



**ESPE**  
UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS  
INNOVACIÓN PARA LA EXCELENCIA

**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONÓMICAS,  
ADMINISTRATIVAS Y DE COMERCIO**

**CARRERA DE INGENIERÍA EN FINANZAS Y AUDITORIA**

**TRABAJO DE TITULACIÓN, PREVIO LA OBTENCIÓN DEL  
TÍTULO DE INGENIERO EN FINANZAS, CONTADOR  
PÚBLICO – AUDITOR.**

**TEMA: “MODELO PARA LA ARTICULACIÓN DEL  
PRESUPUESTO CON LA PLANIFICACIÓN OPERATIVA DEL  
CONGOPE”**

**AUTOR:**

**SÁNCHEZ ANDRADE, WILSON DAVID**

**DIRECTOR: ING. TOBAR, RUBEN**

**SANGOLQUI**

**2017**

## CERTIFICACIÓN

### CERTIFICACIÓN

CERTIFICADO DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN



**ESPE**  
UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS  
INNOVACIÓN PARA LA EXCELENCIA

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONÓMICAS ADMINISTRATIVAS Y DE  
COMERCIO

CARRERA DE FINANZAS Y AUDITORÍA

### CERTIFICACIÓN

Certifico que el trabajo de titulación, "MODELO PARA LA ARTICULACIÓN DEL PRESUPUESTO CON LA PLANIFICACIÓN OPERATIVA DEL CONGOPE" realizado por el señor SÁNCHEZ ANDRADE WILSON DAVID, ha sido revisado en su totalidad y analizado por el software anti-plagio, el mismo cumple con los requisitos teóricos, científicos, técnicos, metodológicos y legales establecidos por la Universidad de las Fuerzas Armadas, ESPE, por lo tanto permito acreditarlo y autorizar al señor, SÁNCHEZ ANDRADE WILSON DAVID, para que lo sustente públicamente.

Sangolquí, 16 de Agosto del 2017

ING. TOBAR HORNA, VÍCTOR RUBÉN  
Director

## AUTORÍA DE RESPONSABILIDAD

### AUTORÍA DE RESPONSABILIDAD



DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONÓMICAS ADMINISTRATIVAS Y DE  
COMERCIO

CARRERA DE FINANZAS Y AUDITORÍA

### AUTORÍA DE RESPONSABILIDAD

Yo, SÁNCHEZ ANDRADE WILSON DAVID, con cédula de identidad N°. 171606839-8, declaro que este trabajo de titulación "MODELO PARA LA ARTICULACIÓN DEL PRESUPUESTO CON LA PLANIFICACIÓN OPERATIVA DEL CONGOPE" ha sido desarrollada considerando los métodos de investigación existentes, así como también se ha respetado los derechos intelectuales de terceros considerándose en las citas bibliográficas.

Consecuentemente declaro que este trabajo es de mi autoría, en virtud de ello me declaro responsable del contenido, veracidad y alcance de la investigación mencionada.

Sangolquí, 16 de Agosto del 2017

Wilson David Sánchez Andrade  
CC. 171606839-8

## AUTORIZACIÓN

### AUTORIZACIÓN



**ESPE**  
UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS  
INNOVACIÓN PARA LA EXCELENCIA

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONÓMICAS ADMINISTRATIVAS Y DE  
COMERCIO

CARRERA DE FINANZAS Y AUDITORÍA

### AUTORIZACIÓN

Yo, SÁNCHEZ ANDRADE WILSON DAVID, autorizo a la Universidad Fuerzas Armadas – ESPE publicar en la Biblioteca Virtual de la institución el presente trabajo de Titulación “MODELO PARA LA ARTICULACIÓN DEL PRESUPUESTO CON LA PLANIFICACIÓN OPERATIVA DEL CONGOPE” cuyo contenido, ideas y criterios son de mi autoría y responsabilidad.

Sangolquí, 16 de Agosto del 2017

Wilson David Sánchez Andrade  
CC. 171606839-8

## DEDICATORIA

*Dedico este trabajo a todas las personas que me han acompañado en este proceso  
brindándome su apoyo, conocimiento y experiencia  
durante mi formación profesional:*

*A Dios, por darme la oportunidad de formarme y poder lograr mis objetivos y  
fortaleza para continuar mi camino personal y profesional.*

*A mis padres, Wilson y Cecilia por ser un pilar fundamental en mi vida,  
por guiarme, aconsejarme por medio de su sabiduría por el sendero correcto  
siendo una persona de bien con su apoyo fundamental en todo.*

*A mis hermanos, Diego y Andrea, por su cariño, consejos y vivencias  
las cuales forman parte de lindos recuerdos.*

*A mis sobrinos, por ser parte de mi formación profesional y con sus ocurrencias  
hacen que la personalidad se forme de mejor forma.*

*A mi familia, por su apoyo y cariño brindado.*

*A mis amigos en general, que fueron un apoyo, fuerza y risas  
que generaron muchos recuerdos especiales.*

## AGRADECIMIENTO

Agradezco a la Universidad de las Fuerzas Armadas “ESPE”, por darme la oportunidad de formarme en la carrera de mi elección y por darme la preparación adecuada para llegar a ser un buen profesional.

Agradezco a mi director y asesor de tesis Ing. Rubén Tobar, quien, con sus conocimientos y experticia ha sabido guiarme correctamente en el presente trabajo de investigación.

A todo el equipo docente, quienes con su esfuerzo han sabido preparar a todo un grupo de estudiantes con diferentes anécdotas que marcan la etapa de mi vida universitaria.

Al Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador – CONGOPE, que permitió y dio el apoyo para el desarrollo del tema del proyecto, además de permitir el acceso a información relevante que contribuyó a la culminación del mismo.

A mis amigos y compañeros de clases, ya que gracias al compañerismo, amistad y apoyo han aportado para la culminación de la carrera y sobrellevar las situaciones que se han presentado a lo largo del pre-grado universitario.

## INDICE DE CONTENIDOS

<b>CERTIFICACIÓN</b> .....	ii
<b>AUTORÍA DE RESPONSABILIDAD</b> .....	iii
<b>AUTORIZACIÓN</b> .....	iv
<b>DEDICATORIA</b> .....	v
<b>AGRADECIMIENTO</b> .....	vi
<b>ÍNDICE DE TABLAS</b> .....	x
<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b> .....	xi
<b>RESUMEN</b> .....	xii
<b>ABSTRACT</b> .....	xiii
<b>CAPITULO I</b> .....	1
Objetivo general.....	1
Objetivos específicos .....	1
Introducción .....	1
Marco Legal.....	2
Marco Teórico .....	14
<b>Teoría del Presupuesto Público</b> .....	14
<b>Teorías de la Política Fiscal</b> .....	16
<b>Teoría de la Organización</b> .....	17
<b>Teorías de la economía</b> .....	18
<b>Teoría de la Administración</b> .....	20
Marco Referencial .....	21
Marco Conceptual.....	25
<b>Planificación pública</b> .....	25
<b>Administración pública</b> .....	26
<b>Presupuesto público</b> .....	26

<b>Política Fiscal</b> .....	27
<b>Técnicas presupuestarias</b> .....	28
<b>Impacto Económico</b> .....	29
<b>CAPITULO II</b> .....	30
Marco Metodológico .....	30
Enfoque de investigación Cuantitativo .....	30
Tipología de investigación.....	30
Hipótesis .....	32
Instrumentos de recolección de información: Encuesta .....	33
Procedimiento para recolección de datos: Técnica de campo .....	33
Procedimiento para tratamiento y análisis de información: Varios.....	34
Ciclo de Gestión .....	36
Planificación Estratégica .....	39
Planificación estratégica como insumo para un presupuesto orientado a resultados: factores críticos .....	43
Prospectiva Estratégica.....	45
Presupuesto .....	48
<b>Ciclo Presupuestario</b> .....	50
Presupuestos por Resultados.....	52
Vinculación plan - presupuesto .....	65
<b>CAPITULO III:</b> .....	70
<b>Resultados</b> .....	70
Hipótesis .....	70
Encuesta.....	70
<b>Modelo propuesto</b> .....	81
VINCUNLANDO LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO - PASO A PASO.....	83



<b>CAPITULO IV</b> .....	136
<b>Discusión</b> .....	136
<b>a. Aclaraciones</b> .....	136
<b>b. Conclusiones</b> .....	136
<b>c. Propuesta de nuevos proyectos de investigación</b> .....	138
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	139

**ÍNDICE DE TABLAS**

<i>Tabla 1. Presupuesto tradicional – Presupuesto por Resultados</i>	53
<i>Tabla 2. Programación y Formulación del presupuesto</i>	62
<i>Tabla 3. Vinculación de Estrategias – Acciones.</i>	91
<i>Tabla 4. Establecimiento de políticas y estrategias.</i>	94
<i>Tabla 5. Indicadores</i>	98
<i>Tabla 6. Programas y Subprograma</i>	100
<i>Tabla 7. Acciones Estratégicas</i>	103
<i>Tabla 8. Objetivos Operativos</i>	105
<i>Tabla 9. Indicadores</i>	110
<i>Tabla 10. Indicadores</i>	110
<i>Tabla 11. Requisitos del proyecto</i>	113
<i>Tabla 12. Recursos del proyecto</i>	113
<i>Tabla 13. Estructura Programática</i>	121
<i>Tabla 14. Ejemplo de estructura programática</i>	122
<i>Tabla 15. Identificar Ingresos y Egresos por Fuentes</i>	125
<i>Tabla 16. Disponibilidad Presupuestaria</i>	127
<i>Tabla 17. Disponibilidad Presupuestaria Ingresos - Egresos</i>	128
<i>Tabla 18. Priorización de Proyectos</i>	129

## ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 1. Ciclo de Gestión</i> .....	37
<i>Figura 2. Ámbitos de la Planificación</i> .....	47
<i>Figura 3. Esquema del proceso de Planificación Estratégica</i> .....	48
<i>Figura 4. Plan Plurianual – Presupuesto Estratégico.</i> .....	49
<i>Figura 5. Relación Insumo - Producto</i> .....	54
<i>Figura 6. Componentes basados en resultados</i> .....	54
<i>Figura 7. Cadena de producción del Sector Público</i> .....	56
<i>Figura 8. Presupuesto por Resultados, técnica presupuestaria</i> .....	58
<i>Figura 9. Articulación Plan y Presupuesto</i> .....	65
<i>Figura 10. Ejemplo de apertura programática</i> .....	68
<i>Figura 11. Grado de Articulación con Planes Sectoriales y nacional.</i> .....	72
<i>Figura 12. Cumplimiento de objetivos POA</i> .....	72
<i>Figura 13. Decisiones de las autoridades.</i> .....	73
<i>Figura 14. Los Indicadores y cumplimiento de metas.</i> .....	74
<i>Figura 15. Tipo de indicadores en el plan operativo.</i> .....	75
<i>Figura 16. Análisis Costo beneficio de las metas obtenidas</i> .....	75
<i>Figura 17. Manejo de Cuadro de Mando Integral</i> .....	76
<i>Figura 18. Estrategias de articulación mejora el cumplimiento de gestión.</i> .....	77
<i>Figura 19. Vinculación de la planificación estratégica y operativa.</i> .....	77
<i>Figura 20. Producto y resultado con la estructura programática.</i> .....	78
<i>Figura 21. Uso de Presupuesto por Resultados.</i> .....	78
<i>Figura 22. Uso de Presupuestos Plurianuales.</i> .....	79
<i>Figura 23. Articulación plan-presupuesto</i> .....	79
<i>Figura 24. Articulación Plan Provincial - PND</i> .....	89
<i>Figura 25. Articulación Objetivo Provincial – Ejes de Desarrollo</i> .....	90

## RESUMEN

El trabajo de titulación se basa en el análisis y la propuesta de un modelo estratégico con el cual se logre articular el presupuesto con la planificación en el consorcio de gobiernos provinciales del Ecuador, CONGOPE, y de sus agremiados (las prefecturas), esto vista la necesidad de tener información transparente hacia la ciudadanía para el seguimiento de los proyectos de inversión de las prefecturas mediante una técnica presupuestaria efectiva y una correcta toma de decisiones. En el año 1999 se creó el sistema de eficiencia y transparencia, Sisefran, el cual ayuda en la formulación de la planificación operativa de la institución y a determinar la estructura programática del presupuesto, más en la ejecución presupuestaria y el seguimiento a la gestión institucional no la realiza, de igual forma después de la primera reforma presupuestaria toda la información presupuestaria que se sube en el sistema anteriormente nombrado no se actualiza y el proceso de actualización es manual. En el presente proyecto se pretende contemplar la primera fase que es un modelo estratégico para vincular la planificación institucional y la planificación presupuestaria con el fin de realizar el seguimiento a la gestión y a los proyectos, así se aportaría para guiar a las prefecturas a cumplir la normativa nacional. Se recomienda que exista una segunda fase, la cual correspondería al desarrollo de una herramienta informática en donde se pueda vincular el presupuesto de la institución y el plan operativo en donde la información se encuentre actualizada y disponible en línea, esto sin importar el sistema financiero que la institución maneje. Con el fin de tener información oportuna para una toma de decisiones acertada y así tener una mejor administración pública.

### Palabras Clave

- **PRESUPUESTO.**
- **TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS.**
- **PLANIFICACIÓN.**
- **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**
- **ARTICULACIÓN.**

## **ABSTRACT**

The titling work is based on the analysis and the proposal of a strategic model with which it is possible to articulate the budget with the planning in the consortium of provincial governments of Ecuador, CONGOPE, and its members (prefectures), this view the need for transparent information to citizenship for the monitoring of the investment projects of the prefectures through an efficient budgetary technique. In the year 2009 is created the system called, Sisefran, which helps in the formulation of it planning operational of the institution and in a percentage of the budget, more in it execution budgetary and the follow-up to it management institutional not is linked and after it first reform budgetary all it information budgetary that is climbs in the system previously named not is updated and the process of update is manual. In the present project is aims to contemplate it first phase that is the methodology for link it planning institutional and the planning of the budgetary, the second phase corresponds to the development of a tool computer in where is can link the budget of the institution and the plan operating in where the information is find updated and available in line, this without import the system financial that it institution handle. In order to have timely information for decision making successful and thus have a better public management.

### Key words

- **BUDGET.**
- **BUDGETARY SKILLS.**
- **PLANNING.**
- **PUBLIC ADMINISTRATION.**
- **ARTICULATION.**

# CAPITULO I

## **Objetivo general**

Elaborar un modelo de estrategias de articulación entre presupuesto y la planificación institucional, con enfoque de gestión por resultados

## **Objetivos específicos**

1. Analizar la normativa emitida por el ministerio de finanzas para formular el presupuesto.
2. Analizar las resoluciones y normativa emitida por el consejo nacional de planificación y SENPLADES, en relación a la formulación de la planificación.
3. Entregar un modelo de estrategias de articulación entre plan y presupuesto con enfoque de gestión por resultados.

## **Introducción**

En la actualidad muy pocas organizaciones ejecutan un correcto procedimiento de planificación, menos aún en forma articulada de manera eficiente a un presupuesto. Ante esta realidad y mediante el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) se va a realizar una metodología con enfoque de presupuesto por resultados, que establece la importancia de la articulación entre la planificación nacional, la planificación institucional y el presupuesto.

Para fortalecer la gestión institucional del Consorcio y de las prefecturas, se requiere mejorar o crear un sistema mediante una metodología en donde se pueda visualizar la ejecución de los proyectos con un correcto seguimiento a la planificación y al presupuesto.

El presupuesto en las entidades tiene un rol importante, permite tomar medidas para enfrentar situaciones difíciles de decisiones financieras y de gestión, por eso el

presupuesto nace con la finalidad de controlar las actividades de una entidad, como un proceso lógico y normal del desarrollo económico y social.

Es importante recalcar lo que indica SENPLADES en los lineamientos de la guía para la formulación de la planificación institucional que, <<La planificación es un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos. Por ello, cuando se la aplica a la conducción de la sociedad, está influida por las ideas que orientan tal sociedad y está limitada por las condiciones en que esta sociedad se desarrolla>> (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012)

El presente proyecto se realiza en base a la necesidad de tener una vinculación plan-presupuesto que refleje lo que las autoridades desean en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por lo cual se pretende entregar estrategias para que sea aplicable al consorcio de gobiernos provinciales y a las prefecturas. En donde se puede generar un modelo en el cual sea aplicable tres estrategias diferenciadas entre sí, según se requiera conocer la información por parte de las autoridades de las prefecturas.

### **Marco Legal**

Para analizar el marco normativo tanto de la planificación como del presupuesto en el Ecuador debemos tener en claro que la última constitución de la república del 2008, establece como uno de los deberes fundamentales del Estado, la planificación del desarrollo nacional con el objetivo de erradicar la pobreza, promoviendo el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de recursos y la riqueza para acceder al buen vivir. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El texto igualmente establece que la planificación nacional se debe organizar a través de un sistema nacional descentralizado de planificación participativa, el cual estará conformado por el Consejo Nacional de Planificación e integrado por los distintos niveles de gobierno. El objetivo principal de este consejo es dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Art. 279.

De igual forma en el Art. 280 establece que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento al que se deben sujetar las políticas, programas y proyectos públicos; así como la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la asignación de los recursos públicos; además de coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. La observancia al PND es de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Sabiendo que en varios artículos se señala que los planes deben articularse para una correcta ejecución de la planificación en el territorio pero como la obligatoriedad existe para todos los niveles de gobierno si no se llega a articular correctamente existe una mala ejecución de la planificación. Más adelante veremos que para una correcta articulación de los planes entre los niveles de gobierno como la articulación plan-presupuesto debería indicarse en la normativa la palabra de “prelación entre los planes, programas y proyectos”.

Además, la constitución de la República del Ecuador indica en el artículo 292 indica que “el Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Lo que conlleva la necesidad de establecer los instrumentos e instancias de coordinación que permitan garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, el manejo eficiente del ahorro público y la preservación del patrimonio nacional y el bien público como fin último de la administración presupuestaria.

De igual forma en el Art. 293 de la carta magna se señala:

El Plan Nacional de Desarrollo se debe basar en la formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía. Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas



fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En este marco, y reconociendo a la planificación como el instrumento que permite guiar las acciones de los gobiernos, se planteó la necesidad de presentar una propuesta metodológica que permita la articulación del plan con el presupuesto en el ámbito del Consorcio de los Gobiernos Provinciales y las prefecturas. En este contexto se debe considerar toda la normativa que se puede expresar en el Código orgánico de planificación y Finanzas Públicas, en el código orgánico de organización territorial y descentralización, directrices o reglamentos que emitan entes rectores y criterios de normas de control interno.

Entonces ya conociendo el entorno en donde la carta magna indica cómo se ejecutan y en que marco deben ir las políticas públicas debemos analizar el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que tiene por objetivo organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas.

En donde la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial según el Art. 12 es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios, debiendo articularse obligatoriamente con los objetivos del plan nacional. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas)

Además indica que el gobierno central establecerá los mecanismos de participación ciudadana que se requieran para la formulación de planes y políticas, de conformidad con las leyes y el reglamento del código orgánico de planificación y finanzas públicas. El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa explicado en el Art. 13 se indica que acogerá los mecanismos definidos por el sistema de participación ciudadana de los gobiernos autónomos descentralizados, regulados por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, y propiciará la garantía de participación y democratización definida en la

Constitución de la República y la Ley. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas)

Para ello es muy importante lo que se indica en el Art. 17 donde se indica que los Gobiernos Autónomos Descentralizados elaborarán los instructivos metodológicos necesarios para la formulación, monitoreo y evaluación de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en concordancia con los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Planificación. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas).

El Plan Nacional de Desarrollo, que se explica en el Art. 34, articula el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y sin menoscabo de sus competencias y autonomías. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas). Dentro de este articulado de igual forma se debería determinar la prelación entre los planes, programas y proyectos de los diferentes niveles de gobierno, pero se podría plantear una reforma dentro del concejo nacional de planificación para la prelación entre los instrumentos de planificación y presupuestarios.

El Presupuesto General del Estado, Art.77, es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado. No se consideran parte del Presupuesto General del Estado, los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad Social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas). Si bien en este articulado se indica sobre los ingresos y egresos de los gobiernos autónomos descentralizados que no serán parte del PGE debemos indicar que los ingresos permanentes y no permanentes los cuales pertenecen a ingresos que pertenecen al PGE, sabiendo que con estos ingresos se realiza el cálculo para la transferencia según el modelo de equidad establecido por normativa.

El Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP) comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar

en forma programada los ingresos, egresos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley. (Sistema Nacional de Finanzas Públicas)

Los componentes del SINFIP se definen, art. 82, a cada conjunto de procesos necesarios para la organización y gestión. Teniendo este en consideración los componentes son: política y programación fiscal, ingresos, presupuesto, endeudamiento público, contabilidad gubernamental y tesorería. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas)

El ente rector de las finanzas públicas, el cual es el Ministerio de Finanzas, podrá aumentar o rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 15% en relación a las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional con excepción de los ingresos de la Seguridad Social.

Esto se indica el art. 118, que con respecto a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el aumento o disminución sólo se podrá realizar en caso de aumento o disminución de los ingresos permanentes o no permanentes que les corresponde por ley y hasta ese límite. La liquidación se hará cuatrimestralmente para los ajustes respectivos. Estas modificaciones serán puestas en conocimiento de la Comisión del Régimen Económico y Tributario de la Asamblea Nacional, en el plazo de 90 días de terminado cada semestre. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas). Este articulado permite realizar proyecciones de ingresos en los gobiernos autónomos descentralizados provinciales dado que por ley se puede incrementar o disminuir el 15% anual del monto aprobado, esto ayuda a tener una perspectiva más clara para la ejecución de los programas de las prefecturas dado que de igual forma se tienen análisis macroeconómicos y perspectivas de ingresos en el presupuesto general del estado.

Ya teniendo en cuenta lo que indica igual la norma de la materia para nuestro análisis en cuanto a la vinculación de plan-presupuesto, debemos analizar el Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización en el Art. 188 se

dice que los gobiernos autónomos descentralizados participarán de las rentas del Estado de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial. (COOTAD, 2010).

Es oportuno indicar el tipo de transferencias de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados podrían ser:

a) Transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a las competencias exclusivas. Por ingresos permanentes se entenderá los ingresos corrientes del presupuesto general del Estado que administra el tesoro nacional; y por no permanentes, los ingresos de capital que administra el tesoro nacional, exceptuando los de financiamiento, entre los cuales consta la cuenta de financiamiento e importación de derivados (CFID);

b) Transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias; y,  
c) Transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables.

Una vez que sabemos cómo pueden ser las transferencias de recursos a los gobiernos Autónomos Descentralizados se sabe que por ley los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado.

En virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales.

Para la asignación correspondiente de recursos el Ministerio de Finanzas, Secretaria de Nacional de Planificación y Desarrollo y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, conforme, art. 192, se establece el tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y

administrativo; y, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado. (COOTAD, 2010). Para medir los factores anteriormente señalados actualmente existen varios mecanismos como por ejemplo el índice de cumplimiento de metas que SENPLADES lo realiza utilizando la herramienta informática denominada SIGAD en donde los Gobiernos Autónomos Descentralizados son responsables de realizar el seguimiento de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, los mismos que cada gobiernos autónomo prioriza los proyectos al inicio de cada periodo fiscal.

Es muy importante enmarcar lo que se indica en el Art. 201 donde se establece que el monto de las transferencias del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados no será, en ningún caso, inferior al monto asignado en el presupuesto del ejercicio fiscal del año 2008. (COOTAD, 2010).

Dentro de la normativa se indica algo importante para poder planificar y presupuestar correctamente para años posteriores en el Art. 216 donde se expresa el ejercicio financiero de los gobiernos autónomos descentralizados se iniciará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año, y para ese período deberá aprobarse y regir el presupuesto. No podrá mantenerse ni prorrogarse la vigencia del presupuesto del año anterior. (COOTAD, 2010).

Es muy importante saber que para el correcto cumplimiento de las competencias que son delegadas a los GAD's el gobierno autónomo descentralizado debe recibir también los recursos correspondientes, con el fin de no afectar el cumplimiento operativo, esto según se indica en el Art. 189. (COOTAD, 2010).

El COOTAD en el Art. 215 indica que “todo programa o proyecto financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y plazos, al término del cual serán evaluados” (COOTAD, 2010). Sabiendo que el presupuesto de los gobiernos autónomos tendrá la vigencia de un año fiscal. Conociendo que en el art. 222 se indica “Los egresos se agruparán por programas, subprogramas y proyectos, conforme a la normativa vigente” (COOTAD, 2010). Como ya se indica en uno de los anteriores articulados la forma de realizar el seguimiento a los objetivos, metas y de la programación es el SIGAD utilizado por la Secretaria Nacional de Planificación y

Desarrollo. Es muy importante que para la base de esta investigación se utilice el articulado 222 de la norma que se está analizando por lo cual parte del análisis de articulación plan-presupuesto por tal motivo que la estructura programática que se utilice en la organización es fundamental en la articulación en conjunto con otros mecanismos.

Los gobiernos autónomos descentralizados, con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales, como se indica en el Art. 295, en este punto es fundamental tener un sistema de participación ciudadana y que los gobiernos autónomos descentralizados mediante el concejo de planificación en cada territorio se utilice la figura de la silla vacía que se establece de igual forma por ley y en donde en ese puesto se debe tener la participación activa de un representante de la comunidad en la propuesta y priorización de proyectos. (COOTAD, 2010).

Los planes de desarrollo deberán contener al menos los siguientes elementos:

- a) Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades;
- b) La definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo;
- c) Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos; y,
- d) Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas.

Para el correcto direccionamiento se debe tener en cuenta lo que en el Art. 298 se expresa que las directrices e instrumentos de planificación complementarios que orienten la formulación de estos planes, así como el seguimiento y la evaluación de su

cumplimiento por cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, serán dictados a través de normas de sus respectivos órganos legislativos, y se ajustarán a las normas contempladas en la ley que regule el sistema nacional descentralizado de planificación participativa. (COOTAD, 2010).

### **Normas de control interno – Contraloría General del Estado**

Una vez analizado la normativa que rige al sector público, es necesario identificar las normas de control interno que se indican por medio de la Contraloría General del Estado. Debemos identificar las normas que van a influir en el proceso de vinculación de plan – presupuesto.

#### **Normas Generales**

<b>No. DE NORMA</b>	<b>RESUMEN</b>
100-01 Control Interno	La máxima autoridad, todo el personal, debe aplicar el control interno mediante un proceso, que proporcionan protección de los recursos públicos y seguridad suficiente para el logro de los objetivos institucionales.
100-02 Objetivos del Control Interno	- Esta norma es con el fin de fomentar la eficiencia, eficacia, y economía de las operaciones - Garantizar la confiabilidad de la información
100-03 Responsables del control interno	- Máxima Autoridad - Directivos - Servidores y Servidoras
100-04 Rendiciones de cuentas	Dentro de esta norma es obligatorio para los empleados de reportar, responder, explicar ante las Autoridades, los directivos y la ciudadanía por los recursos recibidos y administrados y por el cumplimiento de las funciones asignadas

### Administración Financiera – Presupuesto

No. DE NORMA	RESUMEN
402-01 - Responsabilidad del control	La máxima autoridad de una entidad, u organismo del sector público, dispondrá a los responsables de las unidades inherentes a la materia, el diseño de los controles que se aplicarán para asegurar el cumplimiento de las fases del ciclo presupuestario en base de las disposiciones legales, reglamentarias y políticas gubernamentales, sectoriales e institucionales, que regulan las actividades del presupuesto y alcanzar los resultados previstos.
402-02 - Control previo al compromiso	Conjunto de procedimientos y acciones que adoptan los niveles directivos de las entidades, antes de tomar decisiones, para precautelar la correcta administración del talento humano, financieros y materiales.
402-04 - Control de la evaluación en la ejecución del presupuesto por resultados	La evaluación presupuestaria es una herramienta importante para la gestión de las entidades del sector público, por cuanto determina sus resultados mediante el análisis y medición de los avances físicos y financieros obtenidos.

### Ambiente de Control

No. DE NORMA	RESUMEN
200-01 Integridad y valores éticos	La administración y monitoreo de los demás componentes del C.I., elementos esenciales del ambiente de control.
200-02 Administración estratégica	Las entidades del sector público, implementarán, pondrán en funcionamiento y actualizarán, el sistema de planificación, así como el establecimiento de indicadores de gestión que permitan evaluar el cumplimiento de los fines, objetivos y la eficiencia de la gestión institucional.
200-04 Estructura organizativa	Se debe crear una estructura organizativa que atienda el cumplimiento de la misión y apoye efectivamente el logro de objetivos, la realización de los procesos, las labores y la aplicación de los controles pertinentes. La estructura organizacional depende del tamaño y naturaleza de las actividades que se desarrolla.
200-07 Coordinación de acciones organizacionales	Las/os servidoras/es participarán activamente en la aplicación y el mejoramiento de las medidas ya implantadas, así como en el diseño de controles efectivos para las áreas de la organización, de acuerdo a sus competencias y responsabilidades.

Continua →



200-08 Adhesión de políticas institucionales	Se observarán las políticas institucionales y las específicas aplicables a las respectivas áreas de trabajo.
200-09 Unidad de Auditoría Interna	La auditoría interna es una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y asesoría, para agregar valor y mejorar las operaciones de la organización. Evalúa el sistema de control interno, los procesos administrativos, técnicos, ambientales, financieros, operativos, estratégicos y gestión de riesgos.

### Administración Financiera Tesorería

<b>No. DE NORMA</b>	<b>RESUMEN</b>
403-01 - Determinación y Recaudación de los ingresos	La máxima autoridad y el servidor encargado de la administración de los recursos establecidos en las disposiciones legales para el financiamiento del presupuesto de las entidades y organismos del sector público, serán los responsables de la determinación y recaudación de los ingresos, en concordancia con el ordenamiento jurídico vigente.
403-07 - Conciliaciones bancarias	La conciliación bancaria es un proceso que se ocupa de asegurar que tanto el saldo según los registros contables como el saldo según el banco sean los correctos. Se la realiza en forma regular y periódicamente por lo menos una vez al mes.
403-14 - Inversiones financieras, adquisición y venta	Las entidades y organismos del sector público, podrán invertir los excedentes temporales de caja en el mercado nacional o internacional, para lo cual se considerará la mejor opción para el Estado y las indicadas entidades
403-15 - Inversiones financieras, control y verificación física	Se mantendrán registros adecuados que permitan identificar a cada tipo de inversión corriente y establecer los montos de los intereses, dividendos u otra clase de renta que devenga cada una de ellas, el sistema de registro contable proporcionará el control que asegure que han sido registradas debidamente y que los rendimientos obtenidos se recibieron y contabilizaron de manera oportuna

### Administración Financiera Contabilidad Gubernamental

No. DE NORMA	RESUMEN
405-01 - Aplicación de los principios y Normas Técnicas de Contabilidad Gubernamental	La Contabilidad Gubernamental se basa en Principios, Normas técnicas emitidas por los Organismos competentes con la finalidad de presentar la razonabilidad y legalidad de los Estados Financieros que servirán para la toma de decisiones.
405-02 - Organización del Sistema de Contabilidad Gubernamental	Las operaciones se efectúen de acuerdo con la organización establecida en la Entidad, sean contabilizadas por el importe correcto, se conserve en forma actualizada el inventario de existencias y se produzcan los Estados Financieros requeridos.
405-05 - Oportunidad en el registro de los hechos económicos y presentación de la información financiera	Las operaciones financieras deben ser registradas de acuerdo al orden establecido en el catálogo general de cuentas al momento que ocurren con la finalidad de presentar información real y veraz.
405-10 - Análisis y Confirmación de Saldos	El análisis permitirá comprobar que los anticipos y cuentas por cobrar estén debidamente registrados y que los saldos correspondan a transacciones efectivamente realizadas. Por lo menos una vez al año se debe emitir un informe de los valores pendientes de cobro para tomar las acciones correctivas pertinentes.
405-11 - Conciliación y Constatación	Una persona independiente de los registros y manejo de efectivo será la encargada realizar la conciliación y constatación del saldo de anticipos de fondos y cuentas por cobrar

### Seguimiento

No. DE NORMA	RESUMEN
600-01 Seguimiento	Seguimiento constante de las actividades internas y externas encaminadas a evaluar los resultados del sistema de control interno, su vigencia, calidad y tomar las medidas

Continua →

continuo o en operación	correctivas que afecten el desarrollo de las actividades institucionales.
600-02 Autoevaluación periódica	Autoevaluación periódica de todos los servidores para determinar las acciones correctivas y preventivas que permitan el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Como hemos visto toda la normativa antes presentada organiza el manejo de cómo se va a manejar la planificación y la formulación del presupuesto en donde podemos ver que si bien se habla de articular la planificación con el presupuesto, no existe un camino claro con la que las instituciones deben realizar para poder articular correctamente el presupuesto con la planificación, sabiendo que la información financiera de las entidades es básica para el manejo correcto de las instituciones.

Es por ello que es necesario identificar estrategias para tener una articulación plan-presupuesto en los Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador y del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE. De igual forma se puede hacer la comparación desde la normativa con los diferentes planes que existen a nivel nacional, sectorial y local; dado que se indica que debe ser articulado todos los planes pero cuando los planes se aterrizan en los territorios es muy notorio que no existe articulación más de un diez a veinte por ciento, esto podría cambiando simplemente la palabra articulación con prelación entre los planes que existen.

## **Marco Teórico**

### **Teoría del Presupuesto Público**

En el Manual de Hacienda Pública General y de España, nos indican:

Es un documento político que tiene la declaración de intención de un gobierno en un sentido monetario para un ejercicio anual esto es el presupuesto público. El presupuesto público persigue reflejar los gastos y los ingresos previstos para un ámbito determinado del Sector Público en un período de tiempo determinado. (AVELINO, 1994)

El libro de Gestión Pública. Fundamentos. Técnicas y Casos nos indica:

Que los principios presupuestarios pueden tener principios políticos los cuales son: El estado constitucional debe contener instrumento de equilibrio de poderes y distribución mediante los criterios que manda la normativa la cual responda a la idea del presupuesto público. Además Principios Contables y Principios Económicos. (Albi, González-Páramo, & López Casasnovas, 1997)

En el libro de La Economía del Sector Público, menciona que el presupuesto público y técnicas del presupuesto:

Este tipo de presupuesto es básicamente un instrumento de control que garantiza que los medios disponibles por parte del Poder Ejecutivo no van a ser utilizados para fines distintos de los aprobados por el Legislativo. Mejor conocido como el presupuesto administrativo se basa en técnicas presupuestarias modernas esto lo constituye el presupuesto clásico de medios. Se caracteriza porque su estructura facilita en detalle los gastos que como máximo puede realizar la Administración Pública a través de sus distintas clasificaciones orgánicas, así como los ingresos previstos para la cobertura de los gastos. (Stiglitz, 1988).

Dentro del análisis de esta teoría podemos determinar que el presupuesto público tiene varios aspectos a cumplir como lo indican los tres autores que se mencionan anteriormente, es práctico lo que se indica en esta teoría por lo que el presupuesto como tal se generó con el fin de mejorar y controlar la gestión.

En síntesis podemos indicar que los autores concuerdan en que el presupuesto público nos da la pauta para poder planificar presupuestariamente los recursos que se van a ejecutar en un periodo fiscal, teniendo varias técnicas para poder implementar el presupuesto en las entidades. De modo el cual no difiera en los resultados la técnica que se utilice.

Podemos definir que la teoría presupuestaria es un paso fundamental en la formulación de la planificación de la entidad, <<No se debe presupuestar solo por gastar y “cumplir”.>>. Debemos conocer las estrategias institucionales para que la planificación y el presupuesto estén lineados a las mismas.

## **Teorías de la Política Fiscal**

Según la Enciclopedia Financiera, aduce que a la política fiscal abarca:

El gasto público y los impuestos comprenden dos instrumentos indispensables en la política fiscal que de acuerdo a su variación en la composición influye en ciertas variables económicas. El uso de la recaudación y el gasto público en los impuestos que puede influir en una economía se realiza mediante una política fiscal que deba ser reducida con otra tipo de política económica o monetaria que permita estabilizar a través del control en la oferta de dinero y en las tasas de interés. (2016).

En las Bases de política fiscal y derecho, se enfoca a la política fiscal como:

Una serie de cambios en los niveles de gasto público y de impuestos destinados alcanzar determinados objetivos de la política macroeconómica”. Posteriormente luego de un año nos encontramos con la siguiente definición “la fijación de los impuestos y del gasto público para ayudar a amortiguar los cambios en los ciclos económicos y contribuir a mantener una economía creciente de elevado empleo y libre de una alta y volátil inflación” (Samuelson, 1998, pág. 234). Los dos principales instrumentos de la política fiscal son el gasto público y los impuestos. Los cambios en el nivel y la composición de los impuestos y el gasto público pueden influir en las siguientes variables en la economía. (Joseph, 2007)

En la enciclopedia financiera de Política Fiscal menciona que:

Enfoca el efecto global que generan los resultados en un presupuesto de una actividad económica. La política fiscal comprende dos posiciones que son expansiva la cual comprende un aumento líquido del gasto público debido a una deficiente recaudación fiscal o un incremento en el gasto público dando como consecuencia a un déficit presupuestario creciente o un menor superávit. En cuanto la política fiscal expansiva está relacionada con el déficit fiscal, mientras que la política fiscal restrictiva se origina cuando el gasto neto de un gobierno se reduce debido a la eficiente y mayor recaudación fiscal o una combinación de ambas provocando un déficit fiscal minoritario o un superávit mayoritario

conocido como un presupuesto equilibrado, la política de contracción fiscal está ligada al superávit. (Keynes, 1930)

Dentro del análisis de la teorías podemos encontrar que el gasto público y los impuestos constituyen el pilar sobre el cual se encuentra fundamentado la teoría política y fiscal, ya que ambas se relacionan directamente dentro de una economía debido a que mientras las políticas fiscales tengan mayor fin recaudatorio también podría o no ser mayor el nivel de liquidez con el cual cuenta un estado para hacer uso en gasto corriente y no corriente.

En síntesis cabe destacar que la teoría Fiscal tendrá influencia en ciertas variables económicas que maneje un estado ya que los cambios que presenten una composición armoniosa de liquidez proveniente de los impuestos podrían conllevar a un déficit presupuestario y una posterior contracción del disponible para gasto público.

De acuerdo a lo expuesto por los diferentes autores podemos definir que la teoría fiscal es el estudio enfocado en la composición de los recursos que comprenden el presupuesto de una nación relacionados a ingresos por impuestos y salidas por gasto público los cuales influyen directamente en ciertas variables económicas de una nación.

### **Teoría de la Organización**

Dentro de la teoría de la Organización se explican las teorías clásicas y modernas donde:

#### Teorías Clásicas:

Dentro de esta teoría se explica la teoría científica es “La mejor forma de organización es la que permite medir el esfuerzo individual” (Frederick Taylor, 2013). Es importante conocer lo que se indica sobre la teoría funcional que es “la mejor forma de organización está basada en una distribución de funciones, que se subdividen en subfunciones y procedimientos, los cuales a su vez son desarrollados por uno o más puestos” (Fayol, 2003). Dentro de esta también se debe conocer sobre la teoría burocrática es “la mejor forma de organización es la que tiene reglas claras y

racionales, decisiones impersonales y excelencia técnica en sus empleados y gestores” (Weber, 2001).

### Teorías Modernas:

En esta teoría vamos a analizar varios puntos como la teoría institucional que “la mejor forma de organización es la que considera e integra a las personas que la hacen funcionar” (John W. Meyer, 2003). De igual forma existe la teoría de los recursos y capacidades con un enfoque similar donde indica que “la mejor forma de organización es la que gestiona más racionalmente sus recursos y capacidades” (Barney, 1998).

Realizando un breve análisis de la teoría organizacional podemos empezar recalando que al largo del tiempo se ha desarrollado varias teorías en torno a esta, se indica que las organizaciones mientras tengan más desarrollados sus procesos y un correcto perfil de puestos, la entidad conseguirá una mejor gestión.

En síntesis de esta importante teoría, se debe indicar que el uso de la teoría en la entidad es fundamental por el manejo y la metodología que con ella se puede aplicar. De igual forma se indica que la organización es la que debe tener reglas claras y racionales, decisiones impersonales y excelencia técnica en sus empleados y gestores.

Podemos definir a la teoría organizacional como un pilar fundamental para una entidad teniendo en cuenta todo el análisis histórico de la teoría se puede mejorar la gestión institucional, mejorando manuales, reglas, etc.

### **Teorías de la economía**

Dentro de la teoría clásica de la economía del mercantilismo menciona que:

El determinante inmediato de la riqueza de una nación es la productividad del trabajo que es la causa inmediata de riqueza esta depende de última instancia de la acumulación del capital El contexto en el cual se elabora la teoría se origina de un contexto mercantilista donde propugnan que la riqueza de una nación se derivaba de sus reservas de oro y plata. El mercantilismo como función principal tendía a la acumulación del dinero en una nación a través de la disminución de

compras con países del exterior y al incremento de ventas de productos nacionales hacia el exterior basando en el principal principio que es la producción de productos que puedan generar beneficios en el comercio a nivel exterior. El principal ente de intervención en esta economía era el Estado además de la implementación de una política proteccionista a favor de las exportaciones sentando grandes bases posteriormente al capitalismo. (Smith, 1993)

En la teoría de economía de Ricardo se indica lo siguiente:

La distribución de las riquezas que genera un país es más irascible dentro de la influencia de las políticas debido a la lucha de pugnas entre las clases sociales existentes de los intereses económicos propios es por esta razón que se toma en cuenta el grado de importancia de los impuestos ya que estos forman parte del trabajo en un país y que están a disponibilidad del gobierno generando una gran contribución y por ende el incremento de los ingresos del Estado pero disminuyendo los beneficios económicos de los afectados (consumidores) de lo que cual se deduce de las rentas para su posterior pago. La capacidad de impuestos está directamente relacionada con el monto de los ingresos que percibe cada persona dando lugar a varias clases de impuestos. (Ricardo , 1817)

De acuerdo a las tendencias y nuevos desarrollos de la teoría económica, se determina que:

Existen factores los cuales afectan directamente al crecimiento económico de un país lo que permite genera que este crecimiento se encuentre en la necesidad de una demanda adicional que contenga un incremento en su oferta, estos factores son: dinámica de la población, exceso de ahorro y escasas de consumo. La dinámica de la población que genera una rentabilidad en descenso es aquella que provocando un equilibrio en la economía a largo plazo ya que sus variables económicas no pretenden ningún tipo de variación (positiva-negativa) o conocido también como estado estacionario. (Malthus, 1820)

Podemos analizar que la teoría económica explica cuáles son los principales factores que intervienen en la riqueza de una nación razón por las cuales los diferentes autores hacen énfasis en la productividad del trabajo, la dinámica de la población, la



oferta y demanda los cuales juegan un papel importante dentro del desarrollo económico y riqueza de una nación.

Como síntesis podemos decir que la riqueza y desarrollo de una se ve reflejado desde varias perspectivas entre una de ellas encontramos la acumulación de oro y metales preciosos con que cuenta un estado, y por otro lado la oferta y demanda reflejado en el nivel de transaccionalidad que tiene una economía creciente y con una política fiscal que está directamente relacionado y en función de tributos provenientes de dicha transaccionalidad.

En base a las teorías expuestas podemos complementar que la teoría económica determina la incidencia de aquellos factores que se atribuyen directamente a al crecimiento económico de una nación en una economía donde existe un estado que obtiene recursos que se atribuyen al hecho generador de la actividad económica proveniente de la oferta y demanda tanto nacional como internacional.

### **Teoría de la Administración**

Dentro de la teoría de la administración dictada por Fayol indica:

Toda organización debía tener un proceso administrativo y por lo tanto elaboro el siguiente: Planear: diseñar un plan de acción para el mañana, organizar: brindar y movilizar recursos para poner en marcha el plan, dirigir: seleccionar y evaluar el personal con el propósito de llegar a lo planificado, coordinar: asegurarse de que manejar el personal para que todo salga bien y arreglar los problemas y controlar: garantizar que las cosas salgan según lo planificado. (FAYOL, 1916)

La administración Científica de Taylor determina que:

La gerencia adquirió nuevas atribuciones y responsabilidades descritas por los cuatro principios siguientes: 1. Principio de planeamiento, 2. Principio de la preparación / planeación, 3. Principio del control y 4. Principio de la ejecución. Además los principios del mismo son: 1. - Substituir las reglas por la ciencia (conocimiento organizado), 2. - Obtener armonía más que discordia en la acción de grupo, 3. - Lograr la cooperación entre los seres humanos, en vez del individualismo caótico, 4. - Trabajar en busca de una producción máxima en vez

de una producción restringida y 5. - Desarrollar a todos los trabajadores hasta el grado más alto posible para su propio beneficio y la mayor prosperidad de la compañía. (Taylor, 1916)

La metodología para estudio del funcionamiento y reforma de la administración pública se indica sobre la teoría de administración:

El sistema dinámico -integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada. (CARRILLO CASTRO, 1988)

Analizando esta teoría podemos indicar que la administración nace de la necesidad y teniendo en cuenta que como varios de los pensadores indican que el ser humano fue líder innato desde que se comenzó a formar grupos de personas. Con esto comienza la evolución de la administración donde se realizó un análisis de desenvolvimiento de masas se tiene ahora la teoría con un correcto enfoque.

En síntesis podemos indicar que dentro de lo analizado en esta teoría según los autores antes mencionados es necesario aplicar los principios que son muy importantes para poder tener un desenvolvimiento en la gestión.

Se puede definir para esta teoría que la administración es muy importante, es el primer paso para poder evaluar y comprender los distintos procesos que intervienen en las organizaciones, lo cual permite planificar y desarrollar acciones en la solución de los problemas o en el aprovechamiento de las oportunidades.

### **Marco Referencial**

De acuerdo a la publicación en la tesis del año 2010 del tema: LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA Y SU INCIDENCIA EN LA INFORMACIÓN FINANCIERA DE LA FUNDACIÓN PASTAZA, de la autor Adriana Ivonne Gancino Vega, (Vega, 2010), nos manifiesta:

La investigación contiene la incidencia de la planificación presupuestaria en la información financiera, donde su principal problema fue el inadecuado manejo de recursos financieros de Fundación Pastaza durante el período 2009.

El presente trabajo de investigación, se basó en la recolección de información presupuestaria, contable y sistema de control, a través de varios métodos como: la observación y encuestas; las mismas que fueron practicadas a todo el personal, de esta manera se puede realizar una evaluación previa de la información financiera, con la finalidad de definir áreas críticas y que se pueda ejecutar una evaluación especial que permitan dar soluciones prácticas y oportunas para la administración. Por ello se ha planteado como propuesta la implementación de un sistema de control para elaborar presupuestos de la Fundación Pastaza y de esta manera contribuir al control de la gestión administrativa, emitiendo conclusiones y recomendaciones que permitan el desarrollo económico y social de la institución.

En conclusión la Fundación Pastaza, no posee un sistema de control de presupuestos que faciliten y ayuden a la gestión de la planificación presupuestaria, provocando que los procesos en cada departamento, se realicen de manera empírica y tratando de ajustarse a las necesidades que se presentan. Esto, burocratiza las actividades a ejecutarse por falta de compromiso de los responsables a las disposiciones emitidas.

Se recomienda crear e implementar un sistema de control de presupuestos para de esta manera proporcionar a la administración una ágil, segura, y cómoda asignación de los recursos económicos para cada departamento, con la finalidad de ser más equitativos en la distribución de los presupuestos, logrando de esta manera optimizar tiempo en la ejecución de los presupuestos, y oportunidad en la atención de las necesidades de cada uno de estos.

Este estudio muestra la incidencia de la planificación presupuestaria en la información financiera, nos muestra una realidad que hasta en la actualidad muchas organizaciones no la consiguen por diferentes motivos. Realizando el análisis nos indica que existen muchas barreras desde los trabajadores para el desarrollo de la

entidad, por tal motivo en muchas instituciones tienen excelentes metodologías pero no se da un cambio porque tiene que ser un cambio en el talento humano de la entidad para que se pueda medir y dar el resultado esperado.

Entonces podemos indicar que todos los puntos que son indicados por el autor son válidos, es necesario poner en práctica el control presupuestario que se señala con el fin de poder realizar un correcto seguimiento y evaluación a la planificación presupuestaria. Para poder determinar de una mejor forma todo lo devengado en el transcurso del año, para poder planificar en los proyectos plurianuales de una mejor forma, tomando en cuenta todos los aspectos macroeconómicos para poder calcular el presupuesto para el cumplimiento de estos proyectos.

De acuerdo a la publicación realizada en la tesis en el año 2009 del tema **LA PLANIFICACIÓN OPERATIVA Y LAS TÉCNICAS DE PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y POR PROYECTO. ANÁLISIS COMPARATIVO.**, del autor Lic. Robert Andrés Nava Albornoz, (Albornoz, 2009) Nos manifiesta:

El sistema público de Venezuela se fundamenta constitucionalmente en la atención por parte de la administración pública de la satisfacción de necesidades de los ciudadanos y en la prontitud de respuestas a los diferentes sectores y áreas de la vida nacional con criterios de eficiencia y eficacia. En tal sentido, el Ejecutivo Nacional en el año 2005 y luego de una serie de análisis decidió sustituir la técnica empleada hasta entonces para la formulación, ejecución y control del presupuesto público, argumentado dicho cambio en la obtención de beneficios en la gestión pública y por ende en la atención más efectiva de los requerimientos de la población. No obstante, la sustitución de una técnica por otra se realizó de manera abrupta, sin tomar en consideración la opinión de los entes y órganos de la administración, y sin una adecuada preparación de los mismos. Si se toma en consideración que el presupuesto público es elemento integral y terminal de la planificación pública, surge la necesidad de analizar comparativamente la planificación operativa a la luz de las técnicas de presupuesto por programas y por proyectos. La metodología aplicada responde a un diseño cualitativo, siguiendo las bases del enfoque holístico, alcanzando un nivel de análisis. Dentro de los

resultados más resaltantes se tiene que el Ejecutivo Nacional realizó los cambios de técnica con una visión más política que técnica, además de destacar que la técnica de presupuesto por programas jamás fue ejecutada de manera plena, a pesar de la legislación y bases jurídicas.

Se puede concluir que la planificación como herramienta necesaria que permite equilibrio, prontitud y eficacia en las acciones realizadas por el estado, debe acompañarse de instrumentos como el presupuesto, que en conjunto conformen un bloque irrompible para la obtención de las hipótesis planteadas y dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida de la población, y consecuentemente producir el desarrollo del país. En este sentido, son varias las técnicas presupuestarias que se han adoptado y aplicado para acompañar la planificación operativa de la gestión pública del gobierno venezolano, de las que destacan, el presupuesto por programas y el presupuesto por proyectos y acciones centralizadas. El presupuesto por programas, es una de las técnicas presupuestarias de mayor aceptación para la administración pública en el mundo, ya que ésta traduce en términos de productos los planes de la administración utilizando para ello el programa presupuestario.

Analizando este estudio el autor presenta varios puntos que no necesariamente son atribuibles al país donde se efectuó la investigación, a nivel mundial se puede aseverar que la planificación y el presupuesto son componentes importantes en el crecimiento de una institución ya sea privada o pública. Teniendo en cuenta que el ciclo de la planificación (Formulación), se complementa con la planificación presupuestaria para poder dar un uso correcto de la estructura programática que se defina, con el fin de utilizar la estructura de programas, subprograma y proyecto, además teniendo en cuenta la normativa ecuatoriana para las instituciones públicas se puede llegar al nivel que la entidad lo requiera, para entregar una correcta información financiera y de seguimiento que sirva para una correcta toma de decisiones.

La planificación nos ayuda a poder medir, controlar y mejorar la gestión institucional, si bien analizamos el ambiente interno de una entidad a más de la planificación uno de los pasos fundamentales es una gestión por procesos, dado que

desde este punto la planificación presupuestaria por cada departamento puede ser más eficiente y lograr los objetivos esperados.

## **Marco Conceptual**

### **Planificación pública**

Según José Molina en un artículo de planificación señala:

“La planificación es una disciplina metodológica como un proceso de reflexión y acción racional que permite determinar lo que se ha de hacer en el presente o en el futuro para lograr los objetivos proyectados. En fin, es la previsión de las actividades y de los recursos, tanto humanos como materiales para el logro de los objetivos que se desean alcanzar, es un proceso para determinar a donde ir de la manera más eficiente y económica posible. (Molina, 2006)

Según la universidad de los Andes indica:

Un método bajo la forma de proceso, para la toma de decisiones entorno al mantenimiento de una realidad dada o a su transformación en otra más deseable, mediante la distribución de recursos entre fines múltiples, cumpliendo los siguientes requisitos: la minimización de costos, maximizar beneficios y el mantenimiento de equilibrios dinámicos entre las fuerzas sociales que poseen los recursos, desean poseerlos o se ven afectados por el uso que de ellos se haga. (Castellano, 1998)

En un artículo de planificación el autor Frank Morales indica “la planificación es un proceso para la toma de decisiones en cuanto a mantener o transformar realidades, reflexionando sobre el presente pero con la mirada puesta en el futuro, usando los recursos necesarios” (Morales, 2006).

Podemos identificar que la planificación pública es una herramienta para homologar los planes de carácter nacional, sectorial, estos dos instrumentos deben tener una relación, articulación o prelación entre los mismos con el fin de que los gobiernos locales puedan desarrollar proyectos en torno al Plan Nacional de Desarrollo y así poder influir correctamente en los territorios hacia el beneficio de los ciudadanos.

### **Administración pública**

En el libro de Administración pública nos indican varias definiciones en el cual indica que la administración pública “es llevar a cabo el trabajo del gobierno, coordinado con los esfuerzos, de modo que puedan colaborar unidos en el logro de sus propósitos” (Piffiner, 2006) de igual forma que nos hace referencia hacia el autor Luther Gulick donde señala:

Es aquélla que parte de la ciencia de la administración, y que concierne al gobierno, fundamentalmente al poder ejecutivo, que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales. Reconoce que existen problemas administrativos en los poderes legislativo y judicial, sólo que, por definición, el poder ejecutivo o administrativo es el encargado de realizar la política gubernamental, considerando al poder público en conjunto. (Gulick, 2007).

Dentro del mismo libro de Administración Pública se indica que según Woodrow Wilson señala:

Es la aplicación detallada y sistemática de la ley. Toda aplicación concreta de una ley general es un acto de administración, ya sea la aplicación y cobro de un impuesto, la orden de un criminal, la ejecución de una obra pública o el reclutamiento militar. (Wilson, 2006).

Podemos determinar que la administración pública parte desde un enfoque del gobierno central identificando a instituciones rectoras las cuales concentren la información para poder tener un sistema de información local en donde se pueda obtener varios tipo de información y estadísticas par una toma de decisiones acertada. Conociendo que la administración pública no es lo mismo que la administración privada, además que los recursos que se utilizan son públicos y a esto las organizaciones públicas deben tener una transparencia.

### **Presupuesto público**

El presupuesto en el sector público se ha definido de diferentes formas para Ibañez “es un plan económico del gobierno, cuantificación económica de las políticas económicas del gobierno y la expresión contable del plan económico del Sector Público" (Ibañez, 2009). La empresa Liderazgo toma una definición de

Aranera donde indica que "Es el cálculo previo de ingresos y un programa de acción en un tiempo generalmente de un año" (Aranera, 2009) .

En el libro de Contabilidad y gestión en el sector público venezolano señala M. Bastidas:

"Es un instrumento de la planificación expresado en términos financieros, en el cual se reflejan los gastos y aplicaciones así como los ingresos y fuentes de recursos, que un organismo, sector, municipio, estado o nación, tendrá durante un período determinado con base en políticas específicas que derivan en objetivos definidos para las diversas áreas que interactúan en la acción de gobierno" (Bastidas, 2003).

En donde podemos indicar que el presupuesto público es un complemento a la planificación operativa, en donde se refleja los gastos corrientes y de inversión de la entidad con el fin de poder obtener mayor detalle de la gestión de la institución. Además con un correcto uso del presupuesto se puede identificar a que grupo prioritario se está atendiendo con los proyectos ejecutados.

### **Política Fiscal**

Según Aurelio Jiménez, la política fiscal se refiere a la actuación intencionada del sector público (es decir, el Estado, las Comunidades Autónomas, los ayuntamientos y la Seguridad Social), mediante el control de gastos públicos y la recaudación, para alcanzar unos objetivos: mejorar el crecimiento económico. Plena ocupación de todos los recursos productivos de la sociedad, tanto humanos, como materiales y capitales. Además plena estabilidad de los precios, entendida como los índices generales de precios para que no sufran elevaciones o disminuciones importantes. (Jiménez, 2016)

Al hablar de política fiscal debemos saber que los objetivos de la misma guardan una relación con los ingresos y gastos sobre los cuales el estado pueda tener una influencia. Es por ello que para los ingresos, el principal ingreso es mediante los tributos sabiendo que puede controlar a quien y en qué cantidad se cobra esto utilizando mecanismos para evitar la evasión de pago del tributo. Al analizar el gasto, el estado tiene una influencia y control en cuanto al nivel de los salarios y sus incrementos, los cuales podemos denominar como egresos permanentes, al igual que



en el caso de Ecuador según el modelo de equidad territorial se estima las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados.

El Banco de la República de Colombia define la política fiscal como: “la política que sigue el sector público respecto de sus decisiones sobre gasto, impuestos y sobre el endeudamiento” (Banco de la Republica de Colombia). Cabe indicar que el uso de esta política tiene un objetivo claro que es facilitar y guiar hacia un correcto desempeño de la economía nacional con el fin de lograr un porcentaje sobresaliente de crecimiento, tener un control sobre índices como la inflación, el desempleo, al igual que buscar las formas de evitar fluctuaciones en la economía nacional.

### **Técnicas presupuestarias**

Dentro de Elementos de teoría y práctica presupuestaria se señala:

Está basado más que todo en un criterio de control cuya finalidad básica consiste en evitar que quienes manipulan fondos pudieran utilizarlos para fines distintos a los aprobados. Es por ello que un presupuesto hecho con un enfoque tradicional solo permite obtener información de las cosas que la organización comprará y de las unidades administrativas autorizadas para hacerlo. (Díaz-Barrios, 2013).

Dentro del artículo de instrumentos de Texas, se indica que:

Sistema en el cual las peticiones presupuestarias empiezan desde cero, sin tomar en cuenta las asignaciones previas. Evalúa todas las actividades de la organización para ver cuál deber ser eliminada, colocada en un nivel inferior, o incrementada, esto en presupuesto base cero. (Phyrr, 1977)

Según Cristóbal del Rio en la Técnica presupuestal, señala:

Es la técnica auxiliar de la administración, la cual, a través de presupuestos, pronósticos y planes de acción intervienen directamente en el proceso administrativo de las transacciones y que tienen efectos económicos para la entidad con el objeto de establecer responsabilidades. (Del Rio, 2000)

Podemos indicar que las técnicas de presupuestos son estrategias en donde después de un análisis interno en la entidad se puede usarlas para poder mejorar la gestión financiera y administrativa, pero de igual forma es muy interesante que si la

decisión de las autoridades no son claras y más aún si la planificación estratégica no es bien fundamentada porque “no se puede tomar decisiones si no se tiene claro a dónde va la institución”.

### **Impacto Económico**

Dentro de un estudio de impacto económico, realizado en el año 2012 se indica que “Nos indica el resultado y el beneficio de las inversiones en organización de eventos infraestructuras, y otras actividades susceptibles de generar un impacto social, económico, de igual forma cambios regulatorios y legislativos. (PWC, 2012) (p. 3)

Según la página Sinia en donde MINSEGPRES explica que:

El resultado o impacto económico en un proyecto social es el nivel de eficiencia en el uso de recursos del proyecto, esto quiere decir que, se compara el total de los costos y los beneficios sociales que se tiene como resultado del proyecto, entre los actores sociales donde no importa la forma en como los recursos se distribuyan. (Minsegres, 2000) (p. 1)

Según la Comisión Nacional del Medio Ambiente define:

Conciernen a un análisis de beneficios y costos totales que se obtuvo del proyecto, no depende la manera en que los recursos distribuyan entre los diferentes actores sociales. (Ambiente, 1998) (p. 3)

Entonces podemos decir que un impacto económico son todos aquellos efectos principales o secundarios; principales todos los efectos macroeconómicos o microeconómicos que se dan en el país esto puede darse por algún cambio dinámico en la economía mundial o por nuevas políticas que la función ejecutiva del país dicte esto de igual forma va a tener el impacto secundario que tiene una población tras la implementación de cambios en el dinamismo de la oferta y demanda.

## CAPITULO II

### **Marco Metodológico**

#### **Enfoque de investigación Cuantitativo**

Para el desarrollo de esta propuesta metodológica se trabajara utilizando el enfoque cuantitativo usa la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la edición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías. (Sampieri, 2010)

Alrededor de este enfoque debemos empezar analizando el modelo actual que se utiliza para articular plan-presupuesto y en base a eso desarrollar preguntas en donde podamos establecer una hipótesis y determinar variables, en este contexto debemos desarrollar un plan para validarlas la propuesta (diseño). Posteriormente las variables se miden en un determinado contexto, se analizan las mediciones obtenidas (con frecuencia utilizando métodos estadísticos), concluyendo con conclusiones respecto de la hipótesis y dependiendo el avance de la propuesta presentada.

#### **Tipología de investigación**

El tipo de la presente investigación confiere ser aplicada, por el desarrollo de la investigación a más de tener experiencias en cuenta a la articulación plan-presupuesto se debe plantear diferentes posibilidades y tener un ejemplo claro en cómo aplicar este método en el consorcio de los gobiernos provinciales del Ecuador – CONGOPE, el cual guarda una similar estructura en cuanto al enfoque de desarrollo de las competencias que son obligatorias o concurrentes especificadas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Según el informe tipos de investigación, realizado por Tevni Grajales G. se indica que la investigación aplicada guarda íntima relación con la básica, pues depende de los descubrimientos y avances de la investigación básica y se enriquece con ellos, pero se caracteriza por su interés en la aplicación utilización y consecuencias prácticas de los conocimientos. La investigación aplicada busca el conocer para hacer, para actuar para construir, para modificar. (Grajales, 2000)

Como se puede identificar que en los últimos años el país ha dado un salto importante en cuanto a la planificación y el manejo del presupuesto, si bien la metodología aún no se encuentra técnicamente aplicada en muchas instituciones públicas pero es necesario conocer que este es un proceso de cambio que puede ser generacional.

Las fuentes de información para la presente investigación será en gran parte por investigación documental dado que para ello se debe identificar el modelo con el que actualmente se trabaja en la vinculación y el grado de articulación que tiene el plan con el presupuesto, desde los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, los planes estratégicos institucionales, la planificación operativa y los instrumentos que se aplican para la evaluación, seguimiento y monitoreo de la planificación.

De igual forma como primera parte se debe analizar toda la normativa nacional, información que el Banco Central del Ecuador, INEC, ministerios, demás hayan publicado que se encuentre relacionado con el tema de investigación y las directrices que se emiten por las entidades rectoras que son el Ministerio de Finanzas y la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo. Todo esto sabiendo que la investigación documental es aquella que se realiza a través de la consulta de documento (libros, revistas, periódicos, memorias anuarios, registros, códigos, constituciones, etc.). (Grajales, 2000)

El presente proyecto se realizará con toda la información que posee el consorcio de los gobiernos provinciales del Ecuador, dado que como gremio que representa a los 23 gobiernos provinciales el contacto que se tiene es fluido desde las áreas de planificación y financiero. Con ello este estudio tiene una investigación que es Insitu.

En relación al presente proyecto a desarrollarse es experimental debido a que nuestra variables dependiente que corresponde a la articulación de plan – presupuesto, puede ser manipulada ya que la misma no se encuentra establecida por ley y por ende solo se podrá analizar si se realizan supuestos con el fin de mejorar la gestión institucional con la toma de decisiones acertadas por la aplicación de la misma.

En el artículo de tipos y diseños de investigación se determina que “es aquel según el cual el investigador manipula una variable experimental no comprobada, bajo

condiciones estrictamente controladas. Su objetivo es describir de qué modo y porque causa se produce o puede producirse un fenómeno. Busca predecir el futuro, elaborar pronósticos que una vez confirmados, se convierten en leyes y generalizaciones tendentes a incrementar el cúmulo de conocimientos pedagógicos y el mejoramiento de la acción educativa.” (Martins, 2010) (pag.86)

El desarrollo de la investigación va a ser descriptiva por lo que se pretende determinar el comportamiento de la organización al momento de tener una vinculación de la planificación con el presupuesto institucional; con esto se pretende que se llegue a tener una mejor toma de decisiones en la institución y por estar en el mismo esquema presupuestario y bajo las mismas normativas se puede aplicar en los Gobiernos Autónomos Provinciales.

Debemos conocer que la investigación descriptiva es aquella que se enfoca en varios aspectos realistas a fin de mostrar una apreciación correcta, descubriendo aspectos primordiales de varios conjuntos homogéneos de ciertos fenómenos, con la utilización de métodos sistemáticos que manifiesta la conducta y su estructura determinando las características del tema a investigar. (Sabino, 1986) (Pág. 51)

### Hipótesis

La propuesta de estrategias de articulación entre el presupuesto y la planificación mejoraría la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de la gestión y optimización de los recursos financieros.

<b>Independientes</b>	<b>Dependientes</b>	<b>Covariables</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativa emitida para formular el presupuesto público.</li> <li>• Resoluciones del Concejo Nacional de Planificación e instituciones afines.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto desarticulado.</li> <li>• Planificación Estratégica Institucional desarticulada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la República del Ecuador.</li> <li>• Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP.</li> <li>• Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD.</li> <li>• Normas de Control emitidas por la Contraloría General del Estado.</li> <li>• Directrices emitidas para formulación del presupuesto por el Ministerio de Finanzas.</li> </ul>

**Instrumentos de recolección de información: Encuesta**

La ventaja esencial de la encuesta reside en que son los mismos actores sociales quienes proporcionan los datos relativos a sus conductas, opiniones, deseos, actitudes y expectativas, cosa que por su misma naturaleza es casi imposible de observar desde fuera. Nadie mejor que la misma persona involucrada para poder transparentar acerca de todo aquello que piensa y siente, de lo que ha experimentado o proyecta hacer.

En el caso de nuestra investigación se pretende realizar encuestas a los Directores de Planificación y Financiero del CONGOPE, a los directores de planificación de los GAD Provinciales.

Sabiendo que la encuesta parte con que el investigador formula preguntas abiertas o cerradas a las personas capaces de aportarle datos de interés, estableciendo un diálogo peculiar, asimétrico, donde una de las partes busca recoger informaciones y la otra es la fuente de esas informaciones. (Savino, 1992)

**Procedimiento para recolección de datos: Técnica de campo**

La utilización de la técnica de campo a través de la investigación, aplicación de encuestas en la presente investigación permitirá relacionarse con el objeto de estudio y la realidad del mismo a fin de proporcionar información de gran utilidad que se pueda construir un modelo estratégico plan-presupuesto para fortalecer la gestión de las prefecturas y el consorcio para fortalecer el enfoque de gobierno intermedio.

Para la propuesta de este modelo metodológico es necesario realizar varios análisis en cuanto a las experiencias de la región partiendo de investigar el uso del modelo de gestión de por resultados con el fin de tener un análisis general en cuanto a los resultados obtenidos en la implementación de este proceso, dado que en la región comenzó este procedimiento en la década pasada. En relación a la articulación plan-presupuesto es un trabajo que muchas entidades han realizado con el fin de llegar a tener una mejor articulación en lo que consiste de igual forma en un correcto procedimiento de planificación y posterior trabajo de presupuesto por resultados.

Donde las técnicas de campo establecen que el tipo de información sea cuantitativa o cualitativa debe encontrarse justificados por la hipótesis y el objeto del estudio de

investigación recopilando datos de gran utilidad para realizar un análisis conveniente del problema. (1996, pág. 197)

### **Procedimiento para tratamiento y análisis de información:** Varios

En el proyecto se va a utilizar como procedimientos para tratamiento y análisis de la información el análisis y síntesis de la información de esta forma podremos desarrollar de una mejor forma el tema del proyecto.

Es importante identificar como vamos a trabajar para analizar toda la información que tenga una vinculación hacia este tema de investigación, sabiendo que desde una visión integral no simplemente es la vinculación plan-presupuesto esta vinculación significa un análisis del sistema de planificación y del presupuesto porque la vinculación realmente es una conversación estratégica con las autoridades para poder identificar las líneas estratégicas con el fin de escoger el tipo de información que necesitan las autoridades para la toma de decisiones.

Es por ello que toda la información que se obtenga mediante artículos de investigación, tesis, noticias de interés público y mediante información publicada por Ministerio de Finanzas y SENPLADES. La información tendrá que pasar por filtros de calidad de información, esto se realizara mediante los responsables de la investigación.

Según Pablo Yáñez define el análisis de datos: es un proceso de inspeccionar, limpiar y transformar datos con el objetivo de resaltar información útil, lo que sugiere conclusiones, y apoyo a la toma de decisiones. El análisis de datos tiene múltiples facetas y enfoques, que abarca diversas técnicas en una variedad de nombres, en diferentes negocios, la ciencia, y los dominios de las ciencias sociales. (Yáñez, 2015).

Según Rosalba Velázquez Tapia define la síntesis se elabora a partir de textos con un esquema expositivo-argumentativo e implica el poder identificar los argumentos, distinguir las premisas y las conclusiones, diferenciar las afirmaciones de la información que la sustenta (datos, ejemplo, discusión, etc). Este género prepara al estudiante para la exposición de ideas y argumentos de diferentes autores en un escrito

argumentativo. Cuando se relacionan dos o más conceptos provenientes de una idea para expresar algo de un objeto. (Tapia, 2015).

### **Concertación y coordinación**

En cuanto a este punto esto tiene la visión a mejorar la coordinación de las políticas públicas y admite dos dimensiones principales: una, la interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales que permita una articulación y la prelación eficiente sobre distintos temas y, la segunda que debe realizarse al interior del gobierno para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados dentro del plan nacional y sectorial. Ambas dimensiones son imprescindibles para orientar el desarrollo económico y social con dirección estratégica y, al mismo tiempo, para velar por una asignación eficiente y equitativa de los recursos públicos (Martin 2005).

### **Base Conceptual y Metodología**

En función al marco constitucional dónde establece que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es un instrumento al que se deben sujetar las políticas, programas y proyectos públicos; así como la programación y ejecución del presupuesto del Estado, la inversión y la asignación de los recursos públicos; normativa que obliga a todas las instituciones del sector público, incluyendo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a articular el plan con el presupuesto.

La planificación es un proceso a través del cual la organización establece, en función a la situación actual, de las condiciones externas, de la normativa vigente, y de su rol y competencias, cómo debería actuar y qué acciones ejecutar, para generar de forma efectiva y eficiente los productos y/o servicios a través del cumplimiento de las estrategias propuestas y sus correspondientes metas.

El presupuesto por resultados se entenderá como los mecanismos y procesos de financiamiento del sector público encaminados a vincular la asignación de recursos con los productos y resultados, en términos de sus efectos sobre la sociedad, con el objetivo de mejorar la eficiencia asignativa y productiva del gasto público.

Es una realidad el hecho que muy pocas organizaciones ejecutan un correcto procedimiento de planificación y menos aún que sea articulado de manera eficiente a





un presupuesto, ante esta realidad se ha impulsado el enfoque de presupuesto por resultados, que establece la importancia de que exista una verdadera articulación entre la planificación nacional, la planificación institucional y el presupuesto.

Uno de los instrumentos indicados por la Constitución de la

República, como básico del Sistema Nacional de Planificación, es el Plan Nacional de Desarrollo (PND). A éste deben sujetarse las políticas, programas y proyectos públicos de manera obligatoria de todos los niveles de gobierno que reconoce la Constitución.

Conociendo esto podríamos indicar que la planificación territorial, podrá ser el medio por el que se articulen varios objetivos de los territorios con los grandes objetivos nacionales, cabe indicar que el PND se actualizara cada cuatro años según las elecciones presidenciales. La forma de lograrlo es hacer que los objetivos, definidos en los ámbitos nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial, se enlacen en cadena, de manera jerárquica, desde un nivel inferior hacia otro superior es decir que tengan una prelación en cuanto al manejo de resultados. Este enlace parte desde un análisis de la información que genera cada nivel de gobierno de igual forma se necesita la presencia de una reforma en la normativa nacional para la correcta prelación de los instrumentos de planificación. Es por ello que vamos a identificar varios conceptos claves para fundamentar esto proceso de vinculación.

### **Ciclo de Gestión**

Analizando el ciclo de gestión que se aplica en la metodología de gestión por resultados en donde se tienen cinco pilares fundamentales en este ciclo: Planificación Estratégica, Presupuesto por Resultados, Gestión de programas y proyectos, Gestión financiera y Monitoreo y Evaluación.



**Figura 1. Ciclo de Gestión**

Se debe analizar sobre el desarrollo en el sector público, para lo cual esto se sustenta en cinco pilares: planificación estratégica, presupuesto por resultados, gestión de programas y proyectos, gestión financiera y monitoreo y evaluación, en cada uno de los pilares se debe analizar y establecer indicadores para la medición de la gestión.

La relación que guardan los pilares es fundamental dado que la información que se maneja sirven para retroalimentar cada uno de los procesos esto con el fin de generar capacidades de mejora continua a niveles estratégicos y operativos, por medio del análisis y evaluación de los programas y proyectos ya establecidos que funcionan y tienen un impacto real, estos igual debe tener metas basadas en indicadores y monitoreando su ejecución, sabiendo que todo debe estar articulado, esta relación debe estar articulada la información de las decisiones de presupuesto con los resultados de los indicadores de desempeño y de las evaluaciones de los programas y proyectos, con

el objetivo de conseguir eficiencia, eficacia y pertinencia en el gasto público, así como establecer los estímulos a la buena gestión.

En los últimos años, se ha intensificado la tendencia a mejorar la gestión de los estados, en materia de planificación, presupuestación y administración financiera, desde una perspectiva multianual y participativa, lo que involucra retomar el concepto, dimensión e importancia de la planificación en la gestión pública y establecer los mecanismos e instrumentos para su vinculación con la programación, formulación y evaluación de las políticas presupuestarias y públicas.

Dentro de estos pilares en la presente tesis vamos a analizar la planificación y el presupuesto, conjuntamente con algunas interrelaciones que por naturaleza de la información que maneja la organización. Dentro del acápite anterior y en este vamos a analizar los dos pilares antes señalado.

Cabe recalcar que para poder determinar y realizar un correcto análisis como antes se mencionó sobre un proceso de tener mejoras en la gestión, se debe tener una correcta evaluación, podemos decir que este es uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública que se ha ido imponiendo tanto en el mundo desarrollado como, más recientemente y con mayores dificultades, en el mundo en desarrollo. Dentro de este modelo debemos tener claro que es obligación de cada institución tener varios instrumentos de seguimiento y evaluación con el fin de poder tomar acciones correctivas a tiempo.

A un inicio debemos identificar bien lo que es la planificación no solo a nivel operativo, de igual el presupuesto como herramientas de gestión que pueden ayudar en la toma de decisiones de las entidades.

Para ello empezaremos analizando lo que se refiere a la planificación estratégica es el “Proceso que se sigue para determinar los objetivos y las metas de una organización y las estrategias que permitirán alcanzarlas”. (Anthony Robert N, 1998)

## **Planificación Estratégica**

La Planificación Estratégica fija los límites dentro de los cuales tiene lugar el control y evaluación de gestión. En las organizaciones públicas la planificación estratégica constituye el marco de referencia para la asignación de recursos del presupuesto a los objetivos y metas prioritarias.

Las estrategias son directrices que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar las metas de la organización. Proporcionan una base para la toma de decisión. Además de ello constituyen un medio de enfocar el propósito de la institución, en términos de:

- Objetivos estratégicos.
- Programas de acción.
- Prioridades en la asignación de recursos.

Definición de estrategias en diferentes niveles de decisión gubernamental

- Planeación Nacional de Desarrollo – Lineamientos Estratégicos
- Prioridades Sectoriales (Metas Sectoriales)
- Planificación Estratégica Institucional – Ministerial
- Planificación Estratégica Gobiernos Subnacionales
- Planificación Estratégica Programa (Entidad descentralizada, etc.)
- Programación Anual Operativa

## **Visión**

Valores y principios de la organización que orienta y da el marco para el accionar de su propósito, imagen objetivo.

## **Misión**

Declaración fundamental que le da el carácter constitutivo a la organización y a su acción, establece su mandato, fija los propósitos, fines y límites de la organización, señala la dirección de las acciones a seguir.

### **Preguntas orientadoras para la definición de la misión**

- ¿Para qué existe la institución
- ¿Cuáles son los principales productos que genera?
- ¿Cuáles son los usuarios externos e internos?
- ¿Pueden otros ofrecer los mismos productos / servicios? Si es así,
- ¿Cuál es la especificidad de la institución?
- ¿Cuál es la población objetivo y la cobertura actual?
- ¿Cuál es la percepción del equipo directivo y cuál la de los funcionarios respecto de la Institución?
- ¿Serán necesarias estas funciones y estos productos?

### **Aspectos a considerar en la declaración de la misión**

- Nivel de concreción o abstracción
- Riesgo implícito en los compromisos asumidos: ¿Cómo se rinde cuentas de los resultados comprometidos?

### **Utilidad de una buena declaración de misión**

- Establecer el marco que justifica la intervención pública en el ámbito de responsabilidad
- Capacidad de mantener el foco directivo en lo importante
- Lograr encauzar los apoyos políticos y capacidades administrativas de la institución
- Mostrar a los grupos de interés la creación de valor público esperado

Para lograr una formulación consistente de la misión, deben definirse cuáles son los:

- Productos estratégicos
- Usuarios / clientes / beneficiarios

### **Objetivos estratégicos**

Son logros que la organización persigue en un plazo determinado. Estos deben ser coherentes con la misión y orientaciones de las políticas de la organización. La definición de los objetivos permitirá seleccionar las actividades prioritarias para el mejoramiento de la organización y aprovechar las ventajas.

Los objetivos estratégicos surgen como respuesta a una pregunta esencial:

¿Qué debemos lograr en el corto, mediano y largo plazo, para tener un accionar coherente con la misión?

Su definición debe permitir identificar acciones en ámbitos de:

- Programación
- procesos
- cobertura
- calidad
- oportunidad del servicio, etc.

Con el uso de palabras como: “mejorar, ampliar, rediseñar, optimizar, alcanzar, generar, adecuar...”

Ejemplos:

- Optimizar la calidad de las obras definiendo, analizando y mejorando los procesos constructivos.

- Mejorar la atención al usuario, reduciendo los tiempos de espera en la tramitación y otorgamiento de los beneficios.
- Promover el desarrollo personal y profesional de los funcionarios, su motivación y adhesión hacia el servicio.

### **Políticas**

Conjunto de orientaciones y principios que sirven de guía en la toma de decisiones para alcanzar los objetivos (el camino).

### **Metas**

Constituyen la expresión concreta, cuantificable, de los logros que se planean alcanzar en el año (u otro período de tiempo) con relación al objetivo y producto identificado. Contienen declaración explícita de niveles de actividades que se quiere alcanzar, tienen un horizonte limitado de tiempo.

### **Requisitos para la construcción de metas**

- Deben tener un componente de realismo, es decir que puedan ser alcanzadas con los recursos humanos y financieros.
- Implica la generación de compromisos internos, por lo que su cumplimiento no debe depender de otras entidades o factores exógenos.
- Abarcar el conjunto de dimensiones de la gestión: eficiencia, eficacia, calidad, economía

Ejemplos:

- Metas ambiguas
  - Mejoremos el sistema de tramitación de quejas
  - Compraremos la mayor cantidad de libros posibles para las escuelas
  - Llegaremos a tener el mejor servicio de buses de la región

- Lograremos que nuestros usuarios estén completamente satisfechos con nuestros servicios
- Metas adecuadas
  - Aumentar a un 10% la cobertura de beneficiarios del Programa Salud para todos
  - Mejorar el tiempo promedio de atención a los usuarios, reduciendo a 30 minutos el trámite de iniciación de actividades comerciales
  - Aumentaremos el número de visitas a las bibliotecas locales en un 20% antes del 31 de diciembre de 2008.

### **Indicadores**

Instrumentos de medición de las variables asociadas a las metas. Medidas que describen cómo una institución está alcanzando sus objetivos y metas.

### **Planificación estratégica como insumo para un presupuesto orientado a resultados: factores críticos**

- Rol de las entidades centrales con competencia en planificación, presupuesto y evaluación.
- Incentivos para los jefes y funcionarios: cómo potenciar un uso efectivo como insumo para la programación y formulación presupuestaria.
- Compromiso y liderazgo de directivo: más que hacer un plan, asegurarse que funcione.
- Regularidad, continuidad en la aplicación y articulación entre la planificación institucional y programática.
- Alinear la planificación estratégica al ciclo presupuestario y considerarla como insumo para su formulación.
- Internalización de la planificación estratégica en los procesos de la institución



- Unidad de control de gestión, profesionales capacitados en las técnicas de gestión (planificación, indicadores, evaluación)
- Tecnologías de información (simples y accesibles) para asociar la planificación estratégica al control de la gestión.
- Capacidad de retroalimentar a los niveles directivos (centros de responsabilidad) el nivel de logros de compromisos alcanzados y generar acciones correctivas.
- Comunicación de los resultados de la planificación estratégica.

Una vez analizado la planificación estratégica es muy importante determinar y analizar la prospectiva estratégica con el fin de determinar la importancia en la articulación plan-presupuesto para el presente estudio.

Para empezar el análisis debemos identificar que las definiciones de la prospectiva estratégica con la planificación estratégica están estrechamente relacionados, dando que en las dos existe la definición y uso de las estrategias pero de igual forma es oportuno aclarar que las metodologías si bien son similares tienen su diferencia empezando que las dos piensan en su futuro. Para entender mejor que la preparación de la acción se la realiza a través del plan estratégico y la exploración prospectiva con esto es necesario identificar preguntas fundamentales que se realizan en cuanto a la prospectiva como: ¿Qué puede ocurrir?, mientras que la planeación estratégica se pregunta ¿Qué podemos hacer?.

De aquí en adelante es donde las dos metodologías tienen una interrelación dado que se puede preguntar ¿Qué vamos a hacer? y ¿Cómo lo vamos hacer?.

Esto explica la interrelación entre la prospectiva y la planificación. Veamos ahora las diferencias entre ambas.

A modo conceptual las dos tienen una diferencia aproximada de tres décadas apareciendo primero el planeamiento estratégico indicando que es el proceso de creación de la estratégica para la institución. La prospectiva aparece posteriormente cuestionando el planeamiento estratégico tradicional.

Las diferencias que presenta la prospectiva estratégica (Pr. E.) frente al planeamiento estratégico (P.E) se indica que la **visión** en la Pr. E. es vinculante hacia todo lo que se desea llegar a realizar, en P.E. es parcial; en cuanto a **la actitud hacia el futuro** se lo trata en la Pr. E. de una forma activa y creativa mientras que en la P.E. se lo trata de forma pasiva y adaptiva. Debemos indicar que esta última la actitud hacia el futuro es la principal diferencia que existe dado que la Pr. E. analiza el futuro con el fin de comprender y poder determinar acciones para influir sobre él, mientras que la P.E. analiza el presente y el pasado de la organización. Realizar una prospectiva utilizando la prospectiva puede influir mejor en la institución dado que se identifica escenarios y minimiza los riesgos a futuro por lo que se disminuye la incertidumbre.

Una vez visto lo que es la planificación estratégica y la relación que tiene con la prospectiva estratégica es momento de tratar la prospectiva que es la ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir en él. (Filósofo Gastón Berger, 1991)

### **Prospectiva Estratégica**

La prospectiva es importante dado que se pueden analizar y explorar los futuros posibles y evaluar cada escenario que se determinen cualitativa o cuantitativamente. Sabiendo que la planificación en la actualidad es dinámica. Sabiendo que la prospectiva analiza matemáticamente varios factores que se los denomina de cambio así ayuda al personal técnico de la institución reforzar la capacidad de planear estratégicamente con el fin de mejorar la competitividad y sostenibilidad de la organización.

Para tener un plan estratégico retrospectivo se debe elaborar tomando como insumo la situación actual o el pasado de la institución tomando en cuenta su futuro para lo cual debemos identificar muchos errores que se comenten en la actualidad. El criterio que en la actualidad utilizan muchas organizaciones es utilizar matrices FODA, EFE, etc. La matriz FODA no es muy recomendable para realizar objetivos estratégicos dado que solo es un análisis de la situación actual y el planeamiento estratégico necesita objetivos para ser logrados en periodo mínimo de dos años.

De igual forma debemos recalcar que la planeación estratégica es subjetiva y en base a activismo de las autoridades y no tienen una base de análisis matemático ni científico. La matriz FODA si tiene su utilidad que puede ser aplicada para la planificación operativa dado que se puede reforzar alguna debilidad o amenaza inmediateamente.

### **La Planificación**

El concepto de planificación se define como un proceso para optimizar las relaciones entre recursos y objetivos, con el propósito de proporcionar pautas para la toma de decisiones coherentes, compatibles e integradas que conduzcan a la ejecución de acciones sistemáticamente organizadas y coordinadamente realizadas. El producto del proceso de planificación es el plan

El plan es un conjunto organizado de objetivos, metas, políticas y estrategias, medios y recursos para lograr el desarrollo de una área determinada (país, región, provincia, cantón parroquia) o de un sector determinado (agrícola, industrial, minero, turístico, etc.). Responde a un propósito más amplio de objetivos que se derivan de la política general de un país o de su modelo de desarrollo.

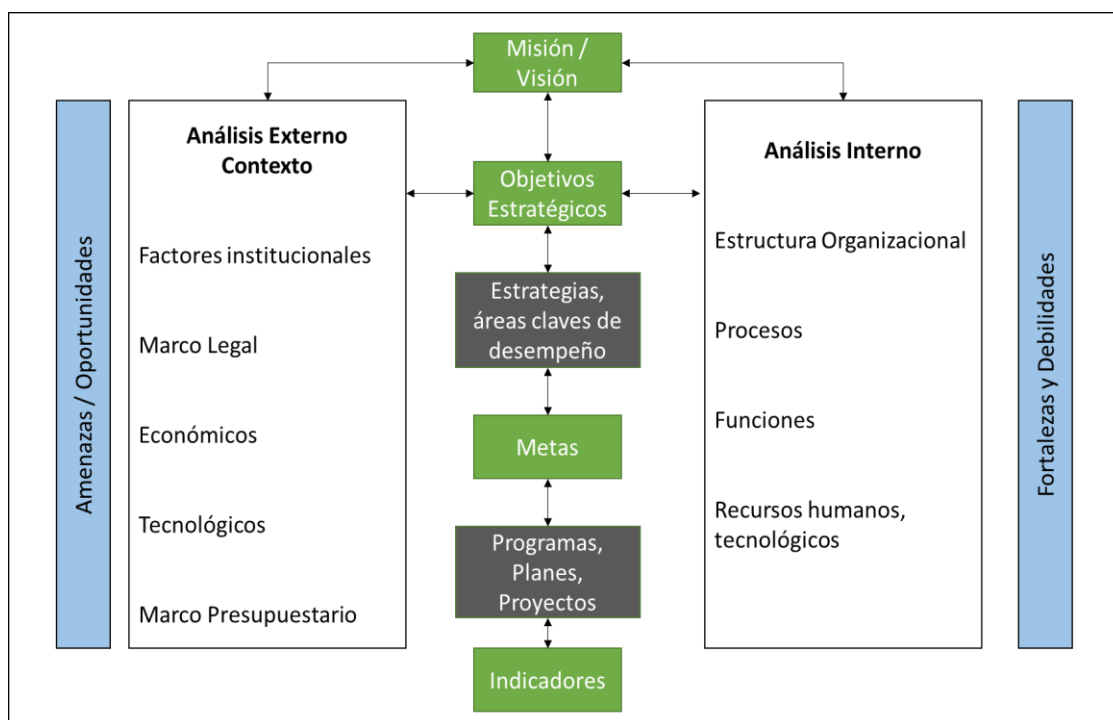
### **Ámbitos de la planificación**

Tal como se observa en el siguiente diagrama, por sus características, tanto la planificación nacional y como la planificación territorial, corresponden a un horizonte temporal del mediano plazo que, en la práctica, es generalmente coincidente con el período de duración de los gobiernos en cada ámbito.



**Figura 2. Ámbitos de la Planificación**

Desde esta perspectiva, las instituciones públicas deben llevar a cabo las acciones concretas en el territorio las cuales se expresan mediante proyectos y actividades, los cuales con una articulación concreta y correcta se podrá lograr cumplir con los objetivos del PND. Sabiendo que las acciones que realizan las instituciones estarán relacionadas con el marco de competencias establecidas en su base jurídica o aquellas que les corresponde asumir por mandato. Sin embargo, las instituciones públicas deben realizar su propio proceso de ejercicio de planificación de mediano plazo que permita articular sus objetivos particulares, con referencia al plan que corresponda de acuerdo al ámbito en el que se ubique. En el caso de los Gobiernos Provinciales, al pertenecer a la planificación territorial y esto está en el ámbito de la provincia, deberá referenciar su planificación estratégica e institucional al Plan Provincial de Desarrollo.



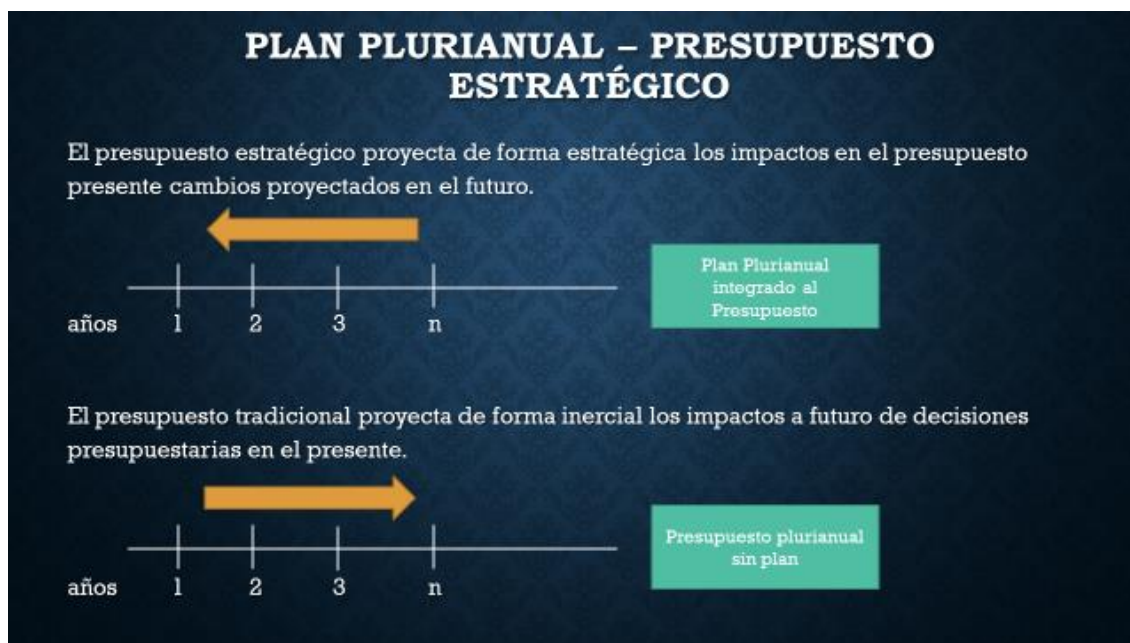
**Figura 3. Esquema del proceso de Planificación Estratégica**

### Presupuesto

Para analizar el presupuesto en el ámbito del sector público, el presupuesto vamos a decir que es un documento que se puede tomar con varios enfoques como lo es: política, jurídica y contable.

Es por ello que decimos que es un documento político en la medida que constituye el principal instrumento de que dispone el gobierno nacional o local para expresar y alcanzar los objetivos que se ha propuesto. Es un documento jurídico en el cual se formula una autorización del techo máximo de gasto y una previsión de los ingresos que se prevén obtener durante el ejercicio, y se aprueba por una ley de la asamblea. Y finalmente pero no menos importante, es un documento que tiene una presentación contable, de acuerdo con unas normas que permiten hacer un control y seguimiento del mismo que muchas de las veces no se encuentra articulado a la planificación, estratégica y operativa, de la institución.

Según el análisis que se ha realizado en párrafos anteriores de este documento se indica la necesidad para ampliar el horizonte presupuestario más allá del ciclo anual las razones para indicar esto son concretas: asegurar sostenibilidad financiera al realizar un análisis previsible de la evolución de los ingresos y egresos públicos y de la deuda que se pueda adquirir; dar pautas políticas que tengan como fin un comportamiento económico anti-cíclico realizando un análisis para poder independizar el gasto público de los ciclos cambiantes de los ingresos; mejorar y mantener los programas públicos teniendo en cuenta una determinada estabilidad y probablemente existan muchas razones más pero lo más importante es tener una herramienta con la cual se pueda realizar un seguimiento y evaluación a la gestión de la institución recalcando una vez no solo al presupuesto.



**Figura 4. Plan Plurianual – Presupuesto Estratégico.**

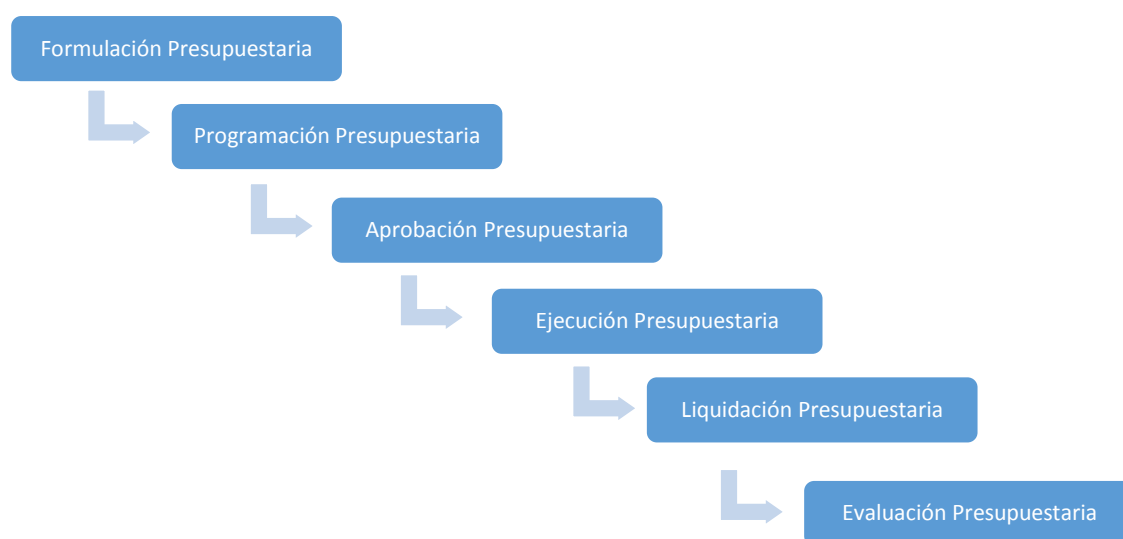
Desde varios años atrás ya se viene intentando articular la planificación con el presupuesto, es por ello que con el análisis y los resultados arrojados por cada uno de los intentos realizados se ve la necesidad de una planificación plurianual con la articulación del presupuesto del mismo, todo este proceso es con una visión estratégica de proyección y tener una calidad de gasto correcta. Esto obviamente depende mucho de las decisiones gubernamentales que se tomen.

Teniendo un enfoque más operativo, el presupuesto no es nada más que la planificación de la institución expresada en un plan presupuestario, sabiendo que operativamente todo tiene interrelación, como la priorización de los proyectos el análisis de los ingresos, los procesos internos y la cultura organizacional.

Ya hilando más a fondo el presupuesto es un proceso sistemático en donde se elabora, se aprueba, se coordina la ejecución, controla y se evalúa la gestión de una institución; obviamente todo esto está ligado al plan nacional y sectorial. Es por ello que si se trata a el presupuesto como lo mencionamos se va a constituir en un excelente instrumento de gobierno, administración y planificación.

Las técnicas presupuestarias son los procedimientos que se utilizan para elaborar el presupuesto, independientemente del sistema presupuestario que se adopte. En la base de la estructuración de una técnica presupuestaria está el propósito de procurar la asignación de recursos públicos bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía. Ejemplos de técnicas presupuestarias: i) Presupuesto tradicional; ii) Presupuesto por programas; iii) Presupuesto base cero; iv) Planificación-Programación-Presupuestación; v) Presupuestación por objetivos; **vi) Presupuestación por resultados.**

### Ciclo Presupuestario



Es muy importante la primera fase del ciclo presupuestario dado que es aquí que se puede vincular correctamente la planificación con el presupuesto, ya que éste es una consecuencia de la planificación operativa institucional.

De igual forma en la fase de aprobación por la instancia legislativa respectiva, la misma presentación de la proforma presupuestaria debe estar elaborada en función de la articulación con la planificación de forma que se transparente las decisiones concertadas en la fase de priorización de los objetivos y metas realizadas con la comunidad, en el instrumento presupuestario, con sus respectivas identificaciones de los programas, proyectos y actividades que van a proporcionar los bienes y servicios con que deben cumplirse esas metas debidamente valoradas y financiadas.

Durante la fase de ejecución es importante realizar el seguimiento y monitoreo por parte de los técnicos responsables de la consecución de los objetivos de los programas, así como presentar la información periódica para conocimiento y control de la comunidad.

Por último la fase de evaluación involucra directamente la relación con la planificación en función de que se establezca el cumplimiento financiero de las metas, así como se identifiquen los indicadores de eficiencia, eficacia, economía e impacto que la gestión institucional produjo en la sociedad.

### **Programación Presupuestaria**

Es la fase del ciclo presupuestario que tiene como propósito elaborar la proforma del presupuesto público que será sometida a la aprobación de la Asamblea Nacional.

Es el resultado de un conjunto de actividades que realizan las instituciones en el ámbito de sus competencias.

El rol de los Entes Rectores se ubica en el nivel Global, en tanto que compete a las instituciones la desagregación al nivel que luego posibilite la ejecución de los programas, actividades y proyectos incluidos en los presupuestos.

La definición de los procesos y actividades involucradas en la elaboración de las proformas se sustenta en la necesidad de armonizar los objetivos del Gobierno en lo



Macroeconómico, la Política Fiscal y la Planificación, de forma que el presupuesto constituya el instrumento para el cumplimiento de esos objetivos.

### **Requerimientos en lo Institucional**

Plan Plurianual del Gobierno Nacional (Mediano plazo) que se encuentra expresado en:

- Objetivos Estratégicos
- Metas Estratégicas

Plan Estratégico Institucional (Mediano plazo)

Contenido:

- Descripción comprensiva de la visión y misión que abarque las funciones y operaciones principales de la Organización
- Objetivos estratégicos y metas para las funciones y operaciones principales de la Organización
- Descripción de las líneas de acción para alcanzar los objetivos y metas estratégicos
- Identificación de factores externos claves que podrían afectar el cumplimiento de objetivos y metas estratégicos

### **Presupuestos por Resultados**

El presupuesto por resultados, PPR, se refiere a los mecanismos y procesos de financiamiento del sector público encaminados a vincular la asignación de recursos con los productos y resultados, en términos de sus efectos sobre la comunidad, con el objetivo de mejorar la eficiencia asignativa y productiva del gasto público.

Su objetivo es vincular el financiamiento que se otorga a las instituciones del Estado, con los resultados esperados de la utilización del mismo en la perspectiva de incrementar la eficiencia y eficacia del gasto público.

Esta técnica ha sido el resultado de evolución de las técnicas tradicionales de presupuestación de forma que se ponga énfasis en encontrar la vinculación con el presupuesto y además dotar de sentido a la gestión pública y a la realización de gastos públicos, en función de logra cambios (resultados), en la situación de la sociedad en donde se tiene incidencia.

**Tabla 1.**

**Presupuesto tradicional – Presupuesto por Resultados**

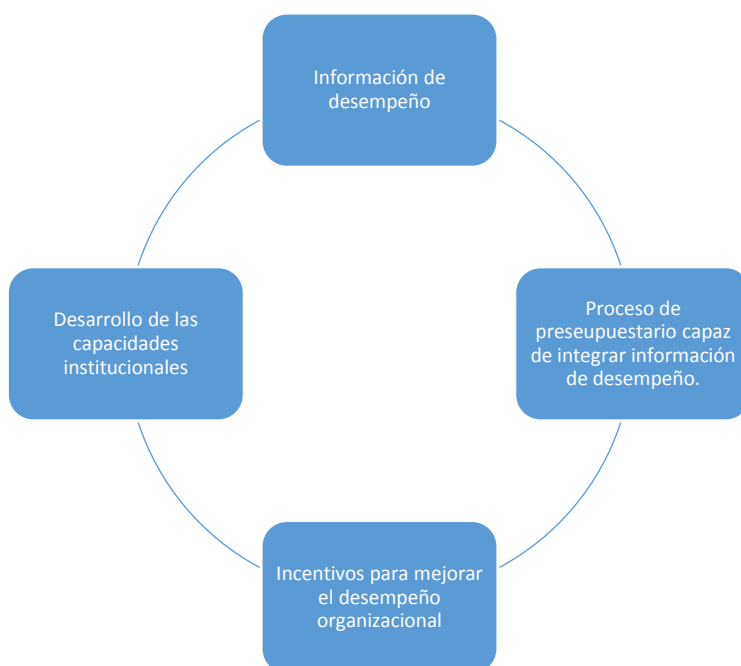
<b>PRESUPUESTO TRADICIONAL</b>		<b>PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS</b>
Insumos	ENFOQUE	Resultados
Cumplimiento de normas	ENFASIS	Cumplimiento de Resultados
Inercial e incrementalista	ASIGNACIÓN DE RECURSOS	En programas definidos por la planificación
Corto plazo (anual)	HORIZONTE TEMPORAL	Medio y largo plazo (plurianual)
¿Cuánto se Gastará? ¿Quién gastará? ¿En qué se gastará?	PREGUNTA CLAVE	¿Para qué se gastará? ¿Qué resultado se obtendrá? ¿Qué costo significará?
Centralizada y rígida	GESTIÓN	Descentralizada y flexible
Ejecución del gasto	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	Cumplimiento de metas y resultados por indicadores de eficiencia y eficacia

De igual forma vincula explícitamente los recursos que se asignan con la producción y los resultados que se espera obtener. El presupuesto orientado a resultados se basa en aquello que se quiere obtener con la acción pública y centra la atención en los resultados y en los impactos. Adicionalmente a los objetivos de economía y de eficiencia, también se persigue la eficacia (obtención de los objetivos deseados). Vamos analizar muy rápidamente el Presupuesto por Resultados, PPR. En el acápite siguiente vamos a ver más características del mismo.



**Figura 5. Relación Insumo - Producto**

### Componentes del presupuesto basado en resultados



**Figura 6. Componentes basados en resultados**

Dentro de uno de los componentes sobre información de desempeño, tenemos que decir que es la pieza base del presupuesto basado en desempeño y se vincula con el concepto de sistema de monitoreo y evaluación. Este se entiende como una construcción que influye instrumentos, metodologías, procedimientos y aplicaciones con el objeto de recolectar, regularmente, información de desempeño de las acciones públicas.

En este componente se deben analizar algunas variables como por ejemplo: requisitos de un sistema de monitoreo y evaluación, dimensiones e indicadores del desempeño, evaluación.

En el componente de proceso presupuestario capaz de integrar información de desempeño, considerado lo anteriormente señalado es importante establecer un mecanismo donde se pueda estructurar un proceso presupuestario capaz de integrar información sobre desempeños pasados y futuros esperados a las decisiones involucradas en su formulación, discusión y ejecución, de modo que la gestión presupuestaria contribuya a mejorar la calidad del gasto público.

En este componente es muy importante realizar la información de desempeño pasado y futuro tomando en cuenta que el presupuesto público es una rutina dado que tiene un ciclo anual que se estructura en torno a etapas bien definidas y está fuertemente normado. Para el presupuesto basado en desempeño lo anterior es importante porque las rutinas son fuente de aprendizaje, y los aprendizajes permiten innovar integrando nuevos elementos a la gestión presupuestaria.

En el tercer componente es el uso de incentivos para mejorar el desempeño organizacional, en materias de incentivos, existen diferentes campos o factores motivadores sobre los que es posible apoyarse para diseñar y aplicar instrumentos o mecanismos de incentivos. Al inicio mediante distribución de responsabilidades, incentivos económicos esto mediante un plan que explicaremos posteriormente.

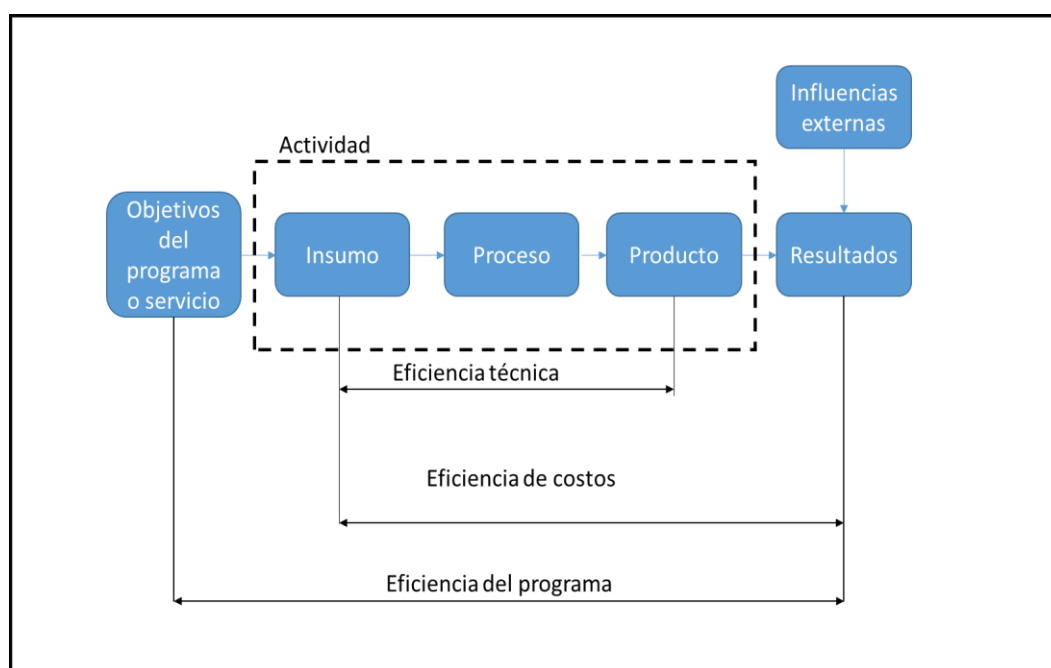
En el cuarto componente en el desarrollo de las capacidades institucionales, el diseño, la puesta en marcha y la consolidación de los componentes anteriores requieren, en primer lugar, disponer de las capacidades institucionales básicas, y en segundo, incrementar estas capacidades según las nuevas exigencias. Esto significa el desarrollo de competencias, quizás inexistentes o insuficientes actualmente en muchas organizaciones. Es importante indicar que en este componente es muy importante en una organización dado que depende el análisis del cuerpo técnico que se dispone para poder definir bien los resultados que se esperan.

En síntesis el presupuesto basado en desempeño consiste en información de desempeño pasado y compromisos de desempeño futuro que se integra a los espacios

de análisis y a los canales de decisiones que se generan o que se deben generar, con motivo de formular y aprobar cada año un presupuesto, esto tiene que ir acompañado del desarrollo de los incentivos y de las capacidades institucionales.

## Elementos Fundamentales

### Relación insumo-producto o cadena de producción del sector público



**Figura 7. Cadena de producción del Sector Público**

## Resultados

- Resultados son los efectos previstos de la provisión de los productos a la sociedad.
- Son cambios causados por la intervención pública en los individuos, las estructuras sociales o el entorno físico.
- Un producto puede generar uno o más resultados previstos.
- Resultados próximos son los efectos más directos o inmediatos del producto.

- Resultados de alto nivel (efectos) se refieren al objetivo o propósito final de proporcionar el producto.

Los primeros son medios para alcanzar los segundos.

**Resultados próximos:** Son los efectos más directos o inmediatos del producto.

**Resultados de alto nivel:** se refieren al objetivo o propósito final de proporcionar el producto, los primeros son medios para alcanzar los segundos.

### **Producto**

- Producto es un bien o servicio final o terminal que un Organismo proporciona a terceros externos con relación al mismo, en este caso la sociedad (no con relación al sector público).
- Productos intermedios: Los productos expresados en bienes o servicios dentro de una misma institución o que se entregan a otros entes públicos, no se consideran productos finales sino intermedios, y no son sujetos a medición de resultados.

### **Acciones**

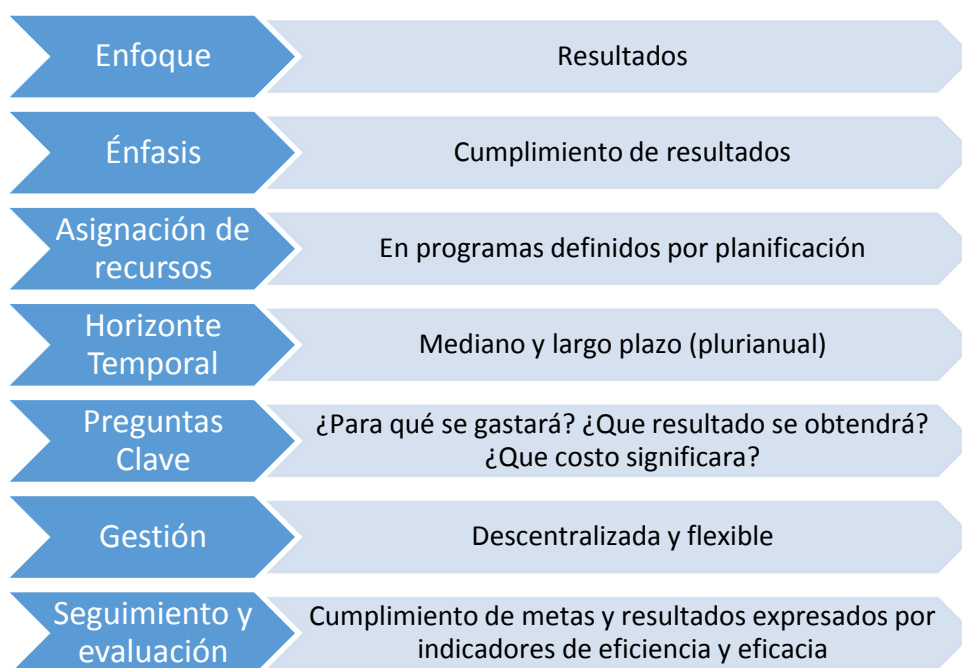
- Son tipo de tareas asumidas en la elaboración de los productos. En general la entrega de un producto requiere un conjunto de actividades coordinadas de diferentes tipos y en diferentes cantidades; pueden ser directas o complementarias.

### **Insumos**

- Los insumos son los recursos humanos, materiales, físicos y de servicios necesarios para la producción de un bien o servicio.
- En la medida que se expresan en términos monetarios dan lugar a los requerimientos de financiamiento y su punto de encuentro con la presupuestación.

El Enfoque del Presupuesto orientado a Resultados tiene énfasis especial en el cumplimiento de resultados. La asignación de recursos se centra en programas

definidos previamente por la planificación. La temporalidad del Presupuesto orientado a resultados es de mediano y largo plazos (plurianual). La gestión es descentralizada y flexible. El seguimiento y evaluación se realice en función del cumplimiento de metas y resultados expresados por indicadores de eficiencia y eficacia.



**Figura 8. Presupuesto por Resultados, técnica presupuestaria**

Dentro de todo este análisis tenemos que decir que el Presupuesto es un Subsistema del Sistema de Administración Financiera Pública. Sabiendo que como un sistema la Administración Financiera Pública es la integración de un conjunto de procesos que conforman la gestión financiera de las instituciones, en donde se señala el fin de procesar y proveer información oportuna, de importancia para realizar una correcta toma de decisiones en las entidades gubernamentales, así como sustentar la transparencia en la administración de los fondos públicos. Como actualmente se realiza con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública – LOTAIP.

### **Principios presupuestarios**

- **Universalidad:** Los presupuestos contendrán la totalidad de los ingresos y gastos, no será posible compensación entre ingresos y gastos de manera previa a su inclusión en el presupuesto.
- **Unidad:** El conjunto de ingresos y gastos debe contemplarse en un solo presupuesto bajo un esquema estandarizado; no podrán abrirse presupuestos especiales ni extraordinarios.
- **Programación:** Las asignaciones que se incorporen en los presupuestos deberán responder a los requerimientos de recursos identificados para conseguir los objetivos y metas que se programen en el horizonte anual y plurianual.
- **Equilibrio y estabilidad:** El presupuesto será consistente con las metas anuales de déficit/superávit fiscal bajo un contexto de estabilidad presupuestaria en el mediano plazo.
- **Plurianualidad:** El presupuesto anual se elaborará en el marco de un escenario plurianual coherente con las metas fiscales de equilibrio y sostenibilidad fiscal de mediano plazo.
- **Eficiencia:** La asignación y utilización de los recursos del presupuesto se hará en términos de la producción de bienes y servicios públicos al menor costo posible para una determinada característica y calidad de los mismos.
- **Eficacia:** El presupuesto contribuirá a la consecución de las metas y resultados definidos en los programas contenidos en el mismo.
- **Transparencia:** El presupuesto se expondrá con claridad de forma que pueda ser entendible a todo nivel de la organización del Estado y la sociedad y será objeto permanente de informes públicos sobre los resultados de su ejecución.
- **Flexibilidad:** El presupuesto será un instrumento flexible en cuanto sea susceptible de modificaciones para propiciar la más adecuada utilización de los recursos para la consecución de los objetivos y metas de la programación.



- **Especificación:** El presupuesto establecerá claramente las fuentes de los ingresos y la finalidad específica a la que deben destinarse; en consecuencia, impone la limitación que no permite gastar más allá del techo asignado y en propósitos distintos de los contemplados en el mismo.

### **Ámbito de aplicación de la normativa presupuestaria**

Las normas técnicas presupuestarias rigen para las instituciones del sector público no financiero y su aplicación es de carácter obligatorio. En todo lo que se refiere a las empresas y organismos del régimen seccional autónomo, se entenderá que su aplicación se circunscribe al ámbito de las instituciones que conforman el Presupuesto General del Estado.

Para efectos de la aplicación de la normativa técnica se distinguirá aquella que corresponde al ente rector en materia presupuestaria de la que corresponde a las instituciones como responsables de la administración de su presupuesto.

### **Criterios en que se sustenta la Administración Financiera Pública**

#### Perspectiva de globalidad

El diseño del Sistema de Administración Financiera se basa en la necesidad de mirar la gestión del Estado con una perspectiva de globalidad, es decir, en un esquema de íntima y constante interrelación entre los distintos componentes de las finanzas públicas, en términos de asegurar un uso más eficiente y eficaz de los escasos recursos disponibles frente a las demandas requeridas por los diferentes estratos sociales.

#### Centralización normativa y descentralización y desconcentración operativa

La formulación y ejecución de la política fiscal serán de responsabilidad de la Función Ejecutiva. El Presidente de la República determinará los mecanismos y procedimientos para la administración de las finanzas públicas, sin perjuicio del control de los organismos pertinentes.

#### Sistema integral, único, uniforme

El Sistema de Administración Financiera Pública es integral pues considera a todos los componentes de la gestión financiera como interrelacionados entre sí y con otros sistemas de la Institución y hacia afuera.

Al mismo tiempo, la integralidad impone que todos los sistemas usen un lenguaje común (clasificadores de gastos y recursos presupuestarios, plan de cuentas contables, etc.) que pueda ser utilizado e interpretado por todos ellos.

### **Objetivos de la Administración Financiera Pública**

- Realizar la gestión de los recursos públicos de tal forma que permita asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal, en particular, y de la política económica, en general.
- Proveer información oportuna y confiable a los usuarios en cada nivel funcional: operacional, de gestión, estratégico, de forma que la gestión se ejecute con economía y eficiencia y se garantice la adecuada toma de decisiones.
- Proveer información a los sistemas de planificación y control para incrementar la eficacia de éstos.
- Precautelar el uso adecuado de los recursos públicos
- Homogenizar los registros contables y presupuestarios para agregar y consolidar la información del sector público no financiero
- Evaluar los resultados de la gestión financiera en términos de los impactos en la sociedad
- Transparentar el manejo de los recursos públicos con la implementación de sistemas de rendición de cuentas

El presupuesto por Resultados pretende fortalecer el vínculo entre el punto de partida de la cadena de producción, el dinero y los puntos finales, productos y resultados.

Con el fin de complementar el presente modelo presentado se debe tener en cuenta los plazos que se indica en la normativa para la formulación de la planificación operativa.

**Tabla 2.**

**Programación y Formulación del presupuesto**

<b>PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA</b>		
<b>Objetivo</b>	<b>Actividades</b>	<b>Plazos COOTAD</b>
<b>Diagnóstico</b>	La Asamblea Territorial, definirá las prioridades anuales de inversión considerando el límite presupuestario y en función del PDYOT	15 de Agosto
<b>POA</b>	Preparar el Plan Operativo Anual del siguiente año y el presupuesto institucional en base a los lineamientos, PDyOT y PEI	Antes del 10 de Septiembre
	Los programas, subprogramas y proyectos de presupuesto de las dependencias y servicios de los GADS deberán ser presentados a la Unidad financiera.	Hasta el 30 de Septiembre
<b>PRESUPUESTO</b>	El Ante proyecto de presupuesto será presentado al ejecutivo del GAD. Caso CONGOPE a la Comisión Ejecutiva	Hasta el 20 de Octubre
	El ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado, presentará al órgano legislativo local el proyecto definitivo del presupuesto.	31 de Octubre
	La comisión respectiva del legislativo, estudiará el proyecto de presupuesto y sus antecedentes	Emitirá su informe hasta el 20 de noviembre de cada año.
	El legislativo del gobierno autónomo descentralizado estudiará el proyecto de presupuesto, por programas y subprogramas y <b>lo aprobará en dos sesiones</b>	Hasta el 10 de diciembre de cada año
	Se podrá oponer su veto hasta el 15 de diciembre, cuando la comisión ejecutiva encuentre que las modificaciones introducidas en el proyecto por el legislativo local son ilegales o inconvenientes.	Hasta el 15 de Diciembre

	El legislativo del gobierno autónomo descentralizado deberá pronunciarse sobre el veto del ejecutivo al proyecto de presupuesto.	Hasta 20 de Diciembre
<b>PAC</b>	Plazo para entrega PAC	2 de diciembre
	Plazo para elevar al Portal el PAC	15 de enero del siguiente año fiscal
<b>SEGUIMIENTO - EVALUACIÓN Y MONITOREO A LA GESTIÓN</b>		

### **Medición de los Resultados**

- La medición de resultados tiene como propósito establecer el desempeño de los programas públicos en términos de los efectos inmediatos y los de mayor alcance, para cuyo efecto se utilizan indicadores de resultados.
- Los conceptos que están detrás de la medición de resultados son los de eficiencia y eficacia.
- La eficiencia se refiere a la entrega de un producto al menor costo posible, dada una calidad para el mismo y determinado precio de los insumos.
- Eficacia se refiere al grado de éxito que tiene un producto o programa determinado en el logro de los resultados previstos.

### **Indicadores**

Los indicadores de resultados permiten conocer el aporte de los bienes y servicios provistos para el cumplimiento de los objetivos del programa y de las políticas públicas. Estos indicadores se expresan normalmente en términos porcentuales o relativos para reflejar el grado de contribución a la satisfacción de las demandas de la sociedad o su cobertura.

Los indicadores son relaciones cuantitativas entre dos variables. Se clasifican según correspondan a los objetivos de eficacia y de eficiencia.

Los indicadores de eficiencia miden la relación entre la producción de bienes y servicios y los insumos empleados para producirlos.

Los indicadores de eficacia reflejan el grado de cumplimiento en la obtención de los productos respecto de lo programado en un período determinado.

**Indicadores de resultados:** Los indicadores de resultados permiten conocer el aporte o contribución de los bienes y servicios provistos para el cumplimiento de los objetivos del programa y de las políticas públicas. Estos indicadores se expresan normalmente en términos porcentuales o relativos para reflejar el grado de contribución a la satisfacción de las demandas de la sociedad o su cobertura. Los indicadores son relaciones cuantitativas entre dos variables. Se clasifican según correspondan a los objetivos de eficacia y de eficiencia.

**Indicadores de eficiencia:** Miden la relación entre la producción de bienes y servicios y los insumos empleados para producirlos. Los indicadores de eficacia reflejan el grado de cumplimiento en la obtención de los productos respecto de lo programado en un período determinado.

### **Implementación de Presupuesto por resultados**

La programación presupuestaria institucional se sustentará en el plan plurianual para un horizonte de cuatro años que cada institución elaborará en consistencia con el plan plurianual del gobierno para el mismo período y en los planes operativos anuales que se formulen para su concreción.

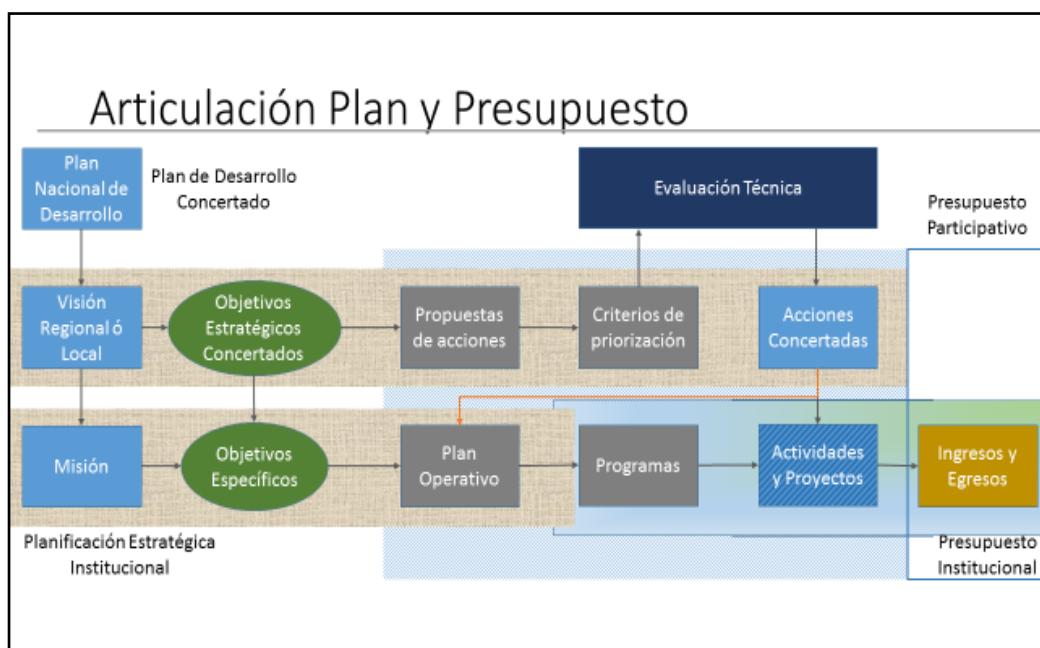
Los planes operativos constituirán el nexo que permitirá vincular los objetivos y metas de los planes plurianuales con las metas y resultados de los programas incorporados en el presupuesto.

Para tal efecto, los objetivos y metas del plan plurianual se expresarán en objetivos y metas operativos de los planes anuales, de los que se definirán el conjunto de acciones necesarias y los requerimientos de recursos humanos, materiales, físicos y financieros para su consecución.

Un paso importante para lograr implementar correctamente es necesario plantear los requisitos de un sistema de monitoreo y evaluación:

- **Pertinencia:** capacidad de proporcionar la información que se precisa o demanda para adoptar decisiones debidamente fundamentadas.
- **Veracidad:** Asegurar que la información corresponda a la realidad del proyecto, programa o institución que se evalúa.
- **Oportunidad:** Lograr que la información esté disponible en el momento en que lo requiere el proceso de toma de decisiones.
- **Legitimidad:** Respetar la información y los juicios que el sistema genere a fin de que los actores relevantes puedan sustentar las decisiones que se desprendan de aquellos.
- **Eficiencia:** Generar la información al menor costo posible.

### Vinculación plan - presupuesto



**Figura 9. Articulación Plan y Presupuesto**

### Estructura Programática Presupuestaria

La relación insumo-producto-resultado, se articulará sobre la base de una estructura programática adecuada para cada institución. Para el efecto se utilizarán categorías programáticas.

### **Categorías Programáticas: propósito**

- Organizar las acciones institucionales de forma que los recursos utilizados tengan una clara expresión en productos cuantificables y objeto de medición de sus efectos con indicadores de resultados e impactos.
- Posibilitar la asignación de recursos financieros para la ejecución de acciones presupuestarias de adquisición de insumos que luego se transformarán en productos.
- .Dar un ordenamiento y direccionalidad al gasto en su clasificación funcional.
- Facilitar la adopción de decisiones de asignación de financiamiento entre objetivos alternativos implícitos en cada categoría programática.

Las categorías mínimas a utilizarse son: programas, proyectos y actividades.

### **Programa**

El programa expresa el producto o grupo de productos, con característica final o terminal, que resultan del proceso de producción. Sus características principales son:

- Es la categoría presupuestaria de mayor nivel y se conforma con la agregación de categorías programáticas de menor nivel que contribuyen al proceso de producción y provisión de productos.
- Debe corresponder a la misión institucional.
- Necesariamente estará vinculada a alguna categoría del plan.
- Debe estar ligado a una unidad administrativa dentro de la estructura organizacional de una institución, que se responsabilizará de la gestión del programa.

### **Actividad**

Actividad es la categoría programática de menor nivel cuya producción puede ser terminal, en el caso que contribuya parcialmente a la producción y provisión del programa o proyecto, o intermedia, si condiciona a otras actividades, programas o proyectos. Sus características principales son:

- Su producción sea aditiva en la unidad de medida de la producción del programa o proyecto del que forma parte; genera producción y provisión terminal pero fragmentaria de la producción terminal de un programa o proyecto.
- Los insumos de las actividades de un programa o proyecto son agregables en términos físicos y financieros para reflejar los totales del programa o proyecto.
- Debe estar ligada a una unidad derivada de la unidad administrativa responsable de la gestión del programa o proyecto.
- Le corresponderá la asignación formal de recursos reales y financieros.

### **Proyecto**

Proyecto es la categoría programática que expresa la creación, ampliación o mejora de un bien de capital (inversión real) y la formación, mejora o incremento del capital humano (inversión social). Sus características principales son:

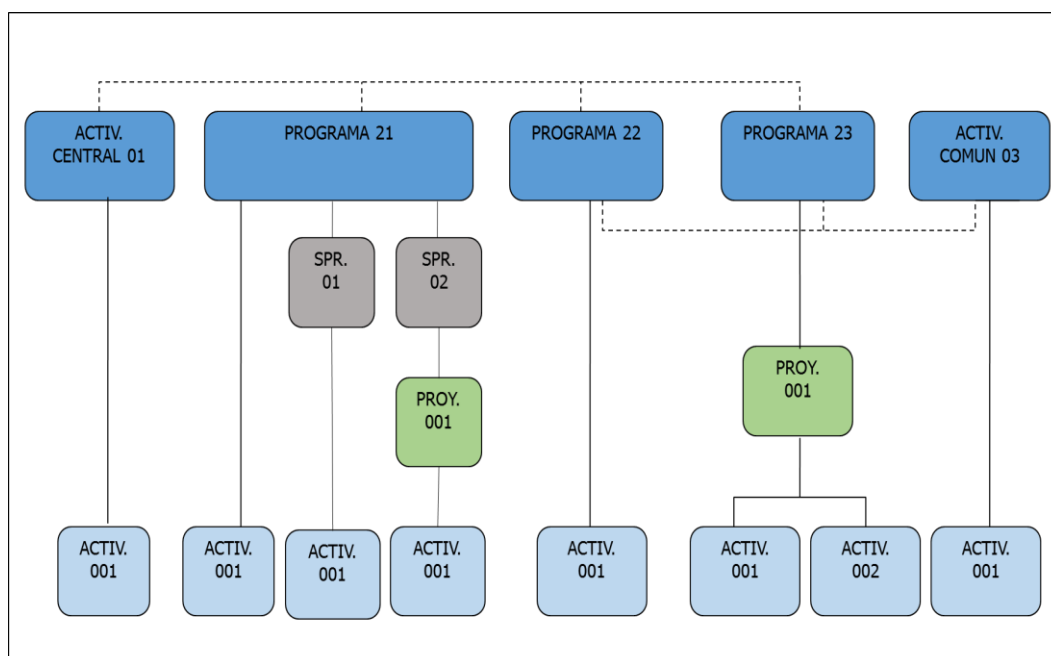
- El producto presupuestario de un proyecto es terminal o intermedio según sea su ubicación en la red programática.
- La adquisición de bienes de capital que incrementan los activos fijos materiales o inmateriales y no forman parte de un proyecto se integrarán a las actividades.
- Un proyecto que se desdobra por etapas, tramos o cualquier otra división en tanto se constituya una unidad productiva para su ejecución, se considerará como un proyecto separado.
- Las acciones de administración de la unidad productiva que ejecuta el proyecto forman parte del costo total de la inversión.



- La terminación de la fase de ejecución de un proyecto, con el bien material o inmaterial que permite generar los bienes y servicios para la satisfacción de una necesidad, da origen a la fase de operación que corresponderá identificar con la categoría actividad en el programa pertinente.

Sabiendo que todo depende de la estrategia que se la toma en cuenta dado que se puede proponer vinculaciones que no se utilizan y en las cuales se pueden determinar varios pasos en el sentido de la información que se puede tener para la toma de decisiones.

### Ejemplo de apertura programática



**Figura 10.** Ejemplo de apertura programática

Teniendo en claro las consideraciones antes expuestas, debemos proceder a la entrevista antes planteada, con el fin de analizar las estrategias que se deben plantear para la articulación de la planificación con el presupuesto.

Teniendo en claro las variables que se plantea dentro de la planificación y el presupuesto una vez analizando la normativa y planteándonos una metodología analizando el contexto del plan-presupuesto, por ello se presenta lo siguiente:

## **CAPITULO III:**

### **Resultados**

#### **Hipótesis**

La propuesta de estrategias de articulación entre el presupuesto y la planificación mejoraría la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de objetivos y aprovechamiento de recursos institucionales.

#### **Encuesta**

##### **Preguntas**

1. ¿El plan estratégico institucional que grado de articulación tiene con los diferentes planes sectoriales y nacional?
2. En qué nivel la metodología actual para la planificación operativa permite obtener un cumplimiento de objetivos POA al GADP?
3. ¿Las decisiones de las autoridades de la institución en qué nivel influyen en la ejecución de la planificación operativa?
4. Dentro de la planificación estratégica y la operativa se manejan metas e indicadores, ¿En qué nivel los indicadores ayudan a medir el cumplimiento de las metas en el GADP?
5. ¿Qué tipo de indicadores tiene su programación operativa?
6. ¿Para la actualización del plan estratégico institucional existe un análisis del costo beneficio de las metas obtenidas?
7. En el seguimiento a la gestión institucional, ¿la institución maneja un cuadro de mando integral de la autoridad?
8. ¿Cree usted que el uso de estrategias de articulación plan presupuesto mejora el cumplimiento de la gestión y de la calidad del gasto?

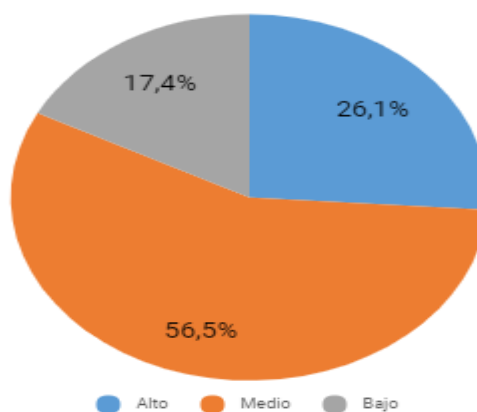
9. La planificación operativa de la institución está vinculada a la planificación Estratégica?
10. ¿Qué producto y resultado tiene con la estructura programática de su institución?
11. ¿Basada en la programación de insumo-producto, utilizaría presupuesto para resultados?
12. ¿En su institución se utiliza presupuestos plurianuales?
13. ¿Cree que una correcta articulación entre el plan y el presupuesto puede dar información detallada para la toma de decisiones?

**Resultados de la encuesta:**

La encuesta fue realizada a las Direcciones de Planificación y Direcciones Financieras de los GAD Provinciales, se obtuvieron resultados varios y se puede confirmar la poca comunicación que existe entre las direcciones antes mencionadas. Cumpliendo con la hipótesis que se quería analizar “La propuesta de estrategias de articulación entre el presupuesto y la planificación mejoraría la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de la gestión y optimización de los recursos financieros.” Dado que dentro de la encuesta se pedía que se determine si se tiene una cultura de gasto como también que producto obtiene con la estructura programática.

Resultados de la encuesta:

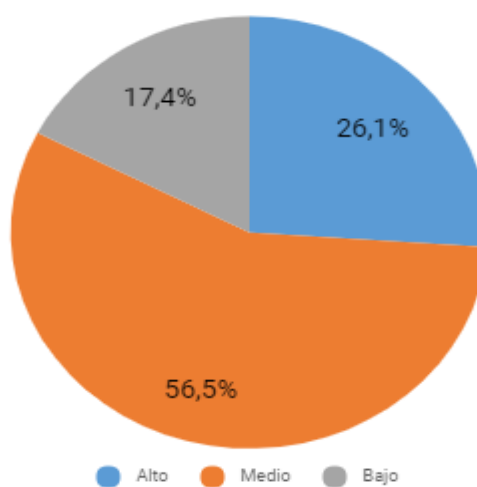
**1. ¿El plan estratégico institucional que grado de articulación tiene con los diferentes planes sectoriales y nacional?**



**Figura 11. Grado de Articulación con Planes Sectoriales y nacional.**

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos provinciales se articulan con los diferentes planes de los diferentes niveles de gobierno y del gobierno central. Si bien no se articulan ni tienen prelación como debería ocurrir la articulación existente brinda objetivos específicos para el desarrollo territorial.

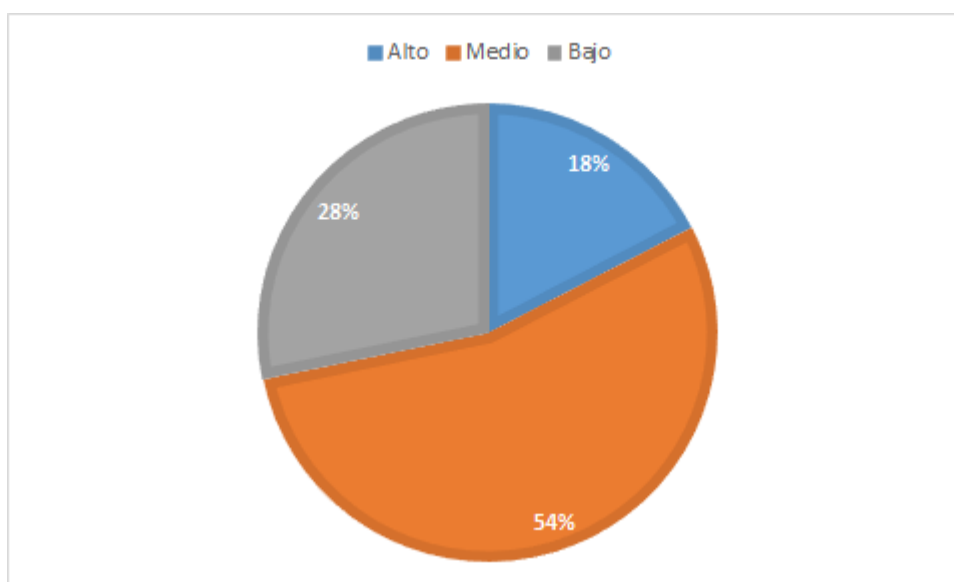
**2. En qué nivel la metodología actual para la planificación operativa permite obtener un cumplimiento de objetivos POA al GADP?**



**Figura 12. Cumplimiento de objetivos POA**

Como es de conocimiento técnico existen diferentes metodologías para poder determinar la planificación operativa, pero el cumplimiento de los objetivos importa mucho como se priorizaron los proyectos en base al plan estratégico institucional y a los diferentes planes territoriales. La metodología de la gran mayoría de los gobiernos provinciales y del CONGOPE corresponde a un manejo de resultados e indicadores por lo cual permite dar un seguimiento a la planificación operativa que en muchos de los casos no puede ser el avance real de los proyectos dado que los parámetros de análisis y de medios de verificación son muy subjetivos.

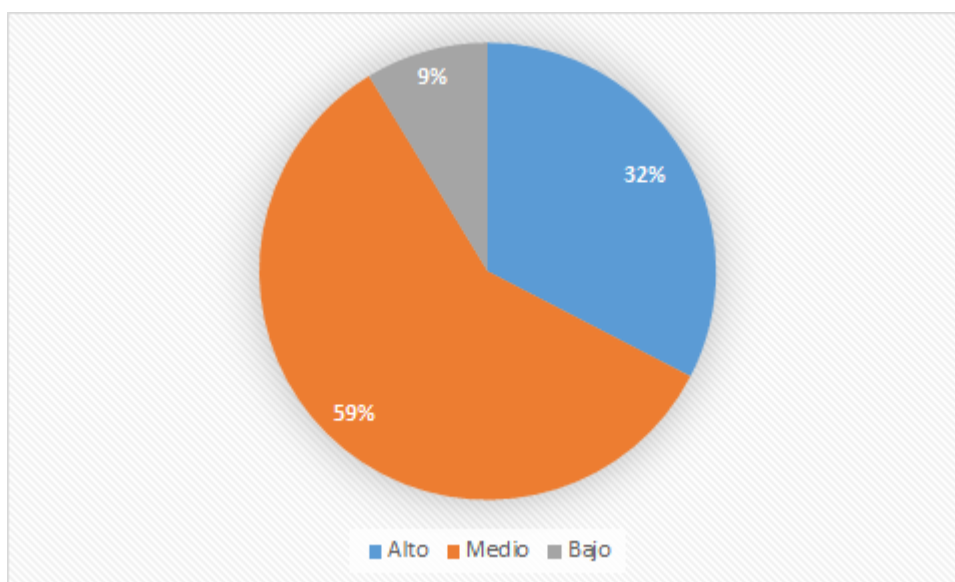
**3. ¿Las decisiones de las autoridades de la institución en qué nivel influyen en la ejecución de la planificación operativa?**



**Figura 13. Decisiones de las autoridades.**

Como se puede enmarcar en las preguntas anteriores la articulación entre planes no es muy acertada, esto conlleva a que si dentro del territorio existen diferentes ideologías políticas puede llevarse a un conflicto en donde el único perdedor es la población. Dado que las autoridades determinan dentro del presupuesto lo que se va a realizar. Como se sabe dentro de la administración pública se conoce que lo que no está dentro del presupuesto no está planificado.

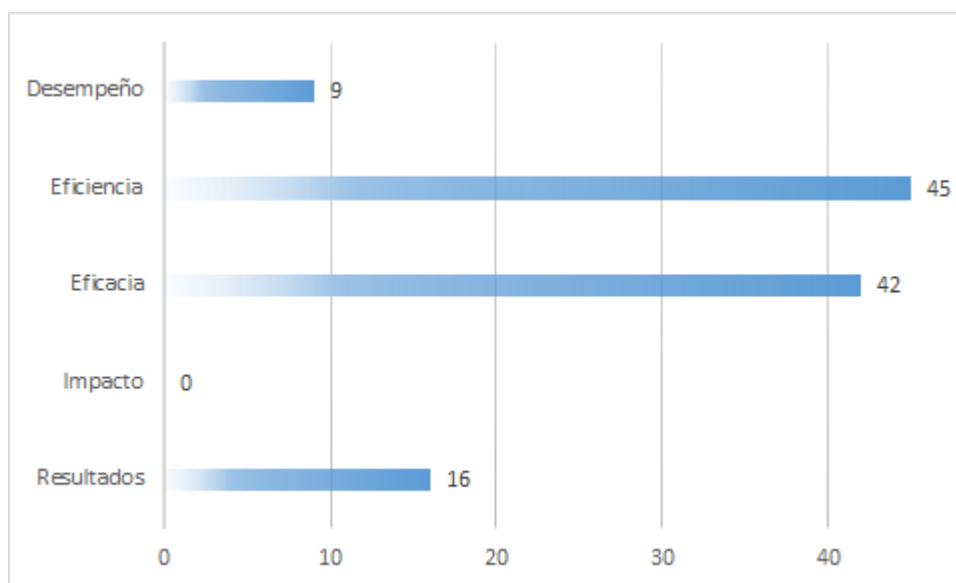
**4. Dentro de la planificación estratégica y la operativa se manejan metas e indicadores, ¿En qué nivel los indicadores ayudan a medir el cumplimiento de las metas en el GADP?**



**Figura 14. Los Indicadores y cumplimiento de metas.**

Si bien las metodologías actualmente identifican el uso de indicadores y metas, es claro que en la mayoría de los casos estos dos mecanismos de seguimiento tienen un comportamiento subjetivo y más que nada no se hace un análisis del correcto planteamiento de los resultados. SENPLADES no emite un lineamiento claro de cómo formular metas e indicadores siendo así la mayoría de GAD Provinciales utilizan la guía metodológica del ente rector el cual hace énfasis en generar un indicador cuantificable y que tenga relación con la meta, sabiendo que no siempre las metas propuestas son correctas para alcanzar los resultados esperados.

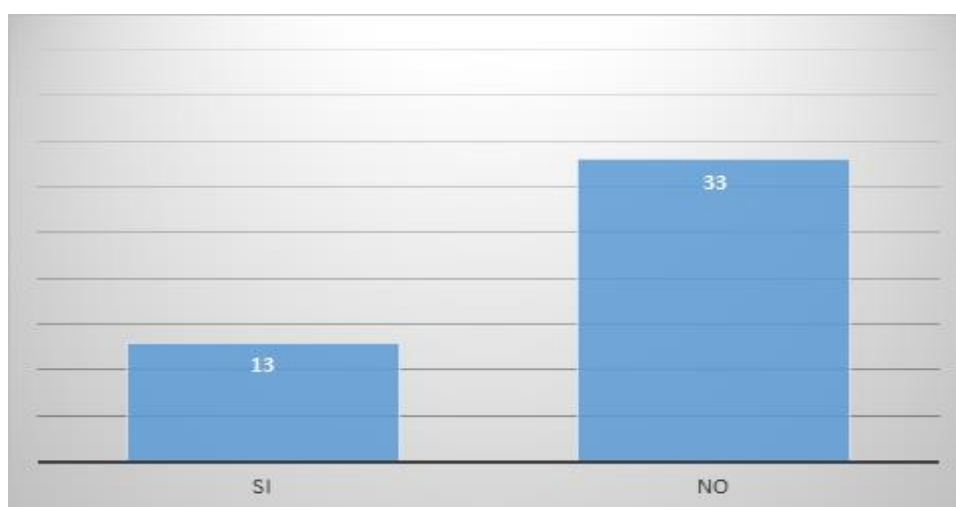
**5. ¿Qué tipo de indicadores tiene su programación operativa?**



**Figura 15. Tipo de indicadores en el plan operativo.**

Como se indica en la pregunta anterior se verifica que el mayor tipo de indicador que se ha usado dentro de los gobiernos provinciales es de eficiencia y eficacia, siendo que los mismos puedan no estar vinculados a indicadores de impacto y en un pequeño porcentaje se utilizan indicadores de resultados. En este punto se puede llegar a decir que existe comunicación entre las direcciones de planificación y financiero.

**6. ¿Para la actualización del plan estratégico institucional existe un análisis del costo beneficio de las metas obtenidas?**

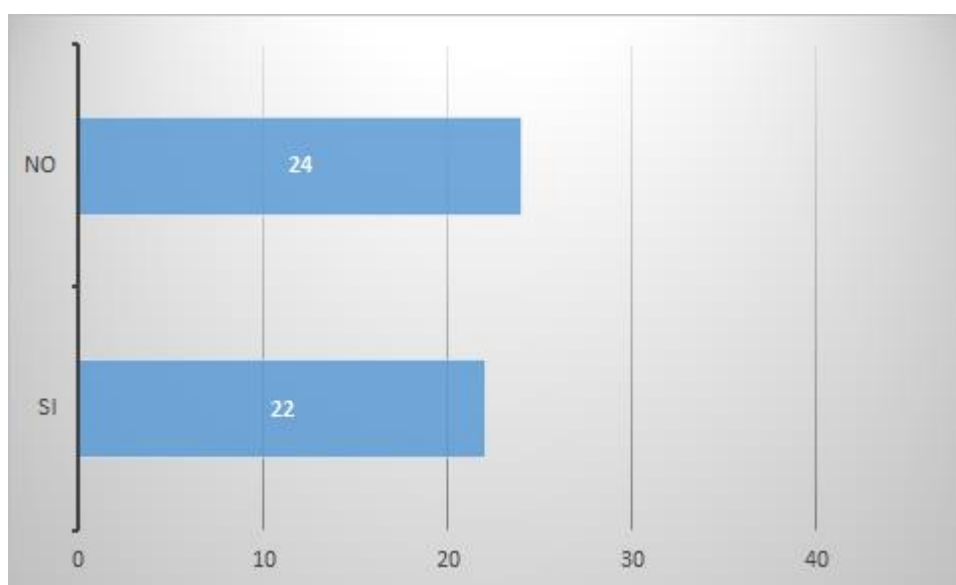


**Figura 16. Análisis Costo beneficio de las metas obtenidas**



Esta pregunta es esencial al momento de poder identificar si existe un análisis de la calidad del gasto público, dado que se tiene que analizar el resultado de los proyectos que se ejecutaron en comparación con el costo de otra decisión de la autoridad para la ejecución del proyecto. Este tipo de análisis es fundamental al momento de actualizar el plan estratégico institucional o los diferentes planes territoriales.

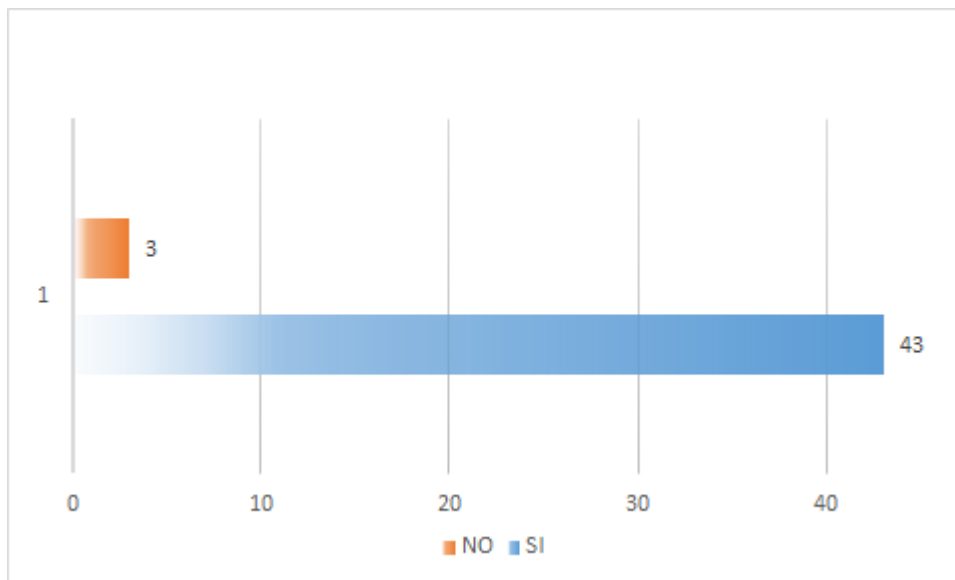
**7. En el seguimiento a la gestión institucional, ¿la institución maneja un cuadro de mando integral de la autoridad?**



***Figura 17. Manejo de Cuadro de Mando Integral***

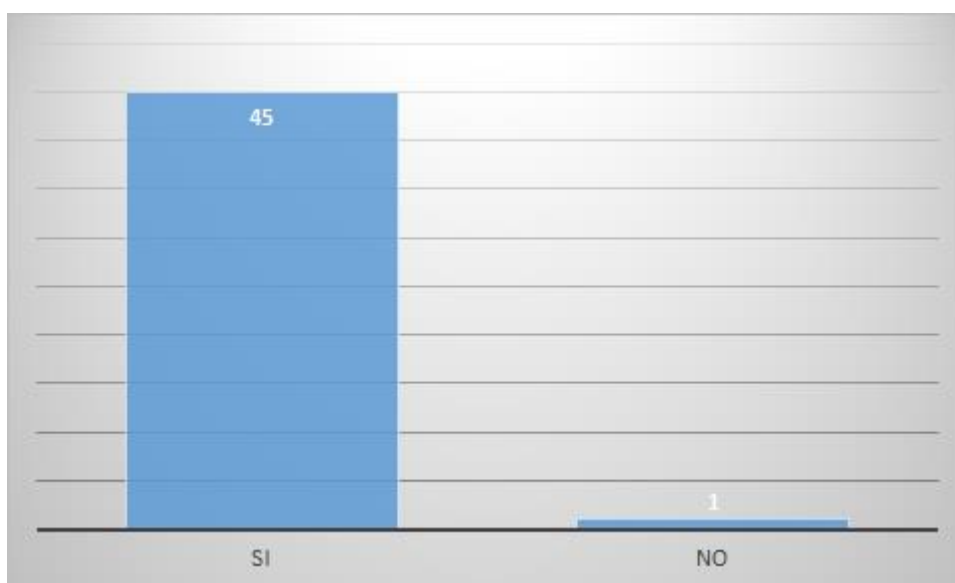
Con esta pregunta se puede acotar que se empieza a dar resultados opuestos por parte de la dirección de planificación y financiero, la falta de comunicación no permite tener un correcto empoderamiento del proceso, en este caso de seguimiento.

8. ¿Cree usted que el uso de estrategias de articulación plan presupuesto mejora el cumplimiento de la gestión y de la calidad del gasto?



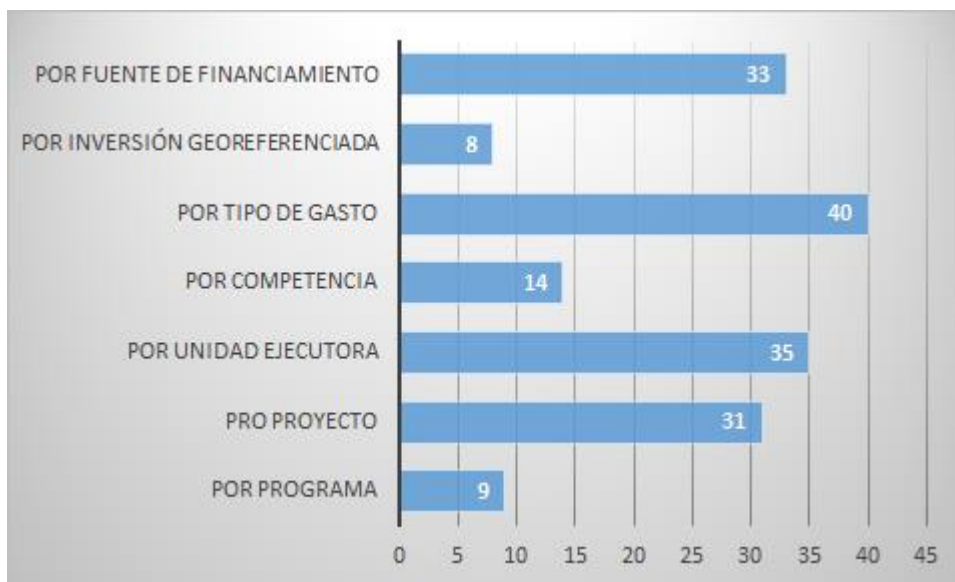
*Figura 18. Estrategias de articulación mejora el cumplimiento de gestión.*

9. ¿La planificación operativa de la institución está vinculada a la planificación Estratégica?



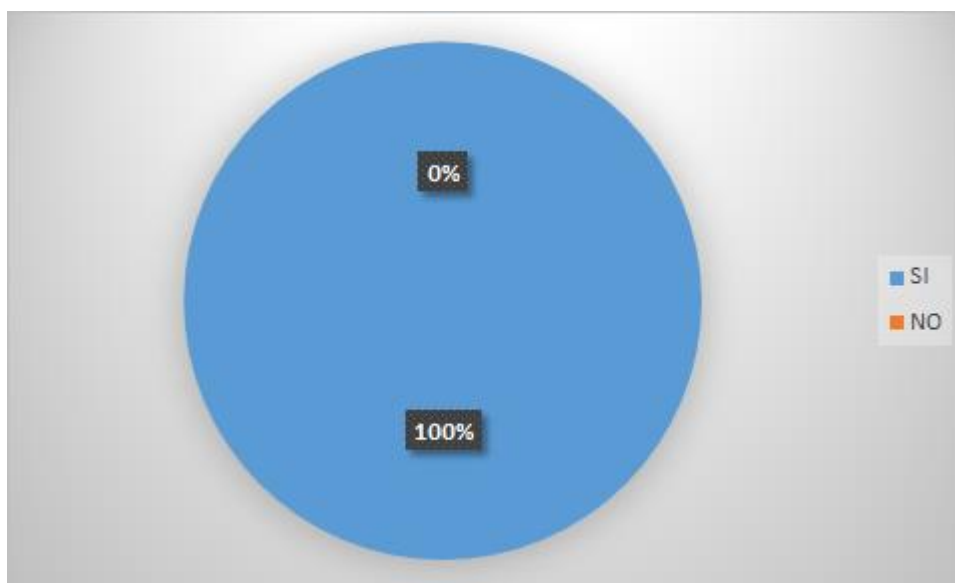
*Figura 19. Vinculación de la planificación estratégica y operativa.*

10. ¿Qué producto y resultado tiene con la estructura programática de su institución?



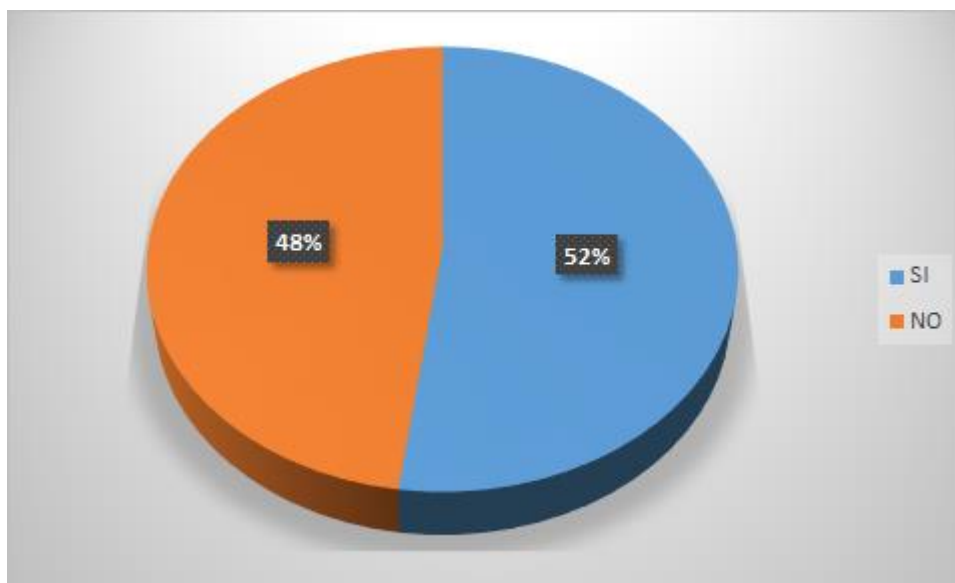
*Figura 20. Producto y resultado con la estructura programática.*

11. ¿Basada en la programación de insumo-producto, utilizaría presupuesto para resultados?



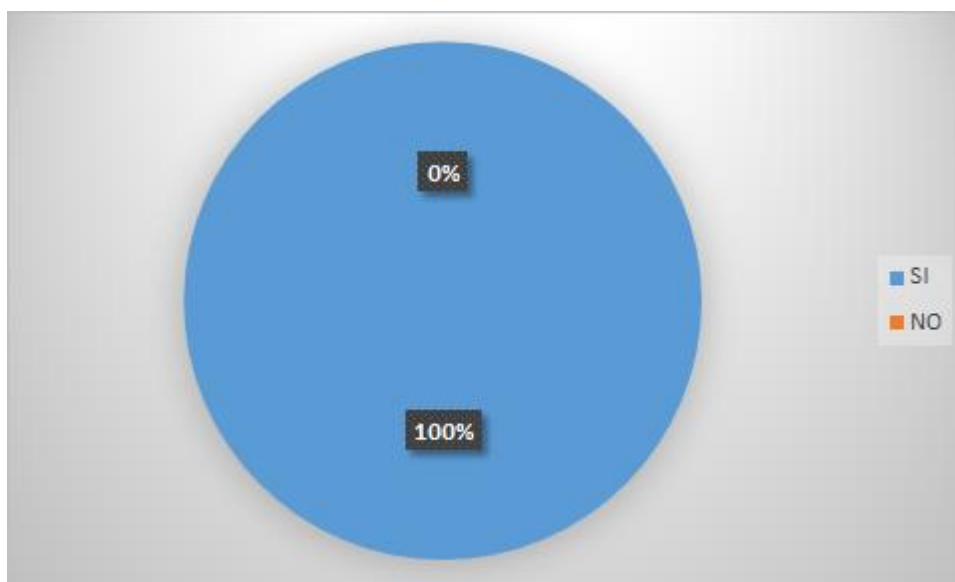
*Figura 21. Uso de Presupuesto por Resultados.*

12. ¿En su institución se utiliza presupuestos plurianuales?



*Figura 22. Uso de Presupuestos Plurianuales.*

13. ¿Cree que una correcta articulación entre el plan y el presupuesto puede dar información detallada para la toma de decisiones?



*Figura 23. Articulación plan-presupuesto daría información detallada para toma de decisiones.*

Estas últimas preguntas nos dan una lógica de que resultados o productos se obtiene con el uso de la estructura programática, sabiendo que para las direcciones financieras el uso de las estructuras programáticas es correcto pero para las direcciones de planificación no se tiene resultados o información detallada para la toma de decisiones. Con ello puede ocurrir que se obtenga información no validada al momento de rendición de cuentas. Las direcciones en cuestión están de acuerdo que si se llegaría a plasmar estrategias de vinculación plan - presupuesto se podría llegar a tener una mejor comunicación a nivel operativo para tener información y resultados esperados.

Una vez que se han analizado el marco legal así como el conceptual y los demás. Además de que se va a proponer una metodología de vinculación de plan – presupuesto, debemos identificar las estrategias claras que se van a utilizar para poder vincular de una forma más eficiente la planificación operativa con el presupuesto.

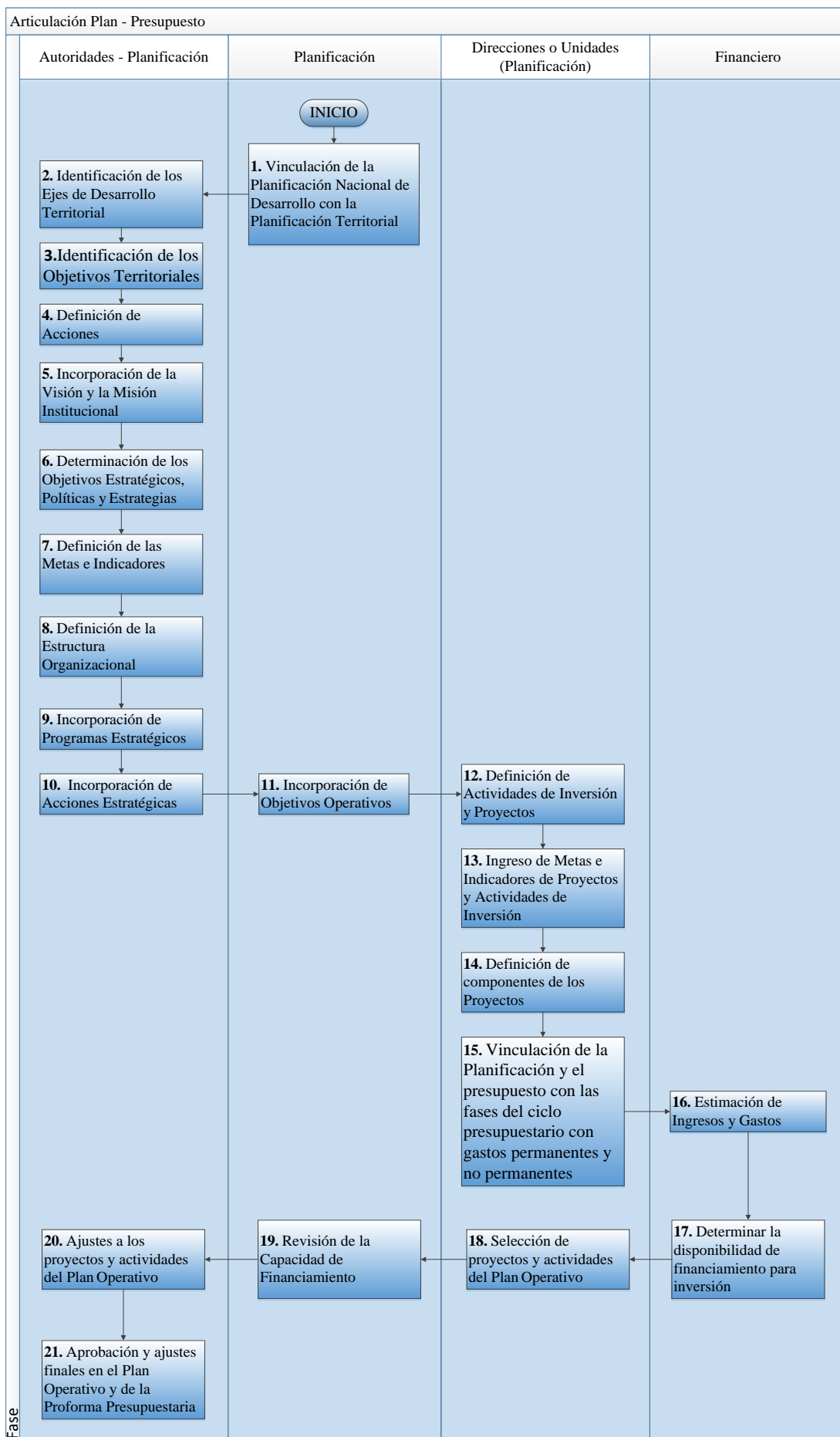
Esto sabiendo que todo parte desde la macro planificación, dado que desde ahí se define y se analiza la oferta (servicios) y demanda (necesidades) del territorio, teniendo en cuenta el análisis de la resiliencia del territorio con el fin de que todos los planes del mismo se encuentren articulados y con una lógica de prelación, mucho depende de la gestión con la que se administre el territorio, por tal motivo se recomienda que el modelo de gestión tenga un análisis de los sectores de la economía con el fin de convertir a las prefecturas como gobiernos locales (administradores de un territorio).

Como se menciona en el anterior párrafo mucho depende de cómo se gestione el territorio, esto quiere decir de las decisiones técnica-políticas de sus autoridades influyen directamente en la explicación antes dada de cómo se vincula la planificación con el presupuesto, en el paso 16 de la metodología que se va a presentar. Las decisiones de las autoridades infieren mucho en la articulación plan-presupuesto, en la calidad del gasto, pero es trabajo de sus equipos técnicos poder identificar y estudiar las prioridades del territorio y de igual forma atender a los pedidos que la ciudadanía hace a las instituciones públicas.

### **Modelo propuesto**

La metodología propuesta con la cual debe ser formulada la planificación y el presupuesto se describe en los siguientes pasos:

- 1.** Vinculación de la Planificación Nacional de Desarrollo con la Planificación Territorial.
- 2.** Identificación de los Ejes de Desarrollo Territorial.
- 3.** Identificación de los Objetivos Territoriales.
- 4.** Definición de Acciones.
- 5.** Incorporación de la Visión y la Misión Institucional.
- 6.** Determinación de los Objetivos Estratégicos, Políticas y Estrategias.
- 7.** Definición de las Metas e Indicadores.
- 8.** Definición de la Estructura Organizacional.
- 9.** Incorporación de Programas Estratégicos.
- 10.** Incorporación de Acciones Estratégicas.
- 11.** Incorporación de Objetivos Operativos.
- 12.** Definición de Actividades de Inversión y Proyectos.
- 13.** Ingreso de Metas e Indicadores de Proyectos y Actividades de Inversión (Indicadores que ayuden a sustentar incentivos económicos).
- 14.** Definición de componentes de los Proyectos.
- 15.** Vinculación de la Planificación y el presupuesto con las fases del ciclo presupuestario con gastos permanentes y no permanentes
- 16.** Estimación de Ingresos y Gastos.
- 17.** Determinar la disponibilidad de financiamiento para inversión.
- 18.** Selección de proyectos y actividades del Plan Operativo.
- 19.** Revisión de la Capacidad de Financiamiento.
- 20.** Ajustes a los proyectos y actividades del Plan Operativo.
- 21.** Aprobación y ajustes finales en el Plan Operativo y de la Proforma Presupuestaria.



A continuación podemos plantear un modelo metodológico para vincular el plan con el presupuesto, en la Constitución de la República se establece el planteamiento de un Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo este debe tener características y enfocado al trabajo descentralizado, desconcentrado, participativo y transparente. De igual manera, se establece que la planificación del desarrollo que se representara a través del Plan Nacional de Desarrollo debe armonizarse con todos los diferentes ámbitos, en lo nacional y territorial e institucional, junto con el horizonte temporal, mediano y corto plazo, al que se refiera cada ejercicio de planificación.

### **VINCUNLANDO LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO - PASO A PASO**

Para facilitar la organización de los elementos involucrados en los procesos de la planificación y del presupuesto, tal que permitan llegar al objetivo de lograr su adecuada vinculación es por ello que a continuación se describe como se ha estructurado en una serie de pasos que, en lo posible, siguen una secuencia lógica en la articulación plan-presupuesto esto como base de un trabajo metodológico.

Cabe indicar que para este ejemplo el proceso es netamente institucional para tal caso todos los procedimientos externos, participativos, se los va a considerar como efectuados.

En adelante, la referencia institucional de un Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial se identificará como GADP. De acuerdo con la organización territorial prescrita en la Constitución de la República, el GADP constituye el organismo de gobierno que corresponde a una provincia, con características de autónomo y descentralizado. Para el desarrollo del caso se han tomado como referencia planes y presupuestos de varios Consejos Provinciales exclusivamente con fines expositivos sin que en caso alguno suponga un enjuiciamiento de su contenido.

#### **1. Vincular la Planificación Nacional con la Planificación Territorial**

Dentro de la metodología propuesta, los procesos de planificación nacional y territorial son externos al GADP por lo que el Plan Nacional de Desarrollo (PND), Plan de Desarrollo Regional (PDR) y el Plan de Desarrollo Provincial (PDP), se



consideran dados para la institución e ingresarán directamente al GADP. Sin embargo, ello no evita que el planificador deba hacer el ejercicio de encontrar los vínculos entre los objetivos del plan provincial, con los del plan regional y, de estos, con los objetivos del plan nacional.

Es conveniente, antes de iniciar con los pasos que se proponen, extraer algunas características claves del PND que son pertinentes para guiar la planificación institucional y la programación del presupuesto.

### **El Plan Nacional de Desarrollo**

Como se mencionó anteriormente, cabe señalar que la Constitución de la República del Ecuador establece que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento al que se deben sujetar las políticas, programas y proyectos públicos; así como la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la asignación de los recursos públicos; además de coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. La observancia al PND es de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores, art. 280. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

La Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES es la institución técnica responsable de elaborar el PND en conjunto con los diferentes actores nacionales. Según la exposición justificativa del Plan, que consta en los documentos publicados por la SENPLADES.

En la medida que el PND contó con insumos de origen territorial que contribuyeron a la formulación de los grandes objetivos nacionales, sería posible, entonces, que los procesos de planificación territorial en los ámbitos regional, provincial, cantonal y parroquial puedan articular sus propios objetivos con los establecidos en el Plan. Es por ello que si el proceso está bien ejecutado va a existir una comunicación entre los planes sectoriales y nacionales, viceversa.

### **Rescatar los grandes objetivos nacionales**

Como paso inicial, se explicitarán los grandes objetivos nacionales establecidos en el PND, de forma que puedan referenciarse a ellos los objetivos de la

planificación territorial y, a partir de éstos, los institucionales. Los objetivos nacionales del vigente PND son los siguientes:

## **12 OBJETIVOS NACIONALES**

Objetivo 1. Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular

Objetivo 2. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad

Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población

Objetivo 4. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía

Objetivo 5. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad

Objetivo 6. Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos

Objetivo 7. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global

Objetivo 8. Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible

Objetivo 9. Garantizar el trabajo digno en todas sus formas

Objetivo 10. Impulsar la transformación de la matriz productiva

Objetivo 11. Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica

Objetivo 12. Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana

Cada objetivo contiene metas, políticas y estrategias, las que se recomienda considerarlos para una identificación adecuada del objetivo nacional al que se vincularán habrá que ligar los objetivos que se formulen en la planificación territorial.

Dentro de la metodología, los objetivos nacionales, políticas y estrategias del PND se deben incorporar de manera directa.

## La planificación territorial

La planificación territorial comprende la planificación regional, provincial, cantonal y parroquial de acuerdo al ordenamiento territorial establecido en la Constitución de la República.

La forma de lograr el PND sea observado obligatoriamente por los entes públicos, es que los objetivos de los planes territoriales se articulen en cadena con respecto al plan de mayor ámbito; esto es, que los objetivos del plan regional se ligan a los objetivos del Plan Nacional, los del plan provincial a los objetivos del plan regional, los de los planes cantonales a los objetivos del plan provincial, y los objetivos de los planes parroquiales a los objetivos del plan cantonal.

Al nivel de la planificación institucional sus objetivos se vincularán a los objetivos del plan territorial correspondiente al ámbito en que se ubiquen.

En el ámbito provincial, existe experiencia práctica respecto de la elaboración de planes provinciales con todas, o algunas, de las siguientes características:

- Se formulan para un horizonte de mediano plazo, bajo la concepción de estratégicos;



estratégicos;

- Comprenden una visión de desarrollo de la provincia definida a partir de una visión sectorial;

- Definen los grandes objetivos estratégicos provinciales, ligados a componentes de carácter sectorial, y una estrategia general de desarrollo que constituyen los ejes del desarrollo provincial;

- Los objetivos que corresponden a cada componente se ligan a sus correspondientes

políticas y estrategias;

- Para cada componente se definen programas con la definición de actividades y proyectos que, incluso, pueden contener referencias de costo, prioridad, plazo, financiamiento e instituciones involucradas.

## **2. Identificar los ejes de desarrollo territorial**

Sobre esa base, la primera tarea será identificar los denominados ejes del desarrollo provincial. Los ejes constituyen los grandes lineamientos que, en su conjunto, definen la estrategia general del desarrollo sobre la que se guiará el proceso de planificación para la definición de los objetivos, metas y las acciones del plan provincial.

En el caso de la provincia de El Oro los ejes del desarrollo del plan provincial 2005-2016 se definieron de la siguiente manera:

1. Impulso al proceso de descentralización del Estado y recuperación de competencias para mejorar la atención a las necesidades básicas de la población, haciendo del gobierno provincial un instrumento eficaz de desarrollo.
2. Construcción de territorios competitivos mediante la promoción del desarrollo local y el estímulo a la ejecución de proyectos económicos y productivos, concertando la acción unificada de los sectores público, privado y comunitario.
3. Organización de un modelo de desarrollo basado en el respeto al ser humano y el cuidado de la naturaleza.
4. Institucionalización de un gobierno provincial que articule las administraciones locales con la administración nacional en un nuevo sistema de relaciones intergubernamentales que favorezca el desarrollo económico y social de los territorios de la provincia.
5. Fortalecer las instancias de participación ciudadana para contribuir a la organización de una sociedad más democrática.

### **3. Identificación de los objetivos territoriales**

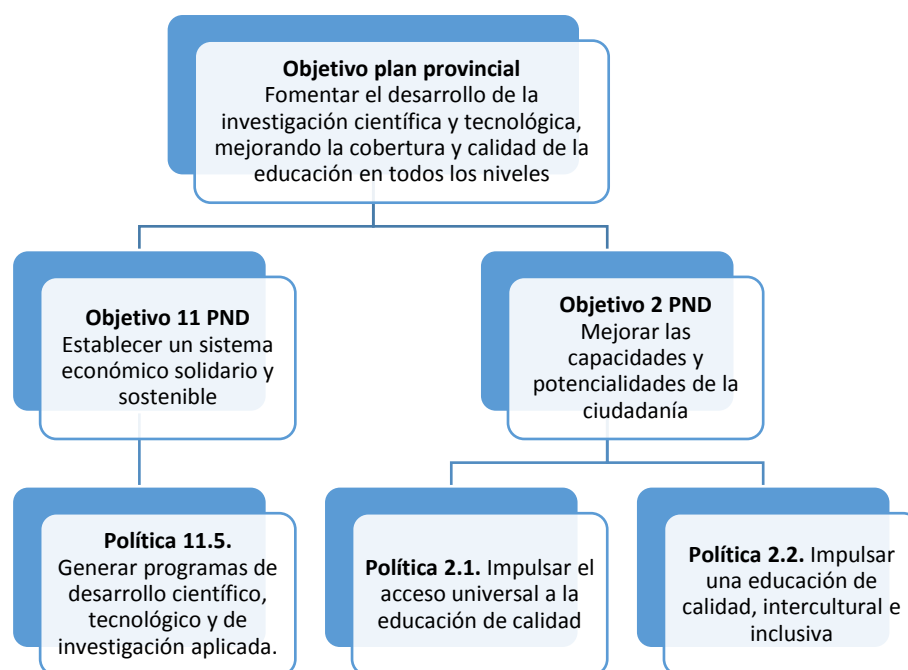
A fin de cumplir el requisito metodológico de articular la planificación territorial a la planificación nacional, los objetivos del plan territorial deberán relacionarse de manera obligatoria con él, o los, objetivos nacionales del PND.

En el caso de una región, los objetivos del plan regional se vincularán directamente al objetivo nacional del PND; en cambio, los objetivos del plan provincial lo harán indirectamente a través de su vinculación a los objetivos regionales. Es decir, los objetivos de los planes correspondientes a los diferentes ámbitos en lo territorial se vincularán a los objetivos del ámbito más próximo y solo en ausencia de éste directamente a los objetivos del PND. En el caso extremo de un GADP que no tenga como referente su plan provincial, vinculará los objetivos de su plan estratégico directamente a los objetivos del PND.

Bajo esa lógica, en la situación actual de las provincias que no cuentan como referente un plan regional, los objetivos del plan provincial se relacionarán directamente con los objetivos del plan nacional.

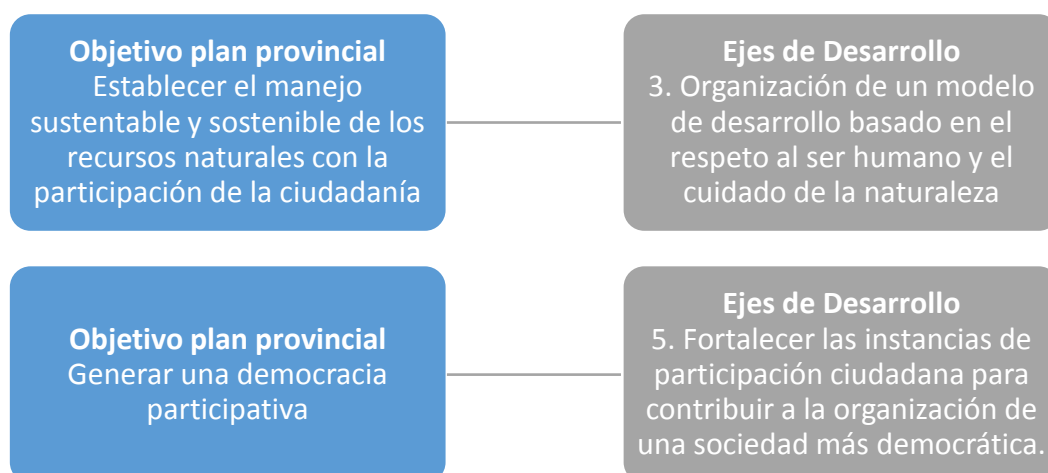
En la práctica, tomando como referencia el ámbito de una provincia, es posible que, en primera instancia, los objetivos del plan provincial, por ser más específicos a su ámbito territorial, pudieran aparecer sin relación con algún objetivo nacional, dado la mayor generalidad de éstos. En esa circunstancia, se recomienda examinar el objetivo nacional en conjunto con sus políticas y estrategias, de forma que pueda establecerse la correcta vinculación entre ambos objetivos. El caso que sigue ejemplifica tal situación:

Conforme a lo señalado, el PND no es el resultado de la suma de los planes sectoriales ni de los planes locales. De acuerdo a lo mencionado, el PND no deja de considerar las aspiraciones y expectativas sectoriales y territoriales para construir los grandes objetivos nacionales de desarrollo, de modo que se promueva un proceso de doble vía en el que la planificación local nutra a la planificación nacional y viceversa. Para ello, el proceso de construcción del Plan reconoce haber contado con la sistematización y recopilación de los planes provinciales existentes.



**Figura 24. Articulación Plan Provincial - PND**

De igual forma, si se utilizaron los ejes de desarrollo para la elaboración del plan provincial, conviene que sus objetivos se relacionen al eje que corresponda, tal como se plantea a continuación:



**Figura 25. Articulación Objetivo Provincial – Ejes de Desarrollo**

En ausencia de ejes de desarrollo se desestimará ese requerimiento de vinculación.

#### **4. Definición de acciones**

Una vez que se han articulado los objetivos o ejes territoriales se debe proceder a definir las acciones por lo cual los objetivos en el proceso de planificación deben estar acompañados de metas cuantificables, políticas y estrategias para su consecución. Cabe señalar que el nivel de avance en los procesos de planificación territorial, no ha permitido aún que en el ejercicio de formulación de los planes de mediano plazo, los objetivos se expresen de manera cuantificable en metas las cuales deberían tener el suficiente respaldo que las sustente.

Por otra parte, alcanzar los objetivos de un plan requiere que se determinen las acciones que cada actor involucrado en el proceso de planificación debe realizar para contribuir a ese propósito. Dichas acciones se concretan en proyectos y actividades sobre los cuales es factible establecer metas cuantificables

Por la circunstancia descrita, se propone que la planificación territorial defina un conjunto de acciones a realizar en el horizonte de vigencia del plan. Así se facilita que cada institución las adopte, según corresponda a su misión institucional, al realizar su propio ejercicio de planificación, de modo que constituyan una fuente para la identificación de sus actividades y proyectos.

Las acciones que se determinen deberán estar asociadas a los objetivos del plan provincial, de modo que, al vincularse con los objetivos institucionales, se cuente con un conjunto de acciones comunes que la institución podrá considerar en su proceso de planificación estratégica.

En la práctica, para la definición de las acciones concernientes a los objetivos del plan provincial, al que se referencia esta metodología, se acudirá a examinar las políticas y estrategias correspondientes. A continuación se ejemplifica cómo se realizaría esa definición de acciones:

**Tabla 3.**

**Vinculación de Estrategias – Acciones.**

Objetivo Provincial	Políticas	Estrategias	Acciones
Lograr una provincia sana recuperando la calidad ambiental de la misma	Acción firme en la protección y recuperación de los recursos naturales	Difusión y aplicación de las leyes de protección ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difundir el marco legal sobre protección ambiental</li> <li>Promover la aplicación del marco legal existente</li> </ul>
		Emisión de ordenanzas para la protección y conservación de los recursos naturales	Emitir normativa legal para la protección y conservación de los recursos naturales
		Capacitación y formación en saneamiento ambiental	Capacitar en saneamiento ambiental
		Descentralización de competencias	Propiciar la descentralización de competencias en protección y conservación del ambiente
		Impulso a las unidades de gestión ambiental en los municipios	Impulsar la gestión ambiental en el ámbito cantonal
		Organización de proyectos mancomunados para el manejo y tratamiento de desechos	Promover proyectos de tratamiento de desechos en mancomunidad territorial

## 5. Incorporación de la Visión y Misión institucional



Sin desestimar la importancia de la visión institucional, en la metodología de la planificación estratégica, la determinación de la misión es clave en cuanto a que sobre su contenido se determinan los objetivos y metas para su concreción.

### **Visión**

Se entiende a la Visión como los valores y principios de la organización que orienta y da el marco para el accionar de su propósito, su imagen objetivo o la forma cómo se mira a sí misma en el futuro.

### **Misión**

La Misión constituye la declaración fundamental que le da el carácter constitutivo a la organización y a su acción, establece su mandato, fija los propósitos, fines y límites de la organización, señala la dirección de las acciones a seguir.

En los entes públicos la base para la definición de la Misión constituye las disposiciones legales de su creación y que fijan el marco de competencias que le corresponderá asumir. Para el caso de un consejo provincial se deberá contar con lo establecido en la Constitución de la República por su carácter de norma suprema dentro del ordenamiento jurídico y, por tanto, su misión deberá adaptarse a lo prescrito en la misma, particularmente el artículo 263 que establece sus competencias exclusivas. Un ejemplo de misión para el caso de un GADP sería:

*“Contribuir al desarrollo económico y social del país sobre la base de los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Provincial, a través de liderar la planificación del desarrollo provincial y el manejo eficiente de los sistemas vial y de riego, la gestión del ambiente y el fomento de las actividades productivas provinciales, particularmente de la actividad agropecuaria”.*

## **6. Determinación de los objetivos estratégicos, políticas y estrategias**

### **Objetivos estratégicos, políticas y estrategias**

Los objetivos estratégicos desarrollan y concretan el contenido de la Misión al determinar los logros que la organización pretende alcanzar en el plazo fijado para ello.

En la línea de articular el Plan Nacional de Desarrollo (PND) con el Plan Territorial y el Plan Institucional, tal como se ha señalado anteriormente, es necesario que se estructure una vinculación en cadena entre los objetivos de cada plan, de forma que la definición de un objetivo del plan estratégico institucional siempre esté, finalmente, atado a un objetivo del PND.

La definición de los objetivos se apoya en las políticas y estrategias que se puedan identificar con el propósito de facilitar su cumplimiento.

Las políticas son el conjunto de orientaciones y principios que sirven de guía en la toma de decisiones para alcanzar los objetivos (el camino).

Las estrategias constituyen directrices que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar las metas de la organización. Proporcionan una base para la toma de decisiones respecto de los cursos de acción a seguir (el cómo).

El propósito de determinar los objetivos estratégicos es llegar a la definición de los programas estratégicos institucionales que contendrán las acciones necesarias para el cumplimiento de dichos objetivos.

Las acciones ya fueron delineadas en el plan territorial atadas a los objetivos de dicho plan, de manera que, al vincular éstos con los objetivos estratégicos, serán comunes en ambas instancias.

En el caso que se toma como base, a partir de la Visión y Misión institucional, se determinarán los objetivos estratégicos y se definirán las políticas y estrategias asociadas. De manera obligatoria se vinculará cada objetivo estratégico a uno o varios objetivos del plan provincial que se definieron en el Paso 3. Al haberse establecido previamente la vinculación de estos objetivos con los objetivos nacionales del PND, de manera indirecta los objetivos estratégicos igualmente lo estarán. En una situación excepcional en la que no se cuente con un plan territorial como referencia, podrán relacionarse los objetivos estratégicos de la institución directamente con los objetivos nacionales del PND. El propósito de determinar los objetivos estratégicos es llegar a

la definición de los programas estratégicos institucionales que contendrán las acciones necesarias para el cumplimiento de dichos objetivos.

A continuación se ejemplifica la relación que se pretende establecer entre los objetivos provinciales y estratégicos en el caso de la provincia de El Oro.

**Tabla 4.**

**Establecimiento de políticas y estrategias.**

Objetivo provincial	Relación con objetivos del PND	Objetivo plan estratégico	Política	Estrategia
Fomentar el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, mejorando la cobertura y calidad de la educación en todos los niveles	Objetivo 2 Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.  Objetivo 11 Establecer un sistema económico solidario y sostenible	Fomentar el mejoramiento de la calidad de la educación	Coordinar con el ente rector y las instituciones involucradas	Promover las reformas curriculares  Apoyar el sistema de capacitación y evaluación docente  Estimular el espíritu emprendedor en los estudiantes
Alcanzar la mayor cobertura de los servicios básicos de los servicios de infraestructura, transporte y comunicaciones	Objetivo 11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible	Incrementar la cobertura de la red vial provincial  Optimizar el servicio de transporte de bienes y personas	Asumir la total competencia de la vialidad provincial	Mantenimiento permanente de la capacidad vial instalada  Mejorar y rehabilitar vías  Incrementar la infraestructura vial con nuevas vías

## 7. Definición de las metas e indicadores

### Metas de producción e indicadores de desempeño

La expresión cuantitativa de los objetivos se constituye en metas. Estas provienen de los bienes y servicios, producto de las actividades necesarias para lograr los objetivos.

La producción generada de la realización de las actividades, puede ser un insumo para la ejecución de otras actividades cuyos bienes y servicios producidos se entregan de manera directa a una población beneficiaria. En el primer caso, constituyen producción intermedia y, en el segundo, producción final o terminal. Las metas que se ligarán a los objetivos estratégicos son de producción final.

Puesto que el horizonte de la planificación estratégica es el mediano plazo, las metas tendrán una característica de plurianualidad, de manera que su distribución temporal es la fuente de la determinación de los objetivos operativos y de las acciones necesarias para su consecución.

Las metas se expondrán en valores absolutos cuando expresen la producción terminal de bienes y servicios y, por tanto, estarán asociados a una unidad de medida; por ejemplo: número de kilómetros habilitados de nuevas carreteras; y, en valores relativos, denominados indicadores, los cuales son producto de relacionar dos variables. En este caso, kilómetros habilitados respecto al número de kilómetros de la red vial existente ( $Kmh/KmRedvial$ ), lo que representará el porcentaje de incremento en la oferta de ese servicio.

Los indicadores constituyen una expresión de los resultados esperados de la meta de producción y pueden determinarse en términos de cobertura, eficiencia, eficacia e impacto.

Los indicadores de cobertura son el resultado de relacionar la meta de producción física de bienes y servicios con respecto a una demanda potencial o población objetivo a cubrir. Dado que involucran unidades de medida similares se expresan ordinariamente en términos porcentuales.

Los indicadores de eficiencia relacionan la producción final de bienes y servicios con los insumos utilizados en su obtención. La eficiencia se establece en términos de producir la mayor cantidad de bienes y servicios dado un conjunto de factores o recursos disponibles o, alternativamente, producir una determinada cantidad de bienes y servicios con la menor utilización de factores o recursos posible. Ejemplos de este tipo de indicadores son el costo promedio de producción, expresado en unidades

monetarias sobre unidad física de producto y el producto medio de un factor, esto es, las unidades físicas de producción sobre las unidades de factor o recurso utilizado.

La eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstas; es decir, relacionan los objetivos y metas esperados con respecto a los realmente obtenidos. En esta línea, los indicadores de eficacia deben reflejar la medida de la obtención de los resultados esperados por lo que están más cercanos a los indicadores de gestión o de desempeño.

### **Indicadores de impacto**

Los indicadores de impacto pretenden establecer el efecto esperado por la intervención pública en los individuos, las estructuras sociales o el entorno físico como consecuencia de la prestación de bienes y servicios generada en cumplimiento de los objetivos y metas. Ordinariamente, estos efectos son apreciables en el mediano plazo y, por su naturaleza, deben estar ligados a los objetivos estratégicos más generales del plan estratégico antes que a los objetivos específicos.

Para cada uno de los objetivos estratégicos definidos en el plan, se establecerán las metas correlativas de producción terminal expresadas en una unidad de medida. Es conveniente que las metas de producción terminal se acompañen de información sobre la línea base respecto de la meta esperada, a fin de facilitar la construcción de indicadores.

Igualmente es útil la generación de un catálogo de unidades de medida que permita estandarizar la identificación de las metas producción.

### **Indicadores de desempeño**

Este tipo de indicadores se pueden utilizar para poder comprometer a la organización en el cumplimiento de metas antes establecidas y de igual forma aportan en gran parte al correcto seguimiento dado que se los identifica con determinados conceptos básicos con los que se enlazan las metas definidas en el inicio de la planificación estratégica (Marco lógico).

Este tipo de indicador tiene determinadas características:

- La relevancia de los indicadores requiere un trabajo técnico con los conocedores de las diferentes áreas objeto de observaciones a través de las mediciones.
- Una adecuada selección de indicadores es necesaria para no generar efectos indeseados en el comportamiento de la organización, resguardando un equilibrio especialmente entre eficiencia y eficacia.
- Debido a que son “medidas cuantitativas” no explican por si solas los valores alcanzados.
- Los resultados de las mediciones deben ser analizados en conjunto con otra información de desempeño y de contexto, para obtener conclusiones o juicios justos.
- Las mediciones pueden estar afectadas por variables externas a los responsables de la gestión. Tales situaciones deber ser registrados, verificadas e incorporadas e los análisis de los desempeños logrados.

De igual forma todos los demás indicadores tienen características básicas asociados a las metas de producción debe procurarse la definición de indicadores, los cuales requieren el cumplimiento de algunas características básicas, tales como:

- Breve descripción del indicador a fin de facilitar su comprensión y su propósito respecto de la meta a la que se relaciona;
- Tipo de indicador: cobertura, eficiencia, eficacia, impacto, desempeño;
- Variables involucradas;
- Fórmula de cálculo;
- Unidad de medida;
- Período de tiempo al que se refiere; y,
- Línea de base. Corresponderá siempre al último dato que se haya levantado.

Es posible que, en la práctica, por la carencia de información suficiente y dado que la planificación estratégica es un ejercicio de mediano plazo, no se puedan especificar con la suficiente rigurosidad las metas y los indicadores para cada objetivo estratégico;

sin embargo, no constituirá un obstáculo para seguir con los pasos que siguen. A continuación se incorpora un ejemplo:

**Tabla 5.**

**Indicadores**

Objetivo estratégico	Meta	Indicador	Fórmula de cálculo	Tipo
Incrementar la cobertura de la red vial provincial	-Rehabilitar 1.000 Km	-70%	-Km rehab./Km rehabilitar	- Cobertura
	-Construir 200 Km	-10%	-Km constr./Km red actual.	- Cobertura
	-Mantener 300 km	- \$1.000/Km	-Costo/Km mantenidos	-Costo eficiencia

## 8. Definición de la estructura organizacional

La estructura organizacional ordinariamente se encuentra construida por niveles jerárquicos. Se sugiere contenga los niveles suficientes que permitan la ubicación de las unidades administrativas o de gestión a las que se asignarán las responsabilidades para la consecución de las metas de producción de las actividades, proyectos y de los programas en su conjunto. Es conveniente que las unidades de gestión se identifiquen con su nombre y una breve descripción de su ámbito o funciones que les competen.

### La estructura organizacional

A fin de establecer el marco de responsabilidades con relación al cumplimiento de los objetivos estratégicos y metas, es necesario identificar las unidades de gestión que tendrán a su cargo los procesos que conducirán a la generación de los productos finales de cada programa. Para tal efecto, se contará con la estructura organizacional vigente en la institución.

## **9. Incorporación de Programas Estratégicos**

El planificador, sobre la base de los objetivos estratégicos y las metas de producción, identificará los programas estratégicos institucionales cuidando que correspondan a producción terminal de bienes y servicios que pueda ser expresada en una unidad de medida.

La apertura de los programas, los requisitos exigidos y la codificación correspondiente se describen ampliamente en el tema relativo a la estructura presupuestaria. Es importante que cada programa se vincule a una unidad de gestión responsable identificada de la estructura organizacional.

### **Programas Estratégicos**

Definidos los objetivos estratégicos es posible establecer las iniciativas o acciones que la institución adoptará para alcanzarlos. Para su adecuada sistematización, se propone identificar programas estratégicos institucionales en función de los objetivos estratégicos y las metas de producción final o terminal correspondientes.

La vinculación efectiva del plan con el presupuesto requiere que los programas presupuestarios se relacionen con los programas identificados en el proceso de planificación estratégica institucional. La diferencia existente en la temporalidad o plazo que corresponde a cada uno se resuelve al momento de descender a la planificación operativa anual en la que los objetivos estratégicos se concretan en objetivos operativos y metas de producción y resultados anuales que se consiguen a través de la asignación de recursos contenidos en los programas del presupuesto para cada año.

Consecuentemente, la concepción de los programas para la planificación y el presupuesto es común en cuanto a objetivos, metas y resultados, de forma que lo conveniente es que ambos procesos la contemplen bajo la misma óptica.



En el proceso presupuestario, la asignación de los recursos se basa en categorías programáticas estructuradas jerárquicamente sobre la base de la cadena de producción insumo-producto.

El programa es la categoría presupuestaria de mayor nivel y refleja la contribución al logro de los objetivos a través de la producción terminal de bienes y servicios y su provisión a la sociedad. La categoría subprograma se establece cuando la producción terminal de bienes y servicios de una unidad de gestión contribuye parcialmente a la producción terminal del programa o expresa una especificidad de dicha producción terminal, de manera que las producciones resultantes de los subprogramas deben ser agregables en unidades físicas bajo la misma unidad de medida.

Para efectos de articular los procesos de planificación y presupuesto, se propone que los objetivos estratégicos sean la base para definir los programas estratégicos institucionales bajo las mismas condiciones exigidas en el proceso presupuestario y, en la medida que se advierta que las metas de producción de los programas lo hagan necesaria, se abran subprogramas que expresen igualmente metas de producción terminal más específicas.

El tema de la estructuración de los programas se retoma, más adelante, en el tratamiento de la estructura programática que corresponde al proceso presupuestario.

Para el caso en que sea necesario crear un subprograma se deberán respetar las condiciones que debe mantener, esto es, su vinculación a un determinado programa, que su producción sea parcial o específica respecto de la producción del programa, mantenga similar unidad de medida para la producción física y que la unidad de gestión sea una parte divisible de la unidad de gestión asignada al programa.

A continuación se muestra un ejemplo:

**Tabla 6.**

**Programas y Subprograma**

Objetivo Plan Nacional 2013 - 2017	Objetivo estratégico	Programa Estratégico	Subprograma
------------------------------------	----------------------	----------------------	-------------

<u>Objetivo 10.</u> Impulsar la transformación de la matriz productiva	Incrementar la cobertura de la red vial provincial	Desarrollo vial	Mantenimiento vial Construcción de obras viales Rehabilitación y mejoramiento vial
---	--	-----------------	--

## 10. Incorporación de Acciones Estratégicas

### Acciones estratégicas

Alcanzar las metas de producción requiere la identificación de las acciones sucesivas que debe emprender la organización para su consecución. Estas acciones están ligadas a los objetivos estratégicos institucionales.

En la medida que los objetivos estratégicos se encuentran vinculados a los objetivos de la planificación en el ámbito territorial, las acciones identificadas en esta instancia son la fuente para establecer las acciones pertinentes con los objetivos estratégicos.

Es previsible que las acciones que se establezcan en la planificación estratégica institucional, tengan una mayor especificidad que las del plan territorial; sin embargo, lo que se propone es que la determinación de una acción necesaria para alcanzar una meta en el plan estratégico mantenga una relación con las acciones que fueron establecidas en el plan territorial.

En la presente metodología las acciones son la base referencial para guiar en la identificación de actividades y proyectos específicos. Actúan como un pivote para relacionar los objetivos estratégicos con los proyectos y actividades, y éstos con los programas estratégicos. De ese modo, en la práctica, un ejercicio de priorización de acciones estructurará las actividades y proyectos vinculados y su contribución a las metas de producción de los programas que están ligados a los objetivos estratégicos.

Para la identificación de las acciones estratégicas se absolverá la pregunta: *¿Cuáles son las acciones que son necesarias emprender para conseguir las metas de producción terminal consignadas en los programas y subprogramas?*

*La respuesta a la interrogante debe conducir a la identificación de acciones que se ligarán a los programas a través de los subprogramas, o directamente a los*

*programas en caso de carecer de subprogramas. Cabe recordar que los objetivos estratégicos son los que dieron origen a los programas.*

A continuación se ejemplifica el caso:

**Tabla 7.**

**Acciones Estratégicas**

Objetivo estratégico	Programa Estratégico	Acciones estratégicas	Subprograma
Incrementar la cobertura de la red vial provincial	Desarrollo vial	Mantener las vías existentes	Mantenimiento vial
		Construir obras viales	Construcción de obras viales
		Rehabilitar vías Mejorar vías	Rehabilitación y mejoramiento vial

## 11. Incorporación de objetivos operativos

### La planificación operativa anual

El plan operativo anual constituye el nexo entre la planificación estratégica institucional y el presupuesto, en la medida que proporciona los elementos para la toma de decisiones de asignación de recursos a los programas presupuestarios.

### Objetivos operativos

El ejercicio de la planificación operativa parte de la definición de los objetivos operativos. Estos constituyen la concreción anual de los objetivos estratégicos que, por construcción, están atados a metas, programas y acciones estratégicas. Consecuentemente, al fijar un objetivo operativo se debe especificar que parte de la meta del plan estratégico se espera cumplir y cuáles de las acciones estratégicas serán necesarias llevar a cabo para obtener la meta anual del objetivo operativo.

La consecución de las metas de los objetivos operativos se sustentará en las actividades a desarrollar con ese propósito, sobre las que se determinarán los recursos o insumos necesarios. Para tal efecto dos categorías denominadas Proyectos y Actividades. Se entenderá como proyecto cuando su propósito constituya la creación, ampliación o mejora de un bien de capital (inversión real) y la formación, mejora o

incremento del capital humano (inversión social). Actividades constituirán el conjunto de tareas cuya producción no es compatible con la que define a un proyecto.

Las actividades, en el caso de los Consejos Provinciales, se subdividen en actividades de carácter operativo y actividades de inversión. Las primeras se refieren a las tareas relacionadas con la administración general en tanto que, las segundas, engloban las tareas de mantenimiento de la capacidad física instalada. Esta subdivisión obedece básicamente a una práctica influenciada por la necesidad de justificar el uso de transferencias de fondos del gobierno central para propósitos de inversión.

En la presente metodología, las actividades operativas o de administración general generan producción denominada intermedia; es decir, constituyen insumos para la producción terminal de todos los programas en general. Consiguientemente, sus recursos humanos, físicos y materiales corresponden a la capacidad instalada fija de las instituciones y sus requerimientos no dependen directamente de la formulación del plan operativo.

En cambio, las actividades de inversión y proyectos llevan aparejadas la producción de bienes y servicios que constituirán aporte a las metas consignadas en los programas. Por tanto, los requerimientos de recursos para su ejecución dependerán de la meta que se espera alcanzar y del objetivo operativo pertinente.

Por ello, la tarea fundamental del proceso de planificación operativa se centra en la identificación de los proyectos y actividades de inversión, para lo cual se propone generar un banco con la suficiente información tanto para la elaboración del plan como de su inclusión posterior en el presupuesto.

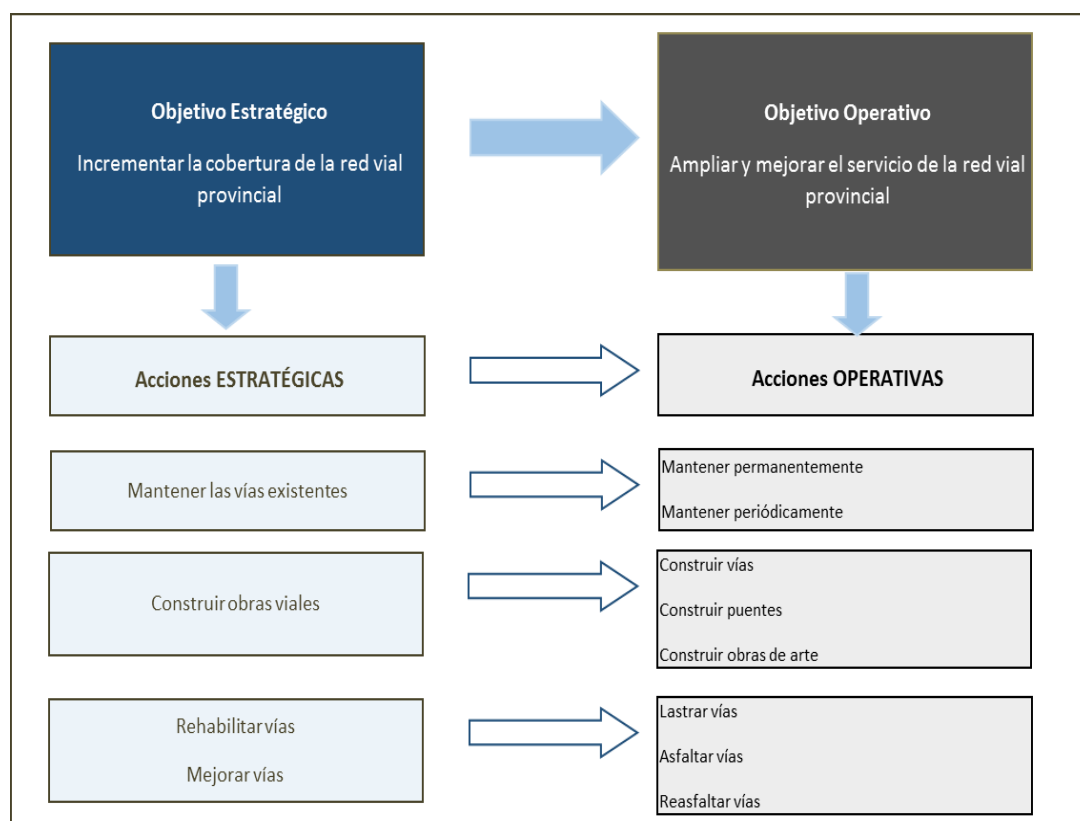
### **Características de los objetivos operativos**

Los objetivos operativos deben ser específicos y deben permitir alcanzar el logro de las metas del plan estratégico. Para ello, es conveniente acudir a los programas estratégicos identificados que son los que contienen las metas de producción, así como a las acciones estratégicas a las que están ligados los objetivos estratégicos.

Dada la vinculación construida previamente entre las acciones y los objetivos estratégicos, cada objetivo operativo se ligará también a las mismas acciones.

Las metas de los objetivos operativos se establecerán del conjunto de actividades y proyectos que se identificarán a través de las acciones a las que se vinculen, de modo que un objetivo operativo siempre pueda mostrar una meta cuantificable que haga posible el seguimiento de su grado de cumplimiento. Un ejemplo se muestra a continuación:

**Tabla 8.**  
**Objetivos Operativos**



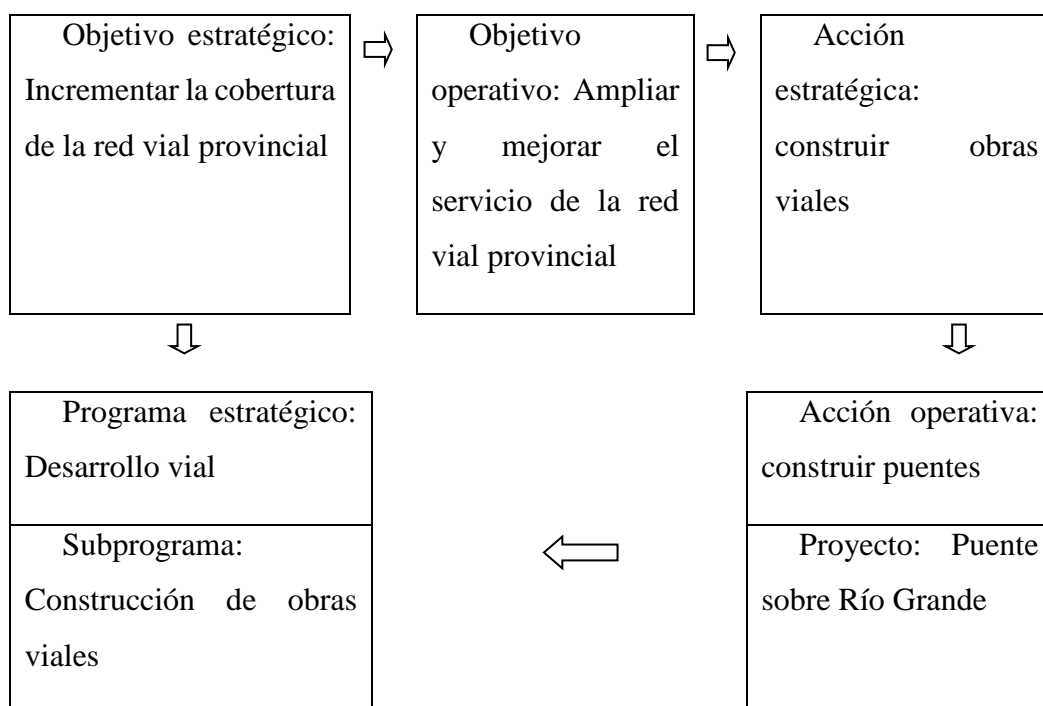
## 12. Definición de actividades de inversión y proyectos

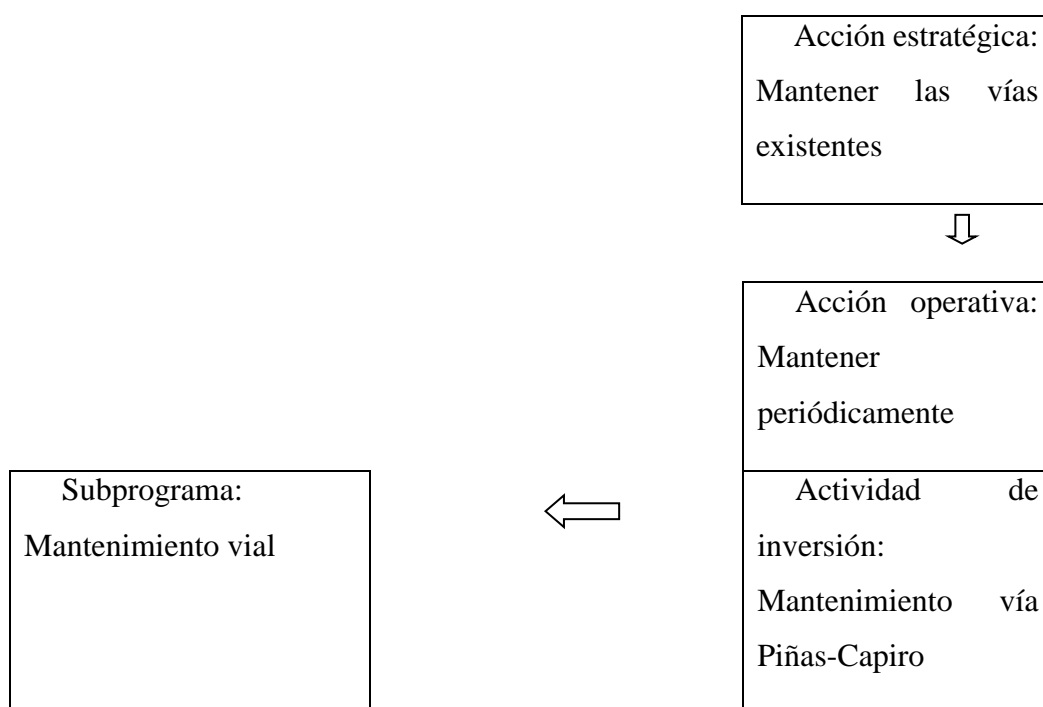
Las actividades de inversión se definirán en función de la acción sucesiva al objetivo operativo que corresponda. Al estar asociada la acción con el programa estratégico, se vinculará directamente la actividad de inversión con el programa.

Puesto que para fines presupuestarios es necesario que el programa y las categorías que lo componen se ciñan a determinadas clasificaciones, las actividades de inversión consignarán información relacionada al uso de los clasificadores: geográfico,

finalidad-función, fuente de financiamiento y organismo prestatario-préstamo, en los casos que se establezca o se prevea el financiamiento a través de endeudamiento. Por su recurrencia anual, el costo de las actividades de inversión dependerá de la meta que se imponga y de los recursos necesarios para su obtención, por lo que el mismo se establecerá más adelante.

Los proyectos tienen similar tratamiento que las actividades de inversión. Sin embargo, con el fin de generar un banco de proyectos es conveniente que se determine para cada uno, al menos la siguiente información básica: su nombre y breve descripción; el año previsto para su ejecución; su probable duración en meses; su costo total estimado que deberá ser distribuido en los períodos necesarios, en caso que su ejecución abarque varios años; el tipo de proyecto (de formación de capital fijo o de inversión social); su estado, que puede ser de preinversión (en estudios o estudios concluidos), inversión abierta (en ejecución, suspendida, diferida ) o cerrada en caso de haberse puesto en marcha; prioridad establecida para el proyecto, de mayor a menor; población objetivo o beneficiaria. Se completará con información necesaria para fines presupuestarios y que se relaciona al uso de los clasificadores de finalidad-función, geográfico, fuente de financiamiento y de organismo prestatario-préstamo, en los casos que se prevea el financiamiento a través de endeudamiento. En Anexo se expone el uso de los mismos.





### Proyectos y actividades de inversión

La planificación operativa anual se ocupará de identificar las actividades y los proyectos de inversión que repercuten en la generación de producción final de bienes y servicios que se exponen como metas de los objetivos estratégicos en el horizonte plurianual y de los objetivos operativos en el horizonte anual, organizados en programas y subprogramas que son comunes al plan y al presupuesto. La programación presupuestaria se ocupará de las actividades centrales y comunes a los programas, es decir de aquellas actividades operativas que condicionan todos o algunos de los programas pero no son parte integrante de ninguno de ellos, principalmente las relacionadas a la administración general de la institución.

Para identificar un proyecto se acudirá a absolver la pregunta: *¿la realización del proyecto, contribuirá a crear, aumentar o mejorar la capacidad instalada de bienes de capital físico (formación bruta de capital); o, la formación, mejora o incremento del capital humano (inversión social)?* Si la respuesta es afirmativa se definirá como un proyecto.



Las acciones o tareas que están destinadas a reponer el desgaste del capital físico existente, tales como el mantenimiento de obras, se definirán como actividades de inversión no ligadas a un proyecto. Como antes se mencionó, esta definición responde a la práctica usual en instituciones como los Consejos Provinciales.

Los proyectos y las actividades de inversión constituyen la concreción de las acciones que están vinculadas a los objetivos estratégicos y operativos y son la fuente para rescatar las metas de producción física que se expresarán en unidades de medida e indicadores. Asimismo, la meta de producción está en relación directa a los recursos que se les asigne. Por tanto, la metodología pretende establecer los proyectos y actividades de inversión con la determinación de sus metas de producción y recursos necesarios.

### **Componentes de los proyectos de inversión**

Un proyecto puede contener uno o varios componentes. A fin de compatibilizarlos con la categoría presupuestaria actividad, debe especificarse el marco para su definición.

La actividad, como categoría presupuestaria, es el nivel al que se asignan los recursos dentro de un programa (*Remitirse a apartado Estructura Programática*). Por tanto, para que los proyectos cuenten con las asignaciones de recursos necesarias, se deben establecer la actividad o actividades que la componen.

Para ello, se plantea que los componentes de los proyectos se asimilen a las actividades presupuestarias. El criterio para establecer los componentes de un proyecto será el examen de la necesidad de dividirlo en elementos que reflejen un conjunto de tareas específicas, tales como: dirección, construcción de obras, fiscalización o estudios, o referirse a particiones que es necesario hacer para efectos de ejecutar la propuesta de inversión pero que, al ser integradas y complementarias, solo permiten cumplir el propósito de la inversión cuando todas hayan concluido (en un proyecto de agua potable: la captación, la conducción, la planta de tratamiento, la red de distribución). Igualmente puede darse el caso de proyectos con propósito múltiple, que pueden estructurarse en componentes individualizados pero mutuamente

interrelacionados (obras de riego, desarrollo agrícola, legalización de la tenencia del suelo y conservación ambiental).

Cuando un proyecto se ejecuta por etapas, tramos u otra subdivisión en tanto cada una sea capaz de cumplir con el propósito del mismo proporcionalmente a su tamaño se considerará un proyecto (ampliación carretera AB I Etapa, modernización hospital XY, ampliación sala de terapia intensiva)

Un proyecto de reconstrucción de infraestructura vial se conforma de N carreteras o tramos; su producto será el conjunto de carreteras y tramos y subsistirá en el presupuesto mientras no se acabe la reconstrucción de todas ellas. Si los beneficios o producción se obtienen en cuanto se termina un tramo o carretera se termina cada uno debe constituir un proyecto a más de que pueden contratarse por separado.

En el caso de un proyecto de agua potable que se programa ejecutar por partes, planta, conducción y red de distribución cabe separar en proyectos individuales si pueden ser objeto de procesos de construcción separados y los beneficios pueden recibirse por separado; si los beneficios se obtienen solo cuando se hayan culminado todos, deberá ser considerado como un solo proyecto.

De lo señalado, un proyecto puede contener uno o varios componentes que constituirán actividades presupuestarias para efectos de asignación de recursos.

Se evitará definir “macroproyectos” cuyo propósito final se cumplirá con la ejecución de muchos componentes (etapas, tramos u otra subdivisión) que, en la práctica, constituyen en sí mismos proyectos puesto que su producción y beneficios derivados se obtienen en cuanto concluye su ejecución y no cuando han terminado de ejecutarse los componentes del macroproyecto. En estos casos, se identificará un programa específico y los proyectos que lo conforman, según cada uno de ellos sea capaz de contribuir de manera separada y proporcional al objetivo del mismo.

### **13. Ingreso de metas e indicadores de proyectos y actividades de inversión**

Las actividades de inversión y proyectos deberán contener metas de producción física e indicadores. Estos deberán referenciar a las metas e indicadores asociados a los objetivos estratégicos.

Para el caso de las metas se deberá procurar que se utilicen las mismas unidades de medida las que constarán en un catálogo construido para ese propósito. Las metas de las actividades de inversión y proyectos permitirán establecer las metas de los objetivos operativos y su grado de contribución a las metas de los objetivos estratégicos.

En cuanto a los indicadores, se contará igualmente con un catálogo del que se pueda identificar el apropiado a la meta de la actividad de inversión o proyecto. Debe recordarse que la construcción de indicadores implica la definición de sus principales características y las variables involucradas y también están ligadas a las metas de los objetivos estratégicos, (remitirse a Paso 7) por lo que también se podrá establecer el grado de aporte al cumplimiento de los indicadores.

**Tabla 9.**

**Indicadores**

Acción operativa	Mantener periódicamente
Actividad de inversión	Mantenimiento vía Piñas-Capiro
Meta	Longitud 6 Km
Indicador	\$ 30.250/Km

**Tabla 10.**

**Indicadores**

Acción operativa	Construir puentes
Proyecto	Puente sobre el Rio Grande
Meta	Longitud 100 metros
Indicador	\$ 1.050/metro

### **Metas e indicadores de los proyectos y actividades de inversión**

Los objetivos estratégicos imponen la especificación de metas de producción y de indicadores correlativos. En la medida que los objetivos operativos constituyen la concreción anual de dichos objetivos estratégicos y que las metas de los objetivos operativos se hacen efectivas con la ejecución de proyectos y actividades de inversión, existe una correlación entre las metas esperadas de los proyectos y las metas de los objetivos estratégicos. En consecuencia, para la especificación de las metas e indicadores de los proyectos se tomarán como base las metas e indicadores correspondientes a los objetivos estratégicos.

#### **14. Definición de componentes de los proyectos**

Se examinarán los proyectos y se definirán el o los componentes que lo conforman, luego de lo cual se los asociará a la categoría programática actividad. Todo proyecto deberá tener al menos un componente que constituirá la actividad para efectos de asignación de recursos. A continuación se ejemplifican algunos casos:

Un proyecto de reconstrucción de infraestructura vial se conforma de N carreteras o tramos; su producto será el conjunto de carreteras y tramos y subsistirá en el presupuesto mientras no se acabe la reconstrucción de todas ellas. Si los beneficios o producción se obtienen en cuanto se termina un tramo o carretera se termina cada uno debe constituir un proyecto.

En el caso de un proyecto de agua potable que se programa ejecutar por partes, planta, conducción y red de distribución cabe separar en proyectos individuales si pueden ser objeto de procesos de construcción separados

Componentes del proyecto: único para el caso de construcción de un conjunto de obras; o varios componentes que constituirán actividades del proyecto tales como: administración general (dirección, fiscalización, estudios y diseños), mitigación de efectos ambientales y construcciones propiamente tales.

Un proyecto se compondrá de actividades específicas (dirección, fiscalización, estudios) y de obras que se agruparán para efectos de asignación de recursos en una actividad separada. Las obras se refieren a particiones que, en su secuencia y complementariedad, conforman la estructura y operación de diseño de la inversión

propuesta; actúan dentro del proyecto como una producción intermedia que no satisface por si misma los objetivos o finalidades del mismo.

Cuando el diseño de inversión incluye varias unidades productivas de modo que el propósito de la inversión se cumple cuando todas están en funcionamiento interrelacionadas entre sí se está ante la existencia de obras. En un proyecto de alcantarillado las obras serían apertura de zanjas, colocación de tuberías, conexión de colectores y la red troncal ejecutados en una secuencia técnicamente establecida orientada hacia una operación integrada de todas en su conjunto. En este caso se considerará una sola actividad denominada construcciones.

### **15. Vinculación de la Planificación y el presupuesto, con las fases del ciclo presupuestario con gastos permanentes y no permanentes**

#### **Determinación de recursos de los proyectos y actividades de inversión**

Para las actividades de inversión y proyectos que se incluyan en la planificación operativa se establecerán los recursos necesarios para su ejecución, los cuales deberán estar identificados según los ítems del Clasificador Presupuestario de Gastos, se asociarán a una fuente de financiamiento y, en caso de financiarse con endeudamiento interno o externo, se señalará el organismo prestamista y la identificación del respectivo crédito.

#### **Identificación de recursos para los proyectos y actividades de inversión**

Sobre la base de las metas definidas para los proyectos y actividades de inversión se deben establecer los recursos o insumos necesarios para su consecución. Nuevamente, con el propósito de facilitar la posterior integración en el presupuesto se propone que los recursos se identifiquen conforme el clasificador presupuestario de gastos; adicionalmente, cada ítem que se utilice se asociará a una fuente de financiamiento y, en los casos en que exista de por medio endeudamiento interno o externo, se incluirá el organismo prestamista y la identificación del crédito, según el clasificador existente para el efecto.

En el caso de los proyectos que tienen ejecución plurianual se deberá consignar los recursos para el primer año de ejecución del proyecto y los montos totales para los años siguientes. De igual forma, los proyectos en ejecución que por alguna

circunstancia deben extenderla al período de la planificación operativa, incorporarán los recursos necesarios para ese período.

En el caso que los recursos necesarios correspondan a los que forman parte de la planta o capacidad instalada de la institución, se especificará la parte de los mismos que se utilizará en las actividades de inversión y proyectos. La estimación de los recursos disponibles se hará en el proceso de programación presupuestaria e impone la necesidad de examinar que los recursos incorporados en las actividades de inversión y proyectos no exceda esa disponibilidad.

### **Actividad de inversión: Mantenimiento periódico vía Piñas-Capiro**

**Tabla 11.**

**Requisitos del proyecto**

<b>Recursos</b>	<b>Item</b>	<b>Valor \$</b>
Personal	71.99.01	33.862,50
Subsistencias	73.03.03	8.062,20
Mantenimiento maquinaria	73.04.04	21.598,50
Combustible	73.08.03	14.520,00
Materiales	73.08.11	85.305,00
Repuestos	73.08.13	18.150,00

### **Proyecto: construcción de puente sobre el Río Grande**

**Tabla 12.**

**Recursos del proyecto**

<b>Recursos</b>	<b>Item</b>	<b>Valor \$</b>
Vía contratación	75.01.05	105.000,00

### **Determinación de Gasto Corriente Institucional**

De lo hasta aquí señalado, el proceso de planificación operativa se ocupa fundamentalmente de establecer los objetivos operativos, sus metas y resultados esperados, los que para su concreción exigen la definición de proyectos y actividades de inversión. Sin embargo, el presupuesto debe contener los recursos que deben destinarse para cubrir los requerimientos de las actividades operativas institucionales, inclusive aquellos gastos que surgen por la puesta en funcionamiento de la nueva capacidad productiva creada a partir de los proyectos de inversión ya concluidos.

La proyección de los ingresos esperados y de los requerimientos de gastos operativos anuales se sustentará en las políticas que, para el efecto, se decidan desde la cabeza de la organización y tienen el objetivo final de establecer el monto del que es posible disponer para contribuir al financiamiento de los proyectos y actividades de inversión propuestos en el plan operativo. Se deberá considerar como guía la disposición del artículo 293 de la Constitución que establece que los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales análogas a las del Presupuesto General del Estado.

Los ingresos esperados comprenderán los de naturaleza corriente y los ingresos de capital que incluyen las transferencias que se originan principalmente del gobierno central por aplicación de preasignaciones y participación de fondos especiales.

Los gastos operativos constituyen tanto los de naturaleza corriente como los originados en la adquisición de bienes de capital que no corresponden a los proyectos y actividades de inversión. En su mayor parte comprenden las remuneraciones de los servidores institucionales y la adquisición de bienes y servicios de consumo, los que habrá que asignar dentro de la actividad central y las actividades comunes de la estructura programática según los requerimientos identificados en las diferentes unidades administrativas.

En el enfoque por resultados se pretende identificar los recursos o insumos que intervienen en el proceso de producción de los bienes y servicios terminales, de manera que los recursos humanos, materiales y de servicios deben ser ubicados dentro de cada

programa en las actividades que se hayan abierto en la estructura programática del presupuesto.

A los ingresos y gastos operativos esperados se deberán agregar los ingresos y gastos de financiamiento relacionados con los saldos disponibles y cuentas por cobrar, y las cuentas por pagar o deuda flotante, así como las aplicaciones de financiamiento relacionada a la amortización de créditos existentes.

Para la identificación de los ingresos y gastos en el presupuesto se acudirá a los clasificadores presupuestarios de uso obligatorio en el sector público: Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos, Clasificación Geográfica, Clasificación por Fuente de Financiamiento, Clasificador por Finalidad-Función y Clasificador por Organismo de Financiamiento y Correlativo de Crédito.

Al momento de analizar los gastos del personal, se deberá contar con el distributivo actualizado del personal de planta y a contrato, esto según los regímenes laborales existentes dentro de la institución. Este tipo de gastos se deberá incorporar en las actividades centrales o comunes abiertas en el presupuesto, de igual forma en las actividades operativas de los programas y/o subprogramas que correspondan esto con el fin de que se refleje adecuadamente los gastos que generan.

De igual forma se procederá, para los insumos que corresponden a bienes y servicios de consumo y otros, incluidas las transferencias corrientes. Es claro que el rescate de la información de gastos del personal y otros gastos corrientes puede ser efectuado al nivel de unidades de gestión institucional, la expresión en el presupuesto debe realizarse según la estructura programática utilizando para ello el vínculo creado de los programas y subprogramas con las unidades de gestión.

En el caso de los gastos relacionados a los intereses y amortizaciones de la deuda, es relevante que se incluya una actividad específica dentro de la actividad central del presupuesto institucional.

De igual forma los gastos de la adquisición de bienes de capital se los asignará en el programa y/o subprograma que corresponda y si no es posible establecer una articulación con ellos, se los incorporará en la actividad central o en las actividades comunes de la estructura programática.



### **Definición de la estructura programática**

Del proceso de planificación estratégica, atados a los objetivos estratégicos, se establecieron los programas estratégicos institucionales que, conceptualmente, coinciden con la definición de programa dentro de la estructura presupuestaria. La meta de producción terminal del programa estará en relación a la meta del objetivo estratégico y se establecerá en función de la contribución de las actividades de inversión y proyectos identificados para el objetivo operativo. El programa deberá tener asignado la unidad de gestión responsable.

Como se observa a continuación, las categorías denominadas como centrales y comunes, que tienen igual nivel que los programas, se establecen para agrupar los recursos institucionales cuya producción es intermedia y condiciona a todos los programas presupuestarios, en el primer caso, y a más de dos en el segundo. Por sus características, no se vinculan a un objetivo estratégico.

Como se señaló anteriormente, una meta de producción final puede ser el resultado de la consecución de metas de producción parciales; en estos casos es necesario que el programa estratégico se abra en subprogramas que reflejen esa producción final más específica. Para la asignación de recursos, los programas y subprogramas deberán contar con la categoría presupuestaria actividad.

### **La programación presupuestaria y La estructura programática**

La metodología propuesta contempla las fases de programación y formulación presupuestaria. La primera, la programación presupuestaria, tiene como propósito establecer los programas anuales a incorporarlos en el presupuesto sobre la base de los objetivos y metas determinados por la planificación y la restricción presupuestaria establecida. La formulación presupuestaria, pretende expresar los resultados de la programación presupuestaria bajo una presentación estandarizada según los catálogos y clasificadores presupuestarios.

Del proceso de planificación estratégica y operativa, antes descrito, se han ido estableciendo los programas institucionales de forma que respondan a los objetivos del plan, los que se expresan en proyectos y actividades de inversión, con la identificación

de sus metas e indicadores y de los recursos humanos, materiales, físicos y financieros necesarios para su ejecución.

La propuesta de vinculación del plan con el presupuesto se centra en hacer común el concepto de programa para ambos procesos.

Sin embargo, para reflejar adecuadamente en el presupuesto la cadena de producción insumo-producto y la asignación de recursos en las diferentes instancias hasta llegar a la producción final de los bienes y servicios que se provén a la comunidad, se consideran las denominadas categorías programáticas cuya organización deriva en la apertura o estructura programática del presupuesto institucional.

En el desarrollo del proceso de planificación se espera que, la producción final o terminal que constituyen las metas de programas estratégicos, se construya y exprese en las mismas bases que las categorías programáticas, de modo que puedan incorporarse sin dificultades en el presupuesto.

Como se podrá advertir, lo que se propone es utilizar la conceptualización de las categorías programáticas programa y subprograma para llevarlas en similares condiciones a formar parte del proceso de planificación, con la clara intención de que constituya el medio para una expresión común de los objetivos y metas de la planificación con la asignación en el presupuesto de los recursos necesarios para su obtención, siguiendo la línea de la presupuestación por programas con enfoque en resultados.

En este punto es importante recalcar que las estrategias para vincular la planificación con el presupuesto de una forma eficiente es a través de la estructura programática, para ello y una vez que se han analizado el marco legal así como el conceptual, los demás se va a proponer una metodología de vinculación de plan – presupuesto, debemos identificar las estrategias claras que se van a utilizar.

Esto sabiendo que todo parte desde la macro planificación, dado que desde ahí se define y se analiza la oferta (servicios) y demanda (necesidades) del territorio, teniendo en cuenta el análisis de la resiliencia del territorio con el fin de que todos los planes del mismo se encuentren articulados y con una lógica de prelación, mucho depende de

la gestión con la que se administre el territorio, por tal motivo se recomienda que el modelo de gestión tenga un análisis de los sectores de la economía con el fin de convertir a las prefecturas como gobiernos locales (administradores de un territorio).

Como se menciona en el anterior párrafo mucho depende de cómo se gestione el territorio, por lo que las decisiones técnica-políticas de sus autoridades influyen directamente en la vinculación de la planificación con el presupuesto. Las decisiones de las autoridades influyen en la calidad del gasto, pero es trabajo de sus equipos técnicos poder identificar y estudiar las prioridades del territorio y de igual forma atender a los pedidos que la ciudadanía hace a las instituciones públicas a través de los presupuestos participativos.

Conociendo esto se debe puntualizar algunas condiciones que deben tenerse en cuenta para mejorar la efectividad en el ejercicio de planificación y programación de mediano y largo plazo:

- Planificación estratégica: prioriza pocos objetivos
- Planificación participativa: construcción de consensos sobre prioridades de mediano y largo plazo
- Planificación operativa: metas y programas integrados al presupuesto

Teniendo en cuenta la investigación y las encuestas las estrategias para poder vincular correctamente la planificación con el presupuesto es a través de la estructura programática, el uso de estas estrategias dependerá del detalle de información que la autoridad y la institución requiera para la toma de decisiones, las estrategias son:

1. Necesidad de información básica por parte de la autoridad:

Si bien es cierto existe una base de información que las entidades rectoras (SENPLADES y Min. Finanzas) piden a los GAD Provinciales, con el fin de evaluar su gestión y demás prioridades. Pero la información que los gobiernos locales preparan para cumplir la normativa no les ayuda para la toma de decisiones en el momento de administrar su territorio.

Esta estrategia es con información básica que me puede arrojar el presupuesto de la planificación operativa. Si bien es cierto con el uso de esta estructura programática se puede llegar a una toma de decisiones básicas, por el motivo que no existe información muy detallada no solo de diagnóstico y de seguimiento físico. En la actualidad es muy importante tener reportes en donde el presupuesto esté enlazado correctamente a los proyectos.

<b>Estructura Programática</b>	Programa	Proyecto	Competencia	Actividad central	Tipo	Insumo	Clasificador orientador de gasto	Fuente
--------------------------------	----------	----------	-------------	-------------------	------	--------	----------------------------------	--------

## 2. Necesidad de información media por parte de la autoridad:

Esta segunda estrategia tiene mucha similitud con la primera, pero el hecho de añadir un campo dentro de la estructura puede ser de gran utilidad pudiendo dividir acciones que se encuentren dentro de un mismo programa en diferentes planes que la institución tenga. Es de conocimiento técnico que el Ministerio de Finanzas emite determinadas orientaciones para poder subir la información al E-SIGEF, en donde el clasificador presupuestario se lo coloca posterior al insumo presupuestario.

<b>Estructura Programática</b>	Programa	Subprograma	Proyecto	Competencia	Actividad central	Tipo	Insumo	Clasificador orientador de gasto	Fuente
--------------------------------	----------	-------------	----------	-------------	-------------------	------	--------	----------------------------------	--------

## 3. Necesidad de información detallada por parte de la autoridad:

Dentro de esta se pretende ya tener una fuente de información de proyectos georreferenciados esto con el fin de poder tomar decisiones de los proyectos sabiendo cómo puede afectar la ejecución del proyecto en el territorio. Si bien es cierto mucho se habla de cómo se puede hacer el presupuesto más flexible pero el punto donde se debe fortalecer es el proceso de la planificación y de la articulación - prelación de los planes existentes.

<b>Estructura Programática</b>	Programa	Subprograma	Proyecto	Competencia	Componente	Actividad central	Tipo	Cantón	Clasificador orientador de gasto	Insumo	Fuente de Ingresos
--------------------------------	----------	-------------	----------	-------------	------------	-------------------	------	--------	----------------------------------	--------	--------------------

4. Necesidad de información muy detallada por parte de la autoridad:

Esta estrategia se la pensó con el fin de tener información detallada y válida para todo uso de transparencia ante la ciudadanía, además de tener una vinculación estratégica más eficiente dado que se puede determinar las líneas estratégicas que tenga la institución dentro del presupuesto.

<b>Estructura Programática</b>	Programa	Subprograma	Línea estratégica	Proyecto	Competencia	Componente	Actividad central	Tipo	Cantón	Clasificador orientador de gastos	Insumo	Fuente de Ingresos
--------------------------------	----------	-------------	-------------------	----------	-------------	------------	-------------------	------	--------	-----------------------------------	--------	--------------------

La estructura programática constituye la organización del presupuesto con fines de asignación de los recursos que, utilizados, se transformarán en bienes y servicios terminales o finales. Se basa en las categorías programáticas; programa, subprograma, proyecto y actividad, estos como los más importantes en concordancia con las estrategias antes planteadas se explicarán las categorías más importantes.

La categoría **programa** expresa un proceso de producción terminal o de provisión de bienes y servicios, por lo que constituye la de mayor nivel y se conforma por la agregación de las categorías programáticas de menor nivel.

El **subprograma** expresa una especificación de la producción terminal o provisión de los bienes y servicios de un programa; es decir, contribuye de manera parcial a alcanzar la producción o provisión total del programa. Consecuentemente, la producción terminal de los subprogramas debe ser agregable en unidades físicas y reflejar en su conjunto la característica de la producción terminal del programa. Asimismo, requiere que la unidad de gestión encargada del subprograma sea una división del centro de gestión responsable del programa.

**Actividad** es la categoría programática que permite expresar la producción intermedia directa, cuando constituye condición exclusiva para la producción terminal de un programa o de un subprograma, e indirecta cuando condicionan la producción terminal de todos o algunos de los programas. En el primer caso se denominan actividades específicas y, en el segundo, actividades centrales o comunes. La asignación de recursos se efectuará exclusivamente al nivel de actividad.

**Proyecto** es la categoría programática que expresa la creación, ampliación o mejora de un bien de capital fijo (inversión real) o la formación, mejora e incremento del capital humano (inversión social). El producto de un proyecto, o sea los bienes y servicios que producirá, debe ser consistente con la producción terminal del programa del que forma parte. Un proyecto puede estar constituido de uno o varios componentes que se abrirán obligatoriamente como actividades para efectos de la asignación de recursos.

Cuando los resultados de una actividad condicionan a todos los programas institucionales y no es parte de ninguno de ellos, se denomina como **actividad central**, tal es el caso de la dirección superior, asesoría jurídica, auditoría general, administración general y financiera, etc. Si el condicionamiento es solo a varios programas, pero no a todos, la actividad se denomina como común. En similar forma se pueden definir proyectos centrales y proyectos comunes cuando se trate de la inversión.

A fin de identificar adecuadamente los programas y actividades, se propone la siguiente codificación que guarda concordancia con la normativa técnica del ente rector de la administración financiera:

**Tabla 13.**

**Estructura Programática**

CATEGORIA	CODIGO	DEPENDENCIA
Programa	20 a 99	Sin dependencia
Subprograma	01 a 99	Programa
Proyecto	001 a 999	Programa, Subprograma
Actividad	001 a 999	Programa, Subprograma, Proyecto

Categorías equivalentes a Programa:		
Actividades centrales	01	Sin dependencia
Proyectos centrales	02	Sin dependencia
Actividades comunes	03 a 12	Sin dependencia
Proyectos comunes	13 a 19	Sin dependencia

La categoría presupuestaria proyecto se utiliza para los proyectos identificados en el proceso de planificación operativa.

Los proyectos podrán estar ligados a los programas o a los subprogramas según contribuyan a las metas de los mismos. Los componentes del proyecto constituirán la categoría presupuestaria actividad para efectos de asignación de recursos.

La estructura programática es una competencia de los responsables del proceso presupuestario pero debe contemplar los requerimientos que vayan surgiendo del proceso de planificación estratégica y operativa por lo que se necesita que exista la debida coordinación. Cabe recordar que en la presente metodología el vínculo del plan con el presupuesto se basa en los conceptos comunes que se deben manejar en ambos procesos. A continuación se muestra un ejemplo de estructura programática.

**Tabla 14.**

**Ejemplo de estructura programática**

PRG	SPRG	PRY	ACT	DENOMINACION	UNIDAD RESPONSABLE
<b>01</b>				<b>ACTIVIDAD CENTRAL</b>	
<b>01</b>	00	000	001	Administración superior	Prefectura y unidades de apoyo
<b>01</b>	00	000	002	Administración general	Dirección Administrativa

01	00	000	003	Administración financiera	Dirección Financiera
01	00	000	004	Planificación	Dirección de Planificación
01	00	000	005	Servicio deuda y transf. Generales	Dirección Financiera
03				<b>ACT. COMUN ADM. OBRAS PUBLICAS</b>	
03	00	000	001	Administración de las obras públicas	Dirección de Obras Públ. y Civiles
03	00	000	002	Fiscalización de obras públicas	Dirección de Fiscalización
21				<b>DESARROLLO VIAL</b>	Dirección de Vialidad
21	00	000	001	Administración del desarrollo vial	
21	00	000	002	Gestión del cobro de peajes	
21	00	000	003	Gestión de plantas de materiales	

## 16. Estimación de ingresos y gastos

Los ingresos corrientes y de capital se examinarán para cada *ítem* según el Clasificador Presupuestario de Ingresos y se vincularán a la fuente de financiamiento: i) de **aporte fiscal**, cuando las transferencias provengan del presupuesto del gobierno central; ii) **autogestión**, cuando se generan por la propia institución, inclusive las transferencias que provengan de otros entes públicos según convenios suscritos; y, iii) **preasignaciones**, cuando correspondan participaciones en fondos especiales o aplicación de leyes que no se hagan por la vía del presupuesto del gobierno central. En los casos de transferencias de capital, sobre las que se permite que una parte se destine a gastos corrientes, se deberá identificar por separado el monto que corresponda a su naturaleza económica.

Para la inclusión de los gastos en el presupuesto, se deberá constatar que la estructura programática contenga las actividades operativas sobre las que se efectuará la asignación de recursos. Se excluirán las actividades de inversión y las actividades que corresponden a los proyectos, incluidos los de arrastre, los que se definirán del



proceso de planificación y se incorporarán al presupuesto una vez que se haya definido el plan operativo anual.

La identificación del gasto se efectuará al nivel de *ítem* del Clasificador Presupuestario de Gastos y requerirá se asocie a una fuente de financiamiento. De manera similar que en los ingresos, cuando se utilice la fuente correspondiente a recursos externos se señalará el organismo prestamista y el crédito. El uso de las clasificaciones presupuestarias de finalidad-función y geográfica se efectúa al nivel de la categoría presupuestaria actividad de forma que involucran a todos los ítems que se incorporan en la misma.

En los que concierne a los gastos de personal, se contará con el distributivo actualizado del personal de planta y contratado, según los regímenes laborales existentes. Este tipo de gastos se incorporará en las actividades centrales o comunes abiertas en el presupuesto y en las actividades operativas de los programas y/o subprogramas que correspondan, a fin de que reflejen adecuadamente los gastos que generan.

De igual forma se procederá para los insumos que corresponden a bienes y servicios de consumo y otros, incluidas las transferencias corrientes. Si bien el rescate de la información de gastos de personal y otros gastos corrientes puede ser efectuado al nivel de unidades de gestión institucional, su expresión en el presupuesto debe hacerse según la estructura programática, utilizando para ello el vínculo creado de los programas y subprogramas con las unidades de gestión.

Para el caso de los gastos relacionados a los intereses y amortización de la deuda, es conveniente que se incorpore una actividad específica dentro de la actividad central del presupuesto institucional.

Los gastos de la adquisición de bienes de capital se ubicarán en el programa y o subprograma que corresponda; si no es posible establecer esa ubicación, se incorporarán en la actividad central o en las actividades comunes de la estructura programática.

Tabla 15.

## Identificar Ingresos y Egresos por Fuentes

INGRESOS	ITEM	FUENTE FINANC.	ORGANISMO	PRESTAMO
110206	De alcabalas	002	0000	0000
110799	Otros impuestos	002	0000	0000
130101	Por peaje	002	0000	0000
130106	Especies fiscales	002	0000	0000
130107	Venta de bases	002	0000	0000
130115	Fiscalización de obras	002	0000	0000
140302	Por agua de riego	002	0000	0000
180605	Del FODESEC	003	0000	0000
180617	Del Fondo de Descentralización	001	0000	0000
190499	Otros no especificados	002	0000	0000
280104	Convenios con municipios	002	0000	0000
280605	Del FODESEC	003	0000	0000
280617	Del Fondo de Descentralización	001	0000	0000
370199	Otros saldos	002	0000	0000
GASTOS	ITEM	FUENTE FINANC.	ORGANISMO	PRESTAMO
	Actividad Central 01	003	0000	0000
	Subprograma 00	003	0000	0000
	Proyecto 00	003	0000	0000
	Actividad 001 Adm. Superior	003	0000	0000

<b>510105</b>	Remuneración unificada	003	0000	0000
<b>510203</b>	Decimotercer sueldo	003	0000	0000
<b>510501</b>	Serv. personales por contrato	003	0000	0000
<b>510204</b>	Decimocuarto sueldo	003	0000	0000
<b>510601</b>	Aporte patronal	003	0000	0000
<b>510602</b>	Fondo de reserva	003	0000	0000
<b>530105</b>	Telecomunicaciones	003	0000	0000
<b>530301</b>	Pasajes al interior	003		
<b>530303</b>	Viáticos y subsist. al interior	003	0000	0000
<b>530804</b>	Materiales de oficina	003	0000	0000
<b>840103</b>	Mobiliarios	002	0000	0000

### **17. Determinar la disponibilidad de financiamiento para inversión**

En forma previa a examinar la disponibilidad de financiamiento para inversión, es conveniente verificar la consistencia de las fuentes de financiamiento de los ingresos con relación a las identificadas para los gastos. En caso de inconsistencia se deberán revisar los ingresos y gastos incorporados en el presupuesto y efectuar la corrección pertinente.

#### **Los ingresos de financiamiento y la determinación de la restricción presupuestal**

Con la determinación de los ingresos esperados y los gastos operativos institucionales es posible establecer la magnitud de la disponibilidad presupuestaria, identificada por fuente de financiamiento, para hacer frente a los requerimientos de las actividades de inversión y proyectos que surgen del proceso de planificación operativa.

A ese monto deben agregarse los fondos por cooperación y asistencia técnica externa y desembolsos de créditos internos y externos vigentes, los que generalmente están atados a la ejecución de proyectos específicos que representan su contrapartida en el plan operativo.

La sumatoria de la disponibilidad presupuestaria y los recursos de financiamiento señalados constituye el monto de la restricción presupuestal a la que debe someterse el requerimiento para financiar las actividades de inversión y los proyectos del plan operativo, de la siguiente manera:

**Tabla 16.**

**Disponibilidad Presupuestaria**

CONCEPTO	FTE 001	FTE 002	FTE 003	FTE 301
Ingresos corrientes				
+ transferencias corrientes				
- gastos corrientes				
- intereses de la deuda				
<b>= Saldo Corriente</b>				
+ Ingresos de capital				
- Gastos administrativos de programas de inversión				
- Gastos de capital operativos				
+ Transferencias de capital				
+ saldos y cuentas por cobrar				
- Amortización de la deuda				
- Deuda flotante				
<b>= Disponibilidad para financiamiento de inversiones</b>				
+ Desembolsos de créditos				
<b>= Disponibilidad total para financiamiento de inversiones</b>				

Una vez corroborada la referida consistencia, el saldo disponible para inversión se especificará por fuente de financiamiento que constituye la restricción presupuestal, para efectos de contrastar con los requerimientos que surjan del proceso de planificación operativa.

**Tabla 17.**

**Disponibilidad Presupuestaria Ingresos - Egresos**

<b>GRUPOS</b>	<b>FTE 001</b>	<b>FTE 002</b>	<b>FTE 003</b>	<b>FTE 301</b>
INGRESOS				
11				
18				
TOTAL	AAAA	BBBB	CCCC	DDDD
GASTOS				
51				
53				
57				
TOTAL	AAAA	BBBB	CCCC	DDDD

### **Determinación de los requerimientos financieros del plan operativo**

Como parte del proceso de planificación operativa se han ido definiendo un conjunto de actividades y proyectos de inversión sobre el que será posible determinar aquellos que mejor expresen los objetivos y acciones operativas.

Para tal efecto, la metodología contempla que las actividades y proyectos de inversión se encuentren ligadas a los objetivos estratégicos y operativos a través de las acciones operativas. Por esta vía, se incorporarán a los programas y subprogramas del presupuesto, una vez que sean elegidos como parte del plan operativo.

En esa línea, el primer paso, por el lado del proceso de planificación, será escoger aquellos proyectos y actividades de inversión que sean consistentes con los objetivos operativos, como antes se dijo, a través de las acciones operativas. Las actividades y proyectos de inversión a considerarse para el plan operativo deberán contener la

información suficiente, en particular respecto a los recursos necesarios y la fuente de financiamiento esperada. Los proyectos pueden ser luego ordenados por prioridad y por año de inicio que corresponde al del plan operativo, de lo que se establecerá el monto total del requerimiento financiero ordenado por fuentes de financiamiento.

### 18. Selección de proyectos y actividades del plan operativo

Tal como se observa en siguiente cuadro, al escoger el objetivo operativo es posible disponer el conjunto de acciones operativas vinculadas de las que se escogerán aquellas a tomarse en cuenta en el plan operativo. Como resultado, se podrán separar los proyectos y actividades de inversión vinculados a la acción operativa que se someterán a un proceso de selección bajo el criterio de prioridad para el año al que corresponde el plan operativo. Será necesario constatar que los proyectos contengan la información suficiente, en particular: metas, indicadores y recursos con la identificación de la fuente de financiamiento esperada.

Como resultado de esta operación, será posible establecer, para cada objetivo operativo, el monto requerido de financiamiento por fuente y las metas e indicadores, a través de las actividades de inversión y proyectos que corresponden a la acción operativa correlativa.

**Tabla 18.**

#### Priorización de Proyectos

<b>Objetivo estratégico:</b>	<i>Incrementar la cobertura de la red vial provincial</i>		
<b>Objetivo operativo:</b>	<i>Ampliar y mejorar el servicio de la red vial provincial</i>		
<b>Acción operativa:</b>	<i>Construir puentes</i>		
<b>Proyectos</b>	<b>Prioridad</b>	<b>Monto \$</b>	<b>Fuente financ.</b>
Puente sobre la Quebrada El Palmal	Alta	80.000,00	003
Puente sobre el Río Grande	Alta	105.000,00	003

Puente sobre el Río Chillayacu	Media	108.000,0 0	003
<b>Acción operativa:</b>	<i>Mantener periódicamente</i>		
<b>Actividades de inversión</b>			
Vía Marcabellí-El Ingenio-El Rosal-La Bocana	Alta	550.560,0 0	003
Vía Platanillos-La Libertad	Alta	325.600,0 0	001
Vía Piñas-Capiro	Media	302.500,0 0	001
Vía Puente La Delicia-La Victoria	Media	29.600,00	002

### **Análisis de la magnitud del desfinanciamiento del plan operativo y los ajustes pertinentes**

El propósito de llevar a cabo en paralelo los ejercicios de planificación y de programación presupuestaria es llegar a confluir los requerimientos del plan operativo y la posibilidad de su financiamiento en función de la restricción presupuestaria establecida.

Es usual, en la práctica, que los requerimientos del plan excedan el techo del financiamiento que es posible destinar a ese fin, luego de haber contemplado todos los gastos de carácter operativo. En esa circunstancia, cabe la realización de un proceso que permita compatibilizar las expectativas del plan con los recursos financieros esperados, el mismo que puede hacerse por separado o de manera simultánea en ambas vías.

Es recomendable, en principio, que por la vía presupuestaria se reexaminen las previsiones presupuestarias de ingresos y gastos esperados hasta agotar la posibilidad de que alguna fuente de financiamiento pueda no estar considerada. Este ejercicio bien puede exigir que se vuelva al inicio del proceso de proyección de ingresos y gastos presupuestarios; esto es, a las políticas presupuestarias en las que se establecen determinados lineamientos que guían dicho proceso, tales como: modificaciones al valor de tasas y derechos y contribuciones; actualización de catastros y contribuyentes;

crecimiento esperado en las transferencias fiscales; posibilidades de venta de activos; incrementos a la nómina de funcionarios de planta y por contrato; incremento esperado del gasto en bienes y servicios a adquirirse; transferencias a la comunidad, entre otras.

Consecuentemente, puede generarse un escenario basado en alguna variación de las políticas presupuestarias, siempre que su flexibilidad lo permita. Es importante evaluar los resultados de estructurar ese nuevo escenario, en el sentido de examinar si el ahorro incremental que se consiga justifica el replanteo de las políticas. La razón para ello radica en que, para ciertas decisiones, puede estar de por medio el cumplimiento de compromisos adquiridos o concertados previamente con la comunidad y los empleados y trabajadores de la institución. Adicionalmente, cabe tomar en cuenta que pretender la reducción indiscriminada de los recursos identificados en las actividades de inversión y proyectos puede afectar la producción y entrega final de bienes y servicios en términos de cantidad y calidad.

También es conveniente que el área financiera institucional examine la capacidad de acceder a nuevo endeudamiento considerando indicadores apropiados e informándose de la predisposición de potenciales instituciones financieras de conceder créditos, montos y probable destino. Igualmente cabe identificar la posibilidad de contar con transferencias del gobierno central, adicionales a las establecidas por ley, para ciertas acciones que pueden ser de interés mutuo y que sean factibles de ejecutar acorde con las competencias institucionales.

En suma, lo que se pretende es agotar el análisis de la capacidad de financiamiento institucional de modo que se pueda entregar a los responsables de la planificación un escenario suficientemente sustentado y estructurado que servirá como un techo financiero para los ajustes al plan operativo anual inicialmente propuesto.

Por el lado de la planificación, el ajuste del plan operativo puede darse por: la redefinición de los objetivos operativos y las consiguientes acciones; el diferimiento en el año de inicio de los proyectos; por una redefinición de su prioridad; por una reducción en la meta anual del proyecto, lo que puede implicar se amplíe el horizonte de ejecución a los años subsiguientes; y, por una disminución de la meta de las actividades de inversión, tales como el mantenimiento de la infraestructura física instalada.



En el proceso de ajuste del plan operativo se procurará que los recursos, de las actividades y proyectos de inversión que se elijan, se identifiquen con la fuente de financiamiento. Esto es importante para verificar el cumplimiento del techo de disponibilidad financiera, que está dada por fuente, y para establecer los proyectos atados a determinado financiamiento como crédito o transferencias específicas del gobierno central.

Del mismo modo, al realizar el ajuste en las actividades de inversión y proyectos que se realizan por administración directa, se deberá asegurar que los recursos humanos, materiales y físicos proyectados no excedan la capacidad con la que cuenta la institución.

### **19. Revisión de la capacidad de financiamiento**

El área financiera, responsable de programación presupuestaria, examinará las proyecciones de ingresos en función de la revisión de los supuestos y las políticas inicialmente utilizados para el cálculo, con el fin de establecer un escenario alternativo de incremento en las previsiones de ingresos.

Para ello, podrán considerarse modificaciones en los valores de tasas y contribuciones, recuperaciones de cartera vencida y cuentas por cobrar, ventas de activos sin utilización y saldos disponibles a la finalización del ejercicio, los que se sustentarán en la propuesta correspondiente.

Con relación a las transferencias que se reciben del gobierno central se revisarán los montos inicialmente considerados. En la práctica, la fecha en que se realizará este ejercicio coincidirá con aquella en que la elaboración de la proforma del Presupuesto General del Estado esté próxima a concluir o, bien, haya sido presentada a la Asamblea Nacional, por lo que es posible rescatar mejor información sobre el monto esperado de las transferencias del gobierno central.

También es recomendable que el área financiera genere una señal sobre las posibilidades de nuevo endeudamiento en función de examinar la capacidad de pago institucional y de la apertura que muestren las potenciales instituciones financieras. Si el análisis es positivo, se incorporará ese nuevo financiamiento con una identificación

adecuada de la fuente correspondiente que luego se incorporará a los proyectos que puedan aplicar al mismo.

Se revisarán las proyecciones de los gastos operativos y de las actividades de inversión cuyos recursos son fijos a la institución, particularmente los que dan origen a los gastos de personal, en función de las políticas presupuestarias y de los supuestos en que se basó su proyección, es recomendable que los distributivos de sueldos y contratos estén debidamente actualizados.

Se deberá sustentar, con la mejor justificación posible, la inclusión de asignaciones globales sujetas a distribución a fin de afinar su cálculo. Igualmente, se examinarán las proyecciones por adquisición de bienes y servicios corrientes para eliminar o disminuir cualquier exceso que pudiera haberse incluido en inicio. Similar tratamiento se dará a las transferencias corrientes y a las provisiones para el pago de deuda flotante. En el caso de incluir posible nuevo endeudamiento se cuidará de incorporar provisiones para el servicio de la deuda.

Conviene que el área financiera haga conocer a la de planificación la naturaleza de los cambios realizados y las restricciones a las que estén sujetos.

## **20. Ajustes a los proyectos y actividades de inversión del plan operativo**

Concluida la tarea de reexaminar la disponibilidad financiera, el área de planificación está en capacidad de conocer la nueva disponibilidad de financiamiento para los proyectos y actividades de inversión del plan operativo.

Lo usual es que la demanda de fondos sea mayor que esa disponibilidad por lo que debe realizarse un ejercicio de ajuste, cuyas posibilidades están dadas por una redefinición de las inversiones a realizar en función de los cambios que se hagan en la prioridad de los proyectos, diferir su año de inicio, extender su ejecución a varios períodos, cambios en sus características técnicas u otros criterios. En el caso de las actividades de inversión, el ajuste puede darse por una disminución de la meta anual prevista lo que significará menor requerimiento de recursos.

Todos los cambios, al nivel de cada proyecto y actividad de inversión, repercutirán en los recursos previstos para su ejecución. Debe recordarse que estos recursos se ligan a los componentes de las partidas presupuestarias, particularmente la identificación del

ítem del Clasificador Presupuestario de Gastos y las fuentes de financiamiento, por lo que los ajustes en los proyectos también los afectarán.

En el caso de proyectos y actividades de inversión que se realicen por administración directa, será indispensable compatibilizar los requerimientos de recursos que se establezcan por el lado del plan con los recursos humanos y de bienes y servicios proyectados por el área de presupuesto, de otro modo se corre el riesgo de incorporar en el plan una sobrestimación en las metas.

El proceso de ajuste exigirá la realización de algunas iteraciones hasta llegar a establecer si los requerimientos del plan coinciden con la disponibilidad establecida por el lado presupuestario. El proceso concluirá cuando se logre conciliar el plan operativo con el presupuesto.

De existir aún un déficit de financiamiento de las actividades y proyectos de inversión, se volverá al paso 19. El proceso de ajuste al plan operativo concluirá cuando los requerimientos de financiamiento del plan coincidan con las disponibilidades de financiamiento.

## **21. Aprobación y ajustes finales en el plan operativo y en la proforma presupuestaria**

La aprobación del plan y el presupuesto la realiza la máxima instancia institucional contando con un informe previo de una comisión de la misma. Sobre esta base, las áreas de planificación y presupuesto presentarán el proyecto de plan operativo y la proforma presupuestaria a la autoridad institucional con el respaldo documental necesario, para que la canalice a la comisión que emitirá el informe pertinente. Por lo general, la autoridad superior de la institución se mantiene al tanto del desarrollo del proceso y transmite directrices para guiarlo, por lo que para la presentación referida ya se contará con su aval.

Con el análisis e informe de la comisión, la máxima instancia institucional procederá a aprobar el plan operativo y el presupuesto, lo cual puede involucrar algunos cambios que los afecten, de manera que cabe la posibilidad de que se necesiten algunos ajustes adicionales.

Una vez incorporados los ajustes finales, el presupuesto estará listo para entrar en ejecución desde el primer día del ejercicio fiscal al que corresponda.

### **Aprobación del plan operativo y el presupuesto**

Concluida la tarea de ajuste, por el lado financiero y el de la planificación, se obtendrán las versiones debidamente conciliadas del plan operativo anual y de la proforma presupuestaria, las que corresponderá someter a las instancias superiores de la institución para su análisis y aprobación. Los sustentos de ambas versiones conviene sean debidamente expuestos por las áreas técnicas de planificación y financiera, de modo que las autoridades cuenten con los suficientes elementos de juicio para la toma de decisiones.

Es posible que el proceso de aprobación del plan operativo y la proforma presupuestaria conlleve la realización de nuevos ajustes, los que deberán ser incorporados sin perder de vista la compatibilización que ha guiado su elaboración.

## CAPITULO IV

### Discusión

#### a. Aclaraciones

- Dentro de la presente investigación y desarrollo de la metodología planteada se pudo observar varios comentarios y dudas, una de ellas fue la diferencia o similitud entre la planificación estratégica y la planificación prospectiva, lo cual se explica en este documento, la diferencia es que la planificación estratégica analiza en mayor parte el escenario pasado de la organización mientras que la prospectiva estratégica analiza a donde la organización desea llegar coloca mucho más énfasis en la visión de la organización además de cada una de las plantea metodologías diferentes a lo que conlleva un análisis de datos diferente.
- Otra de las inquietudes que se abordaron al tratar este tema de investigación fue el hecho de que los gobiernos provinciales buscan la forma de que el nivel central, SENPLADES, respete la planificación territorial y que los planes sectoriales y el plan central se ajusten al plan de desarrollo territorial de cada provincia.

#### b. Conclusiones

- Dentro del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, se tiene una debilidad al momento de vincular la planificación con el presupuesto, esto se puede evidenciar en la ejecución de la planificación operativa, la cual sufre varios cambios en el transcurso del año por la falta de cultura de planificación en la institución.
- Posterior a esta investigación y realizando un análisis de la planificación de la institución se revela que en la práctica las direcciones planifican en base al POA del año anterior, lo cual es perjudicial dado que no se llega al proceso de planificación adecuado y no se planifica en base a los resultados.

- Los proyectos de la institución no se encuentran estructurados correctamente, con los indicadores que se establecieron no se pueden medir correctamente las metas establecidas que genere la acción del CONGOPE en sus agremiados y como consecuencia en la sociedad.
- Las evaluaciones dentro de la institución se enfocan al cumplimiento presupuestario y no al cumplimiento de la planificación operativa. Cabe indicar que cada departamento remite matrices de actividades mensuales a la dirección de planificación, pero estas matrices no son susceptibles a medición.
- Se verifica que dentro de la institución el accionar presupuestario se lo piensa netamente desde el gasto, es decir el 100% de ejecución presupuestaria y no así en una ejecución por proyectos teniendo en cuenta que la ejecución del gasto no se efectúa por calidad del mismo no se realiza un análisis de resultado/impacto.
- Con esta metodología planteada se espera obtener una mejor comunicación entre las direcciones de planificación y financiero, la misma que podrá aportar a una mejora en la gestión institucional y toma de decisiones de las autoridades. Al igual que en todos los procesos de transparencia que se debe cumplir por normativa.
- El presente modelo para la articulación de la planificación con el presupuesto se lo concibe para que no exista solo un análisis macro de la institución, sino que se considere desde el pensamiento del gobierno central, el cual está plasmado en el plan nacional de desarrollo con sus estrategias territoriales nacionales.

**c. Propuesta de nuevos proyectos de investigación**

- Crear o fortalecer el modelo de auto ingresos o autogestión para los Gobiernos autónomos provinciales.
- Generar una herramienta informática en donde se pueda generar uno de los componentes de Gestión para resultado el cual es plan. Presupuesto. Utilizando la metodología propuesta en el actual documento. Sabiendo que la herramienta debe convertirse en un sistema de información provincial.
- Análisis de los lineamientos del Open Budget Partnership, metodología PEFA, Defensoría del Pueblo y Concejo de Participación Ciudadana y Control Social – CPCSS que permitan generar y facilitar herramientas para incremental al transparencia fiscal y presupuestaria.
- Elaborar manual y procedimientos financieros y de control interno de los Gobiernos Autónomos Provinciales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agora, d. (26 de 07 de 2005). *Reforma y Modernización*. Obtenido de Módulo Avanzado de Formación Política:  
[http://www.idea.int/publications/rms/upload/Agora\\_Democratica\\_Reforma\\_y\\_Modernizacion\\_del\\_Estado.pdf](http://www.idea.int/publications/rms/upload/Agora_Democratica_Reforma_y_Modernizacion_del_Estado.pdf)
- Albert Einstein. (s.f.).
- Albi, E., González-Páramo, J. M., & López Casanovas, G. (1997). *Gestión Pública. Fundamentos. Técnicas y Casos*. Barcelona: Ariel.
- Albornoz, L. R. (Enero de 2009). LA PLANIFICACIÓN OPERATIVA Y LAS TÉCNICAS DE PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y POR PROYECTO. ANÁLISIS COMPARATIVO. Merida.
- Ambiente, C. N. (13 de 02 de 1998). *Análisis General del Impacto Económico*. Recuperado el 29 de 07 de 2016, de <http://www.sinia.cl/1292/printer-26352.html>
- Anthony Robert N. (1998). *“El control de gestión marco, entorno proceso”*,. Harvard Business School. Ed. Deusto. 1998.
- Aranera. (2009). *Liderazgo - Capacitación y Consultoría*. Obtenido de <http://www.liderazgo.com.ec/el-presupuesto-publico/>
- Aranguren, S. (1997). <http://ley.exam-10.com/law/28240/index.html?page=3>. Obtenido de <http://ley.exam-10.com/law/28240/index.html?page=3>
- AVELINO, G. V. (1994). *Manual de Hacienda Pública General y de España*. Barcelona: Tecnos.
- Barney, J. (1998).
- Bastidas. (2003).
- CARRILLO CASTRO, A. (1988). *Metodología para estudio del funcionamiento y reforma de la administración pública*. México: Librero-Editor.
- Castellano. (1998).



- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (s.f.). *Lexis*. Obtenido de <http://www.silec.com.ec>
- Concepto.de. (29 de 07 de 2008). *Concepto.de*. Obtenido de <http://concepto.de/reforma/>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Lexis*. Obtenido de [http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-CONSTITUCION\\_DE\\_LA\\_REPUBLICA\\_DEL\\_ECUADOR&query=constituci%C3%B3n#I\\_DXDataRow0](http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-CONSTITUCION_DE_LA_REPUBLICA_DEL_ECUADOR&query=constituci%C3%B3n#I_DXDataRow0)
- COOTAD, C. V. (2010).
- Del Rio, C. (2000).
- Díaz-Barrios, J. (2013). Obtenido de <http://presupuesto-jazdibar.blogspot.com/2015/10/tecnicas-presupuestarias.html>
- Enciclopedia Financiera. (26 de 06 de 2016). Obtenido de <http://www.encyclopediafinanciera.com/teoriaeconomica/macroeconomia/politicafiscal.htm>
- FAYOL, H. (1916). *TEORIAS ADMINISTRATIVAS*. Obtenido de <http://teoriasadministrativass.blogspot.com/p/fundador-henry-fayol-henry-o-henri.html>
- Fayol, H. (2003).
- Filósofo Gastón Berger. (1991). *Prospectiva Estratégica*.
- Frederick Taylor, H. L. (2013).
- Grajales, T. (27 de 03 de 2000). *tgrajales.net*. Obtenido de Tipos de investigacion: <http://tgrajales.net/investipos.pdf>
- Gulick, L. (2007). *Administración Pública*. Obtenido de <http://irmasusana.blogspot.com/2007/01/administracin-pblica.html>

- Ibañez, A. (2009). *Liderazgo - Capacitación y Consultoría*. Obtenido de <http://www.liderazgo.com.ec/el-presupuesto-publico/>
- John W. Meyer, B. R. (2003).
- Joseph, S. (2007). *Bases de política fiscal y derecho* (Vol. I). (J. N. López, Ed.) NY: DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. Recuperado el 10 de 06 de 2016, de [http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/joqg/politica\\_fiscal.html](http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/joqg/politica_fiscal.html)
- Keynes, J. M. (4 de Enero de 1930). *Enciclopedia financiera*. Obtenido de Enciclopedia financiera: <http://www.encyclopediainfinanciera.com/teoriaeconomica/macroeconomia/politicafiscal.htm>
- Malthus. (1820). TENDENCIAS Y NUEVOS DESARROLLOS DE LA TEORÍA ECONÓMICA. ICE.
- Martins, F. y. (2010). Tipos y diseño de la investigación.
- Minsegres. (Enero de 2000). *Sinia*. Obtenido de Newtonberg: <http://www.sinia.cl/1292/fo-article-26321.pdf>
- Molina, J. (2006). *Web diccionario*. Obtenido de <http://frankmorales.webcindario.com/trabajos/planificacion.html>
- Morales. (2006).
- Phyrr, P. (1977). *Texas Instruments*. Obtenido de <http://presupuesto-jazdibar.blogspot.com/2015/10/tecnicas-presupuestarias.html>
- Piffiner, J. M. (2006). *Administración Pública*. Obtenido de <http://irmasusana.blogspot.com/2007/01/administracin-pblica.html>
- Porto, J. P. (29 de 07 de 2009). *Conceptos*. Obtenido de <http://definicion.de/reforma/>
- PWC. (26 de 07 de 2012). *Estudios de impacto economico*. Obtenido de Cómo valorar la repercusión y el retorno: <https://www.pwc.es/es/sector-publico/assets/brochure-estudios-impacto-economico.pdf>

- Ricardo , D. ( 1817). *Teoría de David Ricardo*.
- Rojas, S. (1996). *Metodos para la Investigacion Social*. Distrito Federal de Mexico: Plaza y Valdez Editores.
- Sabino. (1986). *Metodologia de la investigacion*. Obtenido de <https://bianneygiraldo77.wordpress.com/category/capitulo-iii/>
- Sampieri. (2010).
- Samuelson. (1998). Política Fiscal. En Q. G. Octavio. Recuperado el 20 de 04 de 2016, de [http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/joqg/politica\\_fiscal.html](http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/joqg/politica_fiscal.html)
- Savino. (1992). *Procedimientos y Tecnicas de recogida de informacion para la educacion*. Obtenido de [http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/tecnicas\\_instrumentos.html](http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/tecnicas_instrumentos.html)
- Sistema Nacional de Finanzas Públicas. (s.f.). *Ministerio de Finanzas*. Obtenido de <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/03/Normativa-Presupuestaria-Codificada-22-de-marzo-de-2017.pdf>
- Smith, A. (1993). *TEORIA CLASICA DE LA ECONOMIA*. Madrid.
- Stiglitz, J. (1988). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Tamayo, T. &. (1997). Obtenido de <http://www.monografias.com/trabajos87/desarrollo-valores-sociales-traves-del-baloncesto/desarrollo-valores-sociales-traves-del-baloncesto2.shtml#ixzz4GF2VKXTC>
- Tapia, R. V. (26 de Mayo de 2015). Obtenido de <https://prezi.com/avycw-zee-bt/habilidades-de-apredizaje/>
- Taylor, F. (1916). *Administración Científica de Taylor*.
- Vega, A. I. (25 de Octubre de 2010). *LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA Y SU INCIDENCIA EN*. Ambato, Tungurahua, Ecuador.

Weber, M. (2001).

Wilson, W. (2006).

Yáñez, P. (11 de Noviembre de 2015). Obtenido de  
<https://prezi.com/t8nuitjpyp9q/teorema-de-limite-central/>