo real para la consolidación de las cifras fiscales.
 - Sistematización de la base fiscal

El equipo de contraparte de esta Cartera de Estado, estará liderado por la Econ. Anabel Salazar, especialista en finanzas públicas y descentralización.

Atentamente,

Econ. Diego Mancheno
SUBSECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA



Subproyecto: Endeudamiento Seccional Responsable

1. Antecedentes

El 4 de junio del 2002, mediante Registro Oficial No. 589 se expidió la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF), que tiene por objeto establecer reglas de finanzas públicas y transparencia fiscal tendientes a lograr una gestión fiscal eficiente y un efectivo control ciudadano.

Esta ley en su art. 7 establece límites al stock y al flujo de la deuda de los gobiernos seccionales autónomos, así como también prevé la elaboración de planes de reducción de deuda para aquellos gobiernos seccionales que se han excedido de los límites de endeudamiento establecidos en la ley.

El art. 30 en el inciso 4 manifiesta lo siguiente "El Ministerio de Economía y Finanzas informará al sistema financiero sobre las entidades que han incumplido las condiciones señaladas en la presente ley y cuando hayan superado tal condición (*límites de la deuda*). La información deberá ser trimestral y cuando ocurrieren tales eventos".

2. Problema Central

El Ministerio de Economía y Finanzas no dispone de las herramientas ni personal calificado para realizar un adecuado seguimiento a la deuda pública de los gobiernos seccionales, lo que limita la capacidad de informar de manera oportuna y efectiva a la banca pública y privada sobre las condiciones y límites de éste endeudamiento. Situación que obstaculiza el cumplimiento de la LOREYTF por parte del MEF.

3. Causas del Problema

- Antes de la emisión de la LOREYTF los gobiernos seccionales no tenían la obligación de registrar todas las operaciones de endeudamiento en el Ministerio de Economía y Finanzas (sólo se registraban las del endeudamiento externo), por lo que en el MEF no se dispone de la información completa del endeudamiento seccional.
- No existe ningún control por parte del gobierno central ni de los mismos gobiernos seccionales, respecto del endeudamiento público seccional, principalmente en lo que se refiere a la deuda interna.
- Existe una cultura de subrogación de la deuda de los gobiernos seccionales por parte del gobierno central.



- No se han tomado las medidas necesarias en el Ministerio de Economía y Finanzas para hacer factible la aplicación de la LOREYTF, principalmente en el seguimiento y difusión de la deuda pública interna y externa que mantienen los gobiernos seccionales.

4. Objetivos

4.1 Objetivo Superior

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) cumple con lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, principalmente en lo que corresponde al seguimiento y difusión de la deuda pública interna y externa de los gobiernos seccionales autónomos.

4.2 Objetivos Específicos

1. Asegurar que los gobiernos seccionales registren en tiempo real las operaciones de endeudamiento público en el MEF para el control y seguimiento.
2. Disponer de una herramienta metodológica e informática que le permita al MEF realizar un adecuado seguimiento al endeudamiento público seccional, con el objeto de cumplir con los límites de la deuda pública total y las condiciones impuestas en la LOREYTF.
3. Institucionalizar en el MEF el proceso de control y seguimiento del endeudamiento seccional, para lo cual se implementará en la Coordinación de Gobiernos Seccionales el sistema de control de endeudamiento y se capacitará a los funcionarios.

5. Productos y resultados esperados

1. Los gobiernos seccionales han registrado en el MEF todas las operaciones de crédito público vigentes.
2. El MEF ha construido la base de datos de la información seccional y diseñado la metodología de control de endeudamiento seccional.
3. El MEF ha diseñado el instrumento informático para realizar el seguimiento y control del endeudamiento público seccional.
4. El MEF publica y envía la información sobre la deuda pública seccional a la banca pública y privada y cumple con lo establecido en la LOREYTF.



6. Indicadores de Impacto

1. Hasta junio del 2003 se ha diseñado el sistema de control de endeudamiento seccional para el MEF.
2. Hasta agosto del 2003 se ha institucionalizado el proceso y el sistema de control de endeudamiento en el MEF.
3. Hasta septiembre del 2003 se ha publicado y enviado la información a la banca pública y privada.

7. Ejes Transversales de la Cooperación Alemana

Eje Transversal	Visibilización
Lucha contra la pobreza	Si los gobiernos seccionales mantienen un equilibrio presupuestario y no registran un sobreendeudamiento, podrán destinar mayor cantidad de recursos a los sectores más vulnerables de la población.
Equidad social	Tener disciplina fiscal y controlar el endeudamiento, minimiza los riesgos de una redistribución inequitativa de los recursos públicos.
Buen gobierno	Se transparenta el manejo de la deuda pública seccional. Esta transparencia permite un control de la banca pública y privada para las concesiones de crédito a los gobiernos seccionales.
Sostenibilidad ambiental	Una gestión fiscal eficiente por parte de los gobiernos seccionales, permitirá liberar recursos que podrían destinarse a la protección del medio ambiente.
Desarrollo Participativo	La ciudadanía participa en la definición de sus prioridades y control en la ejecución de proyectos financiados con endeudamiento público.

8. Intervenciones / Estrategias

1. Levantamiento de la información relevante, para lo cual se debe coordinar con las diferentes subsecretarías del MEF, así como también con entidades claves involucradas en el proceso, Banco del Estado (BEDE) y Banco Central del Ecuador (BCE).



3. Solicitar a los gobiernos seccionales que registren las operaciones de endeudamiento público tanto interno como externo de la deuda pública el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 11 de la LOREYTF.
3. Diseñar el sistema de seguimiento y difusión del endeudamiento seccional (normas e instrumento informático), en coordinación con otras entidades públicas claves.
4. Implementar en la Coordinación de Gobiernos Seccionales el sistema de seguimiento y difusión.
5. Difundir y enviar la información de las operaciones de crédito interno y externo de los gobiernos seccionales, para la adecuada toma de decisiones de la banca ecuatoriana.

6. Socios y aliados estratégicos

- Ministerio de Economía y Finanzas
- Banco del Estado
- Banco Central
- Organismos internacionales
- Asociación de Municipalidades del Ecuador
- Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador

7. Cronograma

Id	Nombre de tarea	Comienzo	Fin	abril		mayo		junio		julio		agosto		septiembre	
				15/03	30/03	13/04	27/04	11/05	25/05	08/06	22/06	06/07	20/07	03/08	17/08
1	Los gobiernos seccionales han registrado en el MEF todas las operaciones de crédito público vigentes.	lun 07/04/03	vie 11/04/03		■										
2	El MEF ha construido la base de datos de la información seccional y diseñado la metodología de control de endeudamiento	lun 07/04/03	vie 08/05/03		■	■	■								
3	El MEF ha diseñado el instrumento informático para realizar el seguimiento y control del endeudamiento público seccional	lun 12/05/03	vie 11/07/03				■	■	■	■					
4	El MEF publica y envía la información sobre la deuda pública seccional a la banca pública y privada y cumple con lo establecido en la LOREYTF	lun 14/07/03	vie 19/08/03								■	■	■	■	■

8. Supuestos

- Existe voluntad política en el MEF para realizar un efectivo control y seguimiento del endeudamiento público seccional.
- Se implementa en el MEF el proceso y se le da sostenibilidad a través de la Coordinación de Gobiernos Seccionales.
- Existe apoyo de instituciones públicas claves como el Banco del Estado y el Banco Central para la creación y sostenibilidad de la base de datos.



PROMODE/GTZ/ECUADOR
GESTION FINANCIERA

9. Insumos

PROMODE/GTZ aportará con el siguiente personal consultor:

- 7 m/p, especialista en finanzas públicas
- 4 m/p, especialista informático
- 0.5 m/p especialista en endeudamiento seccinal


El MEF aportará:


- 7 m/p, especialista en finanzas públicas
- 7 m/p, especialista informático con conocimientos de finanzas públicas

NOTA: Esta planificación puede ser modificada en cualquier momento, de conformidad con las partes.

Quito,

04 ABR. 2003


Econ. Diego Manchego
Subsecretario de Política Económica
Ministerio de Economía y Finanzas


Econ. M. Dolores Almeida
Asesor Principal Gestión Financiera
GTZ

**Anexo 3: Oficios de invitación del
MEF a las instituciones
claves**



REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE
ECONOMIA Y FINANZAS

Oficio No 383-SPE- DM -2003 **3131**

Quito, **16 JUL 2003**

Economista
Ricardo V. Borja Jones
GERENTE GENERAL DEL BEDE
Ciudad

De mi consideración:

El Ministerio de Economía y Finanzas con el propósito de cumplir lo que establece la Ley Orgánica de Responsabilidad, Transparencia y Estabilización Fiscal, actualmente está desarrollando la metodología y construyendo el "Sistema de Sostenibilidad de Endeudamiento" y el resumen de ingresos, gastos y financiamiento de los gobiernos seccionales.

Con estos antecedentes y en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Banco del Estado y el Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo a la cláusula segunda, solicito se disponga a quien corresponda la entrega de la información del Sistema de Información Municipal, el Sistema de Control de Endeudamiento y el Sistema Integrado de Crédito.

Atentamente,


Diego Mancheno
SUBSECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA





REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE
ECONOMIA Y FINANZAS

Oficio No. 248-SPE-DM-2003 2135

Quito, 20 MAY 2003

Ingeniero
Alejandro Maldonado Garcia
SUPERINTENDENTE DE BANCOS Y SEGUROS
Presente

De mi consideración:

El Ministerio de Economía y Finanzas con el propósito de cumplir lo que establece la Ley Orgánica de Responsabilidad, Transparencia y Estabilización Fiscal en sus artículos 5, 7 y 30 actualmente está desarrollando la metodología y los sistemas de información para construir y publicar la información según lo establece la Ley.

Con el objeto de construir los planes de reducción de deuda pública y los indicadores del endeudamiento para las entidades del régimen seccional autónomo, solicitamos disponer a quien corresponda se facilite información de los pasivos de las instituciones del sector público con la banca en lo referente al endeudamiento por sujeto, según formato adjunto.

Atentamente,

Diego Mancheno
SUBSECRETARIO DE POLÍTICA ECONOMICA



ASC
19/05/03

**Anexo 4: Oficio Superintendencia
de Bancos oficializando la
alianza**



REPÚBLICA DEL ECUADOR
SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y SEGUROS

24 JUN. 2003
14:28 24/06/03

Oficio No. DNEE-DGI-2003-195

Quito, 23 de junio de 2003

Señor
Diego Mancheno
SUBSECRETARIO DE POLÍTICA ECONOMICA
MINISTERIO DE ECONOMÍA FINANZAS
Ciudad

Señor Subsecretario:

En relación a su Oficio No. 248-SPE-DM-2003-2135 de 20 de mayo de 2003 recibido en la Dirección de Gestión de Información el 2 de junio de 2003, a través del que solicita la información de los pasivos de las instituciones del sector público con la banca, señalo lo siguiente:

Una vez que se ha obtenido el pronunciamiento jurídico favorable para que el Ministerio de Finanzas obtenga los datos de las operaciones activas y contingentes de las entidades públicas, se ha procedido a requerir de la Gerencia de Tecnología la elaboración del programa correspondiente para obtener en forma mensual la información requerida.

De acuerdo a lo programado esta información será entregada al Ministerio a partir del 30 de junio de este año, fecha en la que el reporte incluirá datos desde diciembre de 2002 hasta abril de 2003 y se entregará a través de un CD que deberá ser retirado por un funcionario delegado por usted con la debida identificación y carta de delegación.

Para los meses posteriores y con la finalidad de mantener un sistema más ágil de entrega de la información, se ha solicitado a la Gerencia de Tecnología la creación de un buzón electrónico a nombre del Ministerio en donde se depositará el reporte y podrá ser captado por ustedes a través de un password asignado por este organismo de control que se comunicará oportunamente a usted.

Atentamente,

Lcdo. Antonio Donoso
DIRECTOR DE GESTIÓN DE INFORMACION

RECEPCION DE DOCUMENTOS
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
SUBSECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA
RECIBIDO POR: _____

FECHA: 25 JUN. 2003

HORA: 11:14

**Anexo 5: Ayuda memoria de la
reunión con el Banco del
Estado.**

**AYUDA MEMORIA
REUNION 23 DE ABRIL DEL 2003
BANCO DEL ESTADO**

I Objetivos de la reunión

1. ¿Qué sistemas de información disponen?
2. ¿De qué tipo de información disponen en cuanto a contenido, oportunidad y periodicidad?
3. Definición de la coordinación y cooperación para realizar un trabajo conjunto con el objeto de aportar a la realización de los subproyectos:
 - Endeudamiento seccional
 - Base Fiscal (énfasis gobiernos seccionales)
 - Políticas y lineamientos de descentralización fiscal, enfocados en preparar al MEF para el proceso.

II Logros alcanzados

1. Sistemas de información existentes
 - SIM (Sistema de Información Municipal)
 - SIC (Sistema Integrado de Crédito)
 - SICED (Sistema de Control de Endeudamiento)
2. ¿De qué tipo de información disponen en cuanto a contenido, oportunidad y periodicidad?
 - La información del SIM se alimenta de las cédulas presupuestarias de las entidades seccionales y otras que son sujetas de crédito del Banco. La información tiene un desfase de un año en el procesamiento de la información y una cobertura de más del 90%.
 - La información del SIC se refiere a cartera vigente y vencida del Banco, así como el servicio de la deuda (amortizaciones e intereses).
 - El SICED contiene *rankings* de los gobiernos seccionales para su acceso al crédito.
3. Definición de la coordinación y cooperación para realizar un trabajo conjunto con el objeto de aportar a la realización de los subproyectos del MEF:
 - Suscribir un convenio de cooperación interinstitucional entre el Banco y el MEF con el objeto de compartir las bases de datos de estas instituciones para el logro de objetivos comunes.
 -
 - Del análisis realizado, se deduce que la base de información requerida del BEDE es el SIC, los requerimientos específicos y el mecanismo de transferencia de los datos se establecerán en conjunto.

Anexo 6: Ayuda memoria de la conformación del equipo de trabajo.

AYUDA MEMORIA REUNION DEL 8 DE ABRIL DEL 2003

I **Objetivos de la reunión**

1. Informar a todas las Subsecretarías del MEF sobre el trabajo a realizarse, con la asistencia técnica del GTZ, en los siguientes ámbitos:
 - Endeudamiento Seccional
 - Base Fiscal (énfasis gobiernos seccionales)
 - Políticas y lineamientos de descentralización fiscal, enfocados en preparar al MEF para el proceso.
 - Lecciones sobre finanzas públicas (herramienta para el control social)
2. Conformar el equipo de trabajo para el desarrollo de los temas antes mencionados.
3. Definir la metodología del trabajo.

II **Logros alcanzados**

1. La Subsecretaría de Política Económica, presentó en grandes líneas el contenido de cada uno de los temas de trabajo antes mencionados. Precizando que el objetivo es dar respuesta a las demandas realizadas al MEF tanto internas como externas, así como también al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Se planteó, además, que el SIGEF constituye el sistema básico de información y que a través de este se desarrollarán nuevas salidas o interfaces si es necesario para que satisfaga los requerimientos de los usuarios.

2. Se conformó el equipo de trabajo de la siguiente manera:

Anabel Salazar	Política Económica
Oswaldo Sáenz	Política Económica
Marcelo Salcedo	Presupuestos
Diego Gallegos	Presupuestos
Carlos Cadena	Contabilidad Gubernamental
Fabiola Vallejo	Contabilidad Gubernamental
Vinicio Badillo	Crédito Público
Luis Castillo	Crédito Público
Bélgica Guerrero	Tesorería
Sandra Jaramillo	Tesorería
Diego Martínez	Inversión Pública
Roberto Albuja	Inversión Pública
Edison Proaño	SIGEF
Verónica Gallardo	GTZ
Daniel Córdoba	GTZ

3. Se acordó trabajar cada martes a las 9:30 de la mañana, sin previa convocatoria, para ir desarrollando el trabajo en forma participativa con

todas las Subsecretarías del MEF y el proyecto SIGEF. Las reuniones se realizarán en la Subsecretaría de Política Económica.

III Siguintes pasos

1. Formalizar el equipo de trabajo, a través de los oficios respectivos.
2. Se acordó realizar una reunión previa el viernes 11/04/2003 a las 9:30 de la mañana, con el siguiente objeto:
 - Profundizar en el contenido de los temas a trabajar
 - Identificar los requerimientos de información, así como también la normativa legal.
 - Definir metodología de trabajo en cada tema
 - Establecer tareas y responsabilidades para la siguiente reunión.



Vicente Páez
SUBSECRETARIO GENERAL
DE COORDINACIÓN



Diego Mancheno
SUBSECRETARIO DE POLÍTICA
ECONÓMICA



Fabián Carrillo
SUBSECRETARIO DE TESORERÍA

Agenda – Reunión 8 de abril de 2003

Ministerio de Economía y Finanzas - Subsecretaría de Política Económica

Objetivos	Resultados	Equipo de trabajo	Indicadores
1. Endeudamiento seccional responsable: aplicar la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal en lo que corresponde al seguimiento y difusión de la deuda pública de los gobiernos seccionales.	a) Construir base de datos de los gobiernos seccionales. b) Diseñar metodología para control, seguimiento y difusión del endeudamiento público seccional. c) Informar a banca pública y privada en cumplimiento de la Ley.	<ul style="list-style-type: none"> • Contabilidad Gubernamental • Crédito Público • Presupuesto • Inversión Pública • Política Económica. • Tesorería • Coordinación Tecnología 	En mayo de 2003 se cuenta con la base de datos actualizada y la metodología para el sistema de control de endeudamiento seccional. En septiembre se publica información.
2. Deuda Fiscal con énfasis en los gobiernos seccionales: fortalecer la elaboración y seguimiento de la información fiscal con especial énfasis en gobiernos seccionales a través de la base fiscal.	a) Metodología de la base fiscal seccional. b) Asegurar la provisión de información permanente para alimentar la base fiscal: <ul style="list-style-type: none"> • Ingresos • Gastos • Deuda pública • Inversiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Contabilidad Gubernamental • Crédito Público • Presupuesto • Inversión Pública • Política Económica. • Tesorería • Coordinación Tecnología 	A junio 2003 se ha sistematizado la metodología de la base fiscal y diseñado pantallas de captura de la información.
3. Políticas y lineamientos de la descentralización fiscal del MEF: diseñar las políticas y lineamientos de la descentralización fiscal en el Ecuador, enfocados en preparar al MEF para enfrentar el proceso de descentralización	a) Diseñar una propuesta de las principales políticas y lineamientos para la descentralización fiscal que incluye gestión de presupuesto, mecanismos de transferencias y endeudamiento. b) Elaborar documento de política de descentralización fiscal.	<ul style="list-style-type: none"> • Contabilidad Gubernamental • Crédito Público • Presupuesto • Inversión Pública • Política Económica. • Tesorería • Coordinación Tecnología 	A junio 2003 se ha diseñado políticas, lineamientos y criterios de descentralización fiscal. En septiembre 2003 se cuenta con un documento de política.
4. Relaciones sobre finanzas públicas: proporcionar una herramienta de seguimiento fiscal que permita a las organizaciones de control social y ciudadanía en general, ejercer su derecho del control social.	a) Difusión de las finanzas públicas a través de publicaciones impresas y en web.	<ul style="list-style-type: none"> • Contabilidad Gubernamental • Crédito Público • Presupuesto • Inversión Pública • Política Económica. • Tesorería • Coordinación Tecnología 	A diciembre de 2003 se publica documentos sobre finanzas públicas.

Metodología:

- Construir la base de datos de los gobiernos seccionales partiendo de la información que tienen el MEF.
- Diseñar metodología y módulos informáticos.
- Implantación en el MEF.
- Difusión y publicación de la información.

AGENDA

Ministerio de Economía y Finanzas Subsecretaría de Política Económica

Puntos a tratar

- Objeto
- Conformar el equipo de trabajo
- Definir metodología de trabajo

Objeto

Informar sobre el desarrollo de procesos en los siguientes ámbitos:

Subproyectos

1. Endeudamiento seccional responsable: aplicar la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal en lo que corresponde al seguimiento y difusión de la deuda pública de los gobiernos seccionales.
 - a. Construir base de datos de los gobiernos seccionales
 - b. Diseñar metodología para control, seguimiento y difusión del endeudamiento público seccional.
 - c. Informar a banca pública y privada en cumplimiento de la Ley.
2. Base Fiscal con énfasis en los gobiernos seccionales: fortalecer la elaboración y seguimiento de la información fiscal con especial énfasis en gobiernos seccionales a través de la base fiscal.
 - a. Metodología de la base fiscal seccional.
 - b. Asegurar la provisión de información permanente para alimentar la base fiscal.
3. Políticas y lineamientos de la descentralización fiscal del MEF: diseñar las políticas y lineamientos de la descentralización fiscal en el Ecuador, enfocados en preparar al MEF para enfrentar el proceso de descentralización.
 - a. Diseñar una propuesta de las principales políticas y lineamientos para la descentralización fiscal.
 - b. Elaborar documento de política de descentralización fiscal.
4. Lecciones sobre finanzas públicas: proporcionar una herramienta de conocimiento fiscal que permita a las organizaciones de control social y ciudadanía en general, ejercer su derecho del control social.
 - a. Difusión de las finanzas públicas a través de publicaciones impresas y en web.

Equipos de trabajo

1. Subsecretarías: Contabilidad Gubernamental, Crédito Público, Presupuesto, Inversión Pública y Política Económica.
2. Subsecretarías: Contabilidad Gubernamental y Política Económica.

3. **Subsecretarías: Contabilidad Gubernamental, Crédito Público, Presupuesto, Tesorería, Inversión Pública y Política Económica.**
4. **Subsecretaría de Política Económica.**
5. **Subsecretaría Administrativa: Coordinación de Tecnología. (Eje transversal)**

***Formalizar los delegados para el equipo de trabajo**

Metodología de trabajo

1. **Construir la base de datos de los gobiernos seccionales partiendo de la información que tienen el MEF.**
2. **Diseñar metodología y módulos informáticos.**
3. **Implantación en el MEF.**
4. **Difusión y publicación de la información.**

	Nombre	Institución/Subsecretaria	Correo electrónico	Firma
1	Sandra Jaramillo	TESORERIA	SJARAMILLO@minfin.ec-gov.net	Sandra J
2	M. Mercedes Almeida	GTZ	mdalmeida@gtzurban.org.ec	M.P.A
3	Verónica Gallardo	GTZ	veronicagallardo@gtzurban.org.ec	
4	David Córdoba II.	GTZ (pasante)	dauidcordoba@hotmail.com	David Córdoba
5	Beyica Guerrero	TESORERIA	bguerrero@minfin.ec-gov.net	Beyica Guerrero
6	Miguel Main	TESORERIA	mmain@minfin.ec-gov.net	Miguel
7	Carlos Cadena	CONTABILIDAD GOBIERNO	ccadena@minfin.ec-gov.net	Carlos
8	Diego Gallegos	PRELUPUESTOS	dgallegos@minfin.ec-gov.net	Diego
9	Marcelo R. Sacedo Rojas	PRELUPUESTOS	msacedo@minfin.ec-gov.net	Marcelo
10	Eduardo Rosero	Presupuestos	erosero@minfin.ec-gov.net	Eduardo
11	Vinicio Badillo	Credito Público	vbadillo@minfin.ec-gov.net	V.B.
12	Luis Castillo	CREDITO PUBLICO		Luis
13	Vivote Paz	COORDINACION GTAL	vipaz@minfin.ec-gov.net	Vivote
14	Wilson Proano	SIGEF	wproano@sigef.gov.ec	Wilson
15	Diego Martínez	INVERSION PUBLICA	dmartinez@minfin.ec-gov.net	Diego
16	Roberto Arbuja	" "	rabuja@minfin.ec-gov.net	Roberto
17				
18				
19				
20				
21				

Anexo 7: Oficios para formalizar la delegación de los miembros del equipo de trabajo.



REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

Oficio Circular No. 147-SPE-DM-2003 029

Quito, - 4 ABR 2003

Economista
Fabián Carrillo
SUBSECRETARIO DE TESORERIA DE LA NACIÓN
Presente

De mi consideración:

Con el objeto de implementar la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y cumplir con los compromisos asumidos por el país con los organismos internacionales, esta Cartera de Estado con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana – GTZ, iniciará el desarrollo de procesos en los siguientes ámbitos: control de endeudamiento seccional, descentralización fiscal y transparencia fiscal.

Para cumplir este propósito, la Subsecretaría de Política Económica liderará el trabajo a realizarse en coordinación con las demás unidades del Ministerio, así como con otras instituciones, para lo cual solicito el apoyo de la Subsecretaría a su cargo, designando un funcionario responsable que conozca todos los procesos y funciones de su unidad para que participe en el equipo de trabajo.

En vista de la importancia y urgencia de implementar procesos relacionados a los temas mencionados, se convoca a una reunión de trabajo el martes 8 de abril del 2003, a las 9:30 horas en la Subsecretaría de Política Económica, fecha en la que el equipo de trabajo deberá estar conformado, y los avances del mismo, deberá informarse periódicamente a esta Subsecretaría.

Atentamente,

Diego Mancheno
SUBSECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA





REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

Oficio Circular No. 147-SPE-DM-2003 029

Quito, - 4 ABR 2003

Economista
Roberto Salazar
SUBSECRETARIO DE INVERSIÓN PÚBLICA
Presente

De mi consideración:

Con el objeto de implementar la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y cumplir con los compromisos asumidos por el país con los organismos internacionales, esta Cartera de Estado con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana – GTZ, iniciará el desarrollo de procesos en los siguientes ámbitos: control de endeudamiento seccional, descentralización fiscal y transparencia fiscal.

Para cumplir este propósito, la Subsecretaría de Política Económica liderará el trabajo a realizarse en coordinación con las demás unidades del Ministerio, así como con otras instituciones, para lo cual solicito el apoyo de la Subsecretaria a su cargo, designando un funcionario responsable que conozca todos los procesos y funciones de su unidad para que participe en el equipo de trabajo.

En vista de la importancia y urgencia de implementar procesos relacionados a los temas mencionados, se convoca a una reunión de trabajo el martes 8 de abril del 2003, a las 9:30 horas en la Subsecretaria de Política Económica, fecha en la que el equipo de trabajo deberá estar conformado, y los avances del mismo, deberá informarse periódicamente a esta Subsecretaria.

Atentamente,


Diego Mancheno
SUBSECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA





REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

Oficio Circular No. 147-SPE-DM-2003 029

Quito,
- 4 ABR 2003

Señor
María de los Ángeles Rodríguez
SUBSECRETARIA DE CRÉDITO PÚBLICO
Presente

De mi consideración:

Con el objeto de implementar la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y cumplir con los compromisos asumidos por el país con los organismos internacionales, esta Cartera de Estado con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana – GTZ, iniciará el desarrollo de procesos en los siguientes ámbitos: control de endeudamiento seccional, descentralización fiscal y transparencia fiscal.

Para cumplir este propósito, la Subsecretaría de Política Económica liderará el trabajo a realizarse en coordinación con las demás unidades del Ministerio, así como con otras instituciones, para lo cual solicito el apoyo de la Subsecretaria a su cargo, designando un funcionario responsable que conozca todos los procesos y funciones de su unidad para que participe en el equipo de trabajo.

En vista de la importancia y urgencia de implementar procesos relacionados a los temas mencionados, se convoca a una reunión de trabajo el martes 8 de abril del 2003, a las 9:30 horas en la Subsecretaria de Política Económica, fecha en la que el equipo de trabajo deberá estar conformado, y los avances del mismo, deberá informarse periódicamente a esta Subsecretaria.

Atentamente,

Diego Mancheno

SUBSECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA





REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

Oficio Circular No. 147-SPE-DM-2003 029

Quito,

- 4 ABR 2003

Señor

José Roberto Flor

SUBSECRETARIO DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Presente

De mi consideración:

Con el objeto de implementar la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y cumplir con los compromisos asumidos por el país con los organismos internacionales, esta Cartera de Estado con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana – GTZ, iniciará el desarrollo de procesos en los siguientes ámbitos: control de endeudamiento seccional, descentralización fiscal y transparencia fiscal.

Para cumplir este propósito, la Subsecretaría de Política Económica liderará el trabajo a realizarse en coordinación con las demás unidades del Ministerio, así como con otras instituciones, para lo cual solicito el apoyo de la Subsecretaria a su cargo, designando un funcionario responsable que conozca todos los procesos y funciones de su unidad para que participe en el equipo de trabajo.

En vista de la importancia y urgencia de implementar procesos relacionados a los temas mencionados, se convoca a una reunión de trabajo el martes 8 de abril del 2003, a las 9:30 horas en la Subsecretaria de Política Económica, fecha en la que el equipo de trabajo deberá estar conformado, y los avances del mismo, deberá informarse periódicamente a esta Subsecretaria.

Atentamente,

Diego Mancheno

SUBSECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA





REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

Oficio Circular No. 147-SPE-DM-2003 029

Quito, - 4 ABR 2003

Economista
Hugo Muñoz
SUBSECRETARIO DE PRESUPUESTO
Presente

De mi consideración:

Con el objeto de implementar la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y cumplir con los compromisos asumidos por el país con los organismos internacionales, esta Cartera de Estado con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana – GTZ, iniciará el desarrollo de procesos en los siguientes ámbitos: control de endeudamiento seccional, descentralización fiscal y transparencia fiscal.

Para cumplir este propósito, la Subsecretaría de Política Económica liderará el trabajo a realizarse en coordinación con las demás unidades del Ministerio, así como con otras instituciones, para lo cual solicito el apoyo de la Subsecretaria a su cargo, designando un funcionario responsable que conozca todos los procesos y funciones de su unidad para que participe en el equipo de trabajo.

En vista de la importancia y urgencia de implementar procesos relacionados a los temas mencionados, se convoca a una reunión de trabajo el martes 8 de abril del 2003, a las 9:30 horas en la Subsecretaria de Política Económica, fecha en la que el equipo de trabajo deberá estar conformado, y los avances del mismo, deberá informarse periódicamente a esta Subsecretaria.

Atentamente,


Diego Marcheno

SUBSECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA





REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE
ECONOMIA Y FINANZAS

Oficio Circular No. 147-SPE-DM-2003 029

Quito, - 4 ABR 2003

Señor
Vicente Páez
SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN GENERAL
Presente

De mi consideración:

Con el objeto de implementar la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y cumplir con los compromisos asumidos por el país con los organismos internacionales, esta Cartera de Estado con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana – GTZ, iniciará el desarrollo de procesos en los siguientes ámbitos: control de endeudamiento seccional, descentralización fiscal y transparencia fiscal.

Para cumplir este propósito, la Subsecretaría de Política Económica liderará el trabajo a realizarse en coordinación con las demás unidades del Ministerio, así como con otras instituciones, para lo cual solicito el apoyo de la Subsecretaria a su cargo, designando un funcionario responsable que conozca todos los procesos y funciones de su unidad para que participe en el equipo de trabajo.

En vista de la importancia y urgencia de implementar procesos relacionados a los temas mencionados, se convoca a una reunión de trabajo el martes 8 de abril del 2003, a las 9:30 horas en la Subsecretaria de Política Económica, fecha en la que el equipo de trabajo deberá estar conformado, y los avances del mismo, deberá informarse periódicamente a esta Subsecretaria.

Atentamente,

Diego Mancheno

SUBSECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA





REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE
ECONOMIA Y FINANZAS

Oficio Circular No. 147-SPE-DM-2003 **1410**

Quito, - **9 ABR 2003**

Señor
Fernando Yépez
SUBSECRETARIO DE ADMINISTRATIVO (E)
Presente

De mi consideración:

Con el objeto de implementar la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y cumplir con los compromisos asumidos por el país con los organismos internacionales, esta Cartera de Estado con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana – GTZ, iniciará el desarrollo de procesos en los siguientes ámbitos: control de endeudamiento seccional, descentralización fiscal y transparencia fiscal.

Para cumplir este propósito, la Subsecretaría de Política Económica liderará el trabajo a realizarse en coordinación con las demás unidades del Ministerio, así como con otras instituciones, para lo cual solicito el apoyo de la Subsecretaria a su cargo, designando un funcionario de la Coordinación de Tecnología responsable que conozca todos los procesos y funciones del Ministerio para que participe en el equipo de trabajo.

En vista de la importancia y urgencia de implementar procesos relacionados a los temas mencionados, se convoca a la reunión de trabajo el viernes 11 de abril del 2003, a las 9:30 horas en la Subsecretaría de Política Económica.

Atentamente,

Diego Mancheno
SUBSECRETARIO DE POLÍTICA ECONOMICA





MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y FINANZAS
Subsecretaría de
Contabilidad Gubernamental

Quito 10/04/03
Fuabel / Nelson
112 11-04-03
 - tomar nota
 - si deberia proponer una
 ayuda de trabajo para c/
 dadas las responsabilidades
 cumplimiento
Alvarez

Oficio No. SCG - 2003 0294

Quito, 10 de Abril de 2003

Señor
Diego Mancheno
SUBSECRETARIO DE POLÍTICA ECONOMICA
Presente.

De mi consideración:

Con relación al Oficio Circular No. 147-SPE-DM-2003-029 del 4 de Abril de 2003 comunico que este despacho ha designado al Econ. Carlos Cadena H. Coordinador de Consolidación de Estados Financieros del Sector Público, para conformar el equipo de trabajo encargado del desarrollo de procesos en los ámbitos de control del endeudamiento seccional, descentralización fiscal y transparencia fiscal.

Alternativamente, en caso de ausencia del titular, asistirá la Dra. Fabiola Vallejo, funcionaria de la mencionada coordinación.

Debo manifestar a usted mi deseo de que el trabajo a desarrollarse contribuya a alcanzar los objetivos que persigue el Ministerio de Economía y Finanzas.

Atentamente,

F. Vallejo F.
Jose Vallejo F.

SUBSECRETARIO DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL





REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE
ECONOMIA Y FINANZAS

Oficio No. **1450** SA-2003

Quito, **10 ABR 2003**

Economista
Diego Mancheno
SUBSECRETARIO DE POLÍTICA ECONOMICA
Presente

De mi consideración:

Me refiero al Oficio Circular No. 147-SPE-DM-2003-1410, de 9 de abril de 2003, en el que solicita a esta Subsecretaría se designe un funcionario de la Coordinación de Tecnología Informática, para que integre el equipo de trabajo en el desarrollo de procesos en los ámbitos de control de endeudamiento seccional, descentralización y transparencia fiscal a fin de implementar la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, el 11 de abril del presente año a las 09h30.

Al respecto, me permito indicar a usted que he delegado al ~~Ingeniero Marcelo Núñez~~ Coordinador del área de Informática para que integre el mencionado equipo de trabajo.

Atentamente

Fernando Yépez Villacís
SUBSECRETARIO ADMINISTRATIVO, ENC.



C.C. Ingeniero Marcelo Núñez
Coordinador de Tecnología Informática

*Anexos:
idem:
- Responsabilidad seccional / descentralización / transparencia*

Manch

OFICIO
Libro de Contingencias
SECRETARÍA DE ECONOMÍA Y FINANZAS
SECRETARÍA DE ECONOMÍA Y FINANZAS



REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

Oficio Circular No. 147-SPE-DM-2003 **1410**

Quito, - 9 ABR 2003

Señor
Fernando Yépez
SUBSECRETARIO DE ADMINISTRATIVO (E)
Presente

SUBS. ADMINISTRATIVA
COORD. REC. MATERIALES
COORD. REC. HUMANOS
COORD. FINAN. INSTITUCIONAL
COORD. TECNO. INFORMATICA
COORD. DE CAPACITACION
COORD. FORTA. INSTITUCIONAL
DIP. LA SEDE
ASESORIA
SECRETARIA ✓

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
MINISTRO
SUBSE. GRAL. ECONOMIA
SUBSE. GRAL. FINANZAS
SUBSE. POLITICA ECON.
SUBSE. AYUDA PUBL.
SUBSE. ECONOMIA
SUBSE. PRESUPUESTO
SUBSE. OPERATIVA
SUBSE. ADMINISTRATIVA
SUBSE. COORDINADOR
SUBSE. CONTR. GUBERNAM.
SUBSE. DELENTE PUBLICO
SECRETARIA GENERAL

*Delegado Ing. Marcelo Nájera
- Comunicar*

my. 10 ABR. 2003 12h 00

De mi consideración:

Con el objeto de implementar la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y cumplir con los compromisos asumidos por el país con los organismos internacionales, esta Cartera de Estado con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana – GTZ, iniciará el desarrollo de procesos en los siguientes ámbitos: control de endeudamiento seccional, descentralización fiscal y transparencia fiscal.

Para cumplir este propósito, la Subsecretaría de Política Económica liderará el trabajo a realizarse en coordinación con las demás unidades del Ministerio, así como con otras instituciones, para lo cual solicito el apoyo de la Subsecretaria a su cargo, designando un funcionario de la Coordinación de Tecnología responsable que conozca todos los procesos y funciones del Ministerio para que participe en el equipo de trabajo.

En vista de la importancia y urgencia de implementar procesos relacionados a los temas mencionados, se convoca a la reunión de trabajo el viernes 11 de abril del 2003, a las 9:30 horas en la Subsecretaria de Política Económica.

Atentamente,

Diego Mancheno
SUBSECRETARIO DE POLÍTICA ECONOMICA



9856

Snabel Salazar



MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y FINANZAS
Subsecretaría de
Tesorería de la Nación

Oficio No. 1728
Quito, 08 ABR 2003

Economista
Diego Mancheno
SUBSECRETARIO DE POLITICA ECONOMICA
Ministerio de Economía y Finanzas
Presente

De mi consideración:

Me refiero a su oficio circular No. 147-SPE-DM-2003-029 del 4 de abril del presente año, mediante el cual convoca a una reunión de trabajo y solicita que se designe un funcionario responsable para que participe en el equipo que desarrollará los temas que se traten en la misma.

Al respecto, me permito indicar que las personas que integrarán el equipo de trabajo por parte de la Subsecretaría de Tesorería de la Nación son:

Econ. Sandra Jaramillo
Econ. Bélgica Guerrero

Vale señalar que el trabajo de las mencionadas funcionarias será coordinado por la Ing. Margarita Marín, Coordinadora de Operaciones de Tesorería.

Atentamente,



Fabián Carrillo Jaramillo
SUBSECRETARIO DE TESORERIA DE LA NACION

Anexo 8: Ayuda memoria de acuerdos llegados con el equipo de trabajo.

**AYUDA MEMORIA
REUNION 11 DE ABRIL DEL 2003**

I Objetivos de la reunión

1. Presentación del contenido y los resultados que se esperan de los siguientes subproyectos:
 - Endeudamiento Seccional
 - Base Fiscal (énfasis gobiernos seccionales)
 - Políticas y lineamientos de descentralización fiscal, enfocados en preparar al MEF para el proceso.
2. Definición de la metodología de trabajo.
3. Definición del cronograma de trabajo

II Logros alcanzados

1. La Subsecretaría de Política Económica, presentó con profundidad el contenido de cada uno de los subproyectos. El equipo de trabajo está claro de los objetivos que se quieren lograr y se siente comprometido para el desarrollo de los temas.
2. Se estableció la siguiente metodología de trabajo:

Endeudamiento Seccional

- Se realizarán reuniones individuales con cada subsecretaría y también con las dos instituciones involucradas (BEDE y BCE), con el objeto de conocer: a) que tipo de información disponen; b) que plataformas informáticas o que sistemas manejan; c) la oportunidad y calidad de información disponible.
- Una vez que se tenga el conocimiento de la disponibilidad de información y sistemas informáticos, se realizará una reunión ampliada para definir la metodología del control de endeudamiento y las soluciones informáticas, para lo cual se crearán dos subcomisiones: una técnica informática y la otra para trabajar la parte metodológica.
- Las subcomisiones irán trabajando e informarán al equipo de trabajo del avance.

Políticas y lineamientos de descentralización fiscal, enfocados en preparar al MEF para el proceso.

- Se realizará un taller en donde se exponga las implicaciones del proceso de responsabilidad fiscal y el rol del MEF, con el objeto de que el equipo de trabajo trabaje sobre ciertos lineamientos.
- Cada subsecretaría trabajará, con la asistencia de la GTZ, sobre un documento que describa ¿cómo debe prepararse ante un traspaso de competencias y recursos?
- Los resultados se presentarán en reuniones ampliadas, con el objeto de concertar entre todas las subsecretarías las principales políticas y lineamientos que debería adoptar el MEF para el traspaso de recursos a los gobiernos seccionales. (Las subcomisiones son las mismas que para el control de endeudamiento seccional).

Base Fiscal (énfasis gobiernos seccionales)

- Se identificará la disponibilidad de información de cada subsecretaría.
- Una subcomisión trabajará en el diseño metodológico
- Se informará de los avances al equipo de trabajo

Las subcomisiones son las siguientes:

Informática

Oswaldo Sáenz	Política Económica
Edison Proaño	SIGEF
Diego Ayala	Coordinación de Tecnología
Nicolay Castellanos	GTZ

Metodológica

Anabel Salazar	Política Económica
Pablo Mora	Presupuestos
Carlos Cadena	Contabilidad Gubernamental
Vinicio Badillo/Luis Castillo	Crédito Público
Bélgica Guerrero/Sandra Jaramillo	Tesorería
Verónica Gallardo	GTZ
Patricia Roussan	SIGEF

Base Fiscal


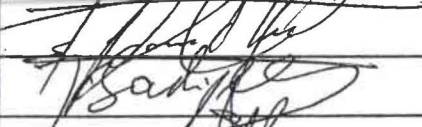
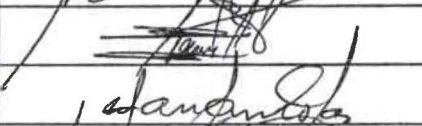
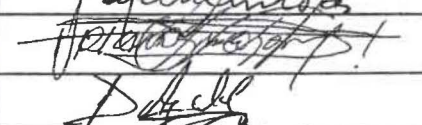
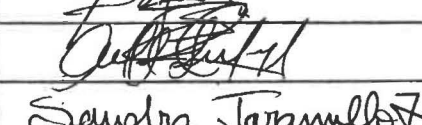
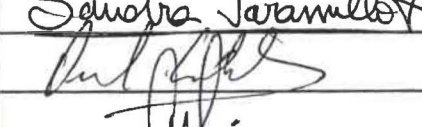

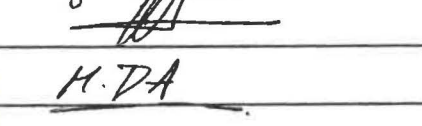
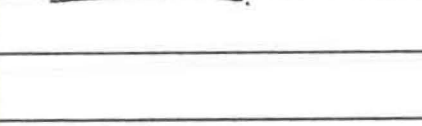
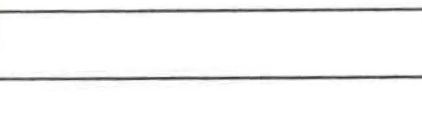
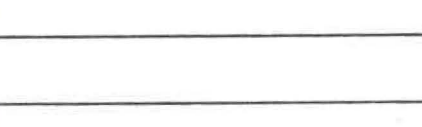

Fausto Herrera	Política Económica
Eduardo Rosero	Presupuestos
Edison Proaño	SIGEF
Bélgica Guerrero	Tesorería
Fabiola Vallejo	Contabilidad Gubernamental

3. Cronograma de trabajo.

Horas	21-abr	22-abr	23-abr	24-abr	29-abr
9:00 - 11:00	Crédito Público	Presupuestos	Inversión Pública	Coord. de Tecnología	Reunión Ampliada
11:00 - 13:00	Contabilidad Gubernamental	Tesorería	SIGEF		

Reunión 11 de abril de 2003

Ministerio de Economía y Finanzas - Subsecretaría de Política Económica

	Nombre	Institución/Subsecretaría	Firma
1	Edison Proano	SISEF	
2	Arnoldo Sorez	Sub. Política Econ.	
3	Viniero Badilla	Credito Publico	
4	LUIS CASTILLO	CREDITO PUBLICO	
5	MARCELO SALCEDO	PRELUPUESTOS	
6	DIEGO GALLEGOS	PRELUPUESTOS	
7	Diego Ayala	Coordinación de Tecnología	
8	Anabel Salazar	Política Económica	
9	Sandra Jaramello	TESORERIA	Sandra Jaramello
10	Daniel Córdoba B.	GTZ	
11	CARLOS CADENA	CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL	
12	MARGARITA MARIN	SUB. TESORERIA	
13	VERONICA GONZALEZ	GTZ	
14	M. Dolores Almuidega	GTZ	H. DA
15			
16			
17			
18			
19			
20			

AYUDA MEMORIA REUNIONES INDIVIDUALES

I Antecedentes

Con el objeto de implementar la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, esta Cartera de Estado con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana – GTZ, ha iniciado el desarrollo de los siguientes procesos:

1. Generación de estadísticas seccionales en el marco del proceso de descentralización y transparencia fiscal.
2. Diseño de una política de descentralización fiscal en el ejercicio presupuestario y de tesorería para las entidades de régimen seccional.
3. Generación de información fiscal en tiempo real para la consolidación de las cifras fiscales.

II Objetivos de la reunión

1. ¿Qué sistemas de información internos o externos al MEF utilizan para el normal desarrollo del trabajo de la Subsecretaría?
2. ¿De qué tipo de información disponen en cuanto a contenido, oportunidad y periodicidad?
3. Definición de la coordinación y cooperación para realizar un trabajo conjunto con el objeto de aportar a la realización de los subproyectos:
 - Endeudamiento seccional
 - Base Fiscal (énfasis gobiernos seccionales)
 - Políticas y lineamientos de descentralización fiscal, enfocados en preparar al MEF para el proceso.

II Logros alcanzados

Crédito Público (21 abril)

1. ¿Qué sistemas de información internos o externos al MEF utilizan para el normal desarrollo del trabajo de la Subsecretaría?
 - SIGADE (sistema de seguimiento de la deuda); es un sistema estadístico y no contable. En este sistema se registra la deuda externa de todas las instituciones públicas, incluyendo gobiernos seccionales. Se registra también la deuda interna directa o aquella que es garantizada por el Estado.
 - SIGEF (Sistema Integrado de Gestión Financiera - MEF) se dispone de la interfase, sin embargo, esta subsecretaría mencionó que el sistema no se ajusta a sus necesidades por ejemplo en el caso de créditos con varias monedas.
 - Dispone de una clave para tener acceso a la página web para consultar información básica del BEDE.
2. ¿De qué tipo de información disponen en cuanto a contenido, oportunidad y periodicidad?

- La información disponible se refiere a los desembolsos y el servicio de la deuda interna y externa (amortizaciones e intereses). Así como todo lo relacionado al manejo de bonos.
 - La periodicidad es mensual con el desfase de un mes y tiene una confiabilidad de más del 99%.
3. Coordinación y cooperación en los temas de endeudamiento seccional y base fiscal
- Generar la información para la base fiscal de manera automática.
 - La información de relevancia para los subproyectos está contenida en el sistema SIGADE.
 - Se establecerá el esquema y formato para extraerla y enviarla al servidor de la base de información de Gobiernos Seccionales (Subsecretaría de Política Económica)
 - El acceso al Sistema de Información de Crédito (BEDE) desde la Subsecretaría de Crédito Público se limita a la información que el BEDE dispone en la página web, más no a la propia base de datos del SIC. Esto implica obtener la información necesaria directamente del BEDE.

Contabilidad Gubernamental (21 abril)

1. ¿Qué sistemas de información internos o externos al MEF utilizan para el normal desarrollo del trabajo de la Subsecretaría?
- SIGEF Institucional (Sistema Integrado de Gestión Financiera)
 - SIGEF Global o SIGEF de Consolidación Contable
 - SIGEF Integrador (captura de datos para aquellas instituciones que o tienen SIGEF Institucional)
2. ¿De qué tipo de información disponen en cuanto a contenido, oportunidad y periodicidad?
- Existe información recibida por parte de los gobiernos seccionales en el año 2002 en un 80% del número de entidades.
- En el 2003 se disponible de información recibida hasta marzo de este año, con una cobertura del 70%.
- La periodicidad es mensual con el desfase en el procesamiento de datos de al menos 6 meses.
 - La información disponible se refiere a balances de situación y cédulas presupuestarias.
3. Coordinación y cooperación en los temas de endeudamiento seccional y base fiscal
- Es posible obtener información sobre ejecución presupuestaria institucional tanto del Gobierno Central cuanto de Gobiernos Seccionales, sin embargo, el tiempo de captura y proceso es todavía un limitante. Ante esta situación, respecto a Gobiernos Seccionales se procederá a priorizar la captura de datos en 25 municipios (capitales de provincia, Manta y Santo Domingo).
 - Esta información será integrada y procesada en el SIGEF integrador y enviada al servidor de la Subsecretaría de Políticas donde se estudia la posibilidad de crear un sistema de consultas universal (BI)

Presupuesto (22 abril)

1. ¿Qué sistemas de información internos o externos al MEF utilizan para el normal desarrollo del trabajo de la Subsecretaría?
 - SIGEF Institucional
 - SIGEF Global Estimación (Proforma del Presupuesto del Gobierno Central y propuesta de programación de la ejecución)
 - SIGEF Global Ejecución (reformas y resoluciones presupuestarias)
 - DATAMART
2. ¿De qué tipo de información disponen en cuanto a contenido, oportunidad y periodicidad?
 - La información disponible se refiere a la programación, ejecución de los presupuestos que integran el Presupuesto General del Estado.
 - La periodicidad es mensual con el desfase de dos meses en aquellas instituciones que disponen de SIGEF Institucional.
3. Coordinación y cooperación en los temas de endeudamiento seccional y base fiscal
 - Para la base fiscal, luego de 2 meses dispondrán de una base de información del Gobierno Central sobre ejecución en el DATAMART la cual estará disponible para toda la ciudadanía.
 - En cuanto a información de Gobiernos Seccionales, es importante conocer las transferencias que se realizan a través de varios Ministerios. Esta información se recuperará del DATAMART de la Subsecretaría.

Tesoro (22 abril)

1. ¿Qué sistemas de información internos o externos al MEF utilizan para el normal desarrollo del trabajo de la Subsecretaría?
 - SIGEF – Tesoro Nacional
2. ¿De qué tipo de información disponen en cuanto a contenido, oportunidad y periodicidad?
 - La información disponible se refiere a las transferencias a nivel de grupo corriente y capital realizadas a todas las instituciones del sector público, incluido a los gobiernos seccionales. El registro es en base caja.
 - Los cortes son mensuales y no existen desfases en función de la fecha de cierre del tesoro.
3. Coordinación y cooperación en los temas de endeudamiento seccional y base fiscal.
 - Para endeudamiento seccional se requiere el reporte de la ejecución del ente tesoro a nivel de partida.

- Para la base fiscal se necesita la ejecución del SIGEF global cuya estructura y proceso de obtención existen.

Proyecto SIGEF (23 abril)

1. ¿Qué sistemas de información internos o externos al MEF utilizan para el normal desarrollo del trabajo de la Subsecretaría?
 - SIGEF Institucional (gestión financiera institucional)
 - SIGEF Global Estimación (Proforma del Presupuesto del Gobierno Central y propuesta de programación de la ejecución)
 - SIGEF Global Ejecución (reformas y resoluciones presupuestarias)
 - SIGEF Global Consolidación (consolidación contable)
 - SIGEF Integrador (captura de información de instituciones que no dispones de SIGEF Institucional)
2. ¿De qué tipo de información disponen en cuanto a contenido, oportunidad y periodicidad?
 - La información que disponen no es de propiedad del SIGEF sino de cada una de las Subsecretarías del Ministerio de Economía y el proyecto provee la herramienta informática.
 - Existe información recibida por parte de las instituciones en el año 2002 en un 80% del número de entidades.
En el 2003 se disponible de información recibida hasta marzo de este año, con una cobertura del 70%.
 - La periodicidad es mensual con el desfase en el procesamiento de datos de al menos 6 meses.
 - La información disponible se refiere a balances de situación y cédulas presupuestarias.
3. Coordinación y cooperación en los temas de endeudamiento seccional y base fiscal.
 - El proyecto facilitará el conocimiento y las salidas requeridas para la extracción de datos de los diversos productos informáticos.

Inversión Pública (23 abril)

1. ¿Qué sistemas de información internos o externos al MEF utilizan para el normal desarrollo del trabajo de la Subsecretaría?
 - SIGOB que es el sistema de inversión pública que realiza un registro de todos los proyectos.
2. ¿De qué tipo de información disponen en cuanto a contenido, oportunidad y periodicidad?
 - Existe información de los proyectos que constan en el Presupuesto del Estado.
3. Coordinación y cooperación en los temas de endeudamiento seccional y base fiscal.

- Información en coordinación con la Subsecretaría de Crédito Público de los proyectos para gobiernos seccionales.

Tecnología (24 de abril)

1. ¿Qué sistemas de información internos o externos al MEF utilizan para el normal desarrollo del trabajo de la Subsecretaría?
 - Disponen de un sistema de energía permanente, con cuarto con control de temperatura, y servidores de baja capacidad.
 - Trabajan coordinadamente con el proyecto SIGOB de las naciones unidades.
 - El bussiness center esta funcionando.
2. ¿De qué tipo de información disponen en cuanto a contenido, oportunidad y periodicidad?
 - Actualmente ninguna.
3. Coordinación y cooperación en los temas de endeudamiento seccional y base fiscal.
 - Brindará el soporte técnico informático como administradores del servidor y la base de información a construir.
 - En caso de crear el sistema de consultas universal (BI), la cooperación facilitará el conocimiento sobre la construcción de estas herramientas.

III Acuerdos

Generales

- Toda la información contable, presupuestaria y financiera para el Ministerio de Economía y Finanzas será canalizada a través de la Subsecretaría de Contabilidad Gubernamental.
- Dado que el objetivo es que el Ministerio de Economía y Finanzas este apoyado por su área de informática (Coordinación de Informática) la administración de los sistemas y de la información será responsabilidad de esta área.

Crédito Público

- Acceso a la información de deuda interna y externa de saldos, servicio intereses y amortización (tabla) por deudor y crédito de los organismos seccionales, organismos de desarrollo regional y empresas del régimen municipal autónomo.

Contabilidad:

- Trabajar conjuntamente para priorizar la captura de información en los 22 municipios capitales de provincia, además de Manta y Santo Domingo, para el año 2002 y el 2003 en forma mensual.

Presupuesto:

- Entrega y acceso a través del datamart a la información de la ejecución presupuestaria para los años 2001, 2002 y 2003, este último de manera permanente.
- Identificar la instituciones que tienen un mayor peso en el sector público no financiero para obtener la información.

Tesoro:

- Establecer una conexión permanente para tener la información de las transferencias a los gobiernos seccionales y la demás información.

SIGEF:

- El proyecto facilitará el conocimiento y las salidas requeridas para la extracción de datos de los diversos productos informáticos.

Tecnología:

- Manejo y administración de los sistemas de información y de las bases de información.

Fuentes Primarias de información:

Ejecución local	Contabilidad Gubernamental, Banco Central
Transferencias	Ministerios, Presupuestos, Tesorería, Banco Central
Endeudamiento	Crédito Público, BEDE

AYUDA MEMORIA REUNION 6 DE MAYO DEL 2003

I Antecedentes

Del 21 al 24 de abril, se realizaron reuniones individuales entre los responsables de los subproyectos por parte del MEF y GTZ, con cada una de las subsecretarías, con el objeto de conocer el tipo de información disponible en cada dependencia, en cuanto a oportunidad, cobertura y calidad. De igual forma conocer los sistemas de información existentes.

II Objetivo de la reunión

1. Presentar a todos los miembros del equipo de trabajo, los resultados de las reuniones individuales realizadas con cada una de las subsecretarías.
2. Definir los acuerdos y compromisos de trabajo con las diferentes subsecretarías, estableciendo las fechas de cumplimiento de los mismos.

II Logros alcanzados

Acuerdos

Generales

- Toda la información contable, presupuestaria y financiera para el Ministerio de Economía y Finanzas será canalizada a través de la Subsecretaría de Contabilidad Gubernamental.
- Dado que el objetivo es que el Ministerio de Economía y Finanzas este apoyado por su área de informática (Coordinación de Informática) la administración de los sistemas y de la información será responsabilidad de esta área.

Crédito Público

- Acceso a la información de deuda interna y externa de saldos, servicio intereses y amortización (tabla) por deudor y crédito de los organismos seccionales, organismos de desarrollo regional y empresas del régimen municipal autónomo.

Contabilidad:

- Trabajar conjuntamente para priorizar la captura de información en los 22 municipios capitales de provincia, además de Manta y Santo Domingo, para el año 2002 y el 2003 en forma mensual.

Presupuesto:

- Entrega y acceso a través del datamart a la información de la ejecución presupuestaria para los años 2001, 2002 y 2003, este último de manera permanente.
- Identificar la instituciones que tienen un mayor peso en el sector público no financiero para obtener la información.

Tesoro:

- Establecer una conexión permanente para tener la información de las transferencias a los gobiernos seccionales y la demás información.

SIGEF:

- El proyecto facilitará el conocimiento y las salidas requeridas para la extracción de datos de los diversos productos informáticos.

Tecnología:

- Manejo y administración de los sistemas de información y de las bases de información.

Fuentes Primarias de información:

Ejecución local	Contabilidad Gubernamental, Banco Central
Transferencias	Ministerios, Presupuestos, Tesorería, Banco Central
Endeudamiento	Crédito Público, BEDE

Subsecretaría	Acuerdos	Fechas
Crédito Público	Diseño del esquema y formato para información de deuda	12/mayo/03
	Diseño y elaboración de la base de datos y captura de la información	
	Definiciones de transacciones CP/CP/SP	
Contabilidad Gubernamental	Procesamiento información 2002 (40 municipios)	9/mayo/03
	Procesamiento información 2002 (restantes 130 municipios)	Julio 03
	Procesamiento información 2003 (capitales de provincia)	Primera semana de junio 2003
	Información 1996-2000 y 2001	30/mayo/03 16/mayo/03
Tesoro	Diseño del requerimiento información	12/mayo/03
	Diseño informático para capturar la información	Pendiente
	Acceso automatizado	Pendiente
Presupuesto / SIGEF	Presupuesto 2001-2002- 2003 Inicial/codificado/devengado	7/mayo/03
	Acceso al datamart del SIGEF	9/mayo/03
	Incorporar a gobiernos seccionales en el datamart	Pendiente

Reunión 6 de mayo de 2003

Ministerio de Economía y Finanzas - Subsecretaría de Política Económica

	Nombre	Institución/Subsecretaria	Firma
1	Verónica Gamero A.	GTZ	
2	H. Doris Almeida	GTZ	
3	Diego Ayala	CTI - MEF	
4	DIEGO GALLEGOS	Sub. Presupuestos	
5	Rodrigo Tirado	SIGEF	
6	CARLOS CADENA	CONTABILIDAD GUBERNAM.	
7	Yanilo Salgado R	Presupuestos	
8	Eduardo Rojas	Presupuestos	
9	Luis Castillo	CREO. PUBLICO	
10	Bélgica Guerrero	Tesorería	
11			
12			
13			
14			
15			
16			
17			
18			
19			
20			

AYUDA-MEMORIA
Reunión del 28 de Mayo del 2003

1. Antecedentes

En base a la convocatoria realizada por la Subsecretaría de Política Económica, se realizó una reunión de coordinación con las demás Subsecretarías del Ministerio, con la finalidad de exponer los avances del trabajo realizado y presentar la metodología a ser aplicada, la cual se enmarca dentro del proyecto de operativización de los indicadores establecidos en la LORETF.

Los asistentes a la reunión fueron las siguientes personas:

Nombre	Institución / Subsecretaría	Teléfono
Álvaro Andrade R.	GTZ	099665953 / 2268118
Carlos Cabina	MEF-Contabilidad Gubernamental	2500849
Daniel Córdoba B.	GTZ	099172515 / 2412254
Diego Ayala	MEF-CTI	099660260
Hugo Leiva S.	MEF-Crédito Público	909219
Luis Minoli C.	MEF-Crédito Público	909219
Verónica Gallardo	GTZ	097099436 / 2907762

2. Objetivos de la reunión

El objetivo de esta reunión fue presentar la metodología elaborada en las últimas semanas sobre los indicadores establecidos en la Ley. También se quería presentar el modelo elaborado para proyectar los ingresos propios de los gobiernos seccionales (elemento necesario para la aplicación de la LORETF).

3. Logros alcanzados

La Subsecretaría de Crédito Público planteó la necesidad de contar con un mayor detalle y precisión en el contenido de las tablas para extracción de datos, proporcionada para la elaboración de la Base de Información. Las tablas deben incluir columnas adicionales que incorporen prácticas usuales en los créditos que se operan, como son aquellos que se rescinden. También se expresó la utilidad de introducir una columna que recoja. Las tablas deben ser discutidas desde el punto de vista informático para adecuarlas a las necesidades de información. La Subsecretaría de Contabilidad Gubernamental, solicitó que en la base se establezca una diferenciación entre el pasivo total de corto y largo plazo, a fin de que la aplicación de los indicadores de la Ley pueda validar también eventuales inconsistencias en el registro contable realizado por las entidades Seccionales.

Se presentó la metodología de proyección de ingresos propios, tanto desde el punto de vista teórico metodológico como funcional, con una aplicación práctica en archivo de hoja de cálculo. La metodología se logró transmitir las virtudes del modelo aplicado y no se recibieron observaciones sobre su funcionamiento.

Es necesario considerar que al momento de compatibilizar las tablas de amortización que se reciban de las entidades administradoras de la información, pues existen diferencias en su construcción.

4. Próximos pasos

Falta por concretar los convenios interinstitucionales (con el Banco del Estado, el Banco Central del Ecuador, el Servicio de Rentas Internas, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Superintendencia de Bancos). Sin esta información el

desarrollo metodológico realizado no contará con los datos necesarios para su validación.

También queda pendiente la elaboración de las herramientas informáticas necesarias para el proceso. Para ello se planificó una reunión con Diego Ayala para el día 29 de Mayo del 2003. En ésta se definirá la "jerarquía funcional", y los procesos que deben sustentar el sistema y su sostenibilidad en el tiempo..

**Anexo 9: Ayuda memoria de la
selección y rol del
moderador**

**AYUDA MEMORIA
REUNION DEL 14 DE ABRIL DEL 2003**

I Objetivo de la reunión

1. Definir el rol, la selección, financiamiento y metodología del trabajo del moderador, como herramienta de apoyo para el desarrollo del equipo de trabajo:

II Logros alcanzados

1. Selección y financiamiento: El financiamiento y la selección del moderador estarán a cargo de la GTZ, la que seleccionará considerando únicamente a los asesores que continuamente trabajan para la Agencia de Cooperación.
2. La metodología de trabajo.- Se contará con el apoyo del moderador, exclusivamente para las reuniones del equipo de trabajo ampliado, esto quiere decir que dicho apoyo no se efectivizará para el desarrollo de las actividades de las subcomisiones.

También se solicitará la intervención del moderador en aquellas reuniones mantenidas con otras instituciones o autoridades del MEF, para lo cual se solicitará con anticipación su contratación.

Otro aspecto considerado, es la remoción del moderador a pedido del equipo de trabajo ampliado, si éste no cumple con las expectativas del grupo.

3. El rol .- Fue el aspecto más discutido, los acuerdos fueron los siguientes:
 - Persona externa a la institución (independencia),
 - Que no sea experto en los temas que el equipo está trabajando, sino más bien que se concentre solo en el proceso.
 - Motivar al equipo de trabajo
 - Advertir posibles resistencias o conflictos y exponerlos al grupo

Participantes

Anabel Salazar	Política Económica
Oswaldo Sáenz	Política Económica
Carlos Cadena	Contabilidad Gubernamental
Vinicio Badillo	Crédito Público
Bélgica Guerrero	Tesorería
Sandra Jaramillo	Tesorería
Verónica Gallardo	GTZ
Daniel Córdoba	GTZ

**Anexo 10: Ayuda memoria de
asignación de roles en el
interior del Ministerio de
Economía y Finanzas.**

**AYUDA MEMORIA
REUNION DEL 15 DE ABRIL DEL 2003**

I Objetivo de la reunión

Definir la nueva estructura de asignación de funciones dentro de cada una de las subsecretarías, con el objeto de que esta estructura funcional responda a los procesos iniciados en el Ministerio de Economía y Finanzas, relacionados con la Base Fiscal Seccional y el Sistema de Control del Endeudamiento Seccional.

II Logros alcanzados

1. Compromiso del equipo de trabajo de diseñar la nueva estructura y solicitar el cambio a las máximas autoridades. Sin embargo, hasta que se oficialice tal cambio, las subcomisiones trabajaran de la siguiente manera:

Subcomisión Metodología

Anabel Salazar	Política Económica
Pablo Mora	Presupuestos
Carlos Cadena	Contabilidad Gubernamental
Vinicio Badillo/Luis Castillo	Crédito Público
Bélgica Guerrero/Sandra Jaramillo	Tesorería
Verónica Gallardo	GTZ
Patricia Roussan	SIGEF

La subcomisión de metodología trabajará de la siguiente manera:

- a) Trabajaré a tiempo completo en el diseño de la base conceptual de la metodología en tres módulos:
 - i. Aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal
 - ii. Indicadores de Alerta
 - iii. Modelo de proyecciones.

Subcomisión Informática

Oswaldo Sáenz	Política Económica
Edison Proaño	SIGEF
Diego Ayala	Coordinación de Tecnología
Nicolay Castellanos	GTZ

La subcomisión informática trabajará a tiempo completo en:

- b) Construcción de la base de datos (para lo que no requiere del trabajo realizado por la subcomisión de metodología.
- c) Diseño informático de la metodología, para lo cual requerirá del avance de la subcomisión de metodología.
- d) Diseño de reportes finales.

Asistentes

Anabel Salazar
Pablo Mora
Carlos Cadena
Vinicio Badillo/Luis Castillo
Bélgica Guerrero/Sandra Jaramillo
Verónica Gallardo
Patricia Roussan
Fausto Herrera
Eduardo Rosero
Edison Proaño
Bélgica Guerrero
Fabiola Vallejo

Política Económica
Presupuestos
Contabilidad Gubernamental
Crédito Público
Tesorería
GTZ
SIGEF
Política Económica
Presupuestos
SIGEF
Tesorería
Contabilidad Gubernamental

Anexo 11: Acta de sesión de Directorio del Banco del Estado, en la cual se autoriza la firma del convenio interinstitucional.

RECEBIDA TAT: M: Dolores Bolivar de Verónica Gallardo

Atta. Econ. Yolanda Saete

Av. Atahualpa Cc 1-100 y 10 de Agosto
P.O.B.: 260 723
FAX: 260 320
Casilla: 17-01-00373
Email: secretaria@bancoestado.com



RESOLUCIÓN No. 2003-DIR- 031

EL DIRECTORIO DEL BANCO DEL ESTADO

CONSIDERANDO:

Que, el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de sus competencias, se propone fortalecer la política económica y la gestión de las finanzas públicas del país, a cuyo efecto considera indispensable cumplir fielmente las disposiciones de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal;

Que tanto el Banco del Estado como el Ministerio de Economía y Finanzas son titulares de los derechos de propiedad intelectual sobre varios sistemas de información, que pueden compartirlos como herramientas para cumplir el objetivo descrito en el considerando anterior, optimizando, de esta manera, los recursos existentes;

VISTOS: Los memorandos Nos. 2003-071-SGE-4659, de 8 de mayo de 2003, suscrito por el BC's. Luis Olmedo Iza, Subgerente General; y, 2003-0290-AJU-4967, de 16 de mayo de 2003, suscrito por el Dr. Ramiro Ponce Cerda, Asesor Jurídico; y,

En uso de la facultad que le conceden los artículos 139 literal II) y 153 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado,

RESUELVE:

- Art. 1.- Aprobar el texto del Convenio de Cooperación Interinstitucional a suscribirse entre el Banco del Estado y el Ministerio de Economía y Finanzas, en los términos que acuerden las dos Instituciones, el mismo que deberá incorporarse como documento habilitante de la presente Resolución.
- Art. 2.- Autorizar al Gerente General la suscripción del referido Convenio y facultarlo para que asuma las obligaciones y derechos que en él constan.
- Art. 3.- Encargar a la Subgerencia General, de la ejecución del indicado Convenio.

COMUNIQUESE: Expedida en Quito, Distrito Metropolitano, el 26 MAYO 2003

Ing. Vicente C. Páez
MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (E)
PRESIDENTE DEL DIRECTORIO

Dr. Angel Barragan Bonilla
SECRETARIO GENERAL

Anexo 12: Convenio Interinstitucional
firmado MEF - Banco del
Estado



REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

Oficio No 225-SPE- DM -2003

1886

Quito, - 6 MAY 2003

Economista
Mauricio Pozo
MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Ciudad


De mi consideración:

Con el objeto de implementar la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y cumplir con los compromisos asumidos por el país con los Organismos Internacionales, esta Cartera de Estado con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana - GTZ, ha iniciado el desarrollo de los siguientes procesos: control de endeudamiento seccional, descentralización fiscal y transparencia fiscal.

Para cumplir este propósito se ha considerado la necesidad de establecer vínculos de cooperación interinstitucional, para aunar esfuerzos que permitan compartir la información y, de esta manera, posibilitar la construcción de la información fiscal para los gobiernos seccionales, así como, los indicadores de sostenibilidad de su endeudamiento.

En este sentido, se mantuvieron reuniones de trabajo con el Banco del Estado y el Banco Central para conocer la información que disponen; los sistemas con los que trabajan y coordinar la forma de cooperación. En esta línea se acordó realizar un convenio de cooperación interinstitucional entre el BEDE y MEF, el mismo que se adjunta para su revisión y la respectiva firma.

Atentamente,


Diego Mancheno

SUBSECRETARIO DE POLÍTICA ECONOMICA



ASC
2/05/03



REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



**CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL
ENTRE EL BANCO DEL ESTADO Y
EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**

COMPARECIENTES

En la ciudad de Quito, suscriben el presente convenio de cooperación interinstitucional, por una parte el Ministerio de Economía y Finanzas, representado por el Señor Economista Mauricio Pozo, en su calidad de Ministro de Economía y Finanzas, institución que en adelante y para efectos del presente convenio se denominará MINISTERIO DE ECONOMÍA, por otra, el Banco del Estado, representado legalmente por el Señor Economista Ricardo Borja Jones, en su calidad de Gerente General, entidad en la que en adelante se denominará el BANCO DEL ESTADO.

CLAÚSULA PRIMERA: ANTECEDENTES

El Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de sus competencias se propone fortalecer la política económica y la gestión de las finanzas públicas del país, con esta finalidad está interesado en impulsar procesos que permitan a esta Cartera de Estado mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión de los fondos públicos, tanto del Gobierno Central como en su relación con los Gobiernos Seccionales. Uno de los mecanismos más importantes para lograr los objetivos propuestos es la implementación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF) que establece al Ministerio de Economía y Finanzas como el responsable de publicar la información presupuestaria, financiera y contable, así como, la ejecución de los planes operativos y de los planes de reducción de la deuda de las entidades u organismos del sector público, según lo establece la LOREYTF en sus artículos 21 y 22.

El Ministerio de Economía y Finanzas impulsará la transparencia en el sector público a través de la divulgación de la información y con el fin de mantener mejor informada a la ciudadanía. Lo que además es parte de los compromisos asumidos por el país con los Organismos Internacionales.

El Banco del Estado, en el marco de sus competencias, es el encargado de atender las demandas de crédito de las diversas entidades del sector público, entre ellas las entidades del régimen seccional autónomo.



REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE
ECONOMIA Y FINANZAS



En vista que la actividad de las dos Instituciones es complementaria, se ha considerado la necesidad de establecer vínculos de cooperación interinstitucional, con el propósito de aunar esfuerzos para coordinar acciones que permitan compartir la información y, de esta manera, posibilitar la optimización de los recursos y la eficiencia en su manejo.

CLAÚSULA SEGUNDA: OBJETO

El objeto del presente Convenio es compartir de manera directa las bases de datos de los siguientes sistemas de información del BANCO DEL ESTADO: Sistema de Información Municipal (SIM), el Sistema de Control de Endeudamiento (SICEND), el Sistema Integrado de Crédito (SIC) y los balances de situación y estados de resultados del Banco del Estado; así como la información que dispone el MINISTERIO DE ECONOMÍA relativa a las finanzas de los Gobiernos Seccionales.

Este convenio permitirá:

- Intercambiar y disponer de información sistematizada y actualizada sobre los ingresos y gastos de los gobiernos seccionales, así como, lo relacionado a todas las operaciones de crédito interno y externo.
- Cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Estos objetivos se alcanzaran con la cooperación interinstitucional, a través del acceso directo y permanente a la información.

CLAÚSULA TERCERA: OBLIGACIONES DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA

El Ministerio de Economía se compromete:

- Dar cumplimiento al objeto del presente Convenio a través de la Subsecretaría de Política Económica y la Coordinación de Tecnología Informática.
- Compartir con el Banco del Estado en forma directa y permanente, a través de archivos de base de datos, el "Sistema de Sostenibilidad de Endeudamiento" y el resumen de ingresos, gastos y financiamiento de los gobiernos seccionales.
- Asignar los funcionarios necesarios de manera permanente para la consecución del objeto de este convenio.
- Se compromete a cumplir con lo establecido en la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.



CLAÚSULA CUARTA: OBLIGACIONES DEL BANCO DEL ESTADO

El Banco del Estado se compromete:

- Dar cumplimiento al objeto del Convenio a través de la Gerencia de Riesgos
- Asignar los funcionarios necesarios de manera permanente para la consecución del objeto de este convenio.
- Brindar apoyo y soporte técnico para garantizar el normal flujo de la información.
- Compartir con el Ministerio de Economía y Finanzas en forma directa y permanente las bases de datos de los Sistemas de Información Municipal (SIM), Sistema Integrado de Crédito (SIC) y Sistema de Control de Endeudamiento (SICEND).

CLAÚSULA QUINTA: ENMIENDAS

Cualquier modificación total o parcial del presente convenio, será efectuada por mutuo acuerdo entre las partes, a través de enmiendas o convenios modificatorios.

CLAÚSULA SEXTA: PROPIEDAD INTELECTUAL

Se respetarán en todos los casos los derechos de propiedad intelectual de los sistemas del Banco del Estado y del Ministerio de Economía y se citarán las fuentes de información.

No podrán los intervinientes copiar, distribuir, alquilar o transferir a terceras personas los software y la información desarrollados por cada una de las instituciones, sin permiso expreso de la contraparte.

En ningún caso se permitirá la alteración total o parcial, del software e información descritos en el párrafo precedente.

CLAÚSULA SÉPTIMA: IMPEDIMENTOS POR CAUSA DE FUERZA MAYOR

Si por razones de fuerza mayor o caso fortuito se interrumpiere temporalmente el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por este medio, la parte afectada notificará la suspensión a la otra, en el término de 48 horas y, conjuntamente las instituciones intervinientes, harán todos los esfuerzos necesarios para superarla.

56
27



REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE
ECONOMIA Y FINANZAS

CLAÚSULA OCTAVA: VIGENCIA

Este convenio, que por su naturaleza no implica el egreso de recursos financieros por parte de las instituciones comparecientes, regirá a partir de su suscripción y tendrá vigencia indefinida en cumplimiento a lo establecido en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

En fe de lo cual las partes suscriben el presente convenio en dos ejemplares de igual tenor, en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a

15 JUL. 2003

Mauricio Pozo Crespo
MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Ricardo V. Borja Jones
GERENTE GENERAL DEL BEDE

ES COPIA, CERTIFICO;

Diego Roberto Poñas A.,

SECRETARIO GENERAL DEL MINISTERIO
DE ECONOMIA Y FINANZAS, ENC.

23 JUL 2003

Anexo 13: Carta de invitación a
exponer la metodología
del Sistema de Control del
Endeudamiento
Subnacional en Argentina.



Universidad Nacional de Córdoba
 Facultad de Ciencias Económicas
 Instituto de Economía y Finanzas

Prof. Ernesto Rezk (M. Phil., York)
 Director

Av. Valparaiso s/n (5000) Córdoba-Argentina
 Teléfonos: (54-351) 433-4089 /4090/4091
 E-mail: instecon@eco.unc.edu.ar

Córdoba, 7 de Julio de 2003

**GTZ - URBAN SECTOR
 RECIBIDO**

07 JUL 2003

Doctor Janos Zimmerman
 ASESOR PRINCIPAL PARA ECUADOR
 AGENCIA DE COOPERACION TECNICA ALEMANA GTZ
Presente.

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. con el objeto de informarle que el Comité Científico de las 36 JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PUBLICAS ha aceptado la propuesta de trabajo sobre el SISTEMA DE SOSTENIBILIDAD DEL ENDEUDAMIENTO SECCIONAL EN EL ECUADOR, remitida por la Lic. VERONICA GALLARDO.

Estas Jornadas, organizadas desde 1968 por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, se han convertido, en mérito a la calidad de los trabajos presentados y al nivel de los especialistas invitados, en uno de los más importantes Foros hemisféricos para el tratamiento de la Economía del Sector Público.

El trabajo propuesto por la Lic. Gallardo aborda un tema no solo de interés para el resto de los participantes, sino de gran actualidad a nivel de las Finanzas Públicas. Por otro lado, la asistencia de la Lic. Gallardo permitirá al Ecuador seguir representado por una excelente profesional que, ya en la edición del año 2002, dejará una buenísima impresión por su exposición conjunta con la Lic. Anabel Zalazar.

En la confianza de que este año nuevamente contaremos con la presencia de la Lic. Gallardo, extendiendo a Ud. un atento saludo.

ERNESTO REZK
 Comité Ejecutivo de las
 Jornadas de Finanzas Públicas

CC: Econ. María Dolores Almeida (Asesora Principal Gestión Financiera) ✓

7.7.03

de acuerdo con el...

Comisión...

... para...

107-5

**Anexo 14: Documento de
metodología del Sistema
de Control del
Endeudamiento
Subnacional.**

METODOLOGIA
SISTEMA DE CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO
SUBNACIONAL EN EL ECUADOR

Verónica Gallardo
veronicagallardo@gtzurgan.org.ec
Anabel Salazar
asalazar@minfin.ec-gov.net
Alvaro Andrade
alvaroan@interactive.net.ec

Agosto de 2003

METODOLOGÍA DEL SISTEMA DE CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL

El sistema está integrado por tres módulos que dan una visión amplia de las condiciones de endeudamiento de los gobiernos subnacionales y permiten al gobierno central contar con una herramienta válida para la toma de decisiones respecto de las inversiones locales y el otorgamiento de garantías. Estos tres módulos son:

- Indicadores de endeudamiento de la Ley de Responsabilidad fiscal
- Indicadores de alerta
- Proyecciones y capacidad de pago

1.1 Indicadores de endeudamiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal

El objetivo de los indicadores de endeudamiento establecidos en la ley, es mostrar la capacidad de las entidades o gobiernos subnacionales para cubrir los pasivos contraídos de acuerdo a las condiciones financieras de los mismos.

La información se encuentra dispersa en varias instituciones del Estado: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Banco del Estado (BE), Banco Central del Ecuador (BCE) y Superintendencia de Bancos. Por lo tanto, las instituciones públicas mencionadas se constituyen en la fuente de información del sistema.

A continuación se muestra la construcción de los indicadores de stock y de flujo para los gobiernos subnacionales.

1.1.1 Stock de deuda

La ley de Responsabilidad Fiscal en su art. 7 establece el siguiente indicador de stock de deuda para cada una de las entidades o gobiernos subnacionales.

$$\frac{\text{Pasivo Total}}{\text{Ingresos Totales}} < 100\%$$

Dada la limitación en la disponibilidad de información, y la necesidad de realizar una validación básica de la misma, se ha visto necesario construir el indicador (tanto el numerador como el denominador), en base a la información disponible en cada una de las instituciones involucradas en el proceso.

a) Construcción del pasivo total (numerador)

El pasivo total se construye con la siguiente información:

- Ministerio de Economía y Finanzas
 - Stock de deuda externa de los gobiernos subnacionales

- Deuda flotante
- Banco del Estado
 - Stock de deuda interna de los gobiernos subnacionales con éste banco.
- Superintendencia de Bancos
 - Stock de deuda interna de los gobiernos subnacionales con la banca pública (Banco del Estado, Banco de Fomento, Corporación Financiera Nacional y Banca Privada Local)

La fórmula de construcción del pasivo sería la siguiente:

$$\text{Pasivo Total} = \text{SKDEG} + \text{SKDE} + \text{SKDIBP} + \text{SKDIBPL} + \text{DF}$$

SIGLAS	CONCEPTO	FUENTE DE INFORMACION
SKDEG	Stock deuda externa gobiernos subnacionales con garantía del Estado	Ministerio de Economía
SKDE	Stock deuda externa gobiernos subnacionales sin garantía del Estado	Ministerio de Economía
SKDIBP	Stock deuda interna directa de los gobiernos seccionales con la banca pública	Banco del Estado, Superintendencia de Bancos
SKDIBPL	Stock deuda interna directa de los gobiernos seccionales con la Banca privada local	Superintendencia de Bancos
DF	Deuda Flotante	Ministerio de Economía

El pasivo total construido deberá necesariamente ser menor o igual al pasivo total registrado en los balances de situación financiera de los gobiernos subnacionales, ya que el pasivo construido contempla con precisión el pasivo a largo plazo, mientras que el pasivo de corto plazo (deuda flotante) es información incompleta o inexistente.¹

$$\text{Pasivo total construido} \leq \text{Pasivo total contabilizado}$$

Esta validación permitirá detectar diferencias con los balances de situación de los gobiernos subnacionales debido a errores en la contabilización de las operaciones de endeudamiento.

b) Construcción de los ingresos totales (denominador)

Los ingresos totales se construyen con la siguiente información:

- Ministerio de Economía y Finanzas
 - Transferencias por leyes a través del Tesoro Nacional

¹ La información de deuda flotante depende de la información entregada por las entidades subnacionales al Ministerio de Economía.

- Banco Central del Ecuador BCE
 - Transferencias por leyes a través del BCE
- Estimación de los ingresos propios de los gobiernos locales (Numeral 3.3 -modelo de proyección).

La fórmula de construcción de los ingresos totales sería la siguiente:

	Transferencias a gobiernos seccionales por leyes (proyectadas)	+	Proyección ingresos propios
Ingresos Totales	=		

Las transferencias proyectadas son realizadas por el Ministerio de Economía en base a los porcentajes legales que deben transferirse a los gobiernos subnacionales.²

Los ingresos totales construidos deberán necesariamente ser menores o iguales a los ingresos totales contabilizados, ya que la proyección realizada de ingresos propios es conservadora.

$\text{Ingresos Totales construidos} \leq \text{Ingresos Totales registrados en el Presupuesto}$
--

1.1.2 Servicio de la deuda

La ley de Responsabilidad Fiscal en su art. 7 establece el siguiente indicador del servicio de la deuda para cada una de las entidades subnacionales o seccionales.

$\frac{\text{Servicio de la deuda}}{\text{Ingresos Totales}} < 40\%$
--

a) Construcción del servicio de la deuda (numerador)

El servicio de la deuda se construye con la siguiente información:

- Ministerio de Economía y Finanzas
 - Servicio de la deuda externa de los gobiernos subnacionales
 - Información relativa a la deuda flotante
- Banco del Estado
 - Servicio de deuda interna de los gobiernos subnacionales con éste banco.

² Ministerio de Economía y Finanzas; Salazar Anabel; Rumba Francisco; Estudio de recursos predestinados, 2001.

- Superintendencia de Bancos
 - Servicio de deuda interna de los gobiernos subnacionales con la Banca Pública (Banco del Estado, Banco de Fomento, Corporación Financiera Nacional) y Banca Privada Local

La fórmula de construcción del servicio de la deuda (numerador) sería la siguiente:

SERVICIO PROYECTADO DE LA DEUDA TOTAL	=	SDEGp + SDEp + SDIBPp + SDIBPLp + DF
--	---	--------------------------------------

SIGLAS	CONCEPTO	FUENTE DE INFORMACION
SDEG	Servicio de la deuda externa gobiernos seccionales con garantía del Estado	Ministerio de Economía
SDE	Servicio de la deuda externa gobiernos seccionales sin garantía del Estado	Ministerio de Economía
SDIBP	Servicio de la deuda interna directa de los gobiernos seccionales con la banca pública	Banco del Estado Superintendencia de Bancos
SDIBPL	Servicio de la deuda interna directa de los gobiernos seccionales con la Banca	Superintendencia de Bancos
DF	Deuda Flotante	Ministerio de Economía
p	Proyecciones oficiales	

b) Construcción de los ingresos totales (denominador)

Se consideran los mismos valores que fueron calculados para el indicador de stock de deuda

El sistema, deberá mostrar la posición del endeudamiento de cada uno de los gobiernos subnacionales, aplicando los indicadores construidos tanto para el stock como para el servicio de la deuda.

1.2 Indicadores de alerta

El seguimiento de las condiciones financieras intertemporales de los gobiernos subnacionales está determinada por el análisis de los flujos de efectivo, la programación del servicio de la deuda pública y la capacidad de endeudamiento con el sistema financiero público y privado, así como con sus proveedores.

Con el objeto, de realizar el seguimiento a estas condiciones financieras, se seleccionan algunos indicadores que se consideran relevantes para determinar la fortaleza financiera de los gobiernos subnacionales en un horizonte de tiempo determinado, con base en el conocimiento de sus finanzas públicas y su situación de endeudamiento.

Para cumplir con este objetivo, se han seleccionado dos áreas de análisis a través de indicadores: Gestión Financiera y Endeudamiento

Los indicadores de gestión financiera y de endeudamiento pretenden establecer el estado de las finanzas subnacionales, sus principales problemas y causas, con el

objeto de diseñar políticas y proponer alternativas de solución tanto desde el nivel central³ como del nivel subnacional.

Los indicadores de alerta permiten adoptar medidas preventivas y correctivas, para minimizar los riesgos tanto de orden macroeconómico como de sostenibilidad de los servicios públicos locales, que podrían presentarse como producto de nuevos procesos a los que se ven avocados los gobiernos locales latinoamericanos, tales como:

- El proceso de descentralización (funciones y competencias nuevas sin los suficientes recursos humanos, financieros y tecnológicos para asumirlas)
- Los procesos de modernización de sus administraciones y empresas locales
- La integración y apertura económica a los mercados nacionales e internacionales
- Los procesos de rápida urbanización, que demandan mayores niveles de cobertura y una mejor prestación de los servicios públicos locales.
- Rezago en inversiones en infraestructura y capital humano para cubrir las crecientes demandas de servicios públicos
- Debilidad para atraer la inversión nacional y extranjera

La metodología de aplicación de los indicadores de alerta comprende tres fases:

- Selección de Indicadores
- Categorización de los Gobiernos Subnacionales por Estratos de Población
- Categorización de los Gobiernos Subnacionales por Posición de Riesgo

1.2.1 Selección de Indicadores

a. Indicadores de Gestión Financiera

Los indicadores seleccionados corresponden a aquellos que de manera convencional han sido utilizados para analizar la situación financiera institucional.⁴

Los indicadores miden el esfuerzo tributario subnacional, la asignación de recursos por parte del gobierno central, la dependencia de las transferencias intergubernamentales y los desequilibrios estructurales en las finanzas públicas locales.

Las finanzas subnacionales en el Ecuador, se caracterizan por una estructura de gasto ineficiente, ya que no existe una adecuada correspondencia entre los ingresos percibidos (en su mayoría producto de las transferencias intergubernamentales) y la ejecución de los gastos, situación que refleja una pereza fiscal en la mayoría de los casos.

³ Principalmente por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, así como de la banca pública y privada que permite el acceso al endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

⁴ Comportamiento Fiscal de los Gobiernos Locales del Ecuador, 2003, Banco del Estado, Ecuador
Consideraciones Metodológicas para el análisis de la Situación Financiera Municipal, Alejandro Octavio Pérez, Fernando Azpeitia Sánchez, Eduardo Chaves, "Banco Nacional de Obras, México"

El análisis de los indicadores nos permite realizar una evaluación rápida del estado de las finanzas subnacionales y de los principales factores que las están afectando.

Las ventajas de disponer y transparentar en el ámbito nacional la información de manera integral respecto del análisis de los indicadores financieros de todos los gobiernos subnacionales:

- Los resultados financieros permiten determinar si los gobiernos subnacionales presentan una situación solvente, eficiente y sustentable.
- Se pueden evaluar las condiciones financieras actuales y proyectar las tendencias futuras y su impacto en las finanzas locales.
- Se puede analizar el impacto de las políticas relativas a incrementar los ingresos propios (cambios en las tarifas de los impuestos, tasas y contribuciones).
- Permite a los gobernantes nacionales y locales, contar con una herramienta válida para mejorar el proceso de toma de decisiones, y generación de políticas.

Los indicadores de gestión financiera seleccionados son los siguientes:

Sostenibilidad Financiera

$$\frac{\text{Ingreso Corriente}}{\text{Gasto Corriente}}$$

Indica la capacidad que tiene cada gobierno subnacional para cubrir los gastos corrientes con el flujo de ingresos corrientes disponibles. Es deseable que el resultado de este indicador se aproxime o sea superior al 100%. Este resultado nos indica una adecuada estructura de sus finanzas, pues se estaría financiando gasto permanente con ingreso permanente (que es menos volátil que otro tipo de ingreso). También se puede observar la capacidad de generar superávit o déficit corriente, con el objeto de adoptar medidas correctivas.

Cuando se genera un superávit o ahorro corriente, las administraciones locales podrían utilizar estos recursos para disminuir el stock de su endeudamiento o destinarlos a mejorar la prestación de los servicios que realiza en forma directa. En caso de generar un desahorro corriente, se puede advertir una acumulación de pasivos que probablemente no podrán ser cubiertos sino se toman las medidas adecuadas.

Autosuficiencia Financiera

$$\frac{\text{Ingreso Propio}}{\text{Ingreso Total}}$$

Esta relación expresa el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales, la que está dada por el nivel de ingresos propios.

A mayor peso de los ingresos propios respecto de los ingresos totales, se obtiene mayor capacidad para planificar y ejecutar de acuerdo a las necesidades y realidades locales.

Autosuficiencia Mínima

$$\frac{\text{Ingreso Propio}}{\text{Gasto Corriente}}$$

Este indicador nos permite analizar cuánto del gasto corriente es financiado por ingresos propios.

Su aplicación es muy útil, por cuanto en el caso ecuatoriano, el bajo nivel de ingresos propios de los gobiernos locales no permite cubrir su gasto corriente.

Los resultados que se obtengan de este indicador deben ser analizados cuidadosamente ya que dependen en buena medida del tamaño del gobierno subnacional así como de la concentración poblacional existente. Sin embargo, es necesario recalcar que mientras más alto sea el indicador, reflejara una mejor situación financiera.

Dependencia

$$\frac{\text{Transferencias}}{\text{Ingreso Total}}$$

Mide el peso relativo de los ingresos por transferencias sobre el total de los ingresos. Permite saber hasta dónde las finanzas locales son controladas por la administración local o dependen de las decisiones de transferencias del gobierno central. Cuanto más dependientes sean las finanzas, más reducidas las posibilidades de hacer una planificación financiera confiable.

Ahorro Público

$$\text{Ahorro Público} = \text{Ingreso Total} - (\text{gasto total} - \text{gasto de capital} - \text{inversión})$$

Este indicador mide la disponibilidad de recursos que pueden ser destinados para la inversión subnacional o para adquirir bienes de capital, después del pago del gasto corriente que incluye el pago de intereses.

Para la correcta utilización de este indicador, los ingresos totales no contienen a aquellos provenientes del endeudamiento y el gasto total no considera el servicio por amortización de la deuda.

Este indicador nos dará una visión de la capacidad de ahorro público de los gobiernos locales, lo que proporciona mayores elementos de juicio al gobierno central para priorizar la inversión pública.

Indicadores de inversión

$$\frac{\text{Gasto de Inversión}}{\text{Gasto Total}}$$

Este indicador determina qué porcentaje del gasto total se destina para inversión.

No existe un resultado óptimo de este indicador, pues dependerá de la realidad y necesidad local. Sin embargo, es deseable que se destine un alto porcentaje para inversión.

$$\frac{\text{Gasto de Inversión}}{\text{Transferencias de capital}}$$

Este indicador permite hacer un análisis de la composición del gasto realizado a través de las transferencias intergubernamentales. En otras palabras, se puede observar qué porcentaje se destina a la inversión y cuál a la adquisición de bienes de capital.

Relación mínima

$$\frac{\text{Remuneraciones}}{\text{Ingreso Propio}}$$

Este indicador permite identificar la vulnerabilidad de las finanzas públicas de los gobiernos locales. Si el resultado de la relación es superior al 100% indica una situación financiera muy débil, lo que quiere decir que la administración local depende de otros recursos para garantizar el funcionamiento mínimo de su administración.

b. Indicadores de Endeudamiento

La capacidad de endeudamiento puede definirse como el límite hasta el cual los gobiernos subnacionales están en condiciones de cumplir con las obligaciones financieras de las operaciones de crédito realizadas por la administración local, sin rezagar los requerimientos de gasto corriente e inversión en un período de tiempo.

La estimación de la capacidad de endeudamiento y de pago requiere de información principalmente de los flujos de efectivo, de los saldos y condiciones financieras de la deuda.

Las administraciones locales, con la información y aplicación de los indicadores de endeudamiento deberían ser capaces de proyectar el impacto del servicio de la deuda sobre sus finanzas, antes de solicitar una operación de crédito. Considerando que "los préstamos adquiridos para proyectos muy rentables" la

mayoría de las veces no han cumplido con tal objetivo, generando un efecto negativo en su situación financiera.

Por otra parte, el Ministerio de Economía y Finanzas está en capacidad de predecir los posibles efectos del endeudamiento subnacional sobre las finanzas públicas nacionales.

Entre algunos criterios considerados para la aplicación de los indicadores de deuda, se mencionan:

- Todos los indicadores de endeudamiento permiten un análisis de la situación actual y se proyectan sus resultados por un periodo de 5 años, de acuerdo a información real. Esto proporciona una visión intertemporal del endeudamiento subnacional y su impacto en las finanzas públicas locales y nacionales.
- Los indicadores de endeudamiento son parámetros de referencia, no deben considerarse aisladamente, cada uno muestra resultados parciales de la posición y sostenibilidad de la deuda.

Los indicadores de endeudamiento seleccionados son:

Balance Primario

$$\text{Balance Primario} = \text{Ingreso Total} - \text{Gasto Primario Total}$$

Este indicador mide el esfuerzo de las administraciones locales para cumplir con sus compromisos financieros derivados de la deuda pública local en un período de tiempo determinado.

Se define como *Gasto Primario Total* a la diferencia entre el gasto total y el pago de intereses. El gasto total no incluye el servicio de amortización de la deuda.

$$\frac{\text{Balance Primario}}{\text{Servicio de la Deuda}}$$

Muestra las veces que balance primario puede cubrir el servicio de la deuda.

Si el resultado del indicador es mayor al 100% indica que el balance primario excede al pago de intereses y amortizaciones que cada gobierno subnacional debe servir. El riesgo de incumplimiento del servicio de la deuda en este caso es mínimo.

Es necesario tener en cuenta que este indicador no evalúa la estructura de los ingresos y gastos subnacionales y mide con un criterio uniforme tanto a las

administraciones locales que tienen una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales como a aquellas que son menos dependientes.

Balance Financiero

$$\text{Balance Financiero} = \text{Ingresos Totales} - \text{Gastos Totales}$$

Mide las necesidades de financiamiento de cada uno de los gobiernos subnacionales.

Para su correcta utilización, los ingresos totales no deben incluir aquellos provenientes del endeudamiento y los gastos totales no deben considerar el pago por amortizaciones de la deuda.

Un balance financiero positivo nos indica un excedente de recursos a nivel subnacional constituyéndose automáticamente en un incremento de las disponibilidades de la administración local.

Un balance financiero negativo, nos indica las necesidades de financiamiento de la administración local en un período determinado.

El Ahorro Corriente con respecto al servicio de la deuda

$$\frac{\text{Servicio de la deuda}}{\text{Ahorro corriente}}$$

Este indicador muestra la proporción del servicio de la deuda (amortización más intereses) con respecto al ahorro corriente.

Un elemento clave que condiciona el potencial de pago de la deuda es "*la capacidad de ahorro en el tiempo*", si no se genera ahorro suficiente en el tiempo para cubrir el servicio de la deuda, las presiones para una declaración de cesación de pagos se tornan casi inevitables, a menos que se incurra en una renegociación de la deuda o en un salvataje por parte del gobierno central.

El ahorro corriente se define como: Ingresos Corrientes – Gastos Corrientes

Servicio de la deuda

$$\frac{\text{Servicio de la deuda}}{\text{Ingresos Totales}}$$

Este indicador, relaciona directamente el servicio de la deuda y sus condiciones financieras, con el nivel de ingresos locales.

De acuerdo a la Ley de Responsabilidad Fiscal, este indicador no debería superar el 40%. Sin embargo, se ha incluido este concepto como parte de los indicadores de

alerta con el objeto de realizar una proyección del indicador en el mediano plazo para observar el impacto en las finanzas locales.

Como se expuso anteriormente, este indicador es bastante flexible, por lo que, resultados superiores al 20% se asumen como una alerta tanto para el gobierno central como para los gobiernos subnacionales.

Stock de la deuda

$$\frac{\text{Stock de deuda}}{\text{Ingresos Totales}}$$

Este indicador, relaciona directamente el stock de la deuda con el nivel de ingresos locales.

De acuerdo a la Ley de Responsabilidad Fiscal, este indicador no debería superar el 100%. Sin embargo, se ha incluido este concepto como parte de los indicadores de alerta con el objeto de realizar una proyección del indicador en el mediano plazo y analizar su impacto. Además su análisis intertemporal permitirá advertir posibles cambios en la legislación ecuatoriana para adaptar estos límites a la realidad local.

Deuda per cápita

$$\frac{\text{Stock de deuda}}{\text{población}}$$

Es la relación entre la cartera vigente y la población. Este indicador mide el nivel de endeudamiento de un gobierno subnacional con respecto a su población.

Se considera que es un buen indicador si se piensa en procesos de transparencia y control ciudadano.

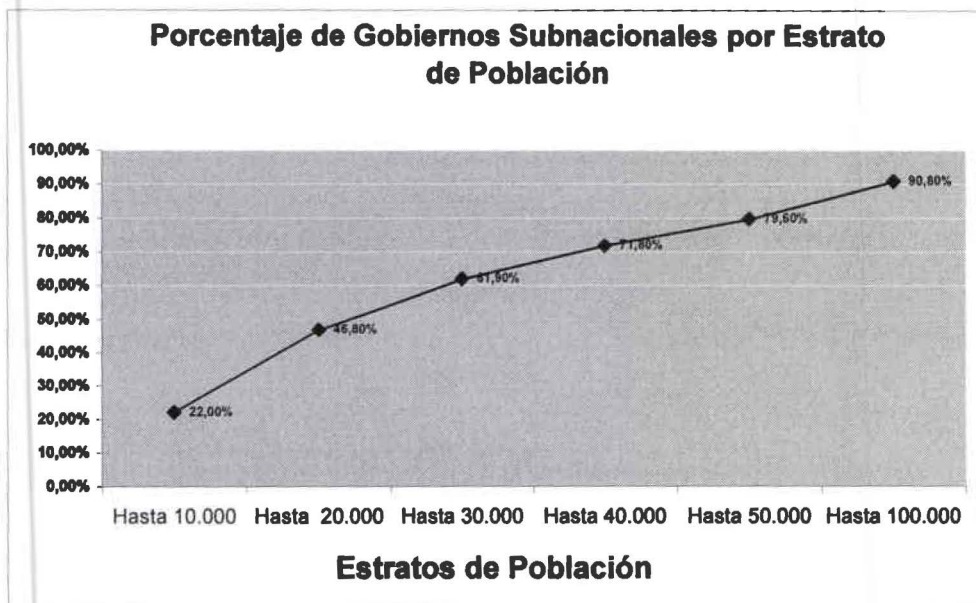
1.2.2 Categorización de gobiernos subnacionales por estratos de población

Una vez seleccionados los indicadores que serán objeto de análisis es necesario determinar un criterio que permita clasificar los datos con el objetivo de agrupar los resultados de acuerdo a las características peculiares de los gobiernos subnacionales en el Ecuador. El criterio seleccionado es la estratificación de la población por rangos.

La estratificación permitirá determinar una clasificación en grupos poblacionales con el objeto de analizar los indicadores, en consideración a su peso relativo en el contexto nacional y minimizar las distorsiones que podrían presentarse al considerar a todos los gobiernos subnacionales por igual.

La distribución de la población muestra que el 90% de las poblaciones de nivel subnacional del Ecuador se encuentran en los estratos de población inferiores a los 100.000 habitantes, tal como se expresa en el gráfico 1.

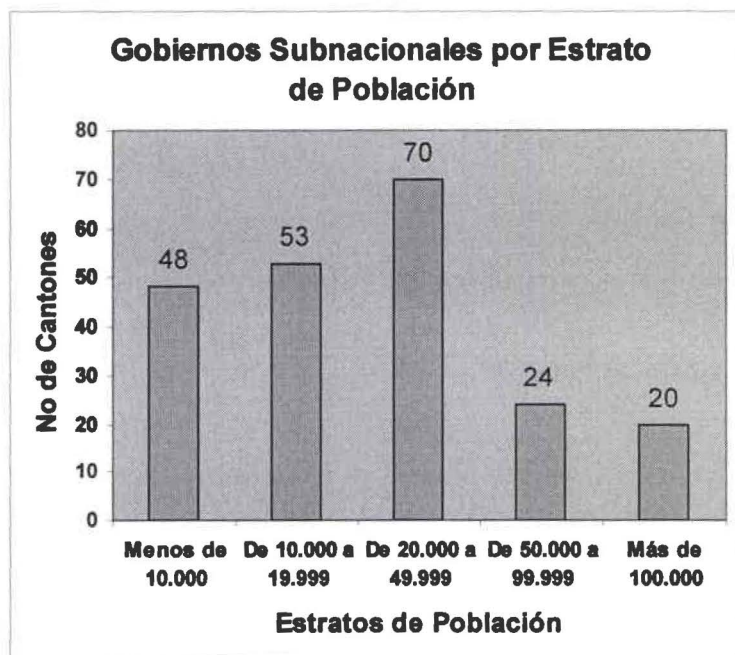
Gráfico No 1



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Censo 2001.

Dada esta distribución poblacional, que ubica a la mayoría de los gobiernos subnacionales en los estratos de hasta 50.000 habitantes, se ha considerado procedente realizar una clasificación como la que se presenta en el gráfico siguiente:

Gráfico No 2



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Censo 2001

1.2.3 Categorización de gobiernos subnacionales por posición de riesgo

Los resultados de los indicadores (de gestión financiera y de endeudamiento) obtenidos para cada uno de los gobiernos subnacionales deben mostrarse de acuerdo al estrato poblacional al que corresponden, por las consideraciones expuestas anteriormente.

El esquema de resultados será como el que se indica a continuación:

Cuadro No 1

Indicadores de Gestión Financiera				
Gobiernos Subnacionales	Estrato de Población 1 Indicadores de Gestión			
	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4
Municipio 1	0,10	0,12	0,80	0,36
Municipio 2	0,15	0,14	0,60	0,30
Municipio 3	0,18	0,18	0,50	0,28
Municipio 4	0,22	0,24	0,48	0,42
Municipio 5	0,09	0,25	0,51	0,29
Gobiernos Subnacionales	Estrato de Población 2 Indicadores de Gestión			
	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4
Municipio 6	0,17	0,59	0,70	0,39
Municipio 7	0,70	0,01	0,41	0,71
Municipio 8	0,56	0,66	0,40	0,59
Municipio 9	0,35	0,70	0,50	0,65
Municipio 10	0,60	0,55	0,56	0,38

Con estos resultados se determinan los máximos y mínimos de los indicadores para cada estrato de población. Este procedimiento se realiza con la finalidad de poder asignar un peso relativo a las posiciones de los indicadores dentro de este rango de resultados. De esta manera se asigna el máximo de ponderación al mayor resultado (100%) y el mínimo de ponderación al resultado menor (0%).

El esquema de resultados será como el que se indica en el cuadro No 2:

Cuadro No 2

Indicadores de Gestión Financiera				
Estrato de Población 1				
Indicadores de Gestión				
	Indicador 1	Ponderación	Indicador 2	Ponderación
Máximo	0,22	1,00	0,80	1,00
Mínimo	0,09	0,00	0,48	0,00
Estrato de Población 2				
Indicadores de Gestión				
	Indicador 1	Ponderación	Indicador 2	Ponderación
Máximo	0,70	1,00	0,70	1,00
Mínimo	0,17	0,00	0,40	0,00

Una vez realizadas estas definiciones se puede construir un modelo de regresión simple de la forma:

$$y = mx + b$$

La aplicación del modelo permite ubicar a cada entidad subnacional con su peso relativo frente al indicador en el contexto de entidades del estrato.

Este procedimiento debe repetirse para cada indicador con la finalidad de obtener un resultado relativo de todo el universo de información disponible.

Es necesario tener en cuenta que cada indicador explica de manera distinta el comportamiento de una entidad subnacional en términos de su gestión y de su posición de endeudamiento. Esto implica que pueden existir indicadores que determinen que mientras mayor sea su resultado mejor será la posición de gestión o endeudamiento y viceversa. Todo depende de la definición de cada indicador descrita anteriormente en este documento.

Una vez obtenidos los resultados y los pesos relativos de cada indicador (N indicadores) para un estrato de población X, como se señala en el ejemplo, tanto para gestión como para endeudamiento, se realiza un promedio simple de los resultados ponderados y se ubican los máximos y mínimos globales, tal como se muestra en el cuadro No 3.

Cuadro No 3

Indicadores de Gestión Financiera ponderados

Estrato de Población X Indicadores de Gestión							
	Indicador 1	Ponderación	Indicador 2	Ponderación	Indicador N	Ponderación	Promedio Ponderaciones
Municipio 1	0,10	2%	0,12	84%	_____	_____	60,4%
Municipio 2	0,15	10%	0,14	81%	_____	_____	46,6%
Municipio 3	0,18	15%	0,18	75%	_____	_____	31,3%
Municipio 4	0,22	21%	0,24	67%	_____	_____	33,4%
Municipio 5	0,09	0%	0,25	65%	_____	_____	34,5%
Municipio 6	0,17	13%	0,59	16%	_____	_____	28,2%
Municipio 7	0,70	100%	0,01	100%	_____	_____	80,5%
Municipio 8	0,56	77%	0,66	6%	_____	_____	31,0%
Municipio 9	0,35	43%	0,70	0%	_____	_____	48,2%
Municipio 10	0,60	84%	0,55	22%	_____	_____	39,0%
Máximo	0,70	1,00	0,70	1,00	_____	_____	80,50%
Mínimo	0,09	0,00	0,01	0,00	_____	_____	28,18%

Con el rango definido por las cotas máximas y mínimas globales es posible aplicar una distribución en quintiles, que de acuerdo a los procedimientos tradicionales de calificación de riesgo es la mecánica que se aplicaría para obtener 5 categorías a fin de definir las posiciones relativas de alerta.

Rango Global de los Indicadores de Gestión

Máximo	80.50%
Mínimo	28.18%

Las categorías para las posiciones de alerta en este ejemplo serían las siguientes:

Cuadro No 4

Rangos de categorías de alerta para indicadores de gestión financiera

Rango de Indicador Global	Posición	Número de Gobiernos Subnacionales por Rango
70,0% - 80,5%	A	1
59,7% - 70,0%	B	1
49,2% - 59,6%	C	0
38,7% - 49,1%	D	3
28,2% - 38,6%	E	5

Para este ejemplo los gobiernos subnacionales que en términos relativos evidencian los mejores resultados son los que se encuentran en el grupo A y los peores son aquellos que se ubican en el grupo E.

El sistema permitirá encontrar tanto los indicadores de gestión como los de endeudamiento en un panel donde, de acuerdo a los parámetros definidos por el usuario en cuanto a consideraciones de prudencia financiera y evaluación de las finanzas subnacionales, se mostrarán aquellas entidades cuyos indicadores muestren una situación que podría determinar una posición de deterioro.

La metodología de proyección de cuentas desarrollada como parte de este trabajo y que se describe en el punto (4.3), permitirá pronosticar el comportamiento futuro de los indicadores en un período de 5 años. Este es un factor que necesariamente debe observarse por cuanto un deterioro de los mismos es de hecho un elemento que deberá ser objeto de las previsiones que el Ministerio de Economía y Finanzas deberá considerar en su política.

El sistema deberá mostrar el comportamiento futuro de manera gráfica, donde se hagan constar los límites y rangos de previsión tolerables dentro de la política definida.

La metodología descrita plantea una simplificación al asumir un peso igual para cada indicador dentro del análisis tanto de gestión como de endeudamiento, lo cual no necesariamente es así. Sin embargo permite categorizar de manera conjunta y relativa la posición de riesgo de las entidades subnacionales.

1.3 Proyecciones de capacidad de pago

1.3.1 Modelo de proyección de ingresos y gastos seccionales

a. Marco teórico

Las proyecciones se realizan en base a la información histórica de los ingresos y gastos de las entidades subnacionales, para el efecto se utilizan modelos de tendencia⁵, ajustando los datos a una ecuación matemática, a través de la utilización de varios métodos de regresión para hacer las proyecciones respectivas.

El ajuste de los valores generados por esta ecuación a los datos originales, es válido siempre y cuando el modelo sea correcto, esto se verifica mediante algunas técnicas, (pruebas de hipótesis, gráficos de residuales, pruebas de auto correlación, entre otras).

El modelo de proyección de los ingresos y gastos subnacionales, se construye de la siguiente manera:

$$y = \beta_0 + \beta_1x_1 + \beta_2x_2 + \varepsilon$$

y = ingresos y gastos estimados

x₁ = inflación

x₂ = PIB

β₀ = constante

β₁ = factor que explica la influencia de la inflación en el comportamiento de

⁵ Dado el número limitado de observaciones históricas de la información subnacional.

- los ingresos y gastos subnacionales.
- β_2 = factor que explica la influencia del crecimiento del PIB en el comportamiento de los ingresos y gastos subnacionales.
- ε = término de error o perturbación, son todos los otros factores del modelo que influyen en la variable dependiente (y) a parte de las variables independientes (x_1, x_2)

Ante la presencia de datos atípicos, se debe evitar tratar a todas las observaciones de la misma manera; en efecto, al utilizar Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), se minimiza la suma de los cuadrados de los errores tratando a todos por igual. Pero, si la varianza correspondiente a cada observación es diferente, este método no es adecuado, y mientras mayor sea la varianza menos fiable será dicha observación. Por tanto, se aplica el método de Mínimos Cuadrados Ponderados (MCP), de modo que se dé menos importancia a aquellos datos atípicos que aparecen en la serie (heteroscedasticidad en las observaciones) ⁶.

En este contexto, la estimación de los parámetros de la regresión ($\beta_0, \beta_1, \beta_2$), se realizará mediante Mínimos Cuadrados Ponderados (MCP). Esta metodología parte de la de Mínimos Cuadrados Ordinarios y pondera las varianzas de las series afectadas por los datos atípicos.

Para aplicar esta metodología se construyen matrices que incorporan todas las observaciones para las variables explicativas (X_1, X_2) en cada uno de los períodos analizados, tal como se presenta a continuación:

Cuadro No 5
Matriz de variables explicativas

Y	X ₁	X ₂
Y ¹	X ₁ ¹	X ₂ ¹
Y ²	X ₁ ²	X ₂ ²
Y ³	X ₁ ³	X ₂ ³
Y ^{.....}	X ₁ ^{.....}	X ₂ ^{.....}
Y ⁿ	X ₁ ⁿ	X ₂ ⁿ

Los factores ($\beta_0, \beta_1, \beta_2$) que explican la influencia de las variables independientes (PIB, Inflación) en la variable dependiente (ingresos o gastos), se construyen bajo la metodología de mínimos cuadrados ordinarios en una primera fase, de la siguiente manera:

$$\beta_{MCO} = (x^t x)^{-1} x^t y; \text{ donde}$$

- x^t = transpuesta de la matriz de datos dependientes
- y = serie de datos de la variable independiente

⁶ La heteroscedasticidad aparece cuando la varianza en los términos de error no es constante en todas las observaciones; se asocia una influencia atípica en la serie por la influencia de algún agente exógeno, el que ocasiona que la varianza sea desigual en los términos de error para cada observación.

Para determinar el grado de correlación que existe entre la variable independiente y las variables dependientes, se aplica el siguiente coeficiente:

$$r_{MCO}^2 = \frac{(\beta^t x^t y - ny^2)}{(y^t y - ny^2)}$$

donde: n = Número de observaciones

Las ponderaciones específicas utilizadas en el modelo, se sustentan en el empleo de estimadores robustos. La regresión mediante estimadores robustos intenta utilizar estimadores que no son tan sensibles como los clásicos a los valores atípicos.

Un análisis robusto trata en primer lugar de ajustar una regresión a la mayoría de datos y, a continuación, determinar los valores atípicos como aquellos puntos que suponen grandes residuos con respecto a la solución.

Para el efecto se calcula y_0 en base a los factores obtenidos ($\beta_0, \beta_1, \beta_2$) con mínimos cuadrados ordinarios, para cada una de las observaciones y se determina los errores frente a los datos reales ($e_i = y_i - \hat{y}_i$). A continuación, se ajustan los pesos de los valores atípicos. Esto requiere la utilización de un modelo de normalización de ponderación⁷ $f(e_i) = w_i$. Finalmente se realizan 10 iteraciones para determinar los regresores ponderados (β) considerando los pesos de las variaciones atípicas (w), aplicando la siguiente fórmula:

$$\beta_{MCP} = (x^t w x)^{-1} x^t w y$$

b. El modelo aplicado

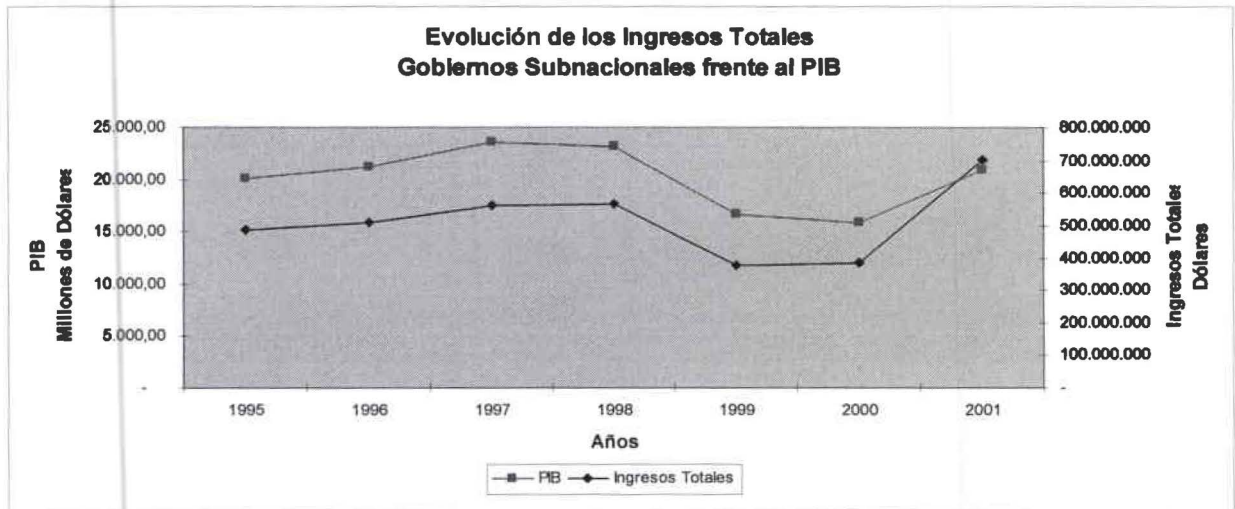
Dada la alta dependencia de los gobiernos seccionales de las transferencias del Gobierno Central medida a través del indicador transferencias recibidas frente a ingresos totales, la cual se ubica en el orden del 81% para el 2001⁸, se evidencia la alta afectación o vulnerabilidad que tienen las cuentas de estas entidades, ante variaciones en la evolución del presupuesto general y de la economía en su conjunto (PIB).

De igual manera el principal elemento que determina el ajuste de los costos y gastos en las entidades está dado por el nivel de inflación, tal como lo demuestran los gráficos siguientes:

⁷ Robust Estimation, <http://www-inria.fr/robotbis/personnel/zzhang/Publis/Tutorial-Estim/node24.html>
Geman-McClure, pág 3/7

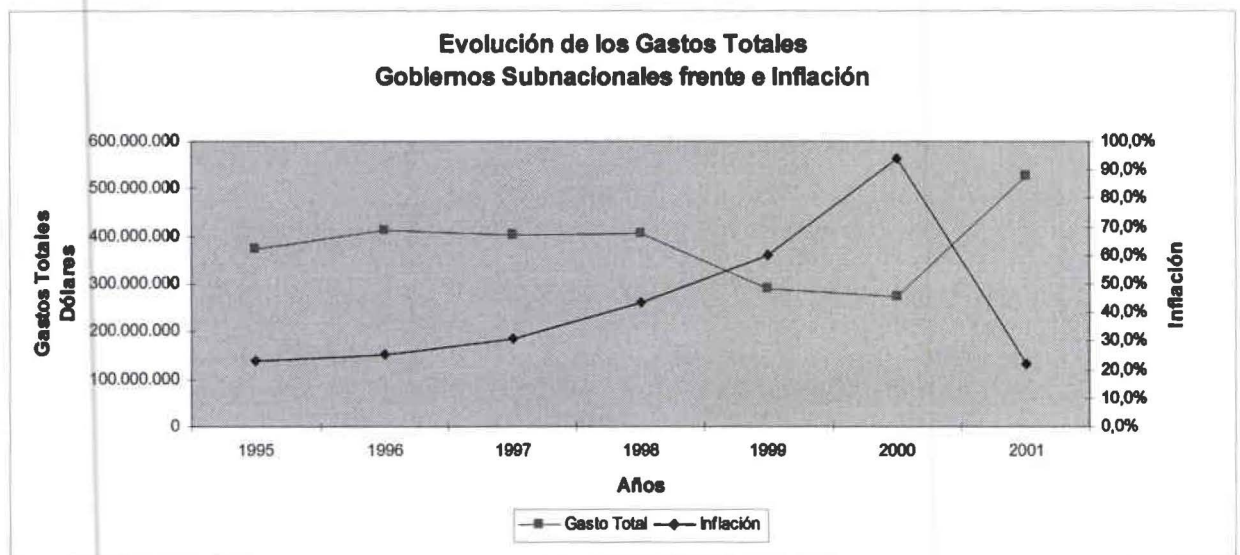
⁸ Comportamiento Fiscal de los Gobiernos Locales del Ecuador, Banco del Estado, Ing. Edison Freire Herrera, Pág 20.

Gráfico No 3



Fuente: Banco del Estado, Serie de Estudios Técnicos-Comportamiento Fiscal de los Gobiernos Locales del Ecuador, marzo 2003

Gráfico No 4



Fuente: Banco del Estado, Serie de Estudios Técnicos-Comportamiento Fiscal de los Gobiernos Locales del Ecuador, marzo 2003

Por lo expuesto, se han incorporado como variables explicativas: la inflación y el crecimiento del PIB.

Las proyecciones de la inflación y del PIB, serán tomados de las estimaciones oficiales disponibles en el Banco Central del Ecuador.

Los modelos se construyen en base a las variables que se detallan en el cuadro No 6 y se escoge aquel modelo cuyas pruebas de hipótesis son aceptadas y cuya correlación muestre los más altos niveles de significancia. Esto implica que se hacen corridas de 9 modelos y se selecciona aquél cuyos pronósticos sean los que más se ajustan al comportamiento histórico.

Cuadro No 6

Variables explicativas para la construcción de los modelos	
1	Logaritmo natural del deflactor de la inflación
2	Raíz Cuadrada del logaritmo natural del deflactor de la inflación
3	Raíz Cúbica del logaritmo natural del deflactor de la inflación
1	Logaritmo natural del PIB
2	Raíz Cuadrada del logaritmo natural del PIB
3	Raíz Cúbica del logaritmo natural del PIB

El modelo finalmente escogido supera las pruebas de hipótesis aplicando el estadístico t (t de Student) para un nivel de significancia del 95%. La expresión matemática del modelo se plantea a continuación:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \varepsilon$$

y = ingresos y gastos estimados

x₁ = inflación

x₂ = PIB

β₀ = constante

β₁ = factor que explica la influencia del la inflación en el comportamiento de los ingresos y gastos subnacionales

β₂ = factor que explica la influencia del crecimiento del PIB en el comportamiento de los ingresos y gastos subnacionales

Con el modelo seleccionado se puede estimar el nivel de ingresos y gastos que se aplicarán para la estimación de la capacidad de endeudamiento subnacional.

1.3.2 Capacidad de pago

Para determinar la capacidad de pago de los gobiernos subnacionales, se aplica la siguiente metodología:

- a) Se calculan los flujos de caja proyectados de los gobiernos subnacionales para un período no mayor a 5 años, a fin de evitar que se amplíen los márgenes de error en la estimación.

Es necesario incorporar para el período de proyección los pagos que por efecto del servicio de la deuda deben realizarse (capital e intereses). El objetivo es explicitar la deficiencia o exceso de recursos para adquirir deuda por parte de los organismos seccionales.

- b) Los flujos de caja deberán descontarse utilizando una tasa de descuento que se calculará en base a una curva de rentabilidad económica que evidencie el costo de oportunidad de invertir esos recursos⁹.
- c) El valor presente que se obtiene de los flujos descontados, constituye el monto máximo de capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

El objetivo para determinar la capacidad de pago de gobiernos subnacionales, es proporcionarle al Ministerio de Economía y Finanzas el instrumento adecuado para cumplir con dos mandatos fundamentales de la Ley de Responsabilidad Fiscal:

1. Priorización de la inversión pública local

“El Gobierno Central ejecutará mediante convenio las inversiones necesarias, acordes con las prioridades establecidas en los gobiernos seccionales autónomos y/o entidades de desarrollo en sus circunscripciones, **exclusivamente en los casos en que aquellos no sean sujetos de crédito por falta de capacidad de pago** o de gestión, debidamente justificada, no atribuible a sobreendeudamiento o incumplimiento del plan de reducción de deuda”¹⁰.

2. Otorgamiento de garantías crediticias a gobiernos seccionales

Para que Gobierno Central pueda otorgar garantías crediticias a los gobiernos seccionales es necesario que los créditos contraídos sean “exclusivamente para financiar obras de infraestructura básica” y **los organismos del régimen seccional autónomo cuenten con capacidad de pago** comprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

⁹ El Ministerio de Economía debería establecer una tasa que al menos cubra el costo de los recursos que se obtienen para financiar una determinada obra con recursos del gobierno central.

¹⁰ Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal. (Art. 9, inciso 4)

Anexo 15: Oficio de delegación de la GTZ para participar en el proceso de cambio.



OFICIO 2003 GTZMDFM/101a /MDA/vg
Quito, 13 de marzo del 2003

Señor economista
Diego Mancheno
Subsecretario de Política Económica
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
Presente.

De mi consideración:

En respuesta a su oficio No. 0112-SPE-DM2003 0984 del 12 de marzo del presente año, tengo a bien informarle que la delegada oficial por parte de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, para participar en todos los procesos iniciados en el Ministerio de Economía y Finanzas es Lcda. Verónica Gallardo A.

Es deseo de la GTZ, que los procesos iniciados contribuyan a alcanzar los objetivos institucionales del Ministerio de Economía.

Atentamente,

Eco. María Dolores Almeida.
ASESORA PRINCIPAL COMPONENTE GESTION FINANCIERA, GTZ.

Anexo 16: Metodología de homologación de las bases de información

Sostenibilidad Financiera

SICEND

ACUERDO 182

<u>Ingreso corriente</u>	=	<u>1,1</u>	=	<u>11+13+14+15+16+17+18+19</u>
<u>Gasto corriente</u>	=	<u>2,1</u>	=	<u>51+52+53+55+56+57+58</u>
Autosuficiencia Financiera				
<u>Ingreso propio</u>	=	<u>1,1,1</u>	=	<u>11+13+14+17</u>
<u>Ingreso total</u>	=	<u>1</u>	=	<u>10+20+30</u>
Liquidez				
<u>Activo corriente</u>	=		=	
<u>Pasivo corriente</u>	=		=	
Autosuficiencia Mínima				
<u>Ingreso propio</u>	=	<u>1,1,1</u>	=	<u>11+13+14+17</u>
<u>Gasto corriente</u>	=	<u>2,1</u>	=	<u>51+52+53+55+56+57+58</u>
Dependencia				
<u>Transferencias Corrientes + Transferencias de Capital</u>	=	<u>1,1,2 + 1,2,2</u>	=	<u>18 + 28 + 27 + 28</u>
<u>Ingreso total</u>	=	<u>1</u>	=	<u>10+20+30</u>
Indicadores de inversión				
<u>Gasto de inversión</u>	=	<u>2,2,3</u>	=	<u>6+7</u>
<u>Transferencias de capital</u>	=	<u>1,2,2</u>	=	<u>28 + 27 + 28</u>
<u>Gasto de inversión</u>	=	<u>2,2,3</u>	=	<u>6+7</u>
<u>Gasto Total</u>	=	<u>2</u>	=	<u>60+60+70+80+90</u>
Indicadores administrativos				
<u>Remuneraciones</u>	=	<u>2,1,1</u>	=	<u>51+52</u>
<u>Ingreso propio</u>	=	<u>1,1,1</u>	=	<u>11+13+14+17</u>
<u>Remuneraciones</u>	=	<u>5,1</u>	=	<u>61+52</u>
<u>Gasto total</u>	=	<u>2</u>	=	<u>60+60+70+80+90</u>
Ahorro público = Ingreso total - (Gasto total - gasto de capital)	=	1 - (2 - 2.2.1 - 2.2.2 - 2.2.3)	=	10+20+30 - (60+60+70+80+90 - 6 - 7 - 8)
Indicadores de Endeudamiento				
Balanza primaria = Ingreso totales - (Gasto total - servicio de la deuda)	=	1 - (2 - 2.2.4 - 2.2.6)	=	(10+20+30) - (60+60+70+80+90 - 90)
Balanza financiera = balance primario - servicio de la deuda	=	[1 - (2 - 2.2.4 - 2.2.6)] - [2.2.4 + 2.2.5]	=	10+20+30 - (60+60+70+80+90 - 90) - 90
<u>Balanza primaria</u>	=	<u>1 - (2 - 2.2.4 - 2.2.6)</u>	=	<u>(10+20+30) - (60+60+70+80+90 - 90)</u>
<u>Ingreso total</u>	=	<u>1</u>	=	<u>10+20+30</u>
<u>Balanza financiera</u>	=	<u>[1 - (2 - 2.2.4 - 2.2.6)] - [2.2.4 + 2.2.5]</u>	=	<u>10+20+30 - (60+60+70+80+90 - 90) - 90</u>
<u>Ingreso total</u>	=	<u>1</u>	=	<u>10+20+30</u>
<u>Servicio de Deuda Total</u>	=	<u>2,2,4 + 2,2,5</u>	=	<u>90</u>
<u>Balance primario</u>	=	<u>1 - (2 - 2.2.4 - 2.2.6)</u>	=	<u>10+20+30 - (60+60+70+80+90 - 90) - 90</u>
<u>Servicio de Deuda Total</u>	=	<u>2,2,4 + 2,2,5</u>	=	<u>90</u>
<u>Ahorro corriente</u>	=	<u>1,1 - 2,1</u>	=	<u>10+20+30 - (60+60+70+80+90 - 6 - 7 - 8)</u>
<u>Servicio de Deuda Total</u>	=	<u>2,2,4 + 2,2,5</u>	=	<u>90</u>
<u>Ingreso propio</u>	=	<u>1,1,1</u>	=	<u>11+13+14+17</u>
<u>Stock de deuda</u>	=	<u>2,2,4,3 + 2,2,6,1 + 2,2,6,2</u>	=	<u>DEFINIR</u>
<u>Ingreso propio</u>	=	<u>1,1,1</u>	=	<u>11+13+14+17</u>
<u>Stock de deuda</u>	=	<u>2,2,4,3 + 2,2,6,1 + 2,2,6,2</u>	=	<u>2,2,4,3 + 2,2,6,1 + 2,2,6,2</u>
<u>Población</u>	=	<u>Población</u>	=	<u>Población</u>
Indicadores de la LOREYT				
<u>Servicio de Deuda Total</u>	=	<u>2,2,4 + 2,2,5</u>	=	<u>90</u>
<u>Ingreso Total</u>	=	<u>1</u>	=	<u>10+20+30</u>
<u>Stock de deuda</u>	=	<u>2,2,4,3 + 2,2,6,1 + 2,2,6,2</u>	=	<u>DEFINIR</u>
<u>Ingreso total</u>	=	<u>1</u>	=	<u>10+20+30</u>

Anexo 17: Ayuda memoria de los acuerdos con el equipo de trabajo, para el desarrollo de la herramienta informática.

**AYUDA MEMORIA
REUNION DEL 8 DE AGOSTO 2003**

I Objetivo de la reunión

Definir la metodología de trabajo de la subcomisión informática, dado los problemas surgidos, tanto por la falta de información por parte del Banco del Estado, así como la diversidad de criterios entre el Ing. Diego Ayala del MEF y Nicolay Castellanos de la GTZ.

II Logros alcanzados

1. Cualquier decisión que tome el equipo de trabajo ampliado, será tomada por la subcomisión informática.
2. Invitar a un experto en Informática con el objeto de conocer una tercera opinión respecto de la diversidad de criterios de los miembros de la subcomisión informática.
3. El invitado no debe ser contratado por GTZ, sino por el MEF, y será una persona neutra e independiente.
4. Extender el plazo de trabajo de la subcomisión informática en 4 meses desde la presente fecha.

Participantes

Anabel Salazar	Política Económica
Pablo Mora	Presupuestos
Carlos Cadena	Contabilidad Gubernamental
Vinicio Badillo/Luis Castillo	Crédito Público
Bélgica Guerrero/Sandra Jaramillo	Tesorería
Verónica Gallardo	GTZ
Patricia Roussan	SIGEF
Fausto Herrera	Política Económica
Eduardo Rosero	Presupuestos
Edison Proaño	SIGEF
Bélgica Guerrero	Tesorería
Fabiola Vallejo	Contabilidad Gubernamental

Anexo 18: Documento que describe los logros del proceso.

OFICIO 2003 PROMODE-GTZ 370 VG
Quito 12 de Agosto del 2003

Economista
DIEGO MANCHENO
Subsecretario de Política Económica
Ministerio de Economía y Finanzas
Quito

De mi consideración:

Como respuesta a su oficio No. 438-SPE-DM-2003, me permito informarle el avance del trabajo realizado en el marco de los subproyectos que se firmaron para concretar el apoyo de asistencia técnica de la GTZ hacia el MEF.

El trabajo se ha realizado en forma directa con la Economista Anabel Salazar, cuyo apoyo ha sido fundamental para el logro de los resultados.

1) Endeudamiento seccional responsable

Logros Alcanzados

- 1) Se cuenta con los instrumentos metodológicos que constituyen el soporte conceptual del "Sistema de Sostenibilidad de la Deuda Seccional en el Ecuador".

Estos instrumentos son:

- a. Documento de metodología del sistema que incluye lo siguiente:
 - i. Aplicación de los indicadores de endeudamiento seccional de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal
 - ii. Aplicación de indicadores de alerta que tienen por objeto contar con una visión amplia de la situación fiscal y financiera de los gobiernos seccionales y determinar el impacto del endeudamiento en el mediano plazo.
 - iii. Metodología de proyección de todas las cuentas seccionales en una estructura que permite desagregar los componentes relevantes para el análisis de las finanzas seccionales.
 - iv. Metodología para el cálculo de la capacidad de pago de los gobiernos seccionales, con el objeto de que el MEF disponga de un criterio técnico y transparente para el otorgamiento de garantías crediticias y priorización de la inversión pública seccional.
- b. Aplicación sistematizada en hoja de cálculo de las proyecciones de las cuentas seccionales, que servirá de base para el análisis de consistencia del sistema.
- c. Metodología de homologación de las bases de información con respecto al acuerdo ministerial 182, lo que permitirá al MEF contar con una base histórica de información de acuerdo a la nueva normativa.



- 2) Formalización de las alianzas estratégicas realizadas con la Superintendencia de Bancos y el Banco del Estado con el objeto de disponer de toda la información relativa a las finanzas seccionales en tiempo real.
- 3) La apertura y el apoyo brindados por la Subsecretaría de Política Económica y la ágil respuesta a los requerimientos planteados por GTZ, ha permitido que de manera conjunta se integren los esfuerzos para la realización del sistema y la comprensión de los procesos operativos en el MEF. En este contexto un factor clave ha sido la participación del equipo de trabajo, conformado de manera multidisciplinaria y heterogénea con funcionarios del MEF y de otras instituciones involucradas.

Problemas encontrados

- 1) El proceso de formalización de la alianza estratégica con el Banco del Estado ha requerido más tiempo del estimado por los trámites burocráticos usuales para este tipo de acuerdos.
- 2) La información del Banco del Estado no ha sido entregada en su totalidad, lo que ha dificultado el desarrollo informático del sistema.

Próximos pasos

- 1) Se deben formalizar e institucionalizar los procesos en el MEF para el manejo adecuado del Sistema de Sostenibilidad de la Deuda en la Subsecretaría de Política Económica, a fin de que éste sea sostenible en el tiempo.
- 2) Disponer de toda la información del Banco del Estado para lo que se requiere el apoyo político del MEF.
- 3) Concluir con el desarrollo informático del sistema y validarlo

2) Políticas y Lineamientos de la Descentralización Fiscal

Logros alcanzados

- 1) Primera versión del documento "Políticas y Lineamientos de la Descentralización Fiscal".
- 2) Apoyo al CONAM para la definición del Plan de Descentralización Fiscal
- 3) Elaboración de la propuesta de adendum para el traspaso de recursos en el caso de la descentralización del Area No. 3 de Cotacachi.

Problemas encontrados

- 1) No existe todavía una clara definición de las condiciones de traspaso de los recursos humanos originada por la serie de dificultades de orden legal encontradas.

Próximos pasos

- 1) Firma del adendum por parte de las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Salud Pública y Municipio de Cotacachi.
- 2) Institucionalizar el proceso de traspaso de recursos financieros en el MEF para el caso de descentralización de competencias

3) Base Fiscal

Logros alcanzados

- 1) Se cuenta con un documento inicial de la metodología para construir la base fiscal seccional.
- 2) Metodología de homologación de las bases de información, lo que permitirá al MEF contar con información histórica para la construcción de la base fiscal.
- 3) Metodología de proyección de las cuentas fiscales seccionales, que servirá para elaborar la base proyectada.

Dificultades encontradas

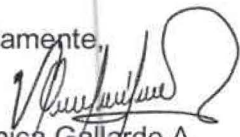
- 1) La información del Banco del Estado no ha sido entregada en su totalidad, lo que ha dificultado el desarrollo informático del sistema.

Próximos pasos

- 1) Disponer del documento definitivo de la metodología de la base fiscal seccional
- 2) Concluir con el desarrollo informático de la base y validarlo.

Por lo expuesto, se puede concluir que el grado de avance de los subproyectos acordados, en el contexto de la asistencia técnica de la GTZ, se encuentra dentro de los parámetros de planificación establecidos.

Atentamente,



Verónica Gallardo A.
COMPONENTE GESTION FINANCIERA
AGENCIA DE COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA GTZ