



ESCUELA POLITÉCNICA DEL EJÉRCITO

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONÓMICAS,
ADMINISTRATIVAS Y DE COMERCIO

“PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN
PRESUPUESTARIA PARA EL USO EFICIENTE DE RECURSOS
DEL CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS
DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR”

ÑAUPARI SIMBAÑA GEMA NATHALIE

Tesis presentada como requisito previo a la obtención del grado de:

INGENIERA EN FINANZAS Y AUDITORÍA CONTADOR
PÚBLICO AUTORIZADO.

Año 2013

ESCUELA POLITÉCNICA DEL EJÉRCITO
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS Y DE
COMERCIO

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

GEMA NATHALIE ÑAUPARI SIMBAÑA

DECLARO QUE:

El proyecto de grado denominado “Propuesta de Modelo de Planificación y Gestión Presupuestaria para el uso eficiente de recursos del Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador.” ha sido desarrollado con base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros, conforme las citas que constan el pie de las páginas correspondiente, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía.

Consecuentemente este trabajo es mi autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de grado en mención.

Sangolquí, abril de 2013

Gema Nathalie Ñaupari Simbaña

ESCUELA POLITÉCNICA DEL EJÉRCITO
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS Y DE
COMERCIO

CERTIFICADO DE TUTORÍA

Eco. Juan Palacios

Eco. Gustavo Moncayo

CERTIFICAN

Que el trabajo titulado “Propuesta de Modelo de Planificación y Gestión Presupuestaria para el uso eficiente de recursos del Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador.”, realizado por Gema Nathalie Ñaupari Simbaña, ha sido guiado y revisado periódicamente y cumple normas estatutarias establecidas por la ESPE en el Reglamento de Estudiantes de la Escuela Politécnica del Ejército.

Debido a la desvinculación entre la planificación y la presupuestación del CONGOPE, tema que ha ocasionado discrecionalidad en el uso de recursos públicos, se ha visto la necesidad de realizar la propuesta de Modelo de planificación y presupuestación para uso institucional, con la finalidad de proporcionar una herramienta que contribuya al desarrollo de actividades en beneficio de sus asociados y sociedad, por lo que recomendamos su publicación.

El mencionado trabajo consta de dos documentos empastados y dos discos compactos el cual contiene los archivos en formato portátil de Acrobat (PDF).

Autorizan a la señorita Gema Nathalie Ñaupari Simbaña que lo entregue al Eco. Juan Lara, en su calidad de Director de Carrera.

Sangolquí, abril de 2013

Eco. Juan Palacios
DIRECTOR

Eco. Gustavo Moncayo
CODIRECTOR

ESCUELA POLITÉCNICA DEL EJÉRCITO
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS Y DE
COMERCIO

AUTORIZACIÓN

Yo, Gema Nathalie Ñaupari Simbaña

Autorizo a la Escuela Politécnica del Ejército la publicación, en la biblioteca virtual de la Institución del trabajo “Propuesta de Modelo de Planificación y Gestión Presupuestaria para el uso eficiente de recursos del Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador.”, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y autoría.

Sangolquí, abril de 2013

Gema Nathalie Ñaupari Simbaña

Dedicatoria

A Dios, por haberme brindado principalmente la vida, por darme fuerza, salud, paciencia, tenacidad para poder llegar hasta este punto de mi vida y conseguir alcanzar la meta de ser una profesional.

A mi madre María Elena Simbaña, por ser ese ser sublime, incondicional, que con su amor, apoyo y dedicación ha sido mi modelo a seguir y es por ella que ahora soy una persona realizada.

A mi Padre Miguel Ángel Ñaupari, por su trabajo diario que de cierta manera nos alejó por mucho tiempo, sin embargo sé que su esfuerzo se convirtió en un motivo más para luchar por mis sueños.

A mis hermanos Luis y Liseth que los amo muchísimo y con sus comentarios y alegrías, me han apoyado siempre.

A mi esposo Nelson por aquellas noches a mi lado que a pesar del cansancio, a pesar de ser altas horas de la madrugada, y saber que al día siguiente seguían las labores, estuvo conmigo brindándome su apoyo moral en la elaboración de la tesis.

A mi familia, por creer en mí, por darme sus bendiciones, aliento en cada momento de mi vida, por estar siempre a mi lado y por apoyarme para lograr todo lo que me he propuesto.

A mis maestros, por haberme guiado, enseñado y compartido sus conocimientos y experiencias de manera profesional y personal; en especial a los Economistas Juan Lara, Juan Palacios y Gustavo Moncayo por haberme apoyado de manera desinteresada durante toda mi etapa universitaria.

A mis compañeros de trabajo y en especial a la Directora Financiera del CONGOPE, mi jefa directa, Verónica Marchan por apoyarme en el transcurso de mi carrera y por su paciencia

Gema

Agradecimiento

Agradezco infinitamente a mis padres, por ser aquellos seres que me brindaron todo el apoyo posible en mi camino estudiantil, en especial por estar en épocas buenas y malas durante mi etapa estudiantil.

A la ESCUELA POLITÉCNICA DEL EJÉRCITO por haberme permitido adquirir los conocimientos para desenvolverme en el ámbito laboral, por haberme permitido adquirir experiencias llenas de sabiduría por parte de mis maestros y compañeros.

A mi Director de Tesis Econ. Juan Palacios y mi Codirector Econ. Gustavo Moncayo por su apoyo incondicional, su paciencia y por compartir su conocimiento conmigo para la realización de esta tesis.

Finalmente agradezco infinitamente al Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, especialmente al Director Ejecutivo el Ingeniero Jorge Olmedo, la Directora Financiera Dra. Verónica Marchan, por la colaboración, facilidades prestadas, apoyo y paciencia brindada para la realización de este trabajo.

MEMORABLEMENTE GRACIAS

ÍNDICE DE CONTENIDO

CAPITULO I.....	1
1. ASPECTOS GENERALES	1
1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	1
1.1.1. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PAÍS.....	1
1.1.2. LA CREACIÓN DEL CONCOPE.	3
1.1.3. EL CONCOPE A PARTIR DE LOS AÑOS NOVENTA.....	5
1.1.4. EL CONGOPE, UNA NUEVA ETAPA.....	7
1.2. MARCO TEÓRICO	11
1.2.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.....	11
1.2.2. DELIMITACIÓN DEL CAMPO DE ESTUDIO	12
1.2.3. OBJETIVOS	13
1.2.4. MARCO TEÓRICO	14
1.2.5. MARCO CONCEPTUAL.....	29
CAPITULO II.....	37
2. ANÁLISIS SITUACIONAL.....	37
2.1. ANÁLISIS EXTERNO	37
2.2. MACRO AMBIENTE	37
2.3. FACTOR ECONÓMICO	38
2.4. FACTOR POLÍTICO	46
2.5. FACTOR SOCIAL	48
2.6. FACTOR TECNOLÓGICO	56
2.7. FACTOR JUDICIAL.....	58
2.8. MICRO AMBIENTE	62
2.9. CLIENTES.....	62
2.10. PROVEEDORES.....	63
2.11. ANÁLISIS FODA	63

CAPITULO III.....	66
3. DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO.....	66
3.1 MISIÓN.....	66
3.2 VISIÓN.....	67
3.3 OBJETIVOS Y RESPONSABILIDADES.....	68
3.4 ESTRATEGIAS.....	71
3.5 PRINCIPIOS Y VALORES CORPORATIVOS.....	74
3.6 MATRIZ AXIOLÓGICA.....	75
3.7 CULTURA CORPORATIVA.....	78
3.8 ORGÁNICO ESTRUCTURAL.....	79
CAPITULO IV.....	84
4. PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN ACTUAL.....	84
4.1 PLANIFICACIÓN POR UNIDAD DE GESTIÓN.....	85
4.2 FINANCIAMIENTO.....	86
4.3 ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO.....	87
4.4 ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA.....	88
4.5 PLAN OPERATIVO ANUAL.....	93
4.5.1 ETAPAS DEL PROCESO DEL POA.....	94
4.5.2 PLAN OPERATIVO ANUAL VS DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO.....	97
4.5.3 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN OPERATIVO ANUAL.....	148
4.6 EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA CONGOPE.....	148
4.7 ANÁLISIS DEL ACTUAL MODELO DE GESTIÓN.....	153
CAPITULO V.....	159
5. PROPUESTA DE MODELO.....	159
5.1 DESCRIPCIÓN DEL MODELO PROPUESTO.....	160
5.1.1 BASE LEGAL.....	160
5.1.2. ESTRUCTURA DEL MODELO.....	164
5.1.3. ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN ESTE NUEVO MODELO.....	167
5.2. SUPUESTOS DEL MODELO.....	185
5.3. SIMULACIÓN DEL MODELO PROPUESTO.....	186
5.4. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN.....	218
CAPITULO VI.....	226
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	226

6.1. CONCLUSIONES	226
6.2. RECOMENDACIONES	229

INDICE DE CUADROS

Cuadro 11.1 Gestión por resultados	15
Cuadro 1.2 Subsistemas Gestión Financiera.....	20
Cuadro 1.3 Partida presupuestaria de Gastos	25
Cuadro 1.4 Categorías Programáticas	25
Cuadro 1.5 Presupuesto CONGOPE	27
Cuadro 1.6 Transparencia Fiscal	28
Cuadro 2.1 Convenios CONGOPE.	60
Cuadro 2.2 Análisis FODA	64
Cuadro 3.1 Matriz axiológica (principios y valores corporativos).....	76
Cuadro 3.2 Orgánico Institucional (CONGOPE, 2007).....	80
Cuadro 3.3 CONGOPE- Procesos Gobernantes.....	81
Cuadro 3.4 CONGOPE- Procesos Agregadores de Valor.....	82
Cuadro 3.5 CONGOPE- Procesos Habilitantes.....	83
Cuadro 4.1 Estructura del presupuesto.	88
Cuadro 4.2 Estructura Programática CONGOPE.....	89
Cuadro 4.3 Etapas del POA.....	94
Cuadro 5.1 Estructura Programática Propuesta.....	164
Cuadro 5.2 Presupuesto sin definir unidades departamentales.....	165

Cuadro 5.3 Nivel de autorización	178
Cuadro 5.4 Direccionamiento Institucional	194
Cuadro 5.5 Identificación Proyecto	194
Cuadro 5.6 Identificación de Proyectos y Priorización.	195
Cuadro 5.7 Identificación Tareas.....	195
Cuadro 5.8 Presupuesto en base al Modelo	196
Cuadro 5.9 Programación Planificación	197
Cuadro 5.10 Evaluación Indicadores/Dpto. Planificación.....	200

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1.1 Equilibrio presupuesto.....	21
Gráfico 2.1 Cuadro Estadístico Anual de Recaudación de Impuestos al 2012	40
Gráfico 2.2 Popularidad del presidente Rafael Correa en el Ecuador	47
Gráfico 2.3 Crecimiento de la pobreza en el Ecuador	50
Gráfico 2.4 Crecimiento de la pobreza en el Ecuador	52
Gráfico 2.5 Afiliación al IESS.....	53
Gráfico 2.6 Tasa de desempleo en el Ecuador.....	54
Gráfico 4.1 CONGOPE-Ingresos	86
Gráfico 4.2 Egresos por Programas	91
Gráfico 4.3 Egresos por clasificación económica CONGOPE.....	92
Gráfico 4.4 Ejecución Presupuestaria.....	149

Gráfico 4.5 Cédula Presupuestaria de Gastos Sub-programas	151
Gráfico 5.1 Evaluación Presupuestaria-Actividad.....	188
Gráfico 5.2 Evaluación Partidas Presupuestarias	188
Gráfico 5.3 Evaluación Codificado-Devengado-Por devengar	189
Gráfico 5.4 Cumplimiento Partidas	189
Gráfico 5.5 Evaluación Presupuestaria-Actividad.....	190
Gráfico 5.6 Evaluación Partidas Presupuestarias	190
Gráfico 5.7 Evaluación Codificado-Devengado-Por devengar	191
Gráfico 5.8 Cumplimiento Partidas	191
Gráfico 5.9 Evaluación por Actividad 21.01.001.002.....	202
Gráfico 5.10 Evaluación por Actividad 21.02.002.002.....	202
Gráfico 5.11Evaluación por Actividad 22.04.002.002.....	203
Gráfico 5.12 Evaluación No.1 presupuesto de la Actividad 21.01.001.002.....	203
Gráfico 5.13 Evaluación No.2 presupuesto de la Actividad 21.01.001.002.....	204
Gráfico 5.14 Evaluación No.3 cumplimiento de la Actividad 21.01.001.002	204
Gráfico 5.15 Evaluación No.1 presupuesto de la actividad 21.02.002.002.....	205
Gráfico 5.16 Evaluación No.2 presupuesto de la actividad 21.02.002.002.....	206
Gráfico 5.17 Evaluación No.3 cumplimiento de la actividad 21.02.002.002.....	206
Gráfico 5.18 Evaluación No.1 presupuesto de la actividad 22.04.002.002.....	207
Gráfico 5.19 Evaluación No.2 presupuesto de la actividad 22.04.002.002.....	207
Gráfico 5.20 Evaluación No.3 cumplimiento de la actividad 22.04.002.002.....	208
Gráfico 5.21 Evaluación Proyecto.....	208
Gráfico 5.22 Evaluación cumplimiento del proyecto.....	209
Gráfico 5.23 Evaluación por Actividad 21.01.001.002.....	211

Gráfico 5.24 Evaluación por Actividad 21.02.002.002.....	211
Gráfico 5.25 Evaluación por Actividad 22.04.002.002.....	212
Gráfico 5.26 Evaluación No.1 presupuesto de la Actividad 21.01.001.002.....	212
Gráfico 5.27 Evaluación No.2 presupuesto de la Actividad 21.01.001.002.....	213
Gráfico 5.28 Evaluación No.2 cumplimiento de la Actividad 21.01.001.002.....	213
Gráfico 5.29 Evaluación No.1 presupuesto de la Actividad 21.02.002.002.....	214
Gráfico 5.30 Evaluación No.2 presupuesto de la Actividad 21.02.002.002.....	214
Gráfico 5.31 Evaluación No.2 cumplimiento de la Actividad 21.02.002.002.....	215
Gráfico 5.32 Evaluación No.1 presupuesto de la Actividad 22.04.002.002.....	215
Gráfico 5.33 Evaluación No.2 presupuesto de la Actividad 22.04.002.002.....	216
Gráfico 5.34 Evaluación No.2 cumplimiento de la Actividad 22.04.002.002.....	216
Gráfico 5.35 Evaluación Proyecto 21.02.002.....	217
Gráfico 5.36 Evaluación cumplimiento del proyecto 21.02.002.....	217

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.1 Recaudación de Impuestos al año 2012.....	41
Tabla 2.2 Ingresos, Gastos Permanentes y No Permanentes.....	44
Tabla 2.3 Gráfico de Resultados de Gestión Presupuestaria del Estado.....	44
Tabla 2.4 Crecimiento de la pobreza en el Ecuador.....	52
Tabla 4.4.1 Ingresos del CONGOPE.....	86
Tabla 4.2 Ejecución Presupuestaria.....	148
Tabla 4.3 Cédula presupuestaria de Gastos Sub-programas.....	151

Tabla 4.4 Reformas- Actividad Central.....	152
Tabla 4.5 Reformas- Gestión por competencias.....	153
Tabla 4.6 Reformas- Autonomía, Descentralización.....	153
Tabla 5.1 Cédula Presupuestaria Gastos.....	187
Tabla 5.2 Programación Financiera.....	198
Tabla 5.3 Evaluación Avance POA al 30 de Junio de 2012.....	199
Tabla 5.4 Evaluación Financiera	201
Tabla 5.5 Evaluación Financiera 30 de diciembre de 2012.....	210

ÍNDICE DE FORMATOS

Formato 1 Direccionamiento Institucional	170
Formato 2 Identificación Proyecto	170
Formato 3 Identificación Tareas.....	175
Formato 4 Programación Plan-Presupuesto	176
Formato 5 Evaluación Avance POA	180
Formato 6 Evaluación Indicadores/Dpto. Planificación.....	181

RESUMEN EJECUTIVO

El CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR, CONGOPE, como institución de Derecho Público, es la encargada de brindar asesoramiento, capacitación y asistencia técnica a cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El CONGOPE, ha apoyado la gestión de cada uno de los Gobiernos Provinciales del Ecuador, a partir del año 1969; con sede en la ciudad de Quito, lugar de encuentro para todos los representantes provinciales y delegados.

A partir del año 1996, el Consorcio redefine su estructura administrativa y su rol pasando de organismo corporativista a organismo asesor y coordinador con una importante presencia en el ámbito provincial y nacional. Este cambio se refleja en una equilibrada conjugación de elementos políticos y técnicos, en la generación de propuestas coherentes y sostenibles, en la promoción de la defensa de la autonomía y en el fortalecimiento institucional de sus asociados. Estos logros, han sido posibles gracias a la estabilidad y continuidad política y administrativa que se ha dado en su interior.

El CONCOPE dispone de limitadas fuentes de financiamiento para el cumplimiento de su misión, lo cual obliga a que la administración, gestión y uso de sus recursos sean de manera eficiente.

En este sentido fue necesario analizar la el vínculo de planificación con presupuesto, por tanto, si bien es cierto que en el CONGOPE existe una planificación anual, se puede notar que entre ésta y la presupuestación existe un abismo o desvinculación notable, lo cual genera que la gestión operativa se oriente desde un punto de vista presupuestario, es decir en la utilización del 100% del presupuesto asignado, mas no enfocarse en una ejecución por proyectos, los cuales sean susceptibles de medición, además, las unidades de gestión no cuentan con alternativas de gestión presupuestaria que permita un empoderamiento de la presupuestación.

La falta de controles por parte del gobierno, se debe a la autonomía que goza el CONGOPE, ya que al ser un ente autónomo descentralizado, éste se rige mediante normas y órganos de gobierno propios.

En lo que respecta a estructura financiera, los ingresos corrientes corresponden a ingresos por concepto de incumplimiento de contratos, asignaciones por parte del gobierno central correspondiente a la ley del 5 por mil, la cual corresponde al derecho que goza el CONGOPE, el cual consiste en que un porcentaje del presupuesto asignado al GAD se transfiera al CONGOPE, otros ingresos corrientes corresponde a las asignaciones por parte de entidades del sector privado no financiero, específicamente de la GTZ, otro rubro incluido en éstos ingresos son los entregados de gobiernos y organismos gubernamentales como la CTB, ART PNUD.

Como punto relevante, cabe mencionar que al treinta y uno de diciembre del 2012, no se ejecutó en ninguno de los programas definidos por el CONGOPE más del 50% del presupuesto asignado, sin embargo no se puede conocer si éste porcentaje fue el óptimo para el cumplimiento de los objetivos planteados, ya que no se cuenta con evidencia de una evaluación efectuada por las unidades departamentales.

Por otro lado, en la evaluación inicial, se observa que en la columna de **REFORMAS** existen valores que modifican la asignación inicial del presupuesto. Considerando la décimo quinta cláusula de las Disposiciones Generales del Presupuesto “Reformas al presupuesto”, los directores de áreas proceden solicitar autorización para modificar la ejecución de actividades que no estuvieron previstas en el POA 2012, para ello se efectúan aumentos, disminuciones o trasposos entre partidas de los sub-programas, éstas reformas son efectuadas debido a una mala planificación por parte de las unidades departamentales.

Una vez realizada la simulación, en efecto el modelo consigue resolver los problemas identificados el en CONGOPE, ya que ahora se contará con una eficaz y eficiente Planificación operativa anual, la cual se encuentre vinculada con la presupuestación, de esta manera de logra erradicar la utilización de los recursos económico públicos desde el punto de vista netamente presupuestario, por el contrario se impulsará un presupuesto por proyectos, los cuales sean susceptibles de medición.

EXECUTIVE SUMMARY

The consortium CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR, CONGOPE as an institution of public law, is responsible for the coordination, counseling, training and technical assistance to the counties.

The CONGOPE, has supported the management of each of the Provincial Governments of Ecuador, from the year 1969, with headquarters in the city of Quito, a meeting place for all provincial representatives and delegates.

Beginning in 1996, the Consortium redefines its administrative structure and its role going to corporatist agency advisory and coordinating body with a significant presence in the national and provincial level. This change is reflected in a balanced combination of political and technical elements in the generation of a coherent and sustainable, promoting the defense of the autonomy and institutional strengthening of its partners. These achievements have been possible thanks to the stability and political and administrative continuity that has been inside.

The CONCOPE has limited sources of funding to fulfill its mission, which forces the administration, management and use of resources are efficiently.

While it is true that there CONGOPE in annual planning, one can see that between this and the budget there is a gap or separation remarkable, generating operational management is directed from a budgetary point of view, is the use 100%

of the budget, but not focus on a project execution, which are measurable also management units have no budget management alternatives that allows for empowerment budgeting.

The lack of controls by the government, is due to the autonomy enjoyed by the CONGOPE, because as an autonomous decentralized, it is governed by rules and its own organs.

In regard to financial structure, current revenues correspond to revenues breach of contract, allocations from the central government for the law of 5 per thousand, which corresponds to the right enjoyed by CONGOPE, which consists of that a percentage of the budget allocated to the CONGOPE transfer to the GAD, other current income corresponds to assignments by private sector non-financial, specifically the GTZ, another item included in these revenues are delivered as governments and agencies CTB, UNDP ART.

As an important point, it is noteworthy that the December 31, 2012, did not run in any of the defined programs CONGOPE over 50% of the budget, but can't know if it was the optimal percentage for fulfillment of the objectives, since there is no evidence of an assessment by departmental units.

Moreover, in the initial assessment shows that reforms column values exist that modify the initial budget allocation. Considering the fifteenth clause of the General Provisions of the Budget "Budget Reforms", area managers come requesting

authorization to modify the implementation of activities that were not foreseen in the POA 2012, it was made to increase, decrease or transfers between items of sub-programs, these reforms are made due to poor planning by the departmental units.

Once enhanced simulation, the model can effectively solve the problems identified in CONGOPE, because now there will be an effective and efficient annual operational planning, which is linked to the budget, thus eliminating the use of achieved public economic resources from the point of view clearly budget, however instils a budget projects, which are capable of measuring.

CAPITULO I

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para comprender en qué contexto histórico se creó el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, y entender de qué manera esta institución contribuye en el cumplimiento de los nuevos retos planteados como es la gestión por resultados y la búsqueda de la eficacia y eficiencia de la gestión pública, en la nueva constitución política del Ecuador, a continuación se detalla la línea base del CONGOPE.

1.1.1. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PAÍS.

Uno de los temas recurrentes del debate de descentralización es la concentración de poder por del Gobierno Central, fenómeno al que se le atribuye los grandes problemas que han existido en la historia ecuatoriana. Si bien es cierto que en cierta época se necesitó centralizar determinadas funciones, atribuciones y recursos del Estado, con el objeto de priorizar y racionalizar los recursos existentes, hoy en día la nueva política de estado, concibe una total descentralización del territorio ecuatoriano, persiguiendo los mismos ideales.

En el transcurso de los años, se ha podido evidenciar una serie de conflictos regionalistas, en los que se ha evidenciado la necesidad de equilibrio entre las necesarias funciones esenciales del Gobierno Central y las necesidades de recursos económicos y redistribución del poder de los gobiernos locales.

En la Revolución Liberal, se defiende un Estado unitario e integrado, en el que se impulsó a la transformación de la estructura del régimen político ampliando los derechos sociales y políticos. Además se expresan múltiples acciones y cambios llevados adelante con el objeto de dotarle al Estado de un mayor control territorial y social, consolidando un aparato burocrático que impulsó su influencia sobre las municipalidades, instancias, por excelencia de los poderes locales y regionales.

El estudio de Lautaro Ojeda Segovia de 2000 encontró lo siguiente:

En el plano económico-social de esta época, se llevó a cabo acciones dirigidas a vincular dinámicamente las regiones, entre las que se destaca la construcción del ferrocarril y el inicio del proceso de articulación de la agro-exportación capitalista costeña con la agricultura y producción artesanal manufacturera serrana.

La revolución juliana, constituye un hito importante para afianzar la estructuración del Estado Central, ya que se empieza a relucir los primeros intentos con contar con una planificación nacional, sin embargo es hasta el periodo del Gobierno de Galo Enríquez Gallo que se fortalece el papel regulador del Estado, en el que se promulga el Código de Trabajo(1938), y en el año de 1945 con la creación

de la nueva constitución, se instaura los Consejos Provinciales y Cantonales, reconociendo su autonomía y las posibilidades de elección popular de las autoridades locales.

Con el boom bananero, el aparato estatal crece y se diversifica, aumenta el presupuesto del Estado y por consiguiente, la inversión pública.

A fines de la década de los sesenta, se crean organismos de Desarrollo Regional, con el fin de aportar con propuestas oportunas a la crisis y problemas que se presentan en el territorio.

1.1.2. LA CREACIÓN DEL CONCOPE.

El desarrollo de la vida institucional de un organismo asociativo como es el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, en donde los diversos acontecimientos, no sólo para los gobiernos provinciales sino para el país, se han ido obteniendo a lo largo del tiempo, tal es así que su aparición surge en el periodo presidencial de José María Velasco Ibarra, en el mes de Octubre de 1969, fecha en la que varios de los prefectos del país deciden constituir el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador CONCOPE, con el objeto de reafirmar la conciencia y unidad y solidaridad institucional, el Concomerse constituye con personería jurídica de derecho público, con patrimonio y con sede rotativa en cada una de las capitales de las distintas provincias del Ecuador, filiales del Consorcio. Ratificar que la base estructural del CONCOPE es la solidaridad de todos y cada uno de ellos para

defensa de la autonomía institucional y para obtener su afirmación espiritual y material; cumplir con las disposiciones que determina la ley de régimen provincial en relación con esta nueva institución; cumplir los reglamentos que para el efecto fueron aprobados y ;contribuir obligatoriamente con la cantidad de diezmos fijada por cada consejo, de sus ingresos efectivos, para el sostenimiento y administración del Consorcio.

A partir del año 1996, el Consorcio redefine su estructura administrativa y su rol pasando de organismo corporativista a organismo asesor y coordinador con una importante presencia en el ámbito provincial y nacional. Este cambio se refleja en una equilibrada conjugación de elementos políticos y técnicos, en la generación de propuestas coherentes y sostenibles, en la promoción de la defensa de la autonomía y en el fortalecimiento institucional de sus asociados. Estos logros, han sido posibles gracias a la estabilidad y continuidad política y administrativa que se ha dado en su interior.

El posicionamiento del nivel intermedio y su posterior fortalecimiento, así como, los aportes al país, dejan un beneficioso saldo a favor de la gestión institucional, sin embargo de lo cual, los nuevos retos que presenta el proceso de descentralización, que fuera gestado y promovido por el CONCOPE, abren un campo importante de trabajo para el futuro.

Como queda dicho, la continuidad y estabilidad administrativa, han permitido construir una conducta institucional que ha sido reconocida en el ámbito nacional e

internacional y se halla reflejada en el interés de múltiples entidades por las actividades que lleva adelante el CONCOPE, lo que constituye un reconocimiento a su labor y al constante compromiso con sus asociados y el país.

1.1.3. EL CONCOPE A PARTIR DE LOS AÑOS NOVENTA.

Período 1992-1996. El CONCOPE tiene una imagen débil. Sus asociados demandan del CONCOPE, preferentemente, la tramitación de transferencias presupuestarias y extra presupuestarias al Ministerio de Finanzas, su nivel técnico y operativo se limitaba a ejercer estas funciones. Para su financiamiento, el Consorcio contaba con asignaciones provenientes de las Leyes Especiales Fondeprou y FODESEC; en los dos años posteriores, el CONCOPE mantenía esa imagen débil, sin embargo se fue adentrando en el marco de la Descentralización, participando en la definición de la Ley de Descentralización y Participación Social, motivo por el cual la institución va adquiriendo mayor presencia institucional a raíz de su activa participación en el debate, elaboración y aprobación de la nueva Constitución Política que, estando a cargo de la Asamblea Constituyente recogió las propuestas del CONCOPE, en las que se introdujo la figura de Gobiernos Provinciales. A partir allí, el Consorcio adquiere mayor presencia frente a sus asociados y una nueva imagen ante el país.

Período 1998-2000. Es un período en el que se instaura en el país, un apasionado debate en torno a la descentralización y autonomías provinciales. Para alivianar la presión existente, el gobierno crea la Comisión Nacional de

Descentralización de la cual forma parte el CONCOPE. Con el apareamiento de las juntas parroquiales como un nuevo actor social, el consorcio participó en los foros de diálogo nacional, convocados por Naciones Unidas. Al mismo tiempo, algunos prefectos provinciales inician diálogos para la conformación de mancomunidades provinciales, con miras a ejecutar proyectos de alcance supra provincial. Como producto del accionar del CONCOPE en estos períodos, se abren nuevas relaciones interinstitucionales en el ámbito nacional e internacional.

Período 2000-2002. A inicios de este período, el Consorcio Nacional introduce el concepto de Gobierno Intermedio en el Nuevo Modelo de Gestión del Estado. Apoya los procesos de consulta popular sobre autonomías en algunas provincias y participa en la formulación de la consulta nacional. Como una fórmula de gestión gubernamental, las autoridades provinciales conforman varias mancomunidades que dan impulso a proyectos de alcance nacional.

Dentro del proceso de descentralización los prefectos del país, el CONCOPE y el Gobierno, suscribieron el Convenio de Promoción para la Transferencia de Competencias. Para viabilizar este convenio, el Consorcio impulsó el estudio Diagnostico de Consecuencias de la Descentralización y posteriormente la Demanda Provincial Unificada, en la que participaron los gobiernos provinciales, municipios y demás actores sociales. A fines del 2001, se suscribió el Convenio Marco para la Transferencia de Competencias en el sector ambiental. Se trata de un proceso en el cual fue vital la participación de la Comisión Ejecutiva y de los Prefectos, así como la asistencia técnica de la GTZ.

Como apoyo a la implementación de normas legales, el Consorcio participó en la elaboración de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, formuló el proyecto de la nueva Ley de Régimen Provincial y de Régimen Tributario. Frente al proyecto de Ley de Reforma Fiscal, presentado por el Gobierno Nacional, el CONGOPE logró incorporar sus aspiraciones en este proyecto, en defensa de los gobiernos provinciales.

Como parte del fortalecimiento institucional, el CONGOPE generó un programa de capacitación que refleja las necesidades de sus asociados; suscribió un convenio con el BEDE para la capacitación de técnicos de los gobiernos seccionales autónomos; obtuvo la asistencia técnica de expertos internacionales para la capacitación en sitio de técnicos de los gobiernos provinciales; solicitó al gobierno alemán la ejecución del proyecto de Fortalecimiento del Nivel Intermedio y promovió la visita de los miembros de la Comisión Ejecutiva a Washington, para conocer experiencias de administración pública en este nivel de gobierno.

1.1.4. EL CONGOPE, UNA NUEVA ETAPA.

El Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador, CONGOPE, durante sus cuarenta años de existencia institucional ha experimentado una serie de cambios en el accionar corporativo de asistencia a los Gobiernos Provinciales.

Los Gobiernos Autónomos provinciales en el ejercicio de sus competencias constitucionales vienen cumpliendo a cabalidad las facultades de planificación,

control, rectoría y de gestión pública, las mismas que están orientadas a promover el desarrollo integral de sus territoriales.

El CONGOPE reemplaza al CONCOPE, una vez que fueron publicados los Estatutos en el Registro Oficial N.- 498 del 25 de julio de 2011.

“ESTATUTOS DEL CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR”(ESTATUTO CONGOPE, 2011)

La Asamblea General Del Consorcio

Considerando:

Que, de acuerdo al numeral tercero del artículo 225 de la Constitución de la República, forman parte del sector público los organismos y entidades creadas por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado;

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD en su artículo 313, determina que los gobiernos autónomos descentralizados, en cada nivel de Gobierno, tendrán una entidad asociativa de carácter nacional, de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, con la denominación y organismos directivos que se señalen en su propio estatuto, el cual será publicado en el Registro Oficial;

Que, la Disposición Transitoria Vigésimo Primera del Código Orgánico de Administración Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD dispuso que el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE) deberá ajustar sus estatutos a su normativa; y en ejercicio de sus atribuciones y deberes,.

Resuelve:

Expedir el ESTATUTO DEL CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR.

Art. 1.- Denominación.- Al amparo de lo previsto en el numeral 2 del artículo 225 de la Constitución de la República y artículo 313 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se expiden los estatutos del CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR, cuya sigla es: CONGOPE, entidad asociativa de carácter nacional de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, como persona de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.

Art. 2.- Régimen.- El Régimen del Consorcio está constituido por las disposiciones legales del COOTAD, de los presentes estatutos y los acuerdos válidamente adoptados por su asamblea general y órganos directivos, dentro de su respectiva competencia.

Art. 3.- Capacidad de actuación.- En su calidad de persona jurídica tiene plena capacidad para obrar, pudiendo en consecuencia realizar todos aquellos actos que sean necesarios para el cumplimiento de la finalidad para la que ha sido creada.”

En cuanto a la Administración del presupuesto, en base al estatuto del CONGOE, El Director Ejecutivo y/o Directora Ejecutiva, conjuntamente con el Director y/o Directora de la Dirección o Unidad Financiera, elaborarán el anteproyecto de presupuesto en orden al Plan Operativo Anual y lo presentará a consideración del Presidente hasta el 15 de noviembre.

Para la aprobación de presupuesto que fue presentado por el presidente hasta el 1 de diciembre de cada año, la asamblea general estudiará el proyecto de presupuesto y lo aprobará en una sesión hasta el 10 de diciembre de cada año, conjuntamente con el proyecto complementario de financiamiento. Si a la expiración de este plazo no lo hubiere aprobado, esta entrará en vigencia sin más trámite.

En cuanto a la modificación del presupuesto, el Presidente y/o Presidenta previo informe de la Unidad o Dirección Financiera podrá aumentar o rebajar los ingresos y los gastos del presupuesto, debido a asignaciones adicionales, reducción de recursos debidamente sustentados, además es permitido efectuar trasposos de crédito disponibles dentro de una misma área, programa o subprograma, así también de un área a otra, siempre que exista la debida disponibilidad y que guarde la coherencia con el Plan Estratégico y los Objetivos y responsabilidades institucionales.

1.2. MARCO TEÓRICO

1.2.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.

El CONCOPE dispone de limitadas fuentes de financiamiento para el cumplimiento de su misión, lo cual obliga a que la administración, gestión y uso de sus recursos sean de manera eficiente.

La planificación operativa, se considera el factor importante para mantener alineados los proyectos que se impulsaran en el periodo anual con el Plan Estratégico de Desarrollo Institucional.

Si bien es cierto que en el CONGOPE existe una planificación anual, se puede notar que entre ésta y la presupuestación existe un abismo o desvinculación notable, lo cual genera que la gestión operativa se oriente desde un punto de vista presupuestario, es decir en la utilización del 100% del presupuesto asignado, mas no enfocarse en una ejecución por proyectos, los cuales sean susceptibles de medición, además, las unidades de gestión no cuentan con alternativas de gestión presupuestaria que permita un empoderamiento de la presupuestación.

La demanda al Estado de respetar y mantener vigente la autonomía política, administrativa y financiera del CONGOPE, de cierta manera ha ocasionado discrecionalidad en lo que a la administración, uso y direccionamiento de recursos para proyectos de generación de valor a los GAD's se refiere.

La falta de controles por parte del gobierno, se debe a la autonomía que goza el CONGOPE, ya que al ser un ente autónomo descentralizado, éste se rige mediante normas y órganos de gobierno propios.

Con este enfoque de gestión y uso de recursos la asistencia técnica, asesoramiento y capacitación bajo la responsabilidad de las unidades administrativas: Dirección ejecutiva, Asesoría Jurídica, Gestión Financiera, Gestión Administrativa, Gobernabilidad y Descentralización Gestión Ambiental, Cooperación Internacional, Comunicación Social y Planificación Territorial, se ven limitadas en su alineamiento con los objetivos institucionales y no generan productos que faciliten el actuar de los GAD's , trayendo consigo un efecto contrario al ejercicio de un buen gobierno, que lidere el desarrollo sustentable y sostenible en el territorio nacional.

1.2.2. DELIMITACIÓN DEL CAMPO DE ESTUDIO

El presente estudio, se enfocará en la planificación del plan operativo anual y la respectiva asignación de recursos, de esta manera contribuir con el cambio planteado dentro del marco de la nueva gestión provincial, el cual permitirá acercar la planificación al presupuesto y su estructura institucional.

1.2.3. OBJETIVOS

5.1.3.2. OBJETIVO GENERAL.

Proponer un modelo de planificación y gestión presupuestaria que permita una óptima gestión de recursos con un enfoque de gestión por resultados, el cuál refleje la consistencia entre la planificación operativa anual del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales y su ejecución presupuestaria.

5.1.3.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

1. Analizar la consistencia entre la planificación operativa anual de CONGOPE y la ejecución presupuestaria.

1. Identificar alternativas de gestión presupuestaria que permita un mayor empoderamiento en los diferentes centros de gestión, alineando las fases de planificación y presupuestación.

2. Analizar el impacto que tienen los gastos operativos en la consecución de los objetivos del CONGOPE.

3. Buscar alternativas de descentralizar el manejo presupuestario en el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales.

5. Proponer un modelo de planificación y gestión presupuestaria acorde a las necesidades del Consorcio.

1.2.4. MARCO TEÓRICO

1.2.4.1. GESTIÓN POR RESULTADOS

En el marco de la reforma del Estado, cobra especial importancia la modernización de la gestión pública bajo un modelo de 'Gobierno por resultados', éste modelo se basa entre otras normas en el art, 227 de la Constitución, según la cual la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, transparencia y evaluación.

La gestión por resultados es un paradigma de gestión que busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas públicas, y la eficiencia y calidad de los servicios públicos, a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión.

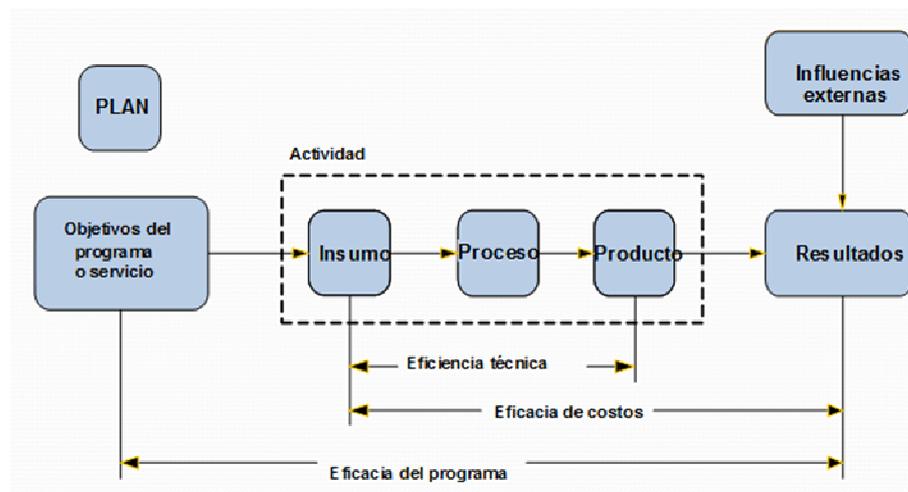
1.2.4.1.1. GESTIÓN POR RESULTADOS PLAN-PRESUPUESTO

Basados en la gestión por resultados, un componente que busca una vinculación de los recursos con las prioridades y resultados acordados en los procesos de planificación de políticas públicas es el Plan-presupuesto.

El Plan-Presupuesto, permitirá mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, de tal manera poder evaluar los resultados de las políticas, programas, proyectos para orientar las decisiones de asignación de recursos presupuestarios.

Al trabajar bajo una gestión por resultados, se pretende levantar las capacidades de los Gobiernos Provinciales para articular su planificación estratégica con el presupuesto institucional; específicamente para la preparación del POA, PAC y presupuesto 2011 por resultados

Cuadro 11.1 Gestión por resultados



Fuente: Gestión por resultados

1.2.4.1.2. DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO

“Conformación organizacional de elementos que al interrelacionarse, establecen el marco de referencia que orienta la entidad pública hacia el cumplimiento de su misión, el alcance de su visión y la conduce hacia el cumplimiento de sus objetivos globales” Recuperado el 20 de diciembre de 2012, de <http://www2.valledelcauca.gov.co>

El Direccionamiento estratégico, define la ruta organizacional que deberá seguir la entidad para el logro de sus objetivos misionales; requiere revisión

periódica para ajustarla a los cambios del entorno y al desarrollo de competencias al interior de la institución pública; encauza su operación bajo los parámetros de calidad, eficiencia y eficacia requeridos por los diferentes grupos de interés los cuales están enfocados en un gobierno por resultados, también articulará parámetros de control y evaluación que rigen en la entidad haciéndose necesario por lo tanto establecer su composición, correlacionando tres (3) elementos:

- Planes y Programas
- Modelo de Operación
- Estructura Organizacional

1.2.4.1.3.PLAN OPERATIVO ANUAL – POA

La planificación operativa se concibe como la desagregación del Plan Estratégico de Desarrollo Institucional en objetivos operativos, indicadores, metas, programas, proyectos, sub-proyectos y acciones que se impulsarán en el período anual. Considera como base lo siguiente: función, misión, visión, objetivos, indicadores y metas del Plan Estratégico de Desarrollo Institucional.

Los planes operativos anuales en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, tienen como propósito fundamental orientar la ejecución de los objetivos generales de la institución, convirtiendo los propósitos institucionales en pasos claros y en objetivos y metas evaluables a corto plazo.

Un plan operativo tiene la particularidad de contener para cada proyecto y sub-proyecto, indicadores de gestión para cada actividad.

Una de las utilidades que ofrece la planificación operativa es el reajuste de los objetivos, metas, programas, proyectos, sub-proyectos y acciones a las condiciones y circunstancias que se presentan cada año, y a los cambios no previstos.

1.2.4.2. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Es necesario considerar que el ambiente de las finanzas siempre se encuentra en constantes cambios debido a las frecuentes reformas a la ley, cambios en política tributaria, cambios de modelos económicos, volatilidad de las tasas de interés, inflación en sí, variantes que generan un impacto importante dentro de las organizaciones, donde como administrador financiero será menester adaptarse a estos cambios y tomarlos en cuenta para que la empresa pueda sobrevivir.

Una buena administración Financiera es uno de los instrumentos anticorrupción más poderosos, ya que establece prácticas de administración financiera sólidas, con sistemas contables oportunos y eficientes, en combinación con revisiones puntuales y profesionales llevadas a cabo por el jefe de la dirección financiera. **Recuperado el 1 de Diciembre de 2012, de <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo23.pdf>**

Para lograr una buena administración, es vital una voluntad política y el compromiso por parte de los altos rangos de la administración con el establecimiento de controles sólidos en el sector público. Dicho compromiso es un elemento que no existe en muchos países en la actualidad, tanto en el sector público como en el privado.

En las áreas de Contabilidad, Tesorería, Presupuesto, con frecuencia existe una gran necesidad de estándares de gobernabilidad sólidos y creíbles. Esto puede ser complejo en la práctica algunos países, esto se debe con frecuencia al amiguismo, al nepotismo y al patronazgo Ministerial, ya que algunos organismos casi han desarrollado una vida independiente propia. No obstante, esto sólo hace que sea mucho más necesario tenerlos bajo control, y manejar su desempeño de acuerdo con estándares aceptables.

1.2.4.2.1. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN EL SECTOR PÚBLICO

En el sector público, la administración y/o gestión financiera ha estado más relacionada con el cumplimiento de mandatos legales que con la generación de aportes para la toma de decisiones. Como consecuencia, muchas decisiones claves en la administración financiera dentro del sector público tienden a estar basadas más en la realidad política presente que en un análisis cuidadoso de los resultados futuros.

Esta mezcla inevitable de política, leyes y escrutinio público es lo que hace a la administración financiera gubernamental mucho más difícil y compleja que la

administración financiera en el mundo empresarial. Como resultado, la administración financiera gubernamental puede constituir un reto mucho mayor que su contraparte en el sector privado.

El alcance de las responsabilidades de la administración financiera en el gobierno incluye, entre otros elementos, el financiamiento, la custodia, las funciones analíticas y de información.

El punto central de la administración financiera se encuentra ahora en la obtención y administración de dinero en efectivo, ya que sin efectivo, los presupuestos no pueden ser ejecutados. La existencia de influencias económicas externas incontrolables, la cuestionable confianza puesta en las fuentes de recursos tradicionales, y la insaciable demanda de más y más servicios públicos, han propiciado que la administración del dinero en efectivo, incluyendo la administración de la deuda, se ubique al frente de los intereses del sector público.

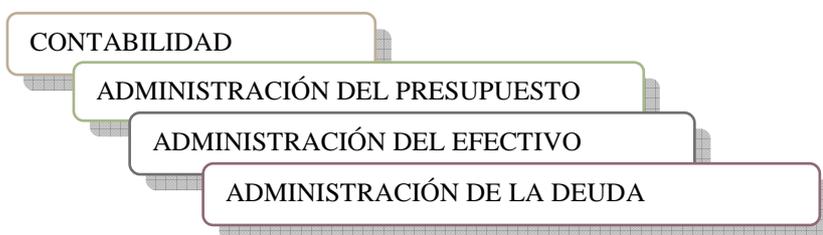
Recuperado el 1 de Diciembre de 2012, de
<http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo23.pdf>

Es por todas estas razones, que los gobiernos provinciales se encuentran en un reto muy importante ante la nueva Constitución, que hace que debamos pensar y replantear nuestros pensamientos, y comenzar con un nuevo modelo mental de gestión pública.

1.2.4.2.SUBSISTEMAS DE GESTIÓN FINANCIERA

Los subsistemas de la gestión financiera, como los señalados en el gráfico, se encuentran estrechamente relacionados con la estructura organizacional, bajo la dirección de un ejecutivo en administración financiera común y calificada profesionalmente, es ahí que se puede hablar de una adecuada administración financiera.

Cuadro 1.2Subsisteamas Gestión Financiera



1.2.4.3. PRESUPUESTO

El presupuesto es un instrumento en el que se identifican los ingresos a obtener, y los gastos que se podrán realizar en función del financiamiento previsto. Es decir, constan por una parte el origen de sus fuentes de financiamiento y por otra el destino que se dará a los recursos.

El presupuesto debe tener ciertas características para ser razonablemente formulado:

- Fundamentado en la planificación
 - Fundamentado en programación de acciones
- } Priorizadas

Gráfico 1.1.1 Equilibrio presupuesto



1.2.4.3.1. COMPONENTES DEL PRESUPUESTO

El presupuesto está formado por normas, técnicas, métodos, procedimientos vinculados a la previsión de ingresos, gastos y financiamiento para la provisión de bienes y servicios públicos a fin de cumplir las metas del Plan Nacional de Desarrollo y las políticas públicas.

- **EL COMPONENTE DE INGRESOS**

En un presupuesto comprende una proyección y análisis para la recomendación de políticas referidas a los ingresos públicos y a la creación de mecanismos idóneos, para racionalizar y optimizar las recaudaciones posibles.(ASAMBLEA NACIONAL, 2010)

Debemos considerar que las fuentes de financiamiento son limitadas por tanto debe existir una adecuada administración financiera para que los programas y/o proyectos se prioricen y se gestionen de una manera adecuada, logrando así crear una cultura que se enfoque en la generación de valor a la organización.

1.2.4.3.2.ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

- **Planificación.-** Es la fase en la que participan, bajo la dirección, coordinación y supervisión de la unidad de planificación, todas las unidades de gestión de la institución, con el objeto de esbozar las acciones que llevarán a cabo en el corto, mediano y largo plazo, mismas que deben guardar conformidad con sus respectivas competencias y estar enmarcadas con la misión y visión del ente.
- **Programación presupuestaria.-** es la fase en la que en base al POA(Plan Operativo Anual), instrumento de asignación óptima de recursos, se definen programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto, las mismas que deben estar identificadas por metas, recursos necesarios, coberturas, especificaciones técnicas, impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad.
- **Formulación presupuestaria.-** Es la fase del proceso presupuestario en que se articulan las propuestas de acción y producción de los Entes demandantes de recursos financieros (autogestión, fiscales o de financiamiento) con los catálogos y clasificadores presupuestarios.

Representa la estructura formal del presupuesto, donde se recogen las estimaciones o proyecciones cuantificadas en términos monetarios de ingresos, gastos e inversiones de las actividades y proyectos definidos en la fase de programación.

- **Aprobación presupuestaria.-** Es la fase del proceso presupuestario en que la Pro forma o proyecto de presupuesto, pasa al organismo competente (Asamblea General de Prefectos), para su aprobación.
- **Ejecución.-** Una vez que se ha aprobado el presupuesto institucional, podrán ser ejecutados en el transcurso de su vigencia.
- **Clausura.-** La fecha límite para ejecutar el presupuesto es hasta el 31 de diciembre de cada año, después de ese término no se puede contraer compromisos ni obligaciones que lo afecten.
- **Liquidación.-** esta etapa comprende del 1 de enero al 31 de marzo del año posterior a la vigencia del presupuesto, período en el cual la autoridad presupuestaria descentralizada debe informar la gestión y resultados obtenidos de la ejecución presupuestaria.

1.2.4.3.3.ADMINISTRACIÓN DEL PRESUPUESTO

El subsistema denominado Administración del presupuesto, debe derivarse del sistema de contabilidad, y no debe estar registrada ni ser procesada de manera separada. Muchos países en desarrollo han perdido el control de sus asuntos financieros, debido a la segregación de la información sobre el ejercicio presupuestal con respecto a otro tipo de información financiera, o debido al mantenimiento de registros del ejercicio presupuestal fuera del sistema de contabilidad. Este aspecto es

el más importante que se debe tomar en cuenta, ya que es punto clave para lograr una adecuada administración financiera.

Ningún organismo del sector público debe administrar los fondos públicos fuera del presupuesto. Los principios presupuestales de universalidad y unidad, demandan que todos los gastos previstos y todos los gastos programados de todo tipo, sean contabilizados dentro del presupuesto de gobierno, incluyendo todas las transferencias a otros niveles de gobierno y entidades autónomas o corporaciones públicas. Así, también, debe suceder con el uso de presupuestos suplementarios, que pueden distorsionar las metas fiscales y los techos establecidos en el presupuesto principal.

El subsistema presupuestal debe estar diseñado de forma simple y práctica, de tal manera que facilite una operación fluida en coordinación con los otros subsistemas.

- **INSTRUMENTOS PRESUPUESTARIOS**

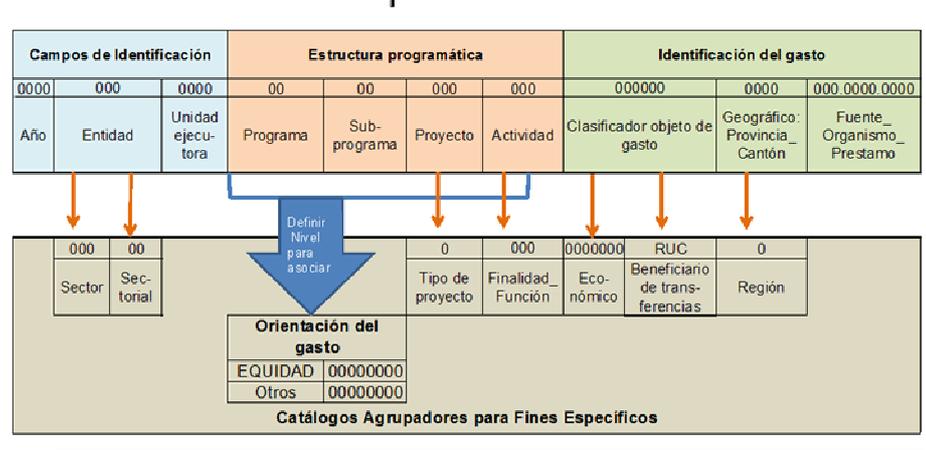
- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Clasificador presupuestario de ingresos y gastos.• Partidas presupuestarias |
|--|

En síntesis, si el proceso presupuestal en su conjunto, desde su preparación hasta su informe y auditoría, es conducido de una manera abierta y pública; y si se están tomando medidas para desarrollar y mejorar las herramientas necesarias para

una buena administración financiera / presupuestal, estaremos logrando que estas proporcionen información oportuna, confiable y comprensiva para la toma de decisiones públicas.

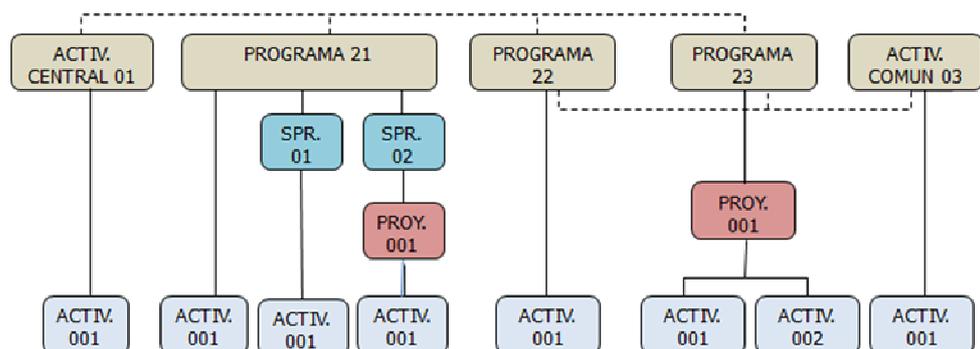
Cuadro 1.3Partida presupuestaria de Gastos

Partida Presupuestaria de Gasto



- **CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS**

Cuadro 1.4Categorías Programáticas



Elaborado por: Autor

PROGRAMA. Expresa el producto o grupo de productos, con característica final o terminal, que resultan del proceso de producción.

SUBPROGRAMA. Especifica la producción terminal o provisión de bienes y servicios de un programa. Es decir su producción es una particularidad de la producción terminal del programa.

PROYECTO. Expresa la creación, ampliación o mejora de un bien de capital (inversión real) y la formación, mejora o incremento del capital humano (inversión social).

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.

Para efectos de asignación de recursos en el presupuesto, se hará al último nivel de categoría programática que es la actividad.

Toda esta estructura debe ser analizada y estructurada a nivel de programas, subprogramas, proyecto, actividades y tareas, con el fin de poder compilar, sistematizar y analizar la información sobre lo actuado para proporcionar elementos objetivos que permitan adoptar medidas correctivas y emprender nuevas acciones

públicas. Para lograr esto, se debe monitorear y evaluar la ejecución presupuestaria y el desempeño de la entidad.

El objeto de una adecuada planificación y gestión presupuestaria, pretende mostrar una Transparencia Fiscal, misma que puede ser definida como la apertura al público sobre la estructura y funciones de gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público, y las proyecciones fiscales.

- **PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA DEL PRESUPUESTO-
CONGOPE**

Cuadro 1.5 Presupuesto CONGOPE



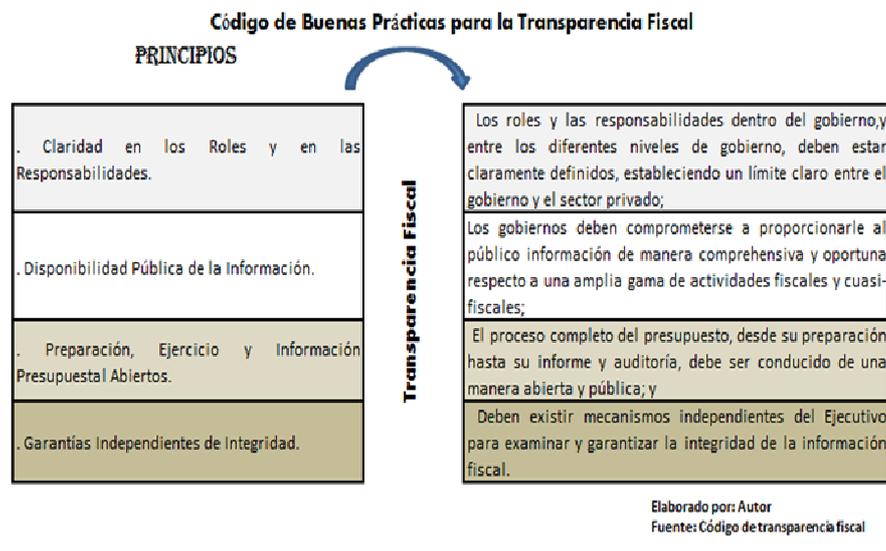
(MARCHÁN SANCLEMENTE, 2012)

1.2.4.4. TRANSPARENCIA FISCAL

Para promover la transparencia fiscal, en 1998 el Fondo Monetario Internacional (FMI) adoptó un Código de Buenas Prácticas para la Transparencia Fiscal. El Código es un desarrollo altamente significativo, debido a que representa el primer intento coherente por establecer un esquema de estándares internacionales para la conducción de la política fiscal.

El Código se basa en cuatro principios interrelacionados de alto nivel, los que a su vez definen la estructura del mismo. Estos cuatro principios generales reflejan los elementos esenciales de la transparencia fiscal.

Cuadro 1.6 Transparencia Fiscal



1.2.5. MARCO CONCEPTUAL

- **Descentralización**

Proceso de transferir y asignar autoridad en la toma de decisiones a los niveles inferiores de una jerarquía organizacional

El conocimiento y la información fluyen desde la base hasta la cima de la organización.

- **Presupuesto por resultados:**

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

- **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.

- **Plan:**

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.

- **Administración**

“La administración se define como el proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar, manteniendo un ambiente en el que las personas, trabajando en grupo alcancen con eficiencia metas seleccionadas”

- **Administración Pública**

“Es el servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, transparencia y evaluación”.

- **Financiamiento**

"El financiamiento es el abastecimiento y uso eficiente del dinero, líneas de crédito y fondos de cualquier clase que se emplean en la realización de un proyecto o en el funcionamiento de una empresa"

- **Presupuesto**

“El Presupuesto se elabora una vez al año, este es un instrumento para determinación y gestión de los ingresos y egresos, que se realiza tanto en Instituciones Públicas y Privadas, para minimizar el riesgo en las operaciones empresariales, revisión de políticas y estrategias para cumplir con los objetivos planteados; control financiero de los datos presupuestados de la organización. Las partidas presupuestarias sirven como una guía durante la ejecución del presupuesto y visualizarse al futuro para la toma de decisiones. En este se realizan: Proformas, reformas, informes de ejecución, liquidaciones, certificaciones, cédulas presupuestarias, entre otras actividades. Las fases que conforman el ciclo presupuestario son: Programación, Formulación, Aprobación, Ejecución, Control, Evaluación, y Liquidación”

- **Presupuesto General del Estado**

“El Presupuesto General del Estado 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.”

- **Proceso Presupuestario**

Serie cíclica de fases o etapas que implican actividades que deben cumplirse en forma ordenada y secuencial.

- **Ingreso en el sector público**

“Derechos de cobro provenientes, fundamentalmente, de los aportes obligatorios que demanda de las personas naturales y sociedades, haciendo uso de facultad soberana de coacción; de la venta de los bienes y servicios, lo que obtiene por las concesiones que da el sector privado para que explote sus bienes patrimoniales”

- **Gastos**

Están constituidos por las adquisiciones de “bienes económicos” que realizan las instituciones para lograr el cumplimiento de sus respectivos objetivos o fines.

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

- **Indicadores de Gestión**

“Es la representación cuantificada de una información que permite monitorear el cumplimiento de las políticas, comportamiento y la capacidad de gestión de los procesos”

- **Indicadores de eficiencia:**

Miden la relación entre la producción de bienes y servicios y los insumos empleados para producirlos.

- **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.

- **Insumos:**

Son los recursos humanos, materiales, físicos y de servicios necesarios para la producción de un bien o servicio.

- **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.

- **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

- **Objetivos Estratégicos:**

Logros que la organización persigue en un plazo determinado. Estos deben ser coherentes con la misión y orientaciones de las políticas de la organización.

- **Eficacia:**

“Es la capacidad de lograr el efecto o resultados que desea o se espera”

- **Eficiencia:**

“Es la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado, es decir la relación entre el resultado y los recursos utilizados”

- **Valor Agregado:**

Es el valor adicional que adquieren los bienes y servicios al ser transformados durante el proceso productivo. El valor agregado o producto interno bruto es el valor creado durante el proceso productivo.

- **Mejoramiento Continuo:**

Es la conversión en el mecanismo viable y accesible al que las empresas de los países en vías de desarrollo cierran la brecha tecnológica que mantienen con respecto al mundo desarrollado

- **Proyecto:**

El proyecto representa el enunciado de una intervención concreta de la que se espera tener resultados que contribuyan al logro de los efectos específicos que un programa define. Como tal, expresa el nivel operativo del proceso de planificación, por lo que sus metodologías y técnicas serán de uso habitual para los profesionales.

- **Actividades:**

“Es el conjunto de tareas asignadas, que se realizan para efectuar un proceso específico”

- **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.

- **Modelo de gestión:**

Para la elaboración del modelo de gestión, los gobiernos autónomos descentralizados deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social

CAPITULO II

2. ANÁLISIS SITUACIONAL

2.1. ANÁLISIS EXTERNO

Conocedores de los constantes cambios que se observa en el entorno o ambiente, es de suma importancia prestar atención no sólo a los aspectos internos de una empresa, sino también, a los aspectos o factores externos.

Por tanto, para comprender aquel entorno que están más allá del control del CONGOPE, y que podrían beneficiar o perjudicar significativamente a la institución, se procede a realizar el siguiente análisis.

2.2. MACRO AMBIENTE

El análisis macro ambiente se realizará tomando en cuenta 5 factores importantes numerados a continuación:

1. Factor económico
2. Factor Político
3. Factor Social
4. Factor Tecnológico
5. Factor Judicial

2.3. FACTOR ECONÓMICO

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales, al ser una entidad que forma parte del segundo grupo que constituye el sector público, denominado, Gobiernos Autónomos Descentralizados, recibe transferencias anuales del gobierno central.

La asignación dada por el gobierno central para los GAD`s (Gobiernos Autónomos Descentralizados), es del 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del total del presupuesto inicial del estado; por otro lado , las entidades asociativas nacionales de los gobiernosautónomos descentralizados provinciales y municipalesserán financiadas por el aporte de sus miembros en el cincopor mil de las transferencias que reciban de los ingresospermanentes y no permanentes del presupuesto general delEstado.

Incorpora, además, los siguientes criterios para la distribución de recursos entre los GAD: tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas, 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.

Se determina que las competencias que asuman los GAD serán transferidas con los correspondientes recursos (no habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes).

El CONGOPE, recibió de acuerdo a lo que estipula la ley del COOTAD (Código de Ordenamiento Territorial para los Gobiernos Autónomos Descentralizados) y el Código de Planificación y Finanzas Públicas, con los criterios ya expuestos, para el año 2012 fue, de \$3'256.324.,12 de dólares.

Al depender el CONGOPE de la asignación de dinero que el Gobierno Central le suministra cada año, según los ingresos permanentes y no permanentes que se hayan logrado generar en el país; estos factores económicos influyen de manera directa en la institución, al igual que en todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador, por lo cual es necesario analizar cada uno de estos elementos.

Los ingresos permanentes y no permanentes son: **Recuperado el 4 de Octubre de 2012, de www.finanzas.gob.ec/presupuesto_2010-2014**

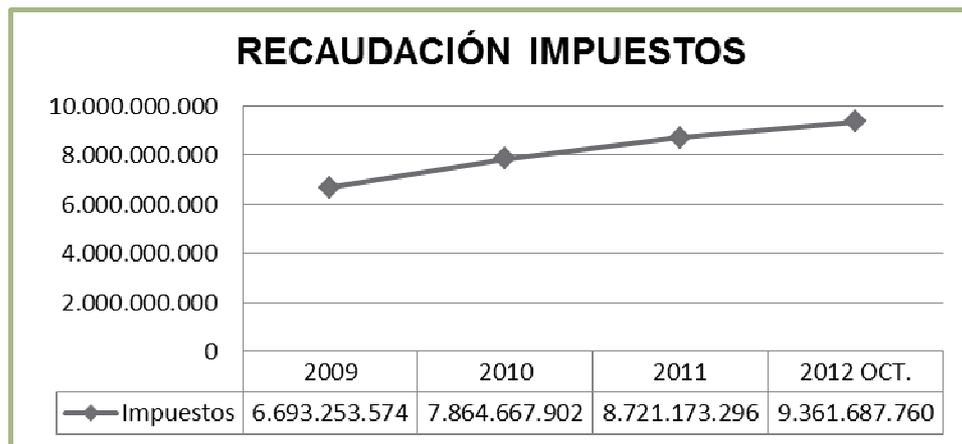
Ingresos Permanentes:

- Impuestos: Tributos que se pagan sin contraprestación de servicio, los cuales se recaudan por concepto de Impuesto a la Renta, Impuesto al Valor Agregado, ICE, Impuesto a Herencias, Legados y Donaciones, Impuesto por Matriculación de Vehículos e Impuestos por Importaciones.

Para el año 2012, en el consolidado del presupuesto general del estado, se cuenta por concepto de impuestos, con un ingreso de \$10,362,488,275.77

A continuación se presenta el gráfico estadístico de recaudación de impuestos que se ha generado a partir del año 2009 al 2012 en el gráfico 2.1, cuadro 2.1.

Gráfico 2.1 Cuadro Estadístico Anual de Recaudación de Impuestos al 2012



Fuente: Servicios de Rentas Internas

Tabla 2.1 Recaudación de Impuestos al año 2012.

		Recaudación Dic 2009	Recaudación Ene - Dic 2010	Recaudación Ene - Dic 2011	Recaudación Ene - Oct 2012
TOTAL NETO		6.693.253.574,09	7.864.667.902,37	8.721.173.295,89	9.361.687.760,32
Devoluciones		-156.534.897,70	-492.535.321,13	-839.820.494,06	-145.615,35
Impuesto Ambiental Contaminación Vehicular					80.628.435,51
DIRECTOS	Impuesto a la Renta Recaudado	2.551.744.962,00	2.428.047.201,49	3.112.112.999,16	2.950.507.683,56
	Impuesto a los Vehículos Motorizados	118.096.578,83	155.628.029,69	174.452.191,23	165.210.727,82
	Salida de Divisas	188.287.256,93	371.314.940,56	491.417.134,61	944.710.752,13
	Activos en el exterior	30.398.990,50	35.385.180,20	33.675.763,28	29.449.113,10
	RISE	3.666.791,14	5.744.894,92	9.524.211,78	10.365.838,19
	Regalías, patentes y utilidades de conservación minera		12.513.116,91	14.896.622,11	23.906.022,03
	Tierras Rurales		2.766.438,38	8.913.344,40	2.819.646,86
	SUBTOTAL	2.892.194.579,38	3.011.399.802,15	3.844.992.266,57	4.207.598.219,20
INDIRECTOS	Impuesto al Valor Agregado	3.431.010.323,88	4.174.880.123,51	4.958.071.163,58	4.490.058.311,15
	IVA de Operaciones Internas	2.106.140.287,26	2.506.451.045,71	3.073.356.416,43	2.828.586,26
	IVA Importaciones	1.324.870.036,62	1.668.429.077,80	1.884.714.747,15	1.661.472,05
	Impuesto a los Consumos Especiales	448.130.290,66	530.241.043,12	617.870.640,56	558.681.192,14
	ICE de Operaciones Internas	350.866.625,65	392.058.663,40	455.443.944,43	413.968.916,03
	ICE de Importaciones	97.263.665,01	138.182.379,72	162.426.696,13	144.712.276,11
	Impuesto Redimible Botellas Plásticas NR				12.256.179,84
	SUBTOTAL	3.879.140.614,54	4.705.121.166,63	5.575.941.804,14	5.060.995.683,13
DIRECTOS	Intereses por Mora Tributaria	35.864.425,71	39.281.608,43	58.610.115,79	37.827,71
	Multas Tributarias Fiscales	34.920.322,29	38.971.466,83	49.533.117,18	51.759,56
	Otros Ingresos	7.668.529,87	1.820.915,54	3.458.233,51	3.506,24
	SUBTOTAL	78.453.277,87	80.073.990,80	111.601.466,48	93.093,52

Fuente: Servicios de Rentas Internas

Elaborado por: Autor

- **Tasas:** Tributos que se generan por la contraprestación, con dinero que pagan los particulares, el estado u otros entes de derecho público en retribución de un servicio público determinado y divisible.

- **Contribuciones Especiales de Mejoras:** Son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.

Su importancia en el montante global de los ingresos públicos es marginal, aunque llama la atención de los estudiosos por el hecho de que se sustituye el principio de la capacidad económica por el del beneficio. Esto es, no paga más el que

más tiene, sino que paga más el que más se beneficia por la obra o servicio en cuestión.

Para el año 2012 en el Ecuador se ha generado una recaudación por concepto de tasas y contribuciones, para el presupuesto general del estado de: \$949.216.039,62 dólares.(PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO , 2012)

Ingresos No Permanentes:

- Venta de Activos No Financieros: Los activos no financieros o activos reales, son bienes tangibles en los que se puede invertir dinero, esperando que mantenga o aumenten su valor.

Es posible ganar dinero invirtiendo en campos, departamentos, equipamiento, oro, etc.

Si sabemos que está por aumentar el precio de los alimentos, y compramos en cantidad para tener en reserva, estamos ganando una porción de la desvalorización del dinero frente a la inflación.

Según los datos estadísticos del MEF (Ministerio de Finanzas del Ecuador), en el consolidado del presupuesto general del estado para el año 2012, se detalla por concepto de venta de activos no financiero un monto de \$2.913.032,42.

Transferencias y Donaciones de Capital e Inversión:

Las Transferencias y Donaciones de Capital son erogaciones sin contraprestación del gobierno, otorgadas a los organismos que conforman el sector privado, el sector público y el sector externo, que no generan ni finiquitan créditos financieros, con el objeto de que los preceptores puedan adquirir activos de capital, de compensar a éstos por daños o destrucción de los activos de capital, o aumentar su capital financiero. Si el donante o el preceptor consideran que la transferencia tiene carácter de capital, debe tratarse como una transferencia de capital. Sin embargo, las transferencias de carácter general a otros gobiernos, destinadas a propósitos diversos o indeterminados, deben aparecer en transferencias corrientes, incluso si se emplean parcialmente para cubrir la adquisición de activos de capital fijo. Esta categoría abarca los gastos de transferencias para construir puentes, carreteras, hospitales, escuelas y otros edificios. Las transferencias para gastos de construcciones militares o de equipo militar se clasifican como transferencias corrientes, y no como transferencias de capital.

Para el año 2012 en el Ecuador se ha generado una recaudación en los ingresos no permanentes por concepto de transferencias y donaciones, para el presupuesto general del estado de: \$ 3.915.128.496,31 dólares.

Tabla 2.2 Ingresos, Gastos Permanentes y No Permanentes

DETALLE	AÑO	
	2011	2012
	Millones de dólares	Millones de dólares
Ingresos Permanentes	11.235.005.297,42	16.486.665.705,26
Ingresos no Permanentes	3.245.347.018,09	9.622.604.570,65
Gastos Permanentes	10.865.317.393,85	12.212.469.048,06
Gastos no Permanentes	7.349.654.574,71	13.896.801.227,85

Fuente: MEF/BCE

Elaborado por: Autor

A continuación se muestra el gráfico 2.3 relacionado con la gestión presupuestaria en el Ecuador, observándose un superávit para el año 2012.

Tabla 2.3 Gráfico de Resultados de Gestión Presupuestaria del Estado

PROFORMA PRESUPUESTARIA 2012	
Ingreso Permanente/Gasto Permanente	
(en millones de US\$)	
INGRESO PERMANENTE	16.486.665.705,26
GASTO PERMANENTE	13.896.801.227,85
SUPERAVIT	2.589.864.477.41

Fuente: MEF/BCE

Elaborado por: Autor

1

Según los datos presentados y las estadísticas recopiladas, de todos los hechos económicos a nivel país y en especial de los ingresos y gastos permanentes y no permanentes influyen de manera directa para el desarrollo de las actividades del CONGOPE ya que de esto dependerá la cantidad de recursos monetarios que se le asigne anualmente.

Ante las cifras que se pueden observar en el gráfico N°2.1 y el cuadro N°2.1; es evidente que la recaudación tributaria que se ha generado en el país a partir del año 2009 al año 2012 ha ido incrementando de manera paulatina y significativa, es una (OPORTUNIDAD), ya que favorece al CONGOPE por la asignación anual de dinero, emitida por parte del gobierno central, razón por la cual, asume más competencias y se desenvuelve activamente a nivel nacional logrando un posicionamiento progresivo cumpliendo con sus objetivos.

Además se considera como una (VENTAJA) el hecho de que el Ecuador registra crecimiento económico del 5,2% interanual en el segundo trimestre de 2012(SALGADO César, 2012), lo cual ayuda a que el CONGOPE pueda desarrollar de manera normal las actividades que le competen, aportando con el fortalecimiento de los GAD's, en pro de un Ecuador democrático, equitativo, solidario y descentralizado.

2.4. FACTOR POLÍTICO

“La Nueva Constitución de la República del Ecuador en el Art. 238 del texto constitucional, es muy generoso con la autonomía, ya que establece que todos los (GAD) gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera”. (Constitución Ecuador, 2008).

“Política quiere decir que tendrán sus propios órganos de gobierno y un campo de legislación de su exclusiva competencia.

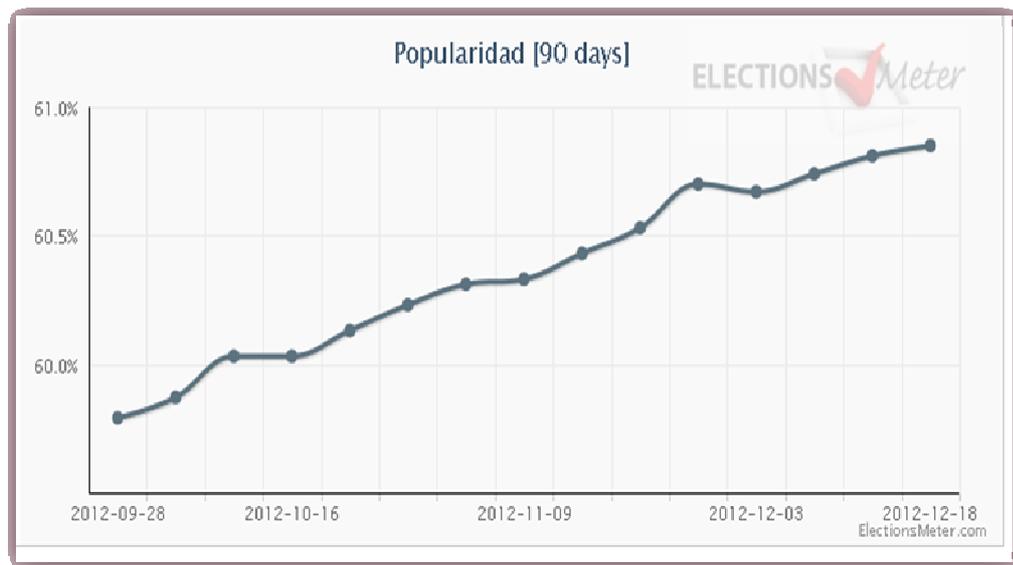
Administrativa, significa que los órganos descentralizados podrán establecer su propia política, tomando en cuenta variables territoriales. Y, financiera, que podrán generar y contar con sus propios recursos. Es de decir que tienen capacidad normativa, ejecutiva y recursos suficientes”. (COOTAD, 2010).

La autonomía política, también se mide por la posibilidad real de los gobiernos sub nacionales de influir en las instituciones y políticas públicas del gobierno central, ya que de esta manera no sólo que se garantiza un reparto más eficiente del poder, sino que los gobierno autónomos pueden defender mejor las competencias a ellos asignadas o pueden ampliar su radio de influencia política.

En el país, al momento, el predominio del grupo de Alianza País es mayoritario, debido a la fuerte influencia mediática de su líder, el Presidente de la

República, en este sentido, en el siguiente gráfico se presenta la evolución de la popularidad del actual Presidente Constitucional de la República.

Gráfico 2.2 Popularidad del presidente Rafael Correa en el Ecuador



Fuente: <http://es.electionsmeter.com/encuestas/rafael-correa>

Al ser el CONGOPE una entidad que representa políticamente a los GAD's a nivel nacional, su relación con el gobierno es de mucha importancia, lo que hace necesario analizar escenarios de continuidad del actual régimen.

Conclusión:

Según lo que podemos observar en el gráfico N°2.2; la popularidad del primer mandatario sigue en acenso, además se considera una (OPORTUNIDAD) para el CONGOPE, que el presidente de la institución, el Ing. Montgomery Sánchez y a la vez prefecto de la provincia de El Oro, mantenga un relación muy cercana con

el presidente de la república ya que así los programas y proyectos vigentes no tomarán otro curso; permitiendo el oportuno cumplimiento de las actividades de manera normal y activa, ya que permanecerá las perspectivas de actuar en pro del Buen Vivir y mejorar la calidad de vida de la sociedad.

Por las razones mencionadas anteriormente, se puede notar que existe para el CONGOPE, oportunidades importantes para seguir con su gestión en el Ecuador; como las de tomar sus propias decisiones políticas y económicas por su autonomía, además por las relaciones e influencia política de los directivos con el gobierno central, la institución tiene la (OPORTUNIDAD) de obtener ciertos privilegios para su administración, así como ayuda en programas y proyectos; y además generar un posicionamiento como institución a nivel nacional.

2.5. FACTOR SOCIAL

En el Ecuador, actualmente se presentan varios problemas sociales, para los cuales, el gobierno central por medio de las entidades públicas y en especial los Gobiernos Autónomos Descentralizados por su gestión directa con la comunidad, deben atender de manera efectiva y eficiente en beneficio de la nación.

Los resultados sobre la pobreza, la inequidad social, el desempleo, los vicios especialmente en la juventud, la desnutrición y la presión sobre los recursos naturales son problemáticas que están preocupando en el desarrollo social del país.

Principalmente los campos de acción social de los GAD's, está basado en cuatro aspectos críticos como la inequidad social, la pobreza, el desempleo y el cuidado del medio ambiente.

Existe una clara evidencia sobre el incremento de la inequidad social al interior de países industrializados como en países en vías de desarrollo. América Latina se ha caracterizado por ser una de las regiones con mayor desigualdad social en el mundo; la urbanización y el desarrollo sustitutivo no fueron acompañados por mejoras significativas en la distribución del ingreso.

- **Pobreza**

El tema de la pobreza es importante, por cuanto el objetivo principal del proceso de desarrollo es proporcionar a la persona humana las posibilidades para la plena manifestación de su potencial.

La satisfacción de las necesidades básicas, la eliminación de la pobreza son requisitos indispensables para cumplir con este objetivo.

La pobreza en América Latina ha sido un problema masivo y en especial en países en vías de desarrollo como el Ecuador.

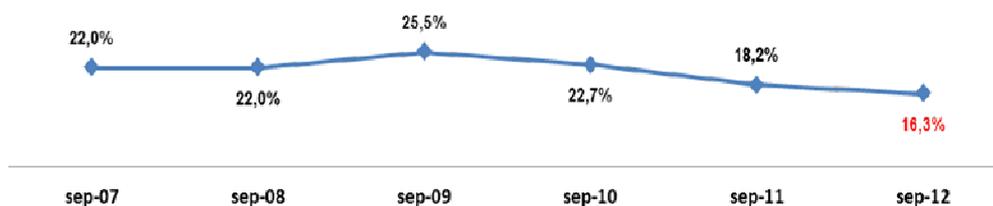
Un nuevo índice de medición de la pobreza elaborado por la Universidad de Oxford y Naciones Unidas, conocido como Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), revela que en el mundo "hay más pobres" de lo que se piensa.

En el Ecuador, se considera pobres aquellas personas cuyos ingresos per cápita es menor a la línea de pobreza, para septiembre del 2012 ésta línea fue de USD 2,51 diarios.

La pobreza en zonas urbanas en septiembre del 2012 es 16,3%, 1,9 puntos porcentuales menos que lo registrado en septiembre del 2011 cuando alcanzó el 18,2%. **Recuperado el 2 de Enero de 2012**, de <http://www.inec.gob.ec/>

Analizar los factores sociales, es de importancia para el CONGOPE, ya que se podrá tener una idea global de los requerimientos de la sociedad y así proponer modelos y acciones que permitan lograr el desarrollo territorial cumpliendo las políticas, programas y proyectos establecidos por concertación y participación de todos los actores potenciando la identidad provincial, preservando el ambiente, fomentando la equidad y fortaleciendo los valores éticos y morales.

Gráfico 2.3 Crecimiento de la pobreza en el Ecuador



Fuente: INEC

Elaborado por: Autor

- **Desempleo**

En todo el mundo, pero aún más en América Latina el desempleo ha sido un tema de la vida diaria. Aunque las depresiones más profundas parecen haber dejado de ser una amenaza para las economías, el desempleo sigue acosando a las economías de mercado modernas.

Una de las principales preocupaciones de los gobiernos es combatir el desempleo o por lo menos mantenerlo a niveles bajos, ya que con ello se asegura que el bienestar económico vaya paralelamente con el bienestar.

En Ecuador el desempleo bajó al 4,6% en septiembre de 2012, esto es 0,9 puntos menos que lo registrado en el mismo trimestre del año anterior, cuando llegó a 5,5%, según la última encuesta de Empleo y Desempleo (ENEMDU) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

“El dinamismo económico que está logrando el país se refleja en el crecimiento económico de 5,2% interanual, destacándose un alto crecimiento en el sector de la Acuicultura, y en el sector pesquero, según los datos del Banco Central del Ecuador” **Recuperado el 2 de Enero de 2012**, de http://www.inec.gob.ec/estadisticas/index.php?option=com_remository&Itemid=&function=startdown&id=1619&lang=es&TB_iframe=true&height=250&width=800

El subempleo llegó a 41,9% frente a los 45,5% del año anterior. Mientras la ocupación plena alcanzó el 51,5%.

Tabla 2.4 Crecimiento de la pobreza en el Ecuador

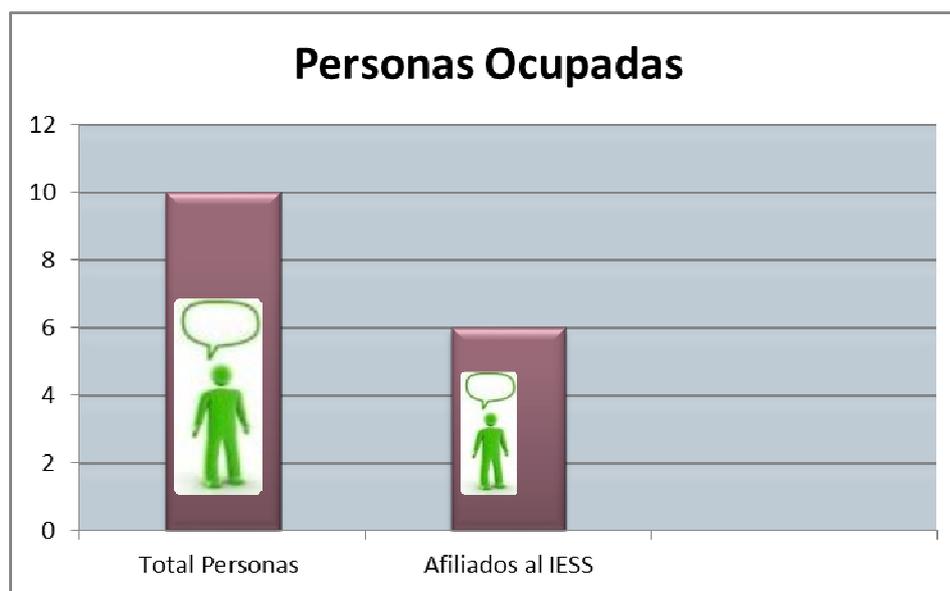
	Tercer trimestre del 2012	Tercer trimestre del 2011
Desempleo	4,6%	5,5%
Subempleo	41,9%	45,5%
Ocupación plena	51,5%	0

Gráfico 2.4 Crecimiento de la pobreza en el Ecuador



Hoy en día, gracias a las políticas implantadas por el actual gobierno, se conoce gracias a fuentes del IESS, que aproximadamente 8 de cada 10 empleos son generados por el sector privado. Mientras 6 de cada 10 personas ocupadas están afiliadas al IESS.

Gráfico 2.5 Afiliación al IESS



Por otro lado, se mantiene la tendencia a la reducción de la pobreza, esto como resultado de la aplicación de una política que dinamiza la economía, genera mayor empleo pleno y crea oportunidades. (INEC, El desempleo en Ecuador bajó a 4,6% en septiembre de 2012, 2012)

El Ecuador se caracteriza por una alta concentración en el acceso a la tierra, el capital y los activos productivos, la presencia de sectores medios débiles y una gran cantidad de estrato popular que está en condiciones de subsistencia. Es por esto, que es importante un cambio en las políticas económicas y sociales donde se supere a los obstáculos históricos que han limitado el desarrollo humano y la consolidación de la democracia en el país.

A continuación se presenta un cuadro y su respectivo gráfico que representa la tasa de desempleo en el país hasta el mes de septiembre del año 2012 según la fuente del banco Central del Ecuador.

Gráfico 2.6Tasa de desempleo en el Ecuador



Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Autor

- **Cuidado del Medio Ambiente**

Dentro del Plan del Buen Vivir, se encuentra el cuidado del medio ambiente, por lo que es necesario para el ser humano, la flora y fauna, un lugar adecuado y óptimo para su diario vivir, su crecimiento y desarrollo.

El gobierno de Ecuador explicó en la actualidad su plan de desarrollo y aumento de impuestos para financiar el servicio de salud y proyectos del medio ambiente, así como para evitar el consumo de productos que dañen el medio ambiente.

“Ecuador espera recaudar 350 millones de dólares, de los cuales 118 provendrían de un impuesto a los vehículos y 102 por adquisición de automóviles híbridos.

Además, el Estado ingresaría 18 millones de dólares por una tasa sobre las botellas plásticas no retornables, unos 3 millones de las bolsas de plástico, unos 83 millones de los cigarrillos y unos 22 millones de las bebidas alcohólicas.

La propuesta llega en un momento en el que Ecuador se beneficia por el alto precio del petróleo, su principal exportación, el cual se encuentra en un nivel muy superior al que pronosticó en sus presupuestos para este año”**Recuperado el 14 de Noviembre de 2012, de en <http://www.larepublica.pe/13-06-2011/ecuador-salud-y-medio-ambiente-como-prioridad-del-gobierno>.**

Conclusión:

De acuerdo a estos puntos importantes en el factor social del país, el CONGOPE, debe asesorar y capacitar a los funcionarios de los distintos Gobiernos Provinciales del Ecuador, para que actúen de manera ágil y efectiva en todas la comunidades que los conforman, tratando de erradicar el alto índice de la pobreza, el desempleo y trabajar por el cuidado del medio ambiente, para brindar un mejor hábitat a la población, con un mejor nivel de vida y todo esto de acuerdo a lo que el Plan Nacional del Buen Vivir establece; por estas razones; como (OPORTUNIDAD)

que se presenta, es la de ayudar a combatir el desempleo y la pobreza por medio de planes y proyectos a difundirse a nivel nacional y así posicionar el nombre de la institución en el país, así como también la de realizar convenios nacionales e internacionales para la ayuda del cuidado del medio ambiente y tomar acciones efectivas que generen un desarrollo paulatino de la sociedad.

Como (AMENAZA) existe la falta de apertura, apoyo y gestión que se recibe por parte de cada Gobierno Provincial a los que se quiera llegar con los proyectos de desarrollo que elabore el CONGOPE, lo cual no permitiría llevar a cabo lo planificado y no se podría tomar acciones ante dichos problemas nacionales.

2.6. FACTOR TECNOLÓGICO

“Según el Art. 32 de la ley del COOTAD, se refiere a las competencias exclusivas de los GAD, en la que se determina las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional”(COOTAD, 2010)

Ante esto, es necesario que día a día cada institución que pertenece a los GAD (Gobiernos Autónomos Descentralizados), se actualice para poder proporcionar información oportuna, optimizar las actividades y agilizar los proyectos y programas, en beneficio de los clientes internos y externos.

“Hoy en día, la tecnología es parte del sistema de vida de todas las sociedades. La ciencia y la tecnología se están sumando a la voluntad social y política de las sociedades de controlar sus propios destinos, sus medios y el poder de hacerlo. La ciencia y la tecnología están proporcionando a la sociedad una amplia variedad de opciones en cuanto a lo que podría ser el destino de la humanidad.

La tecnología se propone mejorar u optimizar nuestro control del mundo real, para que responda de manera rápida y predecible a la voluntad o el capricho de la sociedad.

Se dice que vivimos en una era tecnológica. Se imputa a la tecnología el crecimiento económico sin precedentes de los países industrializados y el aumento consiguiente de la riqueza material. La tecnología no es un hecho aislado en la civilización actual, sino que está presente en la sociedad”**Recuperado el 14 de junio de 2012, e**http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_la_tecnolog%C3%ADa

Este factor para el caso específico de los GAD, ha permitido mantener una comunicación directa entre instituciones, para que de esta manera puedan acceder mediante el internet a información útil y oportuna para el desarrollo de proyectos y programas; así como la de interactuar y realizar actividades de curso normal de cada institución como la de compras públicas, declaraciones de internet, transferencias bancarias, subir información al ministerio de finanzas, entre otras.

Conclusión:

De acuerdo al avance acelerado de la tecnología, en el Ecuador el CONGOPE, como institución asesora, tiene la (OPORTUNIDAD) de mantenerse actualizada con programas informáticos y de comunicación que ayuden a agilizar las actividades diarias de la institución y de todos los Gobiernos Provinciales; a la vez asesorar en la implementación de dichos programas.

La (AMENAZA) que existe en este caso, es la de no contar con programas lo suficientemente actualizados, de fácil uso y acceso; además que no se cuente con capacitación suficiente y asesoría oportuna para los Gobiernos Provinciales que así lo demanden.

2.7. FACTOR JUDICIAL

En el Ecuador existen varias leyes, normas, códigos y resoluciones que rigen al sector privado y público.

En el caso específico del CONGOPE y los Gobiernos Provinciales del Ecuador, las leyes que rigen son:

- 1.- Constitución De La República Del Ecuador 2008
- 2.- Ley Orgánica De Empresas Públicas
- 3.- Ley Del Deporte, Educación Física Y Recreación
- 4.- Ley Orgánica Del Sistema Nacional De Contratación Pública
- 5.- Ley Orgánica Del Servicio Público

6.- Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía Y Descentralización

7.- Ley Orgánica Electoral, Código De La Democracia

8.-Ley Orgánica De Participación Ciudadana

9.- Código Orgánico De Planificación Y Finanzas Públicas

10.- Código Orgánico De La Producción, Comercio E Inversiones

Además es importante mencionar a los convenios internacionales y nacionales que tiene el CONGOPE con otras instituciones.

- Convenios Nacionales e Internacionales **Recuperado el 20 de junio del 2012, de <http://www.CONGOPE.gob.ec/index.php?q=node/89>**

A continuación se presenta el cuadro N°2.5, el cual hace referencia a los convenios que mantiene el CONGOPE con las diferentes instituciones a nivel nacional e internacional.

Cuadro 2.1 Convenios CONGOPE.

CONVENIOS CELEBRADOS		
PERIODO 2010 - 2012		
CONVENIOS	CONGOPE - ESPOCH	Establecer una alianza estratégica, en la perspectiva de generar apoyo mutuo en iniciativas para el fortalecimiento de capacidades institucionales de los Gobiernos Provinciales, especialmente en el ámbito de Fomento Productivo
	CONGOPE- MIES	Realizar actividades conjuntas de intercambio de información, apoyo técnico, experiencias y proyectos relacionados con inclusión y economía popular y solidaria.
	CONGOPE- FIDAL- FUNDACIÓN HANNS SEIDEL	Apoyar al Proyecto de Formación en Cultura Política
	CONCOPE- UCSG	Implementar acciones, programas y proyectos para el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Provinciales, con, énfasis en la formación y capacitación de los recursos humanos así como en la asistencia técnica para el desarrollo de proyectos.
	CONCOPE -PLAN BINACIONAL	Identificación, desarrollo e implementación de modelos de gestión territorial de competencias del Gobierno Autónomo Provincial de El Oro
	CONCOPE-SENPLADES-AME- CONAJUPARE	Oficializar los lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, como el instrumento orientador de los gobiernos autónomos descentralizados, y demás actores privados y sociales, en la elaboración e implementación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial
	CONCOPE-MAGAP	Viabilizar la transferencia de la competencia de riego de ejercicio exclusivo de este nivel de gobierno
	CONCOPE-mrg4SD	Colaboración entre las instituciones encaminadas al logro de un desarrollo sostenible
	CONCOPE –RUA	Realización de acciones encaminadas al logro de un desarrollo sostenible
	CONCOPE-INCOP	Capacitar al personal de los Gobiernos Provinciales relacionados con la contratación pública.
CONCOPE- AGECI	Establecer una alianza estratégica para promover procesos de gestión descentralizada de la cooperación internacional	

Elaborado por: Autor

Además el CONGOPE cuenta con convenios de capacitación internacionales con organizaciones aliadas, las mismas que refuerzan los conocimientos, asesoran y asisten a los Gobiernos Provinciales y a la misma institución, con el fin de contribuir en el desarrollo regional y por ende al desarrollo nacional.

El tener base jurídica que sustenta su autonomía política y económica el CONGOPE cuenta con una (OPORTUNIDAD) debido a la facilidad para ejecutar sus acciones sin depender de autorizaciones burocráticas o de influencia de los gobiernos de turno.

Además existe la (OPORTUNIDAD) de asesorar, capacitar y asistir a todos los GAD's y a la misma institución, en todas las áreas que los conforman, por medio de los convenios nacionales e internacionales que mantiene el CONGOPE con otras instituciones del país.

Una (AMENAZA) latente es la de creer que por poseer la nominación de Autónomos, el CONGOPE adopte la actitud de hacer lo que quiere, ocasionando ineficacia e ineficiencia en el actuar del personal y que la imagen que se proyecta a nivel nacional a través de los asociados, no genere los resultados esperados por la sociedad, además existe la (AMENAZA) de que exista la cancelación o ruptura de convenios nacionales o internacionales por causa de incumplimiento de cualquiera de las dos partes o por problemas políticos, lo cual generaría resultados negativos en el plan de capacitación anual que tiene el CONGOPE y en la asistencia y asesoría a los Gobiernos Provinciales que lo requieran.

2.8. MICRO AMBIENTE

El análisis del ambiente microeconómico, está constituido por aquellos actores que están muy relacionados con las actividades y resultados de las operaciones del CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR, por lo que es importante el análisis de los siguientes factores:

- Clientes
- Proveedores

Los actores serán analizados mediante la aplicación de encuestas, determinando si constituyen oportunidades o amenazas para la Institución.

2.9. CLIENTES

El Consorcio De Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, cuenta con clientes internos y externos, los cuales manifiestan su satisfacción del servicio brindado por los funcionarios del CONGOPE, en cada una de las áreas asistidas a los GAD'S. Los clientes internos son todos los funcionarios de la institución, identificándolos desde el nivel operativo hasta el nivel de dirección; mientras que los clientes externos están conformados por los funcionarios de los diferentes Gobiernos Provinciales del Ecuador.

Los clientes externos del CONGOPE acuden a las instalaciones, para solicitar ayuda en la identificación, modificación y/o elaboración de nuevos modelos que permitan una adecuada gestión de los recursos públicos que se les ha sido asignado a los GAD's, por parte del Gobierno Central.

2.10. PROVEEDORES

En el marco de llevar a cabo actividades diarias que permitan aportar al cambio estructural de la institucionalidad, al fortalecimiento del sistema democrático, y sobre todo a la consolidación de un gobierno transparente, el CONGOPE contrata a proveedores de bienes y servicios, a través del portal de compras públicas, los cuales deben cumplir ciertos requisitos demandados en el marco legal vigente; sustentando así, el uso de recursos públicos de manera eficaz y eficiente.

2.11. ANÁLISIS FODA

De acuerdo al análisis macro ambiente y microambiente que se realizó, se concluyó en la matriz FODA que se presenta a continuación en el cuadro N°2.7

Cuadro 2.2 Análisis FODA



En base al estudio realizado de aquellos factores que están muy relacionados con las actividades y resultados de las operaciones del CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR, se concluye que:

Existe una escasa comunicación y coordinación interna para llevar a cabo actividades que beneficien al personal y a los clientes externos, además, se evidencia una desmotivación por parte del personal.

El personal que labora en la institución ha desarrollado capacidades para efectuar las labores diarias de asesoramiento y capacitación a los GAD's de manera eficiente.

En cuanto a la parte política, el CONOPE tiene cierta fortaleza en el territorio ecuatoriano, ya que existen leyes que ratifican la autonomía política y administrativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En cuanto al ámbito financiero, existe una asignación monetaria limitada, por lo que se debe administrar y gestionar los recursos de manera eficiente. La implantación de modelos, diseños que obtengan como resultado el Buen vivir de la sociedad, es un poco evidente, ya que se observa la falta de apertura e iniciativa del CONGOPE con propuestas de programas y proyectos.

Por otro lado es evidente el abismo que existe entre la planificación y la presupuestación, ya que se conoce de la falta de calendarización del POA, obteniendo como resultado un exceso de reformas al presupuesto, además, las diferentes áreas departamentales muchas de las veces se concentran en el gasto del dinero asignado, mas no en la ejecución de programas o proyectos que beneficien a los GAD's, esto debido al desconocimiento presupuestario.

CAPITULO III

3. DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO

El direccionamiento estratégico se fundamenta en la obtención de un aspecto común de la empresa; que permite unificar criterios y prosperar, a su vez que permite aprovechar las oportunidades futuras apoyándose en el razonamiento y la experiencia. (SALAZAR Francis, 2008)

Por tanto se constituye como elemento central, mismo que debe estar bien definido es el direccionamiento estratégico, la entidad debe considerarlo para su permanencia y gestión eficaz, razón para la cual el Consorcio de Gobierno Autónomo Descentralizado debe tener muy claro a dónde quiere ir.

3.1 MISIÓN

La formulación de la misión soporta y guía las decisiones internas de las organizaciones y es, por tanto el punto de partida para llevar a cabo las diferentes funciones de las instituciones.

Definir la misión con claridad y darla a conocer a los servidores es uno de los primeros pasos que debe efectuar la alta dirección.

En este contexto, la misión concreta la manera en que el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados pretende consolidar la razón de su existencia.

La misión que se ha fijado el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados, se expresa en los siguientes términos:

“Representar a los Gobiernos Autónomos Provinciales, afianzando su autonomía, impulsar la descentralización, promover la articulación con actores territoriales nacionales e internacionales, fortalecer sus capacidades mediante la generación y promoción de iniciativas, asesoría y servicios técnicos de calidad.”

3.2. VISIÓN

La visión es una la imagen futura de la organización, misma que se convierte en una fuente de inspiración para la institución, representa la esencia que guía la dirección a todos los que se comprometen en el actuar de la institución, de la visión se extraen fuerzas en los momentos difíciles.

La visión que se ha fijado el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados, se expresa en los siguientes términos:

“Al 2022, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, se posiciona como referente nacional e internacional de procesos de fortalecimiento

de los Gobiernos Autónomos Provinciales, en pro de un Ecuador democrático, equitativo, solidarios, participativo y descentralizado.”

3.3. OBJETIVOS Y RESPONSABILIDADES

Los objetivos conforman los factores integradores de las tareas de la alta dirección del CONGOPE, y por tanto, deberán armonizarse y reflejarse en las estrategias, programas y proyectos estratégicos.

Los objetivos y responsabilidades del CONGOPE según el documento “Estatuto del Consorcio de Gobierno Autónomos Provinciales del Ecuador” expedido en el Registro Oficial 498 son los siguientes:

- 1) “Promover el fortalecimiento institucional, asesorar, capacitar y prestar asistencia técnica a los gobiernos autónomos provinciales y sus entidades, generando las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones y competencias”;
- 2) “Representar a los gobiernos autónomos provinciales ante organizaciones nacionales e internacionales y coordinar acciones con las asociaciones de los demás niveles de Gobierno”;
- 3) “Impulsar, promover y fomentar relaciones de cooperación y de hermanamiento de los gobiernos autónomos provinciales con organismos nacionales e internacionales”;

- 4) “Velar porque se preserve la autonomía de los gobiernos autónomos provinciales y de sus entidades”;
- 5) “Coordinar con el Consejo Nacional de Competencias los procesos de descentralización y fortalecimiento institucional de los gobiernos autónomos provinciales”;
- 6) “Cooperar con el Gobierno central en el estudio y preparación de planes y programas en beneficio de los intereses de sus asociados y de sus territorios”;
- 7) Representar los intereses comunes institucionales de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales”;
- 8) Propender y posibilitar el diálogo, el intercambio y la acción concertada;
- 9) Promover ante las Funciones Legislativa y Ejecutiva del Estado, las iniciativas y reformas legales que se consideren necesarias para el cumplimiento de las funciones y competencias asignadas a los gobiernos provinciales y el bienestar de su comunidad;
- 10) Promover y participar en los procesos de modernización del Estado y gestión pública para lograr el bienestar de la comunidad;

Los objetivos anteriores, si bien no está señalado en el documento de referencia, en la práctica constituyen objetivos específicos que tienen una relación directa con las atribuciones que su base legal le asigna.

En tal sentido, de los objetivos anteriores se pueden desprender 2 grandes objetivos estratégicos que están relacionados con las líneas estratégicas de la Institución.

Un primer gran objetivo se refiera a alcanzar el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, y que tienen relación a los objetivos específicos 1,2 y 3. Cuyo alcance está dado en primer lugar con: Brindar asistencia técnica y asesoramiento, aquí cada una de las áreas del CONGOPE, brindan a sus similares de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales una oportuna y consistente asistencia técnica y asesoramiento partiendo de las demandas y necesidades de cada uno de los asociados. En segundo lugar, la capacitación se encamina en tratar temas en los que se trasfiere y actualiza conocimiento junto a experiencias territoriales exitosas, para ello se efectúan eventos nacionales e internacionales de capacitación organizados por el CONGOPE.

Un segundo gran objetivo se refiera a defender la Gobernabilidad y Descentralización, y que tienen relación a los objetivos específicos del 4 al 10. Cuyo alcance está dado en asegurar que la transferencia de competencias se convierta en un proceso de fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para lo cual el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados CONGOPE, participa activamente en procesos de diálogo con instancias de nivel central, instituciones nacionales e internacionales, y ayuda en la construcción de mecanismos que aporten a la construcción de planes y/o proyectos que fortalezcan a los GAD's.

3.4. ESTRATEGIAS

“En términos generales, “las estrategias son medios para conseguir los objetivos.”(Fred, 1997Conceptos de Administración Estratégica. Prentice Hall Hispanoamericana).

En este sentido una de las líneas estratégicas que enmarca en la evolución histórica del papel del estado en la sociedad, pasando de un estado centralista a un estado descentralizado, es aquella que se orienta a “Impulsar la descentralización política, fiscal y de competencias”, siendo este último aspecto uno de los temas más controversiales de los últimos años, sobre el cual el debate se ha centrado en la capacidad de los GAD’s para asumir determinadas competencias.

El CONGOPE, ejecuta esta línea de acción en el momento en que los Gobiernos Locales solicitan se les acrediten capacidad operativa para asumir nuevas competencias, para ello, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador, compila un informe en el que se definen metodologías, líneas de acción, recursos, entre otros, para llevar a cabo la gestión de competencias.

El organismo competente para dotar de nuevas competencias a los GAD’s será el Consejo de Competencias, éste organismo está conformado por un representante por cada nivel de gobierno, en el caso del CONGOPE, su representante es el Perfecto de PICHINCHA.

Cabe mencionar que esta estrategia es coyuntural ya que el proceso de descentralización en el 2015 desaparecerá en base a la Disposición transitoria primera del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y descentralización, en este sentido, el CONGOPE, deberá analizar la reestructuración o no de esta línea estratégica.

“Afianzar la autonomía de los GAP y lograr incidencia en espacios nacionales”, es otra de las líneas estrategias en las que se enmarca el actuar del CONGOPE, ésta tiene un contexto histórico mismo que nace en la constitución del año 1998, en la que todas las entidades autónomas tenían la denominación de “Gobiernos Seccionales”, sin embargo es en la constitución del 2008, en la que éste tipo de entidades toman el nombre de “Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD’s”.

Para cumplir con esta estrategia, la misión del CONGOPE es lograr que los GAD’s sean lo más autónomos posible; es decir, que los Gobiernos Autónomos Descentralizados gocen de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa puedan dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras, además actúa como vigilante de que las leyes respeten la autonomía política, financiera y administrativa.

“Fortalecer a los GAP en su gestión territorial y en la articulación de actores” y “Fortalecer a los GAP en el ejercicio de sus competencias y funciones”, son la tercera y cuarta estrategia, una de las diferencias encontrada entre estas es respecto a los clientes, en el primer caso CONGOPE acompaña en temas de definición de políticas públicas, fortalecer capacidades de gobiernos, esto se hace específicamente con los prefectos y equipos técnicos de los mismos, en el segundo se enfoca en el **FORTALECIMIENTO**, para lograr esta estrategia, el CONGOPE propone mejores prácticas para fortalecer y/o mejorar la competencia de los funcionarios de los consejos o mejorar la gestión de los GAD`s, esta estrategia revela el ejercicio diario con los asociados.

La última línea estratégica planteada en el Orgánico Funcional de la institución es el “Fortalecimiento institucional del CONGOPE como medio para el cumplimiento de la misión”, ésta se ve reflejada en la ejecución de actividades diarias que llevan a cabo los departamentos que integran el Proceso Habilitante de Apoyo, los cuales generan productos y servicios para los Procesos Gobernantes y Agregadores de Valor.

En este sentido, surgen conceptos como eficacia, eficiencia y estas a su vez tendrían relación con la Gestión por Resultados.

3.5. PRINCIPIOS Y VALORES CORPORATIVOS

“Los valores constituyen los principios ideales que sirven de guía a los miembros de la organización para basar sus juicios y guiar su conducta y, por ende, la orientación básica de la organización”. (Serna, 2010).

Recuperado el 21 de enero de 2013, de <http://www.juguemos.com.co/es/nosotros/juguemos/valores-y-principios-corporativos.html> “Los Principios se refieren a las normas o ideas fundamentales que rigen el pensamiento o la conducta del individuo y/o del grupo de personas de un conjunto en común, los principios nos dan el ejemplo de cómo comportarnos y no son susceptibles de trasgresión o negociación.”

Tomando como referencia información que se recabó en el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, se conoce que ésta institución no tiene definido principios y valores que soporten la visión, misión y los objetivos institucionales; en este contexto y considerando que los principios y valores corporativos constituyen aquellos patrones que ayudan a encaminar a la organización al éxito, y con el fin de que éstos se conviertan en parte integral de la cultura y creencias de la organización, se procede a estructurar una matriz axiológica.

De acuerdo con Puello (2012) la matriz axiológica es “representación de los principios y valores de los grupos de referencia de la organización que tiene como

fin servir de guía para formular la escala de valores de la misma, y constituirse en un apoyo para diagnosticar a futuro.”

3.6. MATRIZ AXIOLÓGICA

La matriz axiológica tendrá como finalidad servir de guía para formular la escala de valores de la organización y constituirse en un apoyo para diagnosticar a futuro.

Cabe mencionar que el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados no cuenta con principios ni valores definidos pero se están manejando bajo un criterio de ética y responsabilidad en cada uno de las actividades que realizan.

Elementos:

- Valores y principios corporativos
- Grupos de interés

Considerando que la Gestión por resultados, deberá ser un proceso sostenible de creación de valor permanente, el CONGOPE, busca combinar o articular la asignación de los recursos y capacidades con el fin de generar resultados que sean valorados por la sociedad como útiles y que contribuyan al desarrollo integral del territorio, para ello se deberá actuar en base a los valores y principios que a continuación se proceden a detallar, cabe mencionar que la matriz fue elaborada por el autor.

Cuadro 3.1 Matriz axiológica (principios y valores corporativos)

GRUPO DE REFERENCIA PRINCIPIOS Y VALORES	CLIENTES	PROVEEDORES	FUNCIONARIOS	ENTIDADES DE CONTROL	FAMILIA Y SOCIEDAD	MEDIO AMBIENTE
Publicidad	X	X	X	X	X	
Transparencia	X	X	X	X	X	
Honradez	X	X	X			
Respeto	X	X		X	X	X
Honestidad	X	X	X	X		
Responsabilidad			X		X	X
Compromiso	X		X	X	X	X

Elaborado: Autor

El Consorcio de Gobiernos Autónomos provinciales del Ecuador, al ser una entidad pública, está obligada a cumplir con lo establecido por la Ley de Transparencia la cual obliga a que toda la información que emane las entidades del sector público, estén sometidas al principio de publicidad.

El principio de la Transparencia en la gestión administrativa, tomando como referencia el artículo 118 de la Constitución Política de la República del Ecuador, se verá reflejado en la difusión a través de un portal o medios de comunicación, por ello, el CONGOPE, revelará el accionar en cada uno de los programas y/o proyectos, y de la mano se evidenciará el principio de transparencia ya que existirá una rendición participativa de las cuentas hacia la sociedad en su totalidad.

Valor como la honradez, respeto vienen de la mano con el principio de transparencia, ya que serán las directrices para que el actuar de los funcionarios reflejen resultados positivos en cuanto al cumplimiento de los derechos constitucionales y régimen del buen vivir.

El principio de la honestidad, se verá reflejado en el actuar bajo el cumplimiento de normas de comportamiento, buscando así el compromiso y sentido de presencia con la organización.

En cuanto a la Responsabilidad, el CONGOPE contribuye en medida de sus posibilidades el desarrollo integral de los territorios.

Con respecto al principio del compromiso, el CONGOPE, asegura el cumplimiento del mismo y éste se traduce en resultados susceptibles de medición gracias a indicadores físico-financiero, por lo tanto busca erradicar el concepto de gasto visualizado desde el punto de vista de la ejecución presupuestaria.

La matriz axiológica permite identificar los diferentes grupos de interés que se beneficiarán de un accionar público eficaz y eficiente por parte del CONGOPE, por tanto el compromiso de la institución es y será, velar y aportar con planes de desarrollo e implementación de políticas públicas provinciales, los cuales garanticen el buen vivir de la sociedad ecuatoriana.

3.7. CULTURA CORPORATIVA

"Una organización sólo existe cuando dos o más personas se juntan para cooperar entre sí y alcanzar objetivos comunes, que no pueden lograrse mediante iniciativa individual" (Chiavenato I, 1994, p.p. 36).

Basándonos en la cita anterior, se debe destacar que el logro de esos objetivos comunes sólo puede concretarse si las personas que laboran en una institución establecen un contrato psicológico, el cual permita desenvolverse en un clima de trabajo agradable considerando siempre las creencias, valores, costumbres y prácticas.

La interrelación de estos elementos, conforman la cultura organizacional la cual podría definirse en la "Manera en la que las organizaciones hacen las cosas". Tomando en consideración la cita de Chiavenato, se infiere que sin un actuar conjunto, nunca se lograrían alcanzar objetivos, por tanto, el CONGOPE, concibe a cada uno de sus funcionarios como "Líderes", personas que muchos quieren imitar, por ello se busca liberar las potencialidades ocultas o dormidas de su personal y aprovecharlas plenamente en la consecución de sus metas corporativas, además, se prioriza la autonomía al personal; es decir, que las personas tengan la libertad de resolver los problemas.

La cultura se concibe como un instrumento de gestión, el cual es utilizado por el CONGOPE, para generar y promocionar iniciativas, asesoría y servicios técnicos de calidad hacia los GAD's y así contribuir con el fortalecimiento del

sistema democrático que afiance el principio del Buen Vivir y mejora de la calidad de vida del ser humano.

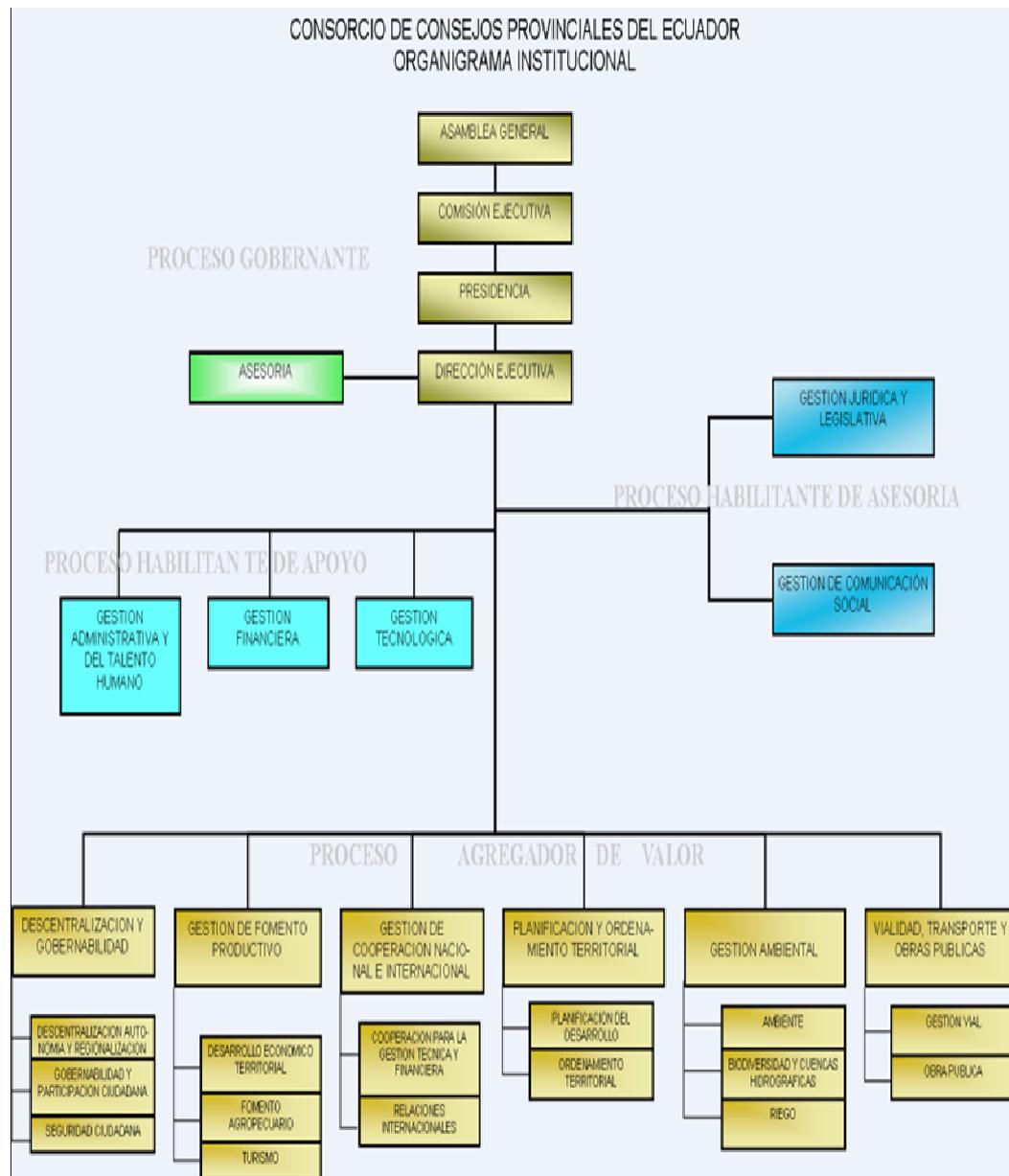
Hay que recalcar que la planificación estratégica y el instrumento de planeación público tienen una relación muy estrecha y juega un papel importante dentro de la cultura de una organización, por un lado la planificación estratégica identificará la “Dirección” hacia dónde irá la institución, y para ello se fijarán los objetivos y metas, se desarrollarán estrategias alineados a alcanzar dichos objetivos y localizar recursos para llevar a cabo dichas estrategias, y por otro, la planificación del `Plan Operativo Anual`, identificará las acciones y compromisos que ayudarán a llevar a cabo los programas o proyectos institucionales, mismos que contribuirán a la consecución de objetivos.

3.8. ORGÁNICO ESTRUCTURAL

Un organigrama es la expresión gráfica de la estructura organizativa de la institución.

En este Orgánico, se describen los diferentes niveles que ayudan a la consecución de la misión y visión planteadas, por tanto se observa los órganos de autoridad, coordinación, asesoría y Agregadores de valor.

Cuadro 3.2 Orgánico Institucional (CONGOPE, 2007)



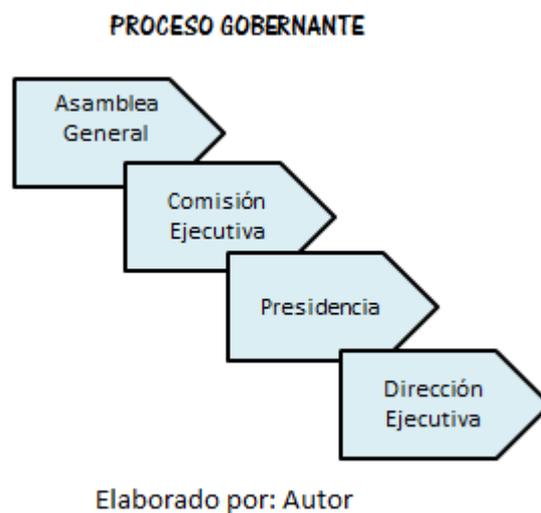
Los procesos Gobernantes.- Son los procesos que están relacionados con la vida de una organización, basándose en los principios estratégicos de la

organización. (Qualsersa S.A. Programa de Entrenamiento de Auditores del SGC, 2008 20 www.wikilearning.com.)

En este contexto, los procesos gobernantes tienen que ver con la orientación de la gestión institucional, para ello se formulan planes, políticas, normas y procedimientos, planes acuerdos y resoluciones para la adecuada administración y ejercicio de la representación legal de la Institución.

En el CONGOPE, los encargados de lo anteriormente detallado son:

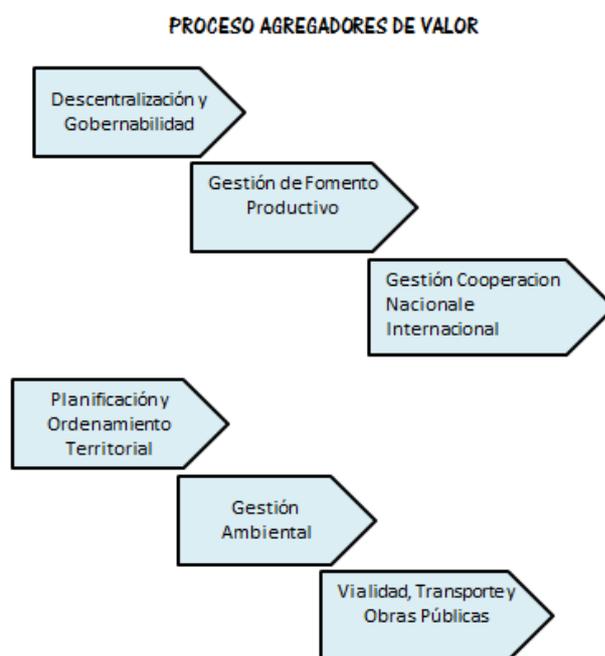
Cuadro 3.3 CONGOPE- Procesos Gobernantes



Los Procesos Agregadores de Valor son los encargados de generar y administrar los productos y servicios destinados a usuarios internos y externos y permiten cumplir con la misión institucional y los objetivos estratégicos.

Las diferentes áreas que contribuyen con el logro de la misión y objetivos en el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador, son los que se detallan en el gráfico No. 3.2, cabe mencionar que cada una de éstas, tienen como objeto primordial el fortalecimiento de la capacidad técnica y de los equipos especializados provinciales a través de alianzas estratégicas con instituciones de renombre, dónde se arman instrumentos, herramientas metodológicas de aplicación de las competencias, modelos de gestión, guías, entre otros documentos.

Cuadro 3.4 CONGOPE- Procesos Agregadores de Valor.



Elaborado por: Autor

Los Habilitantes de Asesoría y de Apoyo generan productos y servicios para los procesos gobernantes, agregadores de valor y para sí mismos, apoyando y

viabilizando la gestión institucional. Esto realiza los departamentos que se detallan a continuación en el gráfico No. 3.3

Cuadro 3.5 CONGOPE- Procesos Habilitantes.



En este tipo de organización, los procesos de apoyo, asesoría, y Agregadores de valor no se encuentran jerarquizados, por tanto existe una comunicación directa entre las unidades departamentales que las conforman.

Como se puede observar que la estructura orgánica planteado por el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador divide el trabajo de la organización para alcanzar luego la coordinación del mismo orientándolo al logro de los objetivos.

CAPITULO IV

4. PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN ACTUAL

La planificación estratégica es el marco fundamental para la elaboración del Plan Operativo Anual, dado que para poder asignar el presupuesto a una Dependencia es requisito indispensable, precisar con claridad cuál es el destino de los recursos que se asignan, y cuál va a ser el aporte del área funcional en el cumplimiento de los objetivos institucionales.



La planificación operativa permite alinear los objetivos de las diferentes áreas a los objetivos estratégicos. En este sentido, el CONGOPE ha implementado un proceso que incluye:

- Identificar la Demanda y/o Necesidades de los GAD`s
- Identificar la competencia que tienen los asociados
- Observar el Contexto de descentralización
- Observar la alineación con el plan anual de planificación de la República del Ecuador.

- Observar el Marco Estratégico del CONGOPE

Sin embargo , en la praxis del CONGOPE, los puntos antesseñalados son muy poco observados en la elaboración del plan, pudiendo evidenciarse la ejecución de actividades no programadas en el Plan Operativo Anual (POA), lo cual genera cambios en la programación anual y reformas al presupuesto programado por la entidad, reflejando que la planificación no forma parte de la cultura corporativa.

En cuanto a la planificación estratégica, se evidencia que está bien definido el camino a recorrer, sin embargo las modificaciones de las que se hablaron anteriormente, distorsionan de cierta manera la consecución de los objetivos.

4.1. PLANIFICACIÓN POR UNIDAD DE GESTIÓN

Para poder iniciar con las actividades, toda unidad departamental elaborara su plan operativo anual, en el cual reflejaran de manera sucinta los programas, proyectos, actividades que llevaran a cabo en el año fiscal.

En base a estos aspectos, se establecen líneas de acción, los cuales se plasman en una planificación preliminar, misma que es verificada y aprobada por la asamblea general de prefectos.

Cabe mencionar que una práctica utilizada por las unidades departamentales es la de proyectar sus gastos en función del Plan Operativo Anual del año que ha finalizado, perdiéndose el sentido de la planificación.

4.2. FINANCIAMIENTO

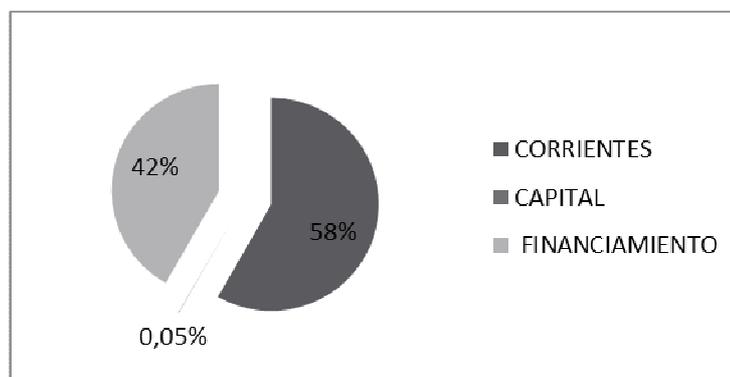
En función de la clasificación económica de ingresos, en el cuadro 4.1 Ingresos, se observa el presupuesto que dispuso el CONGOPE para llevar a cabo las actividades propuestas en su Planificación Operativa Anual.

Tabla 84.4.1 Ingresos del CONGOPE

CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR INGRESOS 2012

CORRIENTES	3,462,732.00
CAPITAL	3,000.00
FINANCIAMIENTO	2,479,800.00
TOTAL INGRESOS	5,945,532.00

Gráfico 4.1 CONGOPE-Ingresos



Los ingresos corrientes corresponden a ingresos por concepto de incumplimiento de contratos, asignaciones por parte del gobierno central correspondiente a la ley del 5 por mil, la cual corresponde al derecho que goza el CONGOPE, el cual consiste en que un porcentaje del presupuesto asignado al GAD

se transfiera al CONGOPE, otros ingresos corrientes corresponde a las asignaciones por parte de entidades del sector privado no financiero, específicamente de la GTZ, otro rubro incluido en éstos ingresos son los entregados de gobiernos y organismos gubernamentales como la CTB, ART PNUD.

Los ingresos de capital responden a ingreso por ventas de mobiliarios que se esperan efectuar.

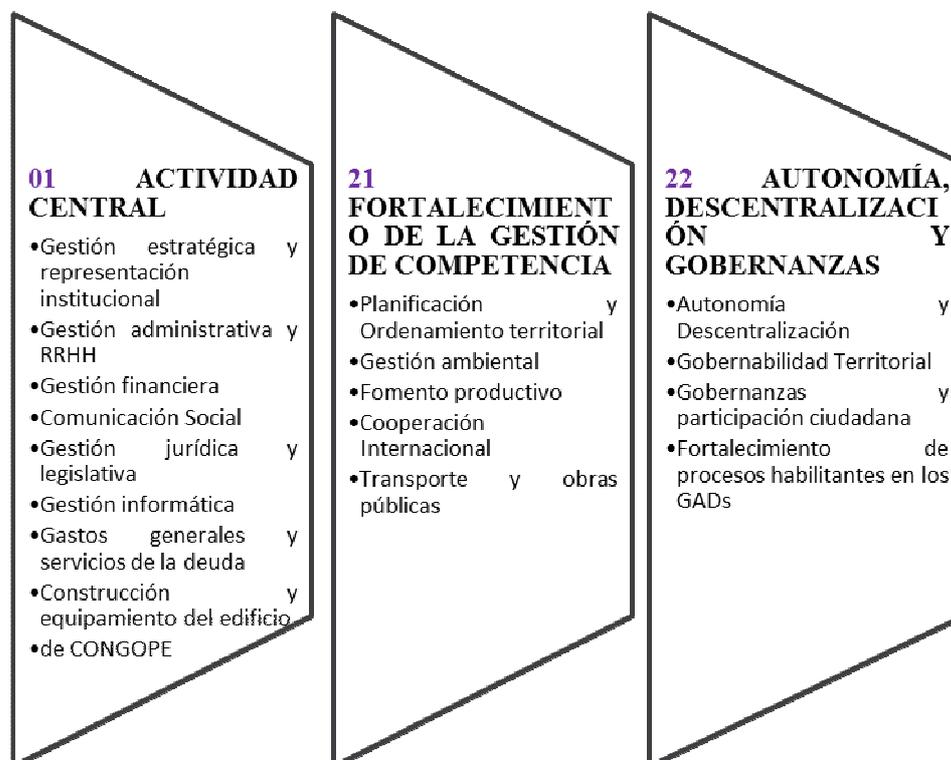
Respecto al monto de ingresos de financiamiento, incluye el saldo caja y bancos que se acumulan en años anteriores, cuentas por cobrar a entidades o proveedores y también incluyen las cuentas por cobrar por concepto de anticipos por devengar de años anteriores.

4.3 ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO

La estructura del presupuesto, como parte de la planificación, debe reflejar la orientación estratégica institucional, al asignar recursos para aquellas actividades encaminadas al cumplimiento de los objetivos, sin dejar de lado los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades operativas de apoyo y permitir establecer el grado de aporte de cada una de las unidades orgánicas.

Sin embargo, la estructura del presupuesto del CONGOPE si bien observa los lineamientos y clasificación públicos de los programas, estos se identifican de manera rígida con determinadas áreas, por lo que se pierde el aporte de cada una de ellas en el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Cuadro 4.1 Estructura del presupuesto.



Se evidencia una desvinculación con la estructura orgánica, ya que en el programa 01 ACTIVIDAD CENTRAL, están incluidos departamentos que de una u otra manera aportan al fortalecimiento de la gestión de competencia y ayudan a los GAD's en temas de autonomía, descentralización y Gobernanza, en este sentido, se considera que la estructura presupuestaria no responde o proporciona un grado de contribución o valor agregado al cumplimiento de la misión institucional.

4.4 ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

La estructura programática es el ordenamiento de actividades en el tiempo y en el espacio para alcanzar una estrategia u objetivos planteados, estas actividades

son presentadas de manera coherente y ordenada en forma de programas y subprogramas.

Cuadro 4.2 Estructura Programática CONGOPE

PARTIDA	CONCEPTO
01	PROGRAMA: ACTIVIDAD CENTRAL
01.00	
01.00.000.001	Gestión estratégica y representación institucional
01.00.000.002	Gestion administrativa y RR. HH.
01.00.000.003	Gestión financiera
01.00.000.004	Gestion de comunicación social
01.00.000.005	Gestion jurídica y legislativa
01.00.000.006	Gestión informatica
01.00.000.007	Gastos generales y servicios de la deuda
01.00.000.008	Construcción y equipamiento del edificio concope
21	PROGRAMA: FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE COMPETENCIAS
21.01	Planificación y ordenamiento territorial
21.02	Gestión ambiental y recursos hídricos
21.03	Fomento productivo
21.04	Cooperación internacional
21.05	Transporte y obras públicas
22	PROGRAMA: AUTONOMÍA, DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNANZA
22.01	Autonomía y descentralización
22.02	Gobernabilidad territorial
22.03	Gobernanza y participación ciudadana
22.04	Fortalecimiento de procesos habilitantes en los gaps

Para lograr el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Autónomos Provinciales, y mejorar la capacidad operativa de los mismos, en el gráfico No. 4.2 se detallan los recursos asignados por programas para lograr alcanzar la línea de acción del Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador.

Para ello se identifican 3 grandes programas, el uno tiene relación con aquellos recursos que se destinan para que el actuar del CONGOPE se operative, es decir; para lograr el funcionamiento de la institución.

En cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, el CONGOPE desarrolla fortalecimiento institucional de los GAD`s, para mejorar su capacidad operativa mediante una adecuada seguridad jurídica, orientación y acompañamiento técnico, la administración eficiente de recursos públicos, manejo adecuado del talento humano, y visualización de enfoques técnicos para análisis de propuestas, metodología, en este contexto, se identifica el segundo programa denominado Fortalecimiento de Gestión por competencias.

Autonomía, Descentralización y Gobernanza es el tercer programa que se identifica en el presupuesto 2012, el modelo de descentralización surge en el año 2011 con la conformación del Consejo Nacional de Competencias, en este caso el CONGOPE, actúa como asesor a nivel de prefectos, mediador con el nivel central para fortalecer las competencias de los GAD`s establecidas en la constitución, constructor de políticas públicas.

Gráfico 4.2 Egresos por Programas



Es importante notar que en lo que respecta a gastos en el programa Actividad Central, existen valores referentes a la construcción de la sede acorde a la modernidad arquitectónica, con tecnología de punta y que facilite la gestión institucional en el mejor ambiente. Los valores que se han asignado corresponden al contrato suscrito para la construcción y varias consultorías que quedaron pendientes en el año 2011.

Para determinar el presupuesto asignado a gastos operativos del Congope, se procede a restar los valores asignados en el programa actividad central con los recursos asignados para la construcción y equipamiento del edificio, de lo que se desprende que en el año 2012 contó con USD 1,7 millones.

El Art. 297 de la Constitución de la República establece que “Todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Las Instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o

recursos públicos se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público.

En este contexto, el CONGOPE, no se ajusta al espíritu de la norma, ya que en muchos de los casos los programas no cuentan con lineamientos que permitan efectuar una evaluación de los mismos, y así poder determinar eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En función de la clasificación económica, los gastos que se efectuaron en el 2012 son: Gastos corrientes, de Inversión, de Capital y de aplicación del financiamiento.

Gráfico 4.3Egresos por clasificación económica CONGOPE



Elaborado por: Autor

Respecto a los gastos corrientes, el CONGOPE incurrió en un gran en compra de bienes y servicios de consumo, los cuales quedan inservibles o desaparecen por el uso o consumo para lo que fueron adquiridos.

En cuanto a los gastos de inversión, los valores ascienden a 1, 285,000.00 debido a las adquisiciones de bienes y servicios para la inversión y gastos que se efectuaron por concepto de construcciones públicas

Referente a los gastos de capital del CONGOPE, estos corresponden a la amortización de un crédito de ejercicios anteriores para la compra de un activo fijo, y compra anual de activos menores para el funcionamiento operativo de la institución.

4.5 PLAN OPERATIVO ANUAL

La planificación operativa se concibe como la desagregación del Plan Estratégico de Desarrollo Institucional en objetivos operativos, indicadores, metas, programas, proyectos, sub-proyectos y acciones que se impulsarán en el período anual, cabe recalcar que los planes operativos anuales tienen la particularidad de contener para cada proyecto y sub-proyecto, indicadores de gestión para cada actividad.

El propósito fundamental del POA es orientar la ejecución de los objetivos generales de la institución, convirtiendo los propósitos institucionales en pasos claros y en objetivos y metas evaluables a corto plazo.

El POA del Consorcio de Gobiernos Autónomos de Provinciales del Ecuador, consta de programa, sub-programa, actividad, productos o servicios, sub-

actividad y el presupuesto asignado, por tanto se evidencia una debilidad, ya que no existen proyectos a los cuales se les asignen indicadores de gestión.

4.5.1 ETAPAS DEL PROCESO DEL POA

Cuadro 4.3 Etapas del POA



En la etapa de la determinación de objetivos, el CONGOPE, establece objetivos generales o específicos considerando el desarrollo de las actividades institucionales más detalladas, las cuales son a corto plazo.

Respecto a la determinación de las estrategias de trabajo, cada unidad departamental de la institución plantea cursos de acción o alternativas que le

permitan lograr los objetivos planteados, para ello se deben plantear varias interrogantes como por ejemplo:

Qué es lo que queremos hacer? ¿Tarea fundamental? ¿Cómo lo logramos? ¿Qué puede pasar?¿Cómo lo mediremos?

En la etapa de la Elaboración del Plan Operativo Anual, el CONGOPE, consolida programas, los cuales constituyen el conjunto de proyectos organizados y estructurados dentro de una misma lógica, los cuales se agrupan para alcanzar un objetivo.

Los subprogramas en la institución están representados por las unidades departamentales del CONGOPE, dentro de las cuales se evidencian las tareas que se deberán efectuar para que respondan a las metas propuestas ordenadas en forma lógica y secuencial con el objeto de obtener los resultados esperados, a éstas se las definen como ACTIVIDADES.

Existe una desagregación con respecto a las actividades, a las cuales se las denomina Sub-Actividades, éstas constituyen en sí la acción que se va a efectuar para alcanzar los principales productos y/o resultados.

Dentro de la etapa de la elaboración del Plan Operativo Anual, debe señalarse explícitamente los Gastos Corrientes así como también los gastos de Inversión,

dentro de las cuales señalar las actividades que permitan alcanzar los objetivos de cada unidad responsable, así como también estar alineadas a la planificación estratégica, además se debe definir las metas mismas que deberán ser cuantificadas a través de una unidad de medida y por último asignar un lapsos de tiempo o cantidades a entregar para completar con el 100% de una actividad. Ejemplo:

		METAS		PORCENTAJE PROGRAMADO											
		U.M	CANTIDAD	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sep	oct	nov	dic
1	Promoción y ejecución del proceso de descentralización	EVENTOS	4				0.25	0.25	0.25	0.25					
2	Implantación del modelo de gestión en riego	VIATICOS	15		0.2		0.2		0.2		0.2		0.2		

En la etapa de la presupuestación del POA, una vez que cada unidad haya elaborado su Plan Operativo Anual, se asignará recursos económicos en función de la disponibilidad de recursos económicos, materiales y humanos con los que cuenta, para llevar a cabo las actividades.

Estimado el valor monetario del Plan Operativo Anual de las unidades responsables, corresponde a la unidad financiera integrarlos pudiendo obtener de esa manera un POA de la entidad.

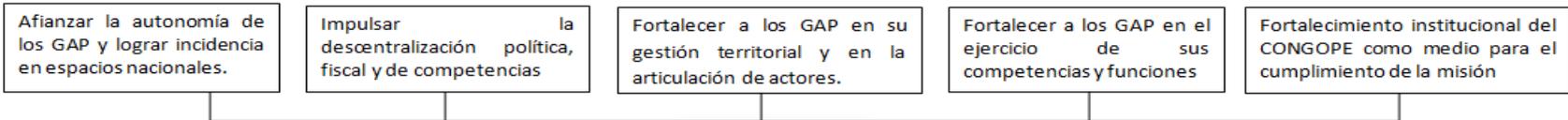
4.5.2 PLAN OPERATIVO ANUAL VS DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO

El plan operativo anual es aquel instrumento que va ayudar a vincular la planificación con el presupuesto, de tal manera se pueda elaborar la proforma presupuestaria.

Para que exista la vinculación PLAN-PRESUPUESTO, el CONGOPE debe tomar en cuenta los objetivos planteados en el direccionamiento estratégico, y el plan operativo anual de cada unidad departamental.

“Al 2022, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, se posiciona como referente nacional e internacional de procesos de fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Provinciales, en pro de un Ecuador democrático, equitativo, solidarios, participativo y descentralizado.”

“Representar a los Gobiernos Autónomos Provinciales, afianzando su autonomía, impulsar la descentralización, promover la articulación con actores territoriales nacionales e internacionales, fortalecer sus capacidades mediante la generación y promoción de iniciativas, asesoría y servicios técnicos de calidad.”



Al analizar el Plan Operativo Anual del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales, de una manera sintetizada, se puede observar que las sub-actividades contribuyen con la consecución de las líneas estratégicas y éstas a su vez tienen una vinculación con la Misión y Visión del CONGOPE.

4.5.3 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN OPERATIVO ANUAL

Tomando como referencia el Art. 50 de la Ley Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas, todo Gobierno Autónomo Descentralizado debe realizar monitoreo periódico de las metas que se han logrado alcanzar, haciendo para ello una evaluación, con el fin de establecer correctivos o modificaciones que se requieran por posibles inconsistencias en la ejecución del POA; sin embargo, el CONGOPE, no cuenta con formatos que permitan evaluar el avance del POA, por tanto se desconoce en muchos de los casos la ejecución de las actividades que se propusieron efectuar.

4.6 EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA CONGOPE.

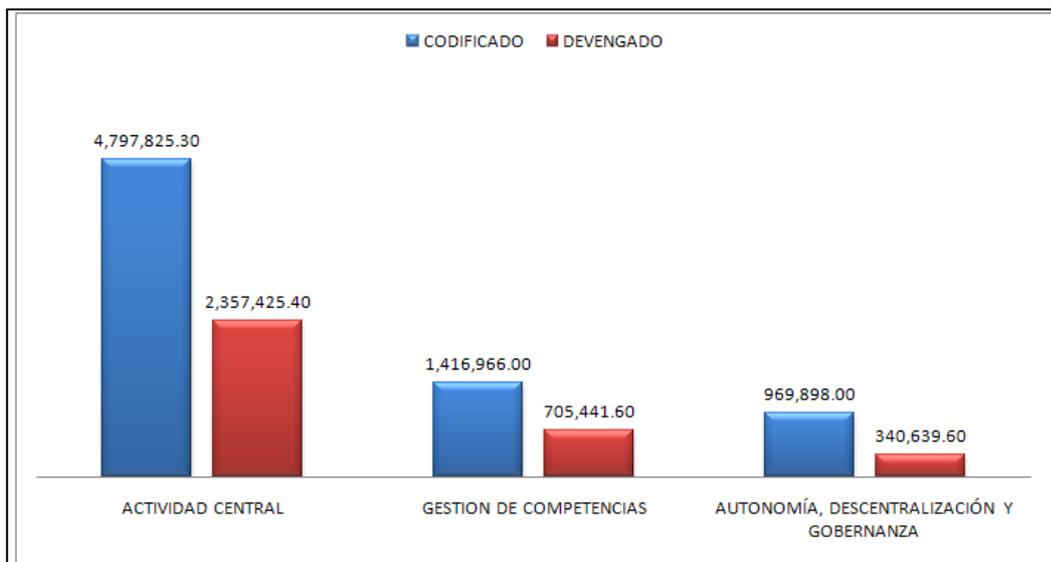
Al culminar el año 2012, las tareas desarrolladas en las diferentes áreas con las que cuenta el CONGOPE, se ve reflejado en la ejecución presupuestaria del presupuesto, por tanto en el cuadro 4.3 y gráfico 4.4.

Tabla 4.2 Ejecución Presupuestaria

GASTOS	DENOMINACIÓN	CODIFICADO	DEVENGADO	Saldo Disponible	%Cumplimiento
01	ACTIVIDAD CENTRAL	4,797,825.30	2,357,425.40	2,440,399.90	49.14
21	GESTION DE COMPETENCIAS	1,416,966.00	705,441.60	711,524.40	49.79
22	AUTONOMÍA, DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNANZA	969,898.00	340,639.60	629,258.40	35.12
TOTALES		7,184,689.30	3,403,506.60	3,781,182.70	47.37

Elaborado por: Autor

Gráfico 4.4 Ejecución Presupuestaria



La ejecución presupuestaria a diciembre de 2012, se evidencia que los mayores gastos se efectúan para el programa de actividad central, esto debido a la continuidad en la construcción de la sede del CONGOPE, a más de gastos propios de la institución para lograr el funcionamiento del ente.

Como punto relevante, cabe mencionar que al treinta y uno de diciembre del 2012, no se ejecutó en ninguno de los programas definidos por el CONGOPE más del 50% del presupuesto asignado, sin embargo no se puede conocer si éste porcentaje fue el óptimo para el cumplimiento de los objetivos planteados, ya que no se cuenta con evidencia de una evaluación efectuada por las unidades departamentales.

En el Cuadro No. 4.3, la mayor cantidad de recursos económicos está asignado a la actividad central, seguida del programa GESTIÓN POR COMPETENCIAS, esto considerando la razón de ser del Consorcio de Gobiernos Autónomo Descentralizados, la cual tiene que ver con el poder de Agregar Valor y Fortalecer las competencias y capacidades de los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados.

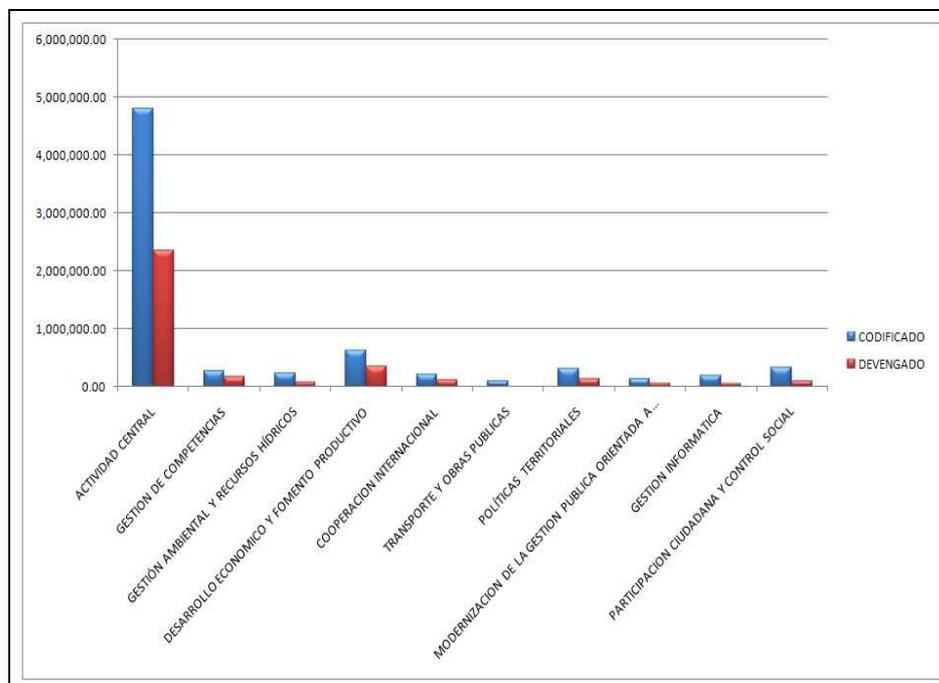
Tabla 4.3 Cédula presupuestaria de Gastos Sub-programas



CEDULA PRESUPUESTARIA DE GASTOS
Al 31 de DICIEMBRE del 2012

GASTOS	DENOMINACIÓN	CODIFICADO	DEVENGADO	SALDO DISPONIBLE	%Cumplimiento
01	ACTIVIDAD CENTRAL	4.797.825,30	2.357.425,40	2.440.399,90	49,14
01.00	ACTIVIDAD CENTRAL	4.797.825,30	2.357.425,40	2.440.399,90	49,14
21	GESTION DE COMPETENCIAS	1.416.966,00	705.441,60	711.524,40	49,79
21.01	GESTION DE COMPETENCIAS	266.066,00	162.770,74	103.295,26	61,18
21.02	GESTIÓN AMBIENTAL Y RECURSOS HÍDRICOS	227001	77188,44	149812,56	34,00
21.03	DESARROLLO ECONOMICO Y FOMENTO PRODUCTIVO	615.119,00	356.003,02	259.115,98	57,88
21.04	COOPERACION INTERNACIONAL	206.662,00	109.479,40	97.182,60	52,98
21.05	TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS	102.118,00	0,00	102.118,00	0,00
22	GOBERNABILIDAD Y MODERNIZACION DE	969.898,00	340.639,60	629.258,40	35,12
22.01	POLÍTICAS TERRITORIALES	316808	135731,98	181076,02	42,84
22.02	MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA ORIENTADA A RESULTADOS	137.500,00	62.991,53	74.508,47	45,81
22.03	GESTION INFORMATICA	188.800,00	49.519,52	139.280,48	26,23
22.04	PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL	326.790,00	92.396,57	234.393,43	28,27
TOTALES		14.369.378,60	6.807.013,20	7.562.365,40	47,37

Gráfico 4.5 Cédula Presupuestaria de Gastos Sub-programas



En cuanto a porcentajes de cumplimiento, se observa que el sub-programa gestión de competencias, se ejecutó un 61,18% del presupuesto, lo cual refleja que el

trabajo realizado por las unidades inmersas en ésta línea de acción del CONGOPE, trabajó arduamente para cumplir con el POA tomando en cuenta que este sub-programa es uno de los más importantes, ya que el consorcio se debe a los gobiernos autónomos descentralizados, por tanto, se ha trabajado para mejorar la capacidad operativa de ellos; sin embargo ninguna de las unidades cumplió por lo menos el 50% del presupuesto asignado.

El dinero que resta en la columna de Saldo Disponible, es acumulable para el siguiente período fiscal, agrupándose en su totalidad en la Cuenta Contable: Saldo-Caja Bancos, inclusive se efectúa un análisis de las cuentas por cobrar y pagar para que éstas consten en el presupuesto siguiente, ya sea como gasto o como un ingreso.

Por otro lado, en el gráfico 4.6, se observa que en la columna de **REFORMAS** existen valores que modifican la asignación inicial del presupuesto. Considerando la décimo quinta cláusula de las Disposiciones Generales del Presupuesto “Reformas al presupuesto”, los directores de áreas proceden solicitar autorización para modificar la ejecución de actividades que no estuvieron previstas en el POA 2012, para ello se efectúan aumentos, disminuciones o traspasos entre partidas de los sub-programas, éstas reformas son efectuadas debido a una mala planificación por parte de las unidades departamentales.

Tabla 4.4Reformas- Actividad Central

ACTIVIDAD CENTRAL		
ASIG. INI.	REFORMA	CODIFICADO
3.763.826,00	1.033.999,30	4.797.825,30

En lo que respecta a reformas efectuadas en el Programa: Actividad Central, el porcentaje de éstas corresponde a un 27.47% respecto a la asignación inicial.

Tabla 4.5Reformas- Gestión por competencias

GESTIÓN DE COMPETENCIAS		
ASIG. INI.	REFORMA	CODIFICADO
1.229.457,00	187.509,00	1.416.966,00

En cuanto al Programas de Gestión por Competencias, un 15.26% corresponde a las reformas efectuadas en el 2012.

Tabla 4.6Reformas- Autonomía, Descentralización.

AUTONOMÍA, DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNANZA		
ASIG. INI.	REFORMA	CODIFICADO
952.249,00	17.649,00	969.898,00

Y en el Programa: Autonomía, Descentralización y Gobernanzas, el porcentaje de reformas en el año fueron de 1.86%.

4.7 ANÁLISIS DEL ACTUAL MODELO DE GESTIÓN

Como se pudo observar en el capítulo III Direccionamiento estratégico, el Consorcio de Gobierno Autónomos Descentralizados del Ecuador, no precisa adecuadamente las estrategias que se van a llevar a cabo con el fin de lograr la

obtención de objetivos, ya que si revisamos el concepto de estrategia, éstos son los medios para conseguir los objetivos.

Si bien es cierto que en el CONGOPE existe una planificación anual, se puede notar que entre ésta y la presupuestación existe un abismo o desvinculación notable, lo cual genera que la gestión operativa se oriente desde un punto de vista presupuestario, es decir en la utilización del 100% del presupuesto asignado, mas no enfocarse en una ejecución por proyectos, los cuales sean susceptibles de medición, además, las unidades de gestión no cuentan con alternativas de gestión presupuestaria que permita un empoderamiento de la presupuestación.

De acuerdo al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en el Art. 97 Contenido y finalidad de la Programación presupuestaria, se expresa que en base a la planificación y disponibilidades presupuestarias, se van a definir Programas, Proyectos y Actividades, en este sentido el CONGOPE, no identifica proyectos en la Planificación Operativa Anual, por tanto no existe la cultura institucional de evaluar el avance de los mismos.

La planificación operativa anual incide en la fase de la programación por tanto se observa la inexistencia de indicadores, recursos necesarios y aun peor los plazos necesarios para la ejecución de las actividades programadas por cada unidad de gestión, ocasionando cierta discrecionalidad en el uso de recursos económicos, humanos.

Respecto a los indicadores de gestión, el CONGOPE, no cuenta con la expresión numérica, calidad, tiempo y cantidad de los objetivos. En sí no se puede apreciar los resultados que se pretendieron alcanzar en un tiempo determinado, además, en el POA no se ubican las fechas de inicio y fin de las actividades.

Dentro de la etapa de la planificación del Plan Operativo Anual, el CONGOPE identifica los gastos corrientes, de inversión, de personal, de capital y de inversión que se van a efectuar el lapso del período fiscal, sin embargo, la institución no cuenta con formatos establecidos para poder definir las actividades, metas y calendarización para una óptima distribución y uso de los recursos públicos.

En lo que respecta a la formulación presupuestaria, fase en la que se expresan resultados de la programación, bajo la presentación y utilización de catálogos y clasificadores presupuestarios, la unidad financiera maneja cautelosamente la estructura del presupuesto, de tal manera éste es de fácil manejo y comprensión.

Las proformas presupuestarias de los gobiernos autónomos descentralizados, serán aprobadas conforme a la legislación aplicable y al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, por ello la proforma presupuestaria del Consorcio de Gobiernos Autónomos provinciales del Ecuador, es puesto en conocimiento ante la Asamblea General de prefectos, quienes serán los encargados de aprobarlo. El ejercicio presupuestario se inicia desde el primer día de enero y concluye el 31 de diciembre de cada año.

En la etapa de la presupuestación, la unidad financiera procede a la asignación de recursos económicos previamente programados en el POA, en esta etapa no existe mayor problema ya que los ingresos percibidos son asignados a las actividades programadas.

Tomando como referencia el Art 250 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y descentralización, en la fase de la ejecución del presupuesto, los responsables de los programas, subprogramas o proyectos, elaborarán con la unidad de planificación y financiera la programación de las actividades; es decir, establecer un calendario de ejecución y desarrollo de las actividades, sin embargo el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador, cuenta la debilidad de no poseer formatos en los que se puedan definir las actividades, metas y calendarización para así poder apreciar el desarrollo ordenado y alineado a los planificado.

Además, se evidencia las falencias de la planificación inicial planteada en el Plan Operativo Anual(POA), en ésta misma fase ya que las acciones inicialmente planteadas toman otro rumbo, esto evidenciado en las reformas al presupuesto ya sean de incremento o disminución y/o trasposos de una partida a otra, con el fin de sustentar los compromisos adquiridos.

En esta fase también se identifica cierta discrecionalidad en el uso de recurso humano, ya que al no existir una calendarización de las actividades a realizar para cumplimiento de lo planificado en el POA, funcionarios de la institución efectúan

viajes no presupuestados o de poca ayuda a los Gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador.

Las Unidades departamentales que conforman el Consorcio de Gobiernos Autónomos provinciales del Ecuador, en lo que respecta a la evaluación del Plan Operativo Anual, no proceden a efectuar la evaluación del Plan Operativo Anual programado y aprobado, por tanto no se garantiza que el gasto público sea efectivo, es decir, que alcance los altos niveles de eficiencia y eficacia, además de está incumpliendo con el Art.50 de la Ley Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas.

Como consecuencia de la inobservancia de la estructuración de PROGRAMAS, PROYECTOS, ACTIVIDADES, los impactos o resultados esperados de la gestión del CONGOPE no es evidenciable; si bien es cierto, que se efectúan evaluaciones semestrales, los resultados únicamente revelan el porcentaje de presupuesto comprometido, ejecutado y devengado más no arrojan resultados susceptibles de medición, no se conocen las causas y recomendaciones que se presenten para mejorar el actuar de la institución, por tanto la evaluación es netamente financiera.

En lo que respecta a las reformas efectuadas en el 2012, conocedores de los porcentajes de reformas efectuadas, es imprescindible mencionar la inexistencia de vinculo que debe existir entre la planificación y la ejecución presupuestaria, esto debido a la evidencia de que a pesar de haber efectuado varias reformas, aun así no se llevaron a cabo todas las actividades planificadas en el Plan Operativo Anual, esto puede deberse en parte a dos factores:

- Sobre-estimación
- No ejecución

En el primer caso debido a que la planificación para iniciar con el siguiente año fiscal, es estimada en base al año liquidado incrementando un porcentaje considerable, mas no se rigen en las demandas y necesidades de los asociados; es decir, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador.

En el segundo caso puede deberse a no ejecución de actividades por falta de organización del tiempo ya que las unidades departamentales no efectúan un calendario detallado de las actividades que se han programado llevar a cabo.

CAPITULO V

5. PROPUESTA DE MODELO

En el marco de la reforma del Estado, cobra especial importancia la modernización de la gestión pública bajo un modelo de 'Gobierno por resultados', en este contexto, el modelo que a continuación se presenta se basa entre otras normas en el art, 227 de la Constitución, según la cual la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, transparencia y evaluación.

Con el objeto de cumplir con los principios anteriormente detallados, el modelo propuesto pretende establecer los criterios para la elaboración del Programa Operativo Anual de las Dependencias y Entidades, que permita precisar los compromisos a cumplir en un período determinado, a través de la planeación estratégica, y con ello alcanzar los objetivos de la Administración Pública.

Además, se presenta una nueva estructura presupuestaria, en la que se identifican PROYECTOS, con el objeto de que éstos puedan ser evaluados en base a indicadores, y así poder controlar los gastos en función de la planificación y a la vez poder dar un seguimiento al POA y a la ejecución presupuestaria.

En lo que respecta con la operativización del presupuesto, se busca que en función de una adecuada planificación, disminuyan las cantidades de reformas presupuestarias al presupuesto.

5.1 DESCRIPCIÓN DEL MODELO PROPUESTO

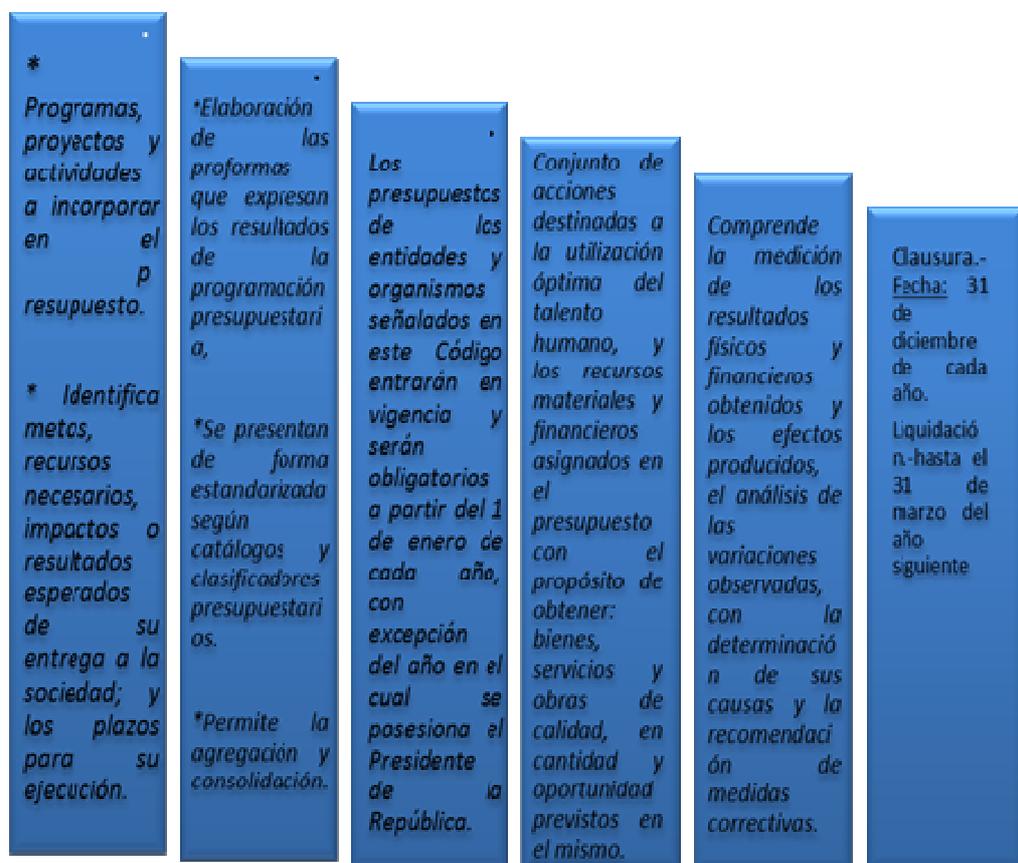
A continuación procedo a detallar el modelo propuesto, considerando la base legal en la que se fundamenta.

5.1.1 BASE LEGAL

En función a la normativa legal vigente en el Ecuador, misma que corresponde al Libro II “Del Sistema Nacional de Finanzas Públicas”, hace referencia a la gestión de las finanzas públicas y señala como sus componentes: La Política y Programación Fiscal, los Ingresos, el **Presupuesto**, el Endeudamiento Público, la Contabilidad Gubernamental y Tesorería y al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en la que dispone la vinculación entre la Planificación y el Presupuesto, en este contexto, el modelo propuesto contempla todas las etapas del ciclo presupuestario, la planificación y la vinculación con el presupuesto.



CONTENIDO Y FINALIDAD



En función a las Normas Técnicas de presupuesto, existen Categorías programáticas, las cuales permiten organizar las acciones institucionales de forma que los recursos sean fácilmente identificables, que los productos sean cuantificables

y a su vez éstos sean susceptibles de medición a través de indicadores de resultados e impactos.

Además ayudan a dar un ordenamiento y direccionalidad al gasto en su clasificación funcional y como punto relevante, facilitarán la adopción de decisiones de asignación de financiamiento aquellos proyectos, actividades de manera coherente, previa planificación y en función de satisfacer demandas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador, contribuyendo al desarrollo integral y mejoramiento de calidad de vida de los ciudadanos.

Las categorías programáticas estipuladas en la Normativa del sistema de Administración Financiera, en el literal 2.2.4 respecto a la Programación Presupuestaria Institucional, y que a su vez se señalan las características más importantes de cada una de ellas, con el objeto de que el Modelo de Planificación y Gestión Presupuestaria propuesto sea entendible, son las siguientes:

PROGRAMA

Expresa el producto o grupo de productos, las características principales son:

- Categoría presupuestaria de mayor nivel y se conforma con la agregación de categorías programáticas de menor nivel.
- Debe estar alineada a la misión institucional.
- Necesariamente estará vinculada a alguna categoría del plan.
- Debe estar ligado a una unidad administrativa.

SUBPROGRAMA

Expresa el conjunto de las categorías programáticas de niveles inferiores.

A pesar de no estar estipulado en esta normativa, el CONGOPE maneja a los subprogramas, a razón de identificar las unidades departamentales de la estructura orgánica, de ésta manera se identifica las unidades ejecutoras responsables del uso de recursos asignados a los proyectos que se han planificado ejecutar en el período fiscal.

PROYECTO

Representa la categoría programática que expresa la creación, ampliación o mejora de un bien de capital y a la formación, mejora o incremento del capital humano. Las características principales son:

- Las acciones de administración de la unidad productiva que ejecuta el proyecto forman parte del costo total de la inversión.
- Para efectos de asignación de recursos en el presupuesto, se hará al último nivel de categoría programática que es la actividad; en consecuencia, el financiamiento de los requerimientos de un programa se efectuará en las actividades que la compongan y de un proyecto en la actividad o actividades identificadas que corresponderán a los componentes o categorías de inversión del mismo.

ACTIVIDAD

Corresponde a la categoría programática de menor nivel cuya producción puede ser terminal.

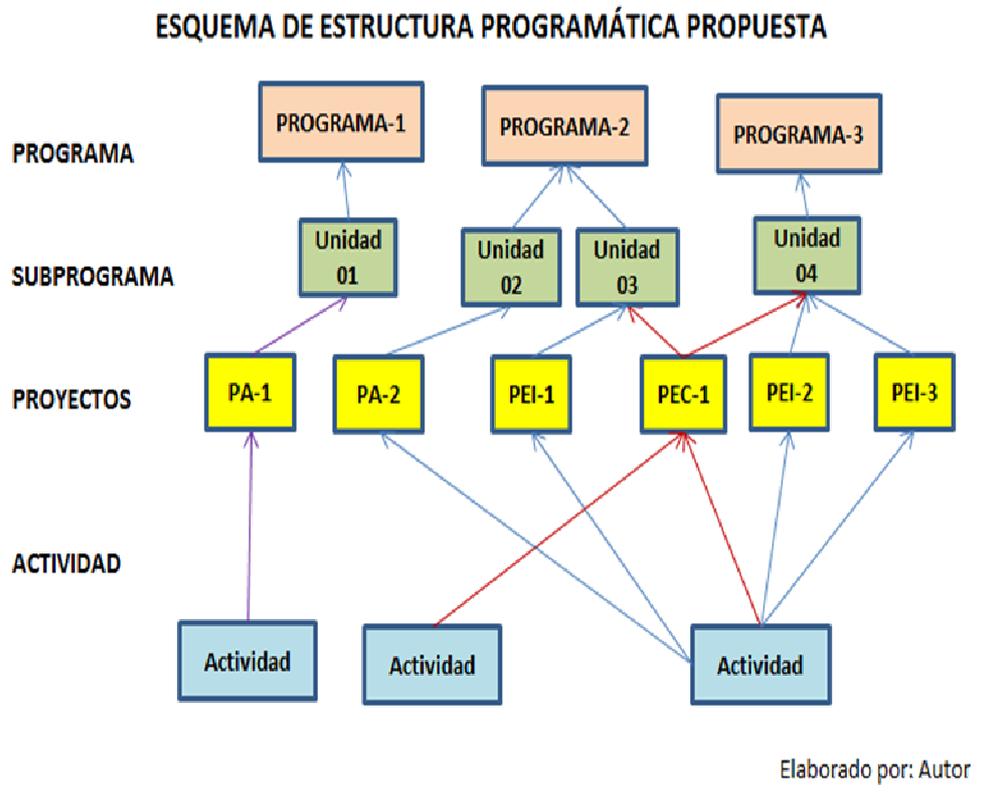
Sus características principales son:

- Los insumos de las actividades se agregan en términos físicos y financieros al programa o proyecto.
- Debe estar ligada a una unidad departamental.
- Le corresponde la asignación formal de recursos reales y financieros.

En este sentido, y considerando que los proyectos representan la creación, ampliación o mejora de un bien de capital y formación, mejora o incremento del capital humano, está fundamentado el trabajo de un presupuesto por proyectos, mismo que este alineado al direccionamiento estratégico y planes.

5.1.2. ESTRUCTURA DEL MODELO

Cuadro 5.1 Estructura Programática Propuesta



En la categoría programática denominada PROGRAMAS se mantiene la estructura actual; misma que corresponde a la denominación de ACTIVIDAD CENTRAL, FORTALECIMIENTO DE LA GESTION POR COMPETENCIAS Y AL PROGRAMA AUTONOMÍA, DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNANZA, cabe mencionar que éstos programas apuntan a la misión institucional la cual demanda que el CONGOPE represente a los Gobiernos Autónomos Provinciales, afianzando su autonomía, impulsar la descentralización, promover la articulación con actores territoriales nacionales e internacionales, fortalecer sus capacidades

mediante la generación y promoción de iniciativas, asesoría y servicios técnicos de calidad.

La categoría programática SUBPROGRAMA , en el modelo propuesto responde a las unidades departamentales que constan en la estructura orgánica, con el objeto de poder controlar lo planificado por cada unidad de gestión, y lo más importante poder evaluar en función de impactos y resultados la ejecución de proyectos; si no se identificara unidades departamentales, los presupuestos de las unidades serían imposibles de evaluar, ya que estaríamos hablando de que el presupuesto de cada departamento estaría agrupado en una sola ‘bolsa’ y con la falta de empoderamiento del presupuesto los departamentos tendrían a gastar dinero que corresponde a otras áreas, esto se detalla en el Cuadro 5.1.

Cuadro 5.2 Presupuesto sin definir unidades departamentales

FORTALECIMIENTO DE COMPETENCIAS			
ACTIVIDAD DE GESTORES DE COMPETENCIAS	DE	PRESUPUESTADO	DEVENGADO
Dpto. Financiero		\$1000	\$1800
Dpto. Jurídico		\$1400	\$1400
Dpto. Planificación		\$500	SIN FONDOS POR FALTA DE EMPODERAMIENTO DE PRESUPUESTO

Gasto efectuado en más, ya que aún existían fondos para la actividad.

Elaborado por: Autor

La categoría programática PROYECTOS, en el modelo propuesto se identificara por aquellos proyectos que creen, amplíen, o mejoren un bien de capital

o ayude a la formación, mejora o incremento del capital humano, éstos proyectos deberán generar productos, resultados e impactos sociales.

Es de gran importancia que a los proyectos a incorporarse, se asignen indicadores mismos que permitirán evaluar y controlar el uso de los recursos públicos, logrando que en cualquier momento usuarios, entes de control, entre otros, se beneficien de la información oportuna y ágil que se presente, reluciendo así la rendición de cuentas por parte del sector público a la sociedad.

Los proyectos serán identificables como:

- Proyectos administrativos.- Este tipo de proyectos apuntan al mejoramiento y funcionamiento del Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador.

- Proyectos estratégicos

Proyectos Estratégicos Independientes.- son aquellos que van a ser administrados o guiados para su cumplimiento por una sola unidad departamental, y a su vez va a contribuir con el cumplimiento de un solo programa.

Proyectos Estratégicos Conjuntos.- representa el proyecto que va a estar constituido por varias actividades, las cuáles van a ser llevadas a cabo por dos o más unidades departamentales y éstas a su vez van a contribuir al cumplimiento de varios programas.

PROYECTOS



Elaborado por: Autor

La ACTIVIDAD, corresponde a la categoría programática de menor nivel, se las conocerá como las tareas asumidas para la elaboración de los proyectos.

De las actividades se procederá a identificar el tipo de gasto que se va a efectuar, para ello se hará uso de los instrumentos presupuestarios como son:

- Clasificador presupuestario de ingresos y gastos.
- Partidas presupuestarias



5.1.3. ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN ESTE NUEVO MODELO

La asignación de recursos para la ejecución de proyectos, actividades, tareas estarán en función de la planificación operativa anual previa que la institución deberá realizar.

El modelo propuesto, busca que la Planificación Operativa Anual (POA) inicialmente establecida genere impactos y resultados positivos en la sociedad, ya que se podrá identificar las razones por las que no se ha efectuado X tareas y a su vez tomar decisiones oportunas para la ejecución de las mismas. Además, permitirá evaluar el cumplimiento del proyecto en función de los indicadores planteados.

En cuanto a la parte presupuestaria, el modelo pretende reducir el número de reformas presupuestarias, tratando de reducirlas a 2 en el año, además permitirá obtener información concreta, ágil y oportuna de la ejecución presupuestaria, permitiendo evaluar al programa, a la unidad departamental, al proyecto y a la actividad.

A continuación se procede a detallar de manera precisa las etapas del presupuesto y los formatos que se deberán utilizar las unidades departamentales, para la asignación de recursos.

5.1.3.1. PLANIFICACIÓN

“Planificación es el proceso de desarrollar objetivos empresariales y elegir un futuro curso de acción para lograrlos.” Glenn A. Welsch, Presupuestos (Planificación y Control de Utilidades), Quinta edición. p. 3

“Diseño de acciones cuya misión será cambiar el objeto de la manera en que éste haya sido definido.” Backer Jacobsen, Contabilidad de Costos, Segunda edición. p. 425

En esta fase, una vez analizados y evaluados los resultados obtenidos en años anteriores, y tomando en cuenta la tendencia de los indicadores planteado por las unidades departamentales para cada uno de sus proyectos, se plantean los nuevos objetivos y metas así como los recursos para alcanzarlos.

Estos recursos se verán reflejados en los planes aprobados, los cuales van a estar expresados en términos monetarios para el ejercicio económico.

Dentro de esta etapa de presupuesto, el Modelo propuesto señala ciertos puntos a tomar en cuenta como son:

- Establecimiento de objetivos anuales.- éstos se los establecerá en la Planificación Operativa Anual y serán de conocimiento de todas las unidades departamentales, éstos objetivos serán aquellos que apunten a los objetivos estratégicos del CONGOPE.

Formato 1 Dirección Institucional

EFICACIA Y EFICIENCIA 20123" CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR"	
MISIÓN:	1
VISIÓN:	2
OBJETIVOS ANUALES:	3

Instructivo de Llenado

1. y 2. Se registrarán en función del Orgánico Funcional aprobado.
 3. Se deberá anotar los objetivos que deseo alcanzar en el período fiscal.
- Conocer hacia dónde vamos y que queremos lograr, es parte de un análisis profundo ya que en base a esto, se van a definir proyectos, los cuáles permitirán a la institución alcanzar los objetivos que inicialmente se identificaron, la estructuración de los proyectos responden a señalar actividades, tiempos, recursos, responsables, metas, indicadores.

Una vez llenos los formatos se proceden a priorizar los proyectos en base al impacto, futuros resultados en la sociedad, en los GADP y en los recursos disponibles.

Formato 2 Identificación Proyecto

EFICACIA Y EFICIENCIA 20123" CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR"	
Act.	1
INGRESO DE PROYECTO:	2
Nombre del proyecto:	3
Necesidad:	3

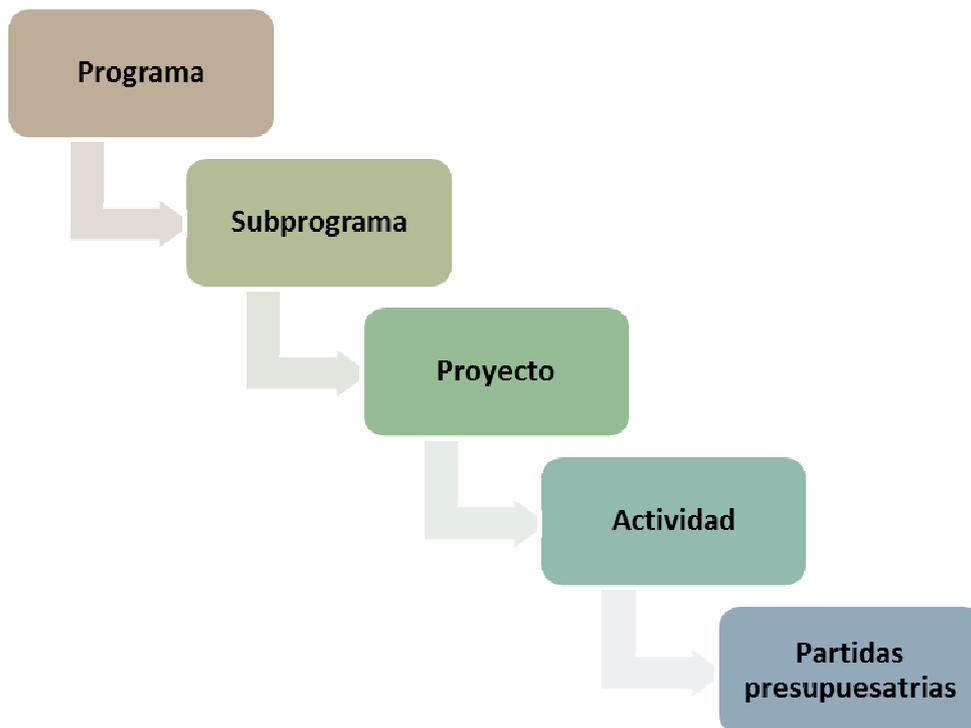
Instructivo de Llenado

1. Se registrará la actividad que se va a desarrollar en beneficio de un programa.
2. Anotar el nombre del proyecto de manera que sea comprensible lo que se va a realizar en el período fiscal.
3. Representa los motivos por los que se va a desarrollar el proyecto.
4. Se identificará la prioridad del proyecto, para posterior selección.
5. Representa el departamento encargado de llevar a cabo el proyecto

6. Nombre del encargado de supervisar el avance del proyecto.
7. Representa la expresión monetaria estimada para ejecutar el proyecto.
8. Año en que inicia el proyecto
9. Lapso de tiempo que tomará en concluir el proyecto. En función de la duración, se desagrega el número de años y a su vez se establecerán costos para cada año de ejecución.
10. Anotar el nombre del proyecto de manera que sea comprensible lo que se va a realizar en el período fiscal.
11. Se deberá anotar el año de inicio, así como también el año en el concluirá el proyecto.
12. Representa la expresión monetaria estimada para ejecutar el proyecto.
13. Representa la prioridad para desarrollar el proyecto.
14. Representan los 'n' proyectos que se desarrollarán en un programa-actividad.

5.1.3.2. FORMULACIÓN

En esta etapa, el modelo utilizará instrumentos presupuestarios como catálogos presupuestarios de ingresos y gastos y partidas presupuestarias, para que en marco a la planificación establecida anteriormente, se presenten los programas, proyectos, actividades que constarán en el presupuesto de gastos.



Cabe mencionar que lo nuevo en el Modelo Propuesto es la identificación de proyectos, éstos serán fácilmente identificados con la nueva formulación del presupuesto de gastos, así como también las diferentes maneras de ejecutar el proyecto.

Los casos que se pueden dar en la formulación son:

- La asignación presupuestaria en el caso de que el proyecto sea administrado por una sola unidad será otorgado a la ésta.
- En el caso de que varias unidades vayan a contribuir con la ejecución de un solo proyecto, van a darse dos casos, el primero es cuando las actividades van a ser desarrolladas por una sola unidad, aquí se le asigna el presupuesto a ésta

unidad y a esa actividad, en segundo lugar puede existir el caso en las actividades a ser desarrolladas van a ser conjuntas, es decir, que la ejecuten dos o más unidades, en este caso se asigna el presupuesto a la unidad en la que se encuentra el coordinador del proyecto.

El objetivo de asignar el presupuesto a la unidad en la que se encuentra el coordinador, es que las unidades tengan autonomía presupuestaria para ejecutar las actividades a ellas encomendadas.

5.1.3.3. PROGRAMACIÓN

Tomando como referencia la Normativa del Sistema de Administración Financiera, literal 2.4.2 Programación, se considera indispensable realizar una programación de la ejecución del presupuesto, ésta consiste en proyectar la distribución temporal en los sub-períodos que se definan en el ejercicio fiscal anual, de la producción de bienes y servicios que se entregarán a la sociedad y los requerimientos financieros necesarios para ese propósito.

Para ello, se efectuará la programación financiera del gasto en función de la programación del respectivo proyecto, con la finalidad de contar con una previsión periódica de los requerimientos financieros dispuestos para cubrir las obligaciones derivadas de la ejecución del proyecto en el caso del CONGOPE.

La programación, ayudará a conocer el flujo de caja institucional, es decir, conocer las entradas y salidas de caja o efectivo, en un período dado.

Previo a la programación financiera, se procederá a detallar las tareas asignadas a las actividades, de ésta maneras se conocerá de manera precisa los insumos a ser utilizados para la ejecución del proyecto.

Para esto el Modelo Propuesto, establece formatos para uso institucional.

Formato 3 Identificación Tareas

EFICIENCIA Y EFICIENCIA 20123"CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR"	
IDENTIFICACION DE TAREAS PARA PROGRAMACIÓN	
Detalle del Proyecto	1
No.Proyecto/ Actividad	Nombre de la Tarea
P1	2
Act.1	3
T1	
T2	4
T3	
Act.2	
T1	
T2	
T3	

Instructivo de Llenado

1. Identificar a detalle el proyecto que se va a ejecutar.
2. Identificar el programa al que va a contribuir el proyecto.

Instructivo de Llenado

1. Anotar el nombre del proyecto de manera que sea comprensible lo que se va a realizar en el período fiscal.
2. Detallar el objetivo del proyecto.
3. Especificar el año de la compra del bien o servicio
4. Especificar que se va adquirir para ejecución del proyecto
5. Indicar la cantidad del tipo de compra
6. Se debe indicar la unidad de medida que permita cuantificar las metas a realizar.
7. Indicar el valor estimado del tipo de compra por unidad.
8. Señala el costo total, tomando en cuenta la cantidad anual y el costo por unidad.
9. Anotar el número progresivo de la Tarea
10. Representa el nombre de la tarea iniciando con un verbo conjugado en (ar, er)
11. Anotar la unidad de medida que permita cuantificar las metas a realizar.
12. Se anotará el número de unidades que se pretende efectuar en cada tarea
13. Se anotará la cantidad a realizar de manera mensual por cada tarea, las cuales conforme al calendario estarán concluidas.

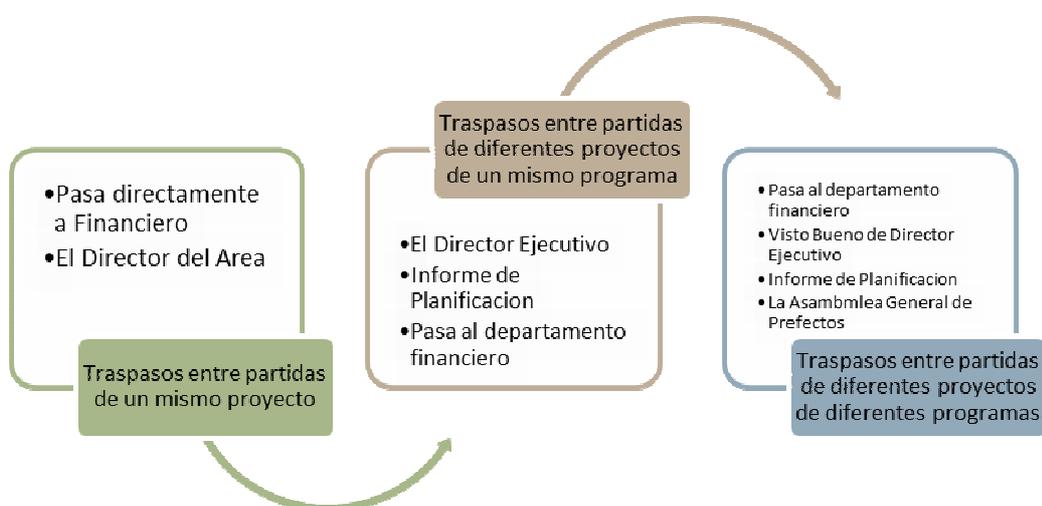
5.1.3.4. EJECUCIÓN

En ésta etapa se proceden a la realización de los planes establecidos en el presupuesto, consecuentemente se irán alcanzando los objetivos trazados.

Conocedores la debilidad del Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados en ésta etapa, debido a la carencia de una adecuada planificación y sobre todo a la falta de controles para efectuar aumentos, disminuciones y traspasos presupuestarios, se considera necesario que en éste modelo se establezcan varios niveles de autorización previo las solicitudes, de ésta manera se busca concienciar y ejercer presión a los directores de área para que la planificación sea óptima y así evitar reformas.

En el Gráfico 5.2, se detallan los diferentes niveles de autorización para las modificaciones al presupuesto inicialmente aprobado.

Cuadro 5.3 Nivel de autorización



5.1.3.5. EVALUACIÓN

Esta fase corresponde a la etapa en la que se analiza y evalúa la gestión llevada a cabo por la administración en la ejecución del presupuesto. El resultado de este análisis es un informe que contiene los comentarios y recomendaciones respecto de las variaciones y el cumplimiento o no de las metas previamente establecidas en la planificación.

El modelo considera una evaluación de:

Metas e indicadores	Ejecución presupuestaria	Niveles de Evaluación
<ul style="list-style-type: none">• Este tipo de evaluación la deberá llevar a cabo la unidad de Planificación.	<ul style="list-style-type: none">• La evaluación la ejecutará la unidad financiera.	<ul style="list-style-type: none">• Por programa• Por proyecto• Por unidad

Para llevar a cabo una evaluación oportuna, adecuada y que refleje la realidad de la ejecución presupuestaria, así como también el camino que tuvieron los programas, proyectos, etc., se procede a detallar formatos que se utilizarán en la aplicación del Modelo propuesto.

Formato 5 Evaluación Avance POA

CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTONOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR
PLAN OPERATIVO ANUAL
(AVANCE)

Unidad Responsable: 1

Coordinaror: 2

OBJETIVO PROYECTO:

METAS:

3	4

No. Tarea	Denominación	METAS		AVANCE - MARZO		CUMPLIMIENTO	
		UNIDAD DE	CANTIDAD	PROGRAMADO	EJECUTADO	%	POR EJECUTAR
5	6	7	8	9	10	11	12

Firma de Autorización

Instructivo de Llenado

1. Representa el departamento encargado de llevar a cabo el proyecto
2. Nombre del encargado de supervisar el avance del proyecto.
3. Precisar una breve descripción del objetivo del proyecto
4. Precisar las metas que se pretende alcanzar en la ejecución de las tareas del proyecto.
5. Anotar el número progresivo de la Tarea

6. Representa el nombre de la tarea iniciando con un verbo conjugado en (ar, er)
7. Anotar la unidad de medida que permita cuantificar las metas a realizar.
8. Se anotará el número de unidades que se pretende efectuar en cada tarea
9. Se debe anotar la cantidad monetaria que se programó realizar en el lapso de duración del proyecto.
10. Se debe anotar la cantidad monetaria que se ejecutó realmente el lapso de la evaluación.
11. Represente el porcentaje de cumplimiento del POA
12. Representa el porcentaje que existe entre la diferencia de lo ejecutado y programado.

Formato 6 Evaluación Indicadores/Dpto. Planificación.

EFICACIA Y EFICIENCIA 2013" CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR"			
EVLUACIÓN INDICADORES			
PROYECTO:	1		
OBJETIVO INSTITUCIONAL:	2	M E T A	3
Necesidad Pública:	4		
Indicadores Verificables			
Tipo Indicador	Descripción:	U.Medida	Medios de Verificación
Resultado			
Impacto			
5	6	7	8

Firma de Autorización

Instructivo de Llenado:

1. Anotar el nombre del proyecto de manera que sea comprensible lo que se va a realizar en el período fiscal.
2. Se deberá anotar el objetivo institucional, al que aporte el proyecto.
3. Precisar las metas que se pretende alcanzar en la ejecución de las tareas del proyecto.
4. Representa las razones por las que se decidió llevar a cabo el proyecto.
5. Indica el tipo de indicador.
6. Precisar una breve descripción del indicador planteado.
7. Anotar la unidad de medida que permita cuantificar las metas a realizar.
8. Representan los soportes, respaldos de que se efectuó la tarea.

Formato No.7 Evaluación Financiera

CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTONOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Unidad Responsable: 1	Programa: 3
Coordinador: 2	Subprograma: 4
	Proyecto: 5

PROYECTO/PROGRAMA/UNIDAD	DENOMINACION	CODIFICADO	DEVENGADO	SALDO DISPONIBLE	% CUMPLIMIENTO
6	7	8	9	10	11

Firma de Autorización

Instructivo de Llenado:

1. Representa el departamento encargado de llevar a cabo el proyecto
2. Nombre del encargado de supervisar el avance del proyecto.
3. Representa el programa definido en la planificación.
4. Representa el subprograma definido en la planificación.
5. Representa los proyectos definidos en la planificación.
6. Se deberá señalar el nivel de evaluación.
7. Se precisara el nombre del programa, proyecto, actividad, partida presupuestaria de la que se efectuará la evaluación.

8. Representa el valor monetario asignado inicialmente para llevar a cabo los programas.
9. Representa el valor que se ha pagado a proveedores por la prestación de un bien- servicio.
10. Es la representación monetaria entre la diferencia de la columna 8 y 9.
11. Representa en porcentaje el cumplimiento desde el punto de vista presupuestario.

Al concluir con las evaluaciones a los diferentes niveles de evaluación en función de requerimientos por parte de clientes o funcionarios de la institución, se contará con una imagen más clara del uso de los recursos públicos, en el caso de que se identificaran problemas, con evaluaciones oportunas se podrá reducir el impacto negativo a la sociedad o asociados y a su vez tomarán decisiones asertiva para corregir el camino de los programas, proyectos, etc.

Al concluir con esta fase, se podría decir que se ha cumplido con un 90% de las etapas del presupuesto, de tal manera se está asegurando que el uso de los recursos públicos han sido manejados en apego alas normativas legales vigentes, por tanto se afirma un actuar por parte de funcionarios eficaz y eficiente.

5.2. SUPUESTOS DEL MODELO

Los supuestos son condiciones necesarias que deben establecerse en un modelo, para que ayuden al equipo del proyecto seguir adelante con el proyecto cuando de otra forma se detendrían.

Los supuestos que para el funcionamiento del Modelo propuesto son:

CULTURA

- Predisposición por parte del proceso gobernante, asesoría y apoyo para cambiar el enfoque de planificación y asignación de recursos en la presupuestación.
- Participación de los integrantes de la organización en el diseño del presupuesto.
- Empoderamiento presupuestario por parte de las unidades departamentales.

AUTORIZACIÓN

- Ningún recurso económico se distribuirá si no está plenamente identificado y sustentado como un PROYECTO

SISTEMAS

- Se asume que se cuenta con un sistema informático que se ajuste al Modelo Propuesto, permitiendo el enlace Planificación-Presupuesto.

PRESUPUESTO

- El gasto presupuestal está relacionado con el cumplimiento de los objetivos planteados por el CONGOPE.

PLANIFICACIÓN

- El departamento de Planificación del CONGOPE, asume su rol de evaluar la ejecución del POA institucional.

5.3. SIMULACIÓN DEL MODELO PROPUESTO

BASE COMPARATIVA

Con el objeto de identificar los cambios que se presentan al aplicar el modelo propuesto denominado “Modelo de Planificación y Gestión Presupuestaria para el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador”, se toma como base de comparación la evaluación presupuestaria de la cedula de gastos correspondientes al período fiscal 2012.

Tabla 5.1 Cédula Presupuestaria Gastos

CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTONOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR						
CEDULA PRESUPUESTARIA DE GASTOS						
Al 31 de DICIEMBRE del 2012						
PARTIDA	NOMBRE	ASIG. INI.	REFORMA	CODIFICADO	DEVENGADO	POR DEVENGAR
21.03.000.002	PREPARACION E IMPLEMENTACION DEL DIPLOMADO DE FOMENTO PRODUCTIVO	92.367,00	10.000,00	102.367,00	31.639,43	70.727,57
21.03.000.002.5.53.02.04.001	EDICIÓN, IMPRESIÓN, REPRODUCCIÓN Y PUBLICACIONES	12.590,00	0,00	12.590,00	2.950,00	9.640,00
21.03.000.002.5.53.02.05.001	ESPECTÁCULOS CULTURALES Y SOCIALES	24.165,00	0,00	24.165,00	2.487,02	21.677,98
21.03.000.002.5.53.03.01.001	PASAJES AL INTERIOR	6.832,00	0,00	6.832,00	2.568,78	4.263,22
21.03.000.002.5.53.03.03.001	VIÁTICOS Y SUBSISTENCIAS EN EL INTERIOR	11.000,00	0,00	11.000,00	1.035,00	9.965,00
21.03.000.002.5.53.05.05.001	MAQUINARIAS Y EQUIPO	0,00	2.400,00	2.400,00	0,00	2.400,00
21.03.000.002.5.53.06.03.001	SERVICIO DE CAPACITACIÓN	37.780,00	300,00	38.080,00	17.637,03	20.442,97
21.03.000.002.5.53.08.12.001	MATERIALES DIDACTICOS	0	1.800,00	1.800,00	0	1.800,00
PARTIDA	NOMBRE	ASIG. INI.	REFORMA	CODIFICADO	DEVENGADO	POR DEVENGAR
21.02.000.003	ASESORIA PARA LOS GP EN GESTION DEL FOMENTO PRODUCTIVO Y ASISTENCIA EN CONSTRUCCION DE GAD POR RESULTADOS	69.245,00	-3.247,00	63.698,00	48.181,39	15.516,61
21.02.000.003.5.53.02.04.001	EDICIÓN, IMPRESIÓN, REPRODUCCIÓN Y PUBLICACIONES	9.800,00	-5.547,00	4.253,00	3.592,80	660,20
21.02.000.003.5.53.02.04.003	EDICIÓN, IMPRESIÓN, REPRODUCCIÓN Y PUBLICACIONES	500,00	7.500,00	8.000,00	7.851,20	148,80
21.02.000.003.5.53.02.05.001	ESPECTÁCULOS CULTURALES Y SOCIALES	13.775,00	0,00	13.775,00	8.011,51	5.763,49
21.02.000.003.5.53.03.01.001	PASAJES AL INTERIOR	3.490,00	0,00	3.490,00	3.472,96	17,04
21.02.000.003.5.53.03.03.001	VIÁTICOS Y SUBSISTENCIAS EN EL INTERIOR	7.380,00	0,00	7.380,00	2.610,40	4.769,60
21.02.000.003.5.53.06.01.001	CONSULTORÍA, ASESORÍA E INVESTIGACIÓN	19.200,00	0,00	19.200,00	16.426,92	2.773,08
21.02.000.003.5.53.06.01.003	CONSULTORÍA, ASESORÍA E INVESTIGACIÓN ESPECIALIZA	7.500,00	-7.500,00	0,00	0,00	0,00
21.02.000.003.5.53.06.03.001	SERVICIO DE CAPACITACIÓN	7.600,00	2.300,00	9.900,00	2.715,60	1.384,40

**EVALUACIÓN A LA ACTIVIDAD PREPARACIÓN E IMPLEMENTACIÓN
DEL DIPLOMADO DE FOMENTO PRODUCTIVO (21.03.000.002)**

Gráfico 5.1 Evaluación Presupuestaria-Actividad



Gráfico 5.2 Evaluación Partidas Presupuestarias

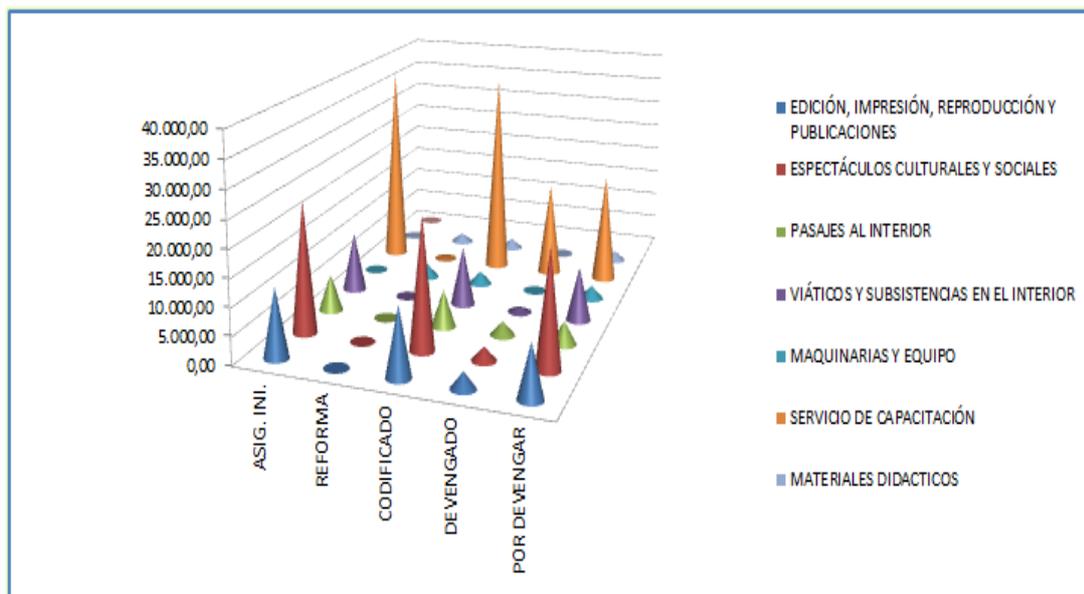


Gráfico 5.3 Evaluación Codificado-Devengado-Por devengar

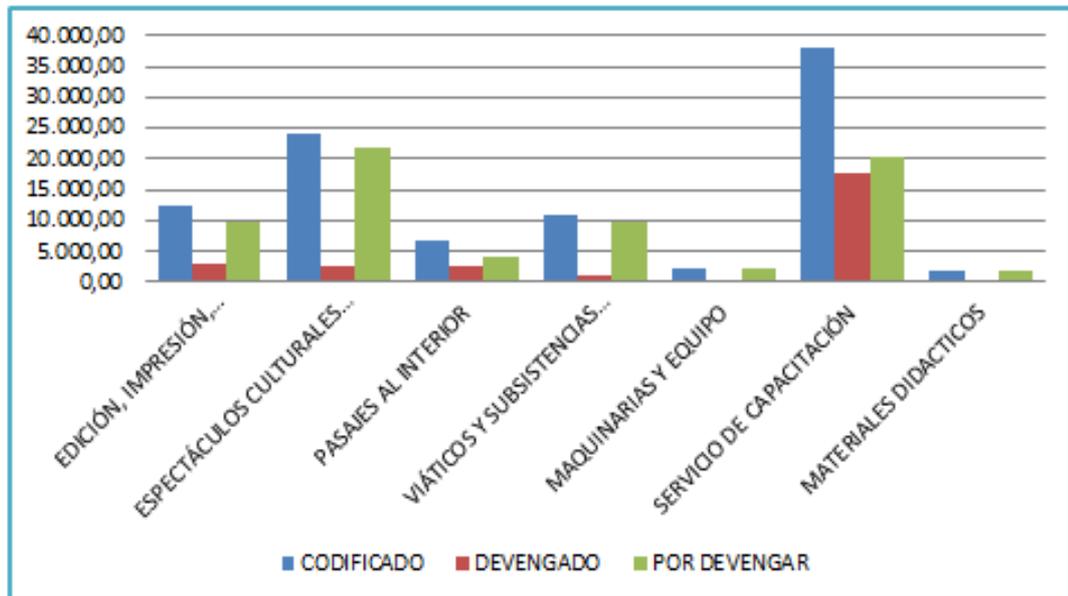
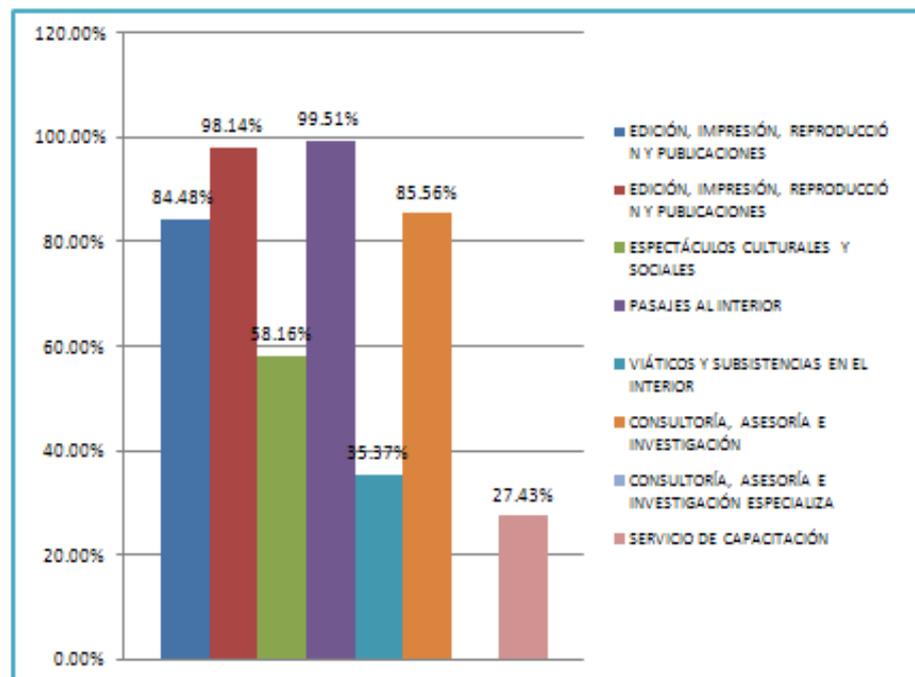


Gráfico 5.4 Cumplimiento Partidas



**EVALUACIÓN A LA ACTIVIDAD ASESORÍA PARA LOS GP EN
GESTIÓN DEL FOMENTO PRODUCTIVO Y ASISTENCIA EN
CONSTRUCCIÓN DE GAD POR RESULTADOS (21.02.000.003)**

Gráfico 5.5 Evaluación Presupuestaria-Actividad

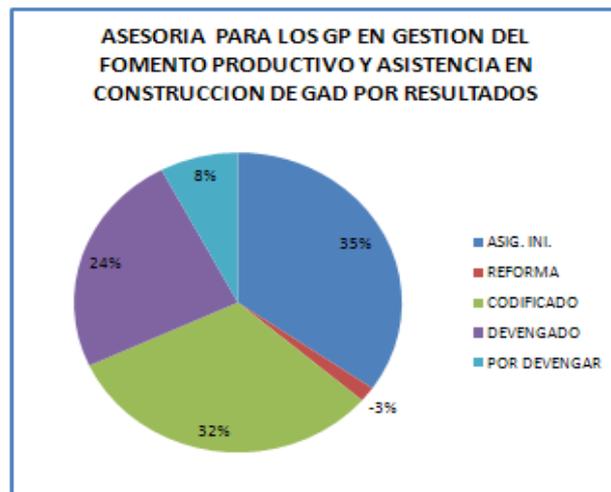


Gráfico 5.6 Evaluación Partidas Presupuestarias

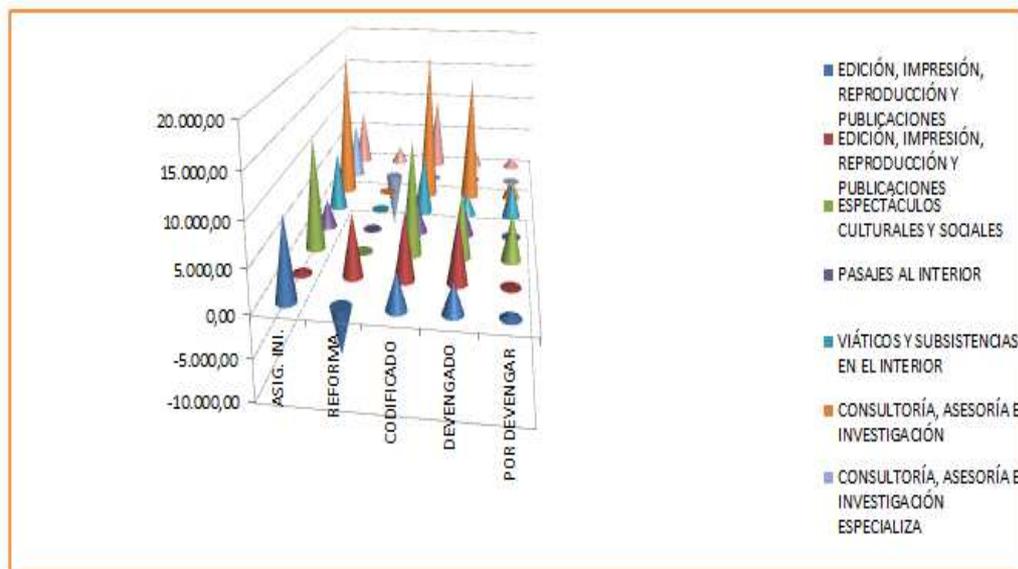


Gráfico 5.7 Evaluación Codificado-Devengado-Por devengar

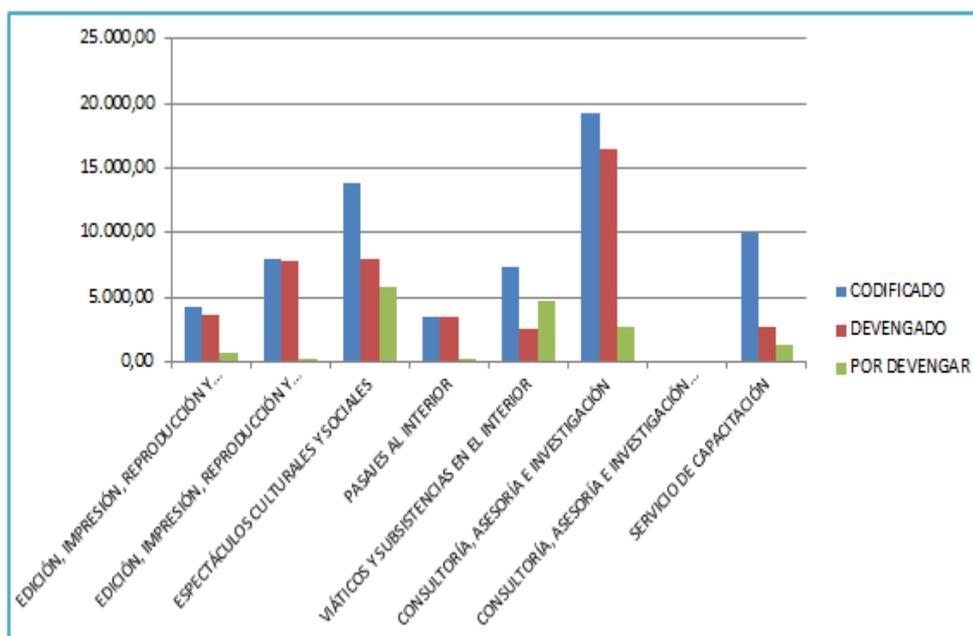
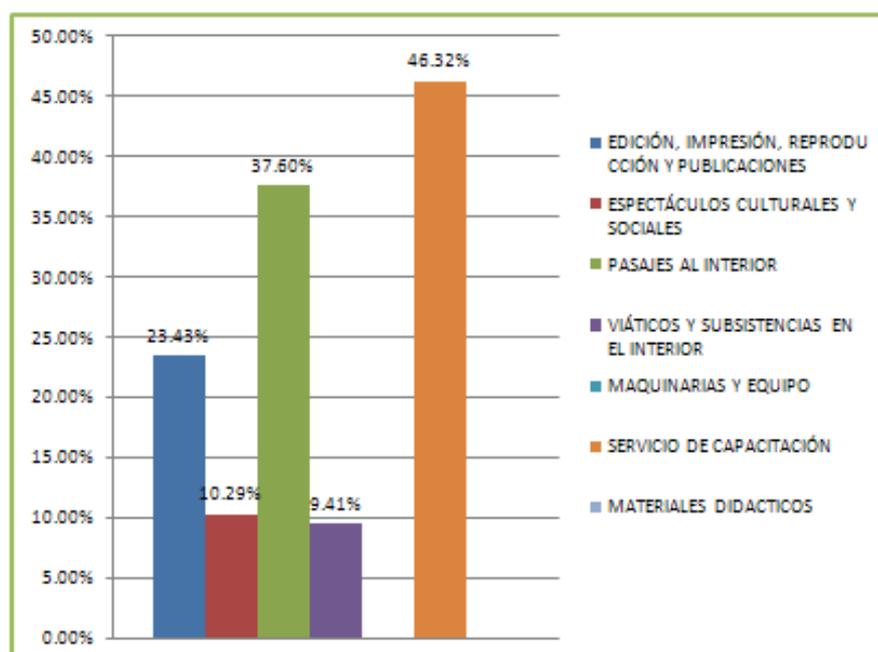


Gráfico 5.8 Cumplimiento Partidas



En la evaluación a nivel de ACTIVIDADES reflejados en el Gráfico 5.1 y Gráfico 5.5, se evidencia en porcentajes una gran diferencia entre el codificado y el

devengado, respecto a la actividad Preparación E Implementación Del Diplomado De Fomento Productivo, el devengado representa un 10% del presupuesto asignado, quedando una diferencia de 23% por devengar, lo cual al 31 de diciembre del 2012 no se ejecutó, representa dinero comprometido, asignado pero improductivo.

Por otro lado la actividad Asesoría Para Los GP En Gestión Del Fomento Productivo Y Asistencia En Construcción De GAD Por Resultados, se ha devengado un 24% del presupuesto asignado, en ambos casos no se puede definir si se cumplió o no con la actividad, ya que no se han establecido medios verificables que permitan evidenciar el cumplimiento.

La misma tendencia se refleja en la evaluación por partidas presupuestarias de las actividades de la siguiente actividad al 31 de diciembre de 2012, ya que al tener una estructura de árbol, los niveles inferiores alimentan al programa.

En lo que respecta a las REFORMAS, en los Gráficos 5.3 y 5.7 se distinguen una serie de repuntes, debido al exceso de incrementos, disminuciones o trasposos de dinero entre programas, y a pesar de haberlas efectuado al 31 de diciembre de 2012, no se devengaron lo cual refleja una inadecuada planificación por parte de las unidades departamentales, debido a que solicitan reformas, se asigna dinero y aún así no ejecutan las tareas.

En los Gráficos 5.2 y 5.6, es de fácil identificación los repuntes en la columna Saldo por devengar, lo cual viene de la mano de una adecuada planificación, es

decir, si existiese un adecuado análisis de lo que se proyecta llevar a cabo e identificar los recursos que necesito para el efecto, se devengaría en su mayoría en presupuesto asignado, previo la obtención de objetivos, y al finalizar el año no existiría dinero ocioso.

Al liquidar el presupuesto 2012, el cumplimiento de las partidas presupuestarias, que en sí representan las tareas que se van a efectuar en cada una de las actividades, reflejan porcentajes bajos de cumplimiento, éstos son evidenciados en los Gráficos 5.4 y 5.8, inclusive existen partidas con cumplimientos de hasta 10%,de la diferencia para completar el porcentaje asignado, no existen registros de evaluación, por tanto el uso eficiente de recursos es incierto.

EJERCICIO PRÁCTICO-MODELO PROPUESTO

PLANIFICACIÓN

Cuadro 5.4 Direccionamiento Institucional

EFICACIA Y EFICIENCIA 2012"CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR"	
MISIÓN:	Representar a los Gobiernos Autónomos Provinciales, afianzando su autonomía, impulsar la descentralización, promover la articulación con actores territoriales nacionales e internacionales, fortalecer sus capacidades mediante la generación y promoción de iniciativas, asesoría y servicios técnicos de calidad.
VISIÓN:	Al 2022, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, se posiciona como referente nacional e internacional de procesos de fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Provinciales, en pro de un Ecuador democrático, equitativo, solidarios, participativo y descentralizado.
OBJETIVOS ANUALES:	Fortalecer A Los GAP En El Ejercicio De Sus Competencias Y Funciones

Cuadro 5.5 Identificación Proyecto

EFICACIA Y EFICIENCIA 2012"CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR"	
Act.	FORTALECIMIENTO DE COMPETENCIAS
INGRESO DE PROYECTO:	
Nombre del proyecto: Apoyo a la construcción de modelo de Gestión por Resultados, 5 provincias	
Necesidad: Medir la evolución del POA en base a los indicadores establecidos.	
Prioridad:	Medio
DURACIÓN Y COSTOS	
Costo Total Estimado:	\$ 35.530,80
Año Inicio:	2013
Duración años:	1
Año 1:	\$ 35.531
Año 2:	\$ 0
INFORMACIÓN ADICIONAL:	
Provincia:	Napo Imbabura Esmeraldas Chimborazo Manabí

Cuadro 5.6 Identificación de Proyectos y Priorización.

EFICACIA Y EFICIENCIA 2012"CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR"					
Código	Proyecto	2013		Monto	Prioridad
		Inicio	Final		
Obj. Ins.	FORTALECER A LOS GADP EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS Y FUNCIONES				
Act.	FORTALECIMIENTO DE COMPETENCIAS				
1	5 provincias implementan modelo de G&R. Paquete BPM-microstrategia, Consultorías Desempeño Talento Humano, Herramienta informática. Portal participación	2013	2014	\$ 42,700.00	
2	Apoyo a la construcción de modelo de Gestión por Resultados.	2013	2013	\$ 20,640.00	
3	Asistencia técnica bajo demanda	2013	2013	\$ 10,800.00	
4	Fortalecimiento para la gestión de alianzas para fomento	2013	2013	\$ 26,677.83	
5	Asistencia técnica en: Cambio Climático, Fondo de Agua, Mancomunidad, Forestación, y asistencia técnica a GADs	2013	2013	\$ 100,000	
Obj. Ins.	IMPULSAR LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, FISCAL Y DE COMPETENCIAS				
Act.	TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS				
1	Apoyo a la construcción de modelo de Gestión por Resultados.	2013	2013	\$ 35,530.80	

Cuadro 5.7 Identificación Tareas

EFICACIA Y EFICIENCIA 2012"CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR"	
IDENTIFICACION DE TAREAS PARA PROGRAMACIÓN	
Detalle del proyecto: El presente proyecto se efectua con el objeto de fortalecer el manejo presupuestario y uso de recurso públicos.	
No.Proyecto/Actividad	Nombre de la Tarea
P1	Apoyo a la construcción de modelo de Gestión por Resultados, 5 provincias implementan éste modelo.
Act.1	Mejorado el manejo presupuestario , bajo un método de PLAN-PRESUPUESTO
T1	Elaborar un plan de capacitacion y ejecutarlo
T2	Elaboración de Boletín Informativo de Gestión por resultados
T3	Contratación de un Técnico
Act.2	Implementado el modelo de Gestión por Resultados en 5
T1	Modelización de impresión, reproducción y publicación de revista
T2	Análisis y levantamiento de Información
T3	Seguimiento y Monitoreo

FORMULACIÓN

Cuadro 5.8 Presupuesto en base al Modelo

 CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR EGRESOS 2012		
21	FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE COMPETENCIAS	59.408,63
21.01	FOMENTO PRODUCTIVO	26.677,83
21.01.001	Fortalecimiento para la gestión de alianzas para fomento	26.677,83
	PREPARACION E IMPLEMENTACION DEL DIPLOMADO DE FOMENTO PRODUCTIVO	26.677,83
21.01.001.002		26.677,83
21.01.001.002.5.3	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	26.677,83
21.01.001.002.5.3.02.04	Edición, Impresión, Reproducción y Publicaciones	2.950,00
21.01.001.002.5.3.02.05	Espectáculos Culturales y Sociales	2.487,02
21.01.001.002.5.3.03.01	Pasajes al Interior	2.568,78
21.01.001.002.5.3.03.03	Viáticos y Subsistencias en el Interior	1.035,00
21.03.000.002.5.53.06.03	Servicio de capacitación	17.637,03
21	FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE COMPETENCIAS	32.730,80
21.02	PLANIFICACION Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	32.730,80
21.02.002	Apoyo a la construcción de modelo de Gestión por Resultados.	35.530,80
21.02.002.002	Implementación y asistencia del sistema GxR	32.730,80
21.02.001.002.5.3	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	32.730,80
21.02.000.002.5.53.02.04	Edición, impresión, reproducción y publicaciones	10.778,92
21.02.000.002.5.53.02.04	Edición, impresión, reproducción y publicaciones	661,88
21.02.000.002.5.53.02.05	Espectáculos culturales y sociales	9.200,00
21.02.000.002.5.53.03.01	Pasajes al interior	3.490,00
21.02.000.002.5.53.03.03	Viáticos y subsistencias en el interior	2.600,00
21.02.000.002.5.53.06.01	Consultoría, asesoría e investigación	6.000,00
22	AUTONOMÍA, DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNANZA	2.800,00
22.04	GESTION FINANCIERA	2.800,00
22.04.002	Apoyo a la construcción de modelo de Gestión por Resultados.	2.800,00
22.04.002.002	Implementación y asistencia del sistema GxR	2.800,00
21.04.002.002.5.3	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	2.800,00
22.04.002.002.5.3.02.05	Servicio de Capacitación	2.800,00

Responsable de un solo Proyecto

Actividades identificadas para una solo unidad

Actividad Conjunta para un solo proyecto

PROGRAMACIÓN

Cuadro 5.9 Programación Planificación

EFICACIA Y EFICIENCIA 2013" CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR"					
PROYECTO: Apoyo a la construcción de modelo de Gestión por Resultados, 5 provincias implementan éste modelo.					
OBJETIVO PROYECTO:					
FORTALECER A LOS GAD EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS Y FUNCIONES	METAS:	En 2013, se aplica una estrategia de fortalecimiento de competencias que involucra a toda la institucionalidad de los GAD			
DETALLE DEL PRESUPUESTO					
AÑO	TIPO DE COMPRA	META		CGSTO UNITARIO	TOTAL
		CANTIDAD ANUAL	UNIDAD DE MEDIDA		
2013	REVISTA GESTIÓN POR RESULTADOS	86	Ejemplares entregados	22,01	1892,8
2013	TRÍPTICOS "BOLETIN INFORMATIVO REDIF"	1000	UNIDAD	1,904	1904
2013	BOLETÍN INFORMATIVO GESTION POR RESULTADOS	104	Ejemplares entregados	38,77	4032
2013	BOLETÍN INFORMATIVO PLAN- PRESUPUESTO	104	Ejemplares entregados	20,19	2100
2013	BOLETÍN INFORMATIVO EXPERIENCIAS GESTION POR RESULTADOS	104	Ejemplares entregados	14,54	1512
2013	VIAJES	28	Viajes Realizados		3490
2013	VIATICOS NACIONALES				
	VIATICOS JEFE	10	Unidad	100	1000
	VIATICOS ANALISTAS	20	Unidad	80	1600
2013	CONSULTORIA	1	Unidad	6000	6000
2013	CAPACITACION	2	Capacitacion efectuada	1400	2800
2013	ESPECTACULOS	2	Evento realizado	6400	9200
TOTAL					\$ 35.530,80

GN:
48 Funcionarios y 24 provincias (* 2 eventos)

GN:
Participantes de los 2 eventos a realizarse (40 personas /evento)

GN:
Las 104 ejemplares corresponden a la entrega a 40 participantes de la capacitación en 2 eventos y envío a las 24

GN:
Las 104 ejemplares entregados a 40 participantes de la capacitación y envío a las 24 prefecturas a

EVALUACIÓN

Tabla 5.2 Programación Financiera

DETALLE PROGRAMACIÓN 2012

No. Tarea	Denominación	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JULIO	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
1	REPLICAR REVISTA GESTIÓN POR RESULTADOS						1892,8						
2	DISTRIBUIR TRÁPTICOS "BOLETIN INFORMATIVO REDIF"				904								
3	DAR A CONOCER BOLETÍN INFORMATIVO GESTIÓN POR RESULTADOS							4032					
4	DAR A CONOCER BOLETÍN INFORMATIVO PLAN-PRESUPUESTO								2100				
5	DAR A CONOCER BOLETÍN INFORMATIVO EXPERIENCIAS GESTIÓN POR RESULTADOS										1512		
6	REALIZAR VIAJES		872,5		436,25	218,125		654,375		218,125	654,375	436,25	
7	SER BENEFICIARIO DE VIATICOS NACIONALES												
8	VIATICOS JEFE	200	200		200			100		200	200	200	
9	VIATICOS ANALISTAS		160	80	160	80	160	160			200		300
10	CONTRATAR CONSULTORIA PARA REALIZACION DEL MANUAL DE GESTION POR RESULTADOS						8000						
11	EFFECTUAR PAGO CAPACITACION EN EL TALLER SEMINARIO "FACILITACION DE ALIANZAS PUBLICAS Y MANEJO PRESUPUESTARIO"								1176				
12	EFFECTUAR PAGO SERVICIO DE SOPORTE TECNICO PARA EL TALLER "FACILITACION DE ALIANZAS PUBLICAS Y MANEJO PRESUPUESTARIO"			1624									
13	LLEVAR A CABO UN EVENTO "FACILITACION DE ALIANZAS PUBLICAS Y MANEJO PRESUPUESTARIO"					4600			4600				
TOTAL												\$ 35.530,80	

Tabla 5.3 Evaluación Avance POA al 30 de Junio de 2012.

CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR
EVALUACIÓN
PLAN OPERATIVO ANUAL
(AVANCE)

Unidad Responsable: Gestión de Planificación

Coordinador: Ing. Mileny Santillán

OBJETIVO PROYECTO:

METAS:

FORTALECER A LOS GAP EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS Y FUNCIONES	En el primer semestre del año, se habrá ejecutado el primer evento de "Facilitación de alianzas públicas y manejo presupuestario"
--	---

NO. ACTIVIDAD	DENOMINACIÓN	AVANCE - JUNIO		CUMPLIMIENTO	
		PROGRAMADO	EJECUTADO	%	POR EJECUTAR
1	REVISTA GESTIÓN POR RESULTADOS	1892,8	1892,8	100,00%	0,00%
2	TRÍPTICOS "BOLETIN INFORMATIVO REDIF"	1904	1904	100,00%	0,00%
3	BOLETÍN INFORMATIVO GESTION POR RESULTADOS	4032	0,00	0,00%	-100,00%
4	BOLETÍN INFORMATIVO PLAN- PRESUPUESTO	2100	0,00	0,00%	-100,00%
5	BOLETÍN INFORMATIVO EXPERIENCIAS GESTION POR RESULTADOS	1512	0,00	0,00%	-100,00%
6	VIAJES	3490	1526,88	43,75%	-56,25%
7	VIATICOS NACIONALES				
8	VIATICOS JEFE	1000	600	60,00%	-40,00%
9	VIATICOS ANALISTAS	1600	640	40,00%	-60,00%
10	CONSULTORIA PAGO SERVICIOS PROFESIONALES REALIZACION DEL MANUAL DE GESTION POR RESULTADOS	6000	6000	100,00%	0,00%
11	PAGO SERVICIO DE SOPORTE TECNICO PARA EL TALLER "FACILITACION DE ALIANZAS PUBLICAS Y MANEJO PRESUPUESTARIO "	2800	1624	58,00%	-42,00%
12	EVENTO "FACILITACION DE ALIANZAS PUBLICAS Y MANEJO	9200	4600	50,00%	-50,00%
	TOTAL	35530,8	18787,68		

Cuadro 5.10 Evaluación Indicadores/Dpto. Planificación.

EFICACIA Y EFICIENCIA 2012" CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR"			
INDICADORES			
PROYECTO: Apoyo a la construcción de modelo de Gestión por Resultados.			
OBJETIVO INSTITUCIONAL:			
FORTALECER A LOS GAP EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS Y FUNCIONES	M E T A	En 2013, se aplicará una estrategia de fortalecimiento de competencias que involucra a toda la institucionalidad de los GAD en lo que respecta a la Gestión por Resultados.	
Necesidad Pública:			
Indicadores Verificables			
Tipo Indicador:	Descripción:	U.Medida	Medios de Verificación
Resultado	En el 2012, se habrán implantado al menos en tres GADP el modelo de Gestión por Resultados.	Unidad	Informes mensuales, semestrales y anual.
Impacto	Durante el 2012 se habrán realizado al menos dos publicaciones de la revista de GxR de las experiencias de los actores en el cambio de cultura.	Número de publicaciones en el año 2012.	Actas entrega recepción, informes, tabulación de datos.
Impacto	Nivel de satisfacción del ejecutivo con la disponibilidad de información ágil y oportuna para tomar decisiones gerenciales basadas en evidencia y para rendir cuentas a la ciudadanía.	Porcentaje	Informes de la Reestructuración de la Planificación y el Manejo presupuestario, Encuestas, entrevistas,
Resultado	Porcentaje de cumplimiento de programas y proyectos	Porcentaje	Informes semestrales de seguimiento de la ejecución de la operación. Informe de evaluación final de la operación.
Resultado	Al menos tres directores de áreas no directamente involucradas en la GpR (o empresa adscrita) dan evidencia del aumento de eficacia de su gestión como resultado de la intervención del proyecto.	Porcentaje	Publicación de rendición de cuentas
Resultado	Al finalizar el período fiscal 2012, se habrá replicado un manual de gestión por resultados	# de manuales replicados	Manual de Gestión por resultados
Resultado	Al finalizar el tercer trimestre del 2012, los GAP se encuentran fortalecidos en el adecuado Manejo Presupuestario.	# de GAP capacitados	Listas de asistencias, informe de , Fotografías.

Firma de Autorización

Tabla 5.4 Evaluación Financiera

CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTONOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA
Al 30 de Junio

Unidad Responsable: Gestión Financiera	Programa: FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE COMPETENCIAS
Coordinador: Dra, Verónica Marchán	Subprograma: PLANIFICACION Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL
	Proyecto: Apoyo a la construcción de modelo de Gestión por Resultados.

CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTONOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR
CEDULA PRESUPUESTARIA DE GASTOS
Al 31 de Junio de 2012

PARTIDA	NOMBRE	ASIG. INI.	REFORMA	CODIFICADO	DEVENGADO	POR DEVENGAR	% CUMPLIENTO
21.01.001.002	Preparación E Implementación Del Diplomado De Fomento Productivo	26.677,83	1.000,00	27.677,83	20.420,00	7.257,83	74%
21.01.001.002.5.3.02.04	Edición, Impresión, Reproducción y Publicaciones	2.950,00		2.950,00	1758	1.192,00	60%
21.01.001.002.5.3.02.05	Espectáculos Culturales y Sociales	2.487,02	1000	3.487,02	3120	367,02	89%
21.01.001.002.5.3.03.01	Pasajes al Interior	2.568,78		2.568,78	2457	111,78	96%
21.01.001.002.5.3.03.03	Viáticos y Subsistencias en el Interior	1.035,00		1.035,00	765	270,00	74%
21.03.000.002.53.06.03	Servicio de capacitación	17.637,03		17.637,03	12320	5.317,03	70%
21.02.002	Apoyo a la construcción de Modelo de Gestión por Resultados	35.530,80	0,00	35.530,80	18.770,64	16.760,16	53%
21.02.002.002	Implementación y asistencia del sistema GxR	32.730,80	0,00	32.730,80	17.146,64	15.584,16	52%
21.02.000.002.5.53.02.04	Edición, impresión, reproducción y publicaciones	10.778,92		10.778,92	3.796,80	6.982,12	35%
21.02.000.002.5.53.02.04	Edición, impresión, reproducción y publicaciones	661,88		661,88		661,88	0%
21.02.000.002.5.53.02.05	Espectáculos culturales y sociales	9.200,00	-1.200,00	8.000,00	4.600,00	3.400,00	58%
21.02.000.002.5.53.03.01	Pasajes al interior	3.490,00		3.490,00	1.526,88	1.963,12	44%
21.02.000.002.5.53.03.03	Viáticos y subsistencias en el interior	2.600,00	0,00	2.600,00	1.222,96	1.377,04	47%
21.02.000.002.5.53.06.01	Consultoría, asesoría e investigación	6.000,00	1.200,00	7.200,00	6.000,00	1.200,00	83%
22.04.002.002	Implementación y asistencia del sistema GxR	2.800,00	0	2.800,00	1.624,00	1.176,00	58%
22.04.002.002.5.3.02.05	Servicio de Capacitación	2.800,00		2.800,00	1.624,00	1.176,00	58%

Gráfico 5.9 Evaluación por Actividad 21.01.001.002

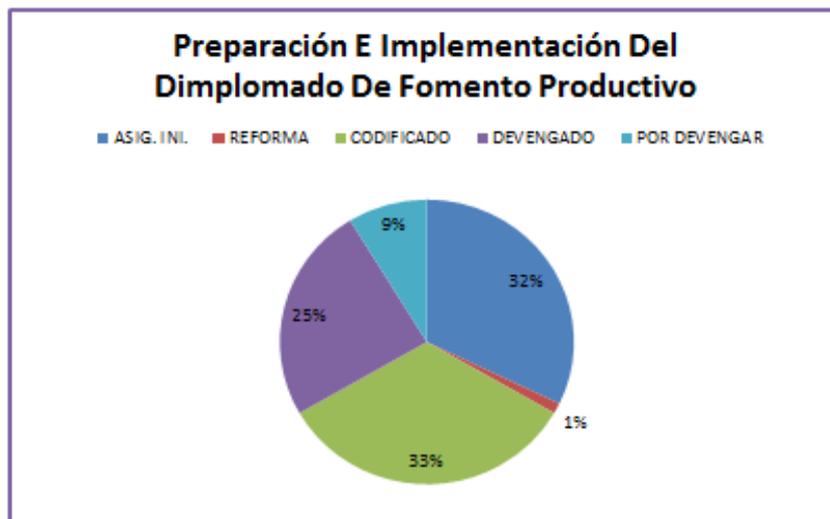


Gráfico 5.10 Evaluación por Actividad 21.02.002.002

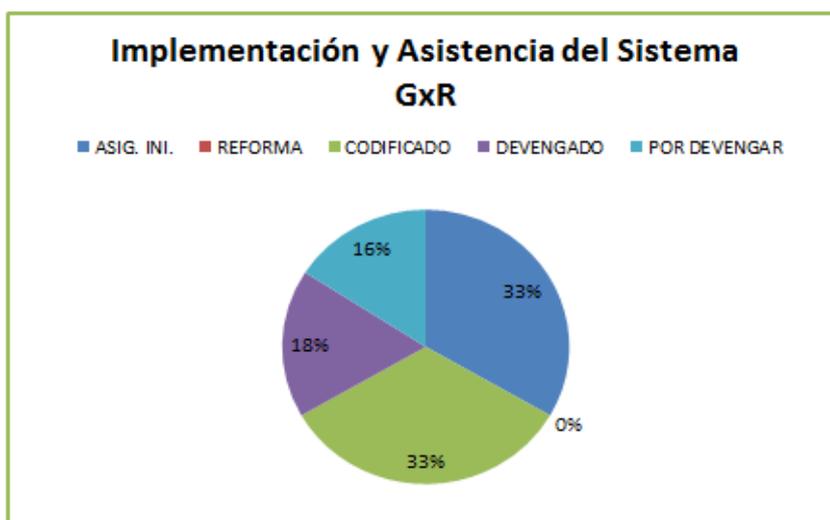
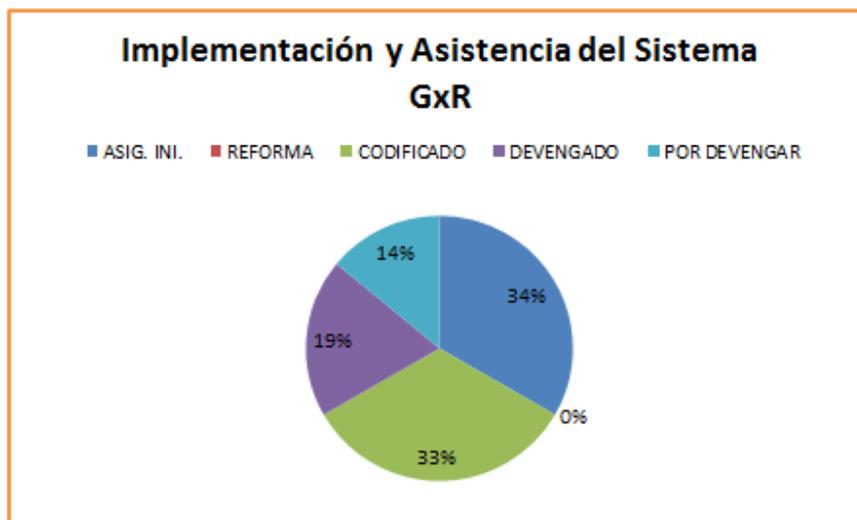


Gráfico 5.11 Evaluación por Actividad 22.04.002.002



Evaluación a las Partidas Presupuestarias de la Actividad 21.01.001.002

Gráfico 5.12 Evaluación No.1 presupuesto de la Actividad 21.01.001.002

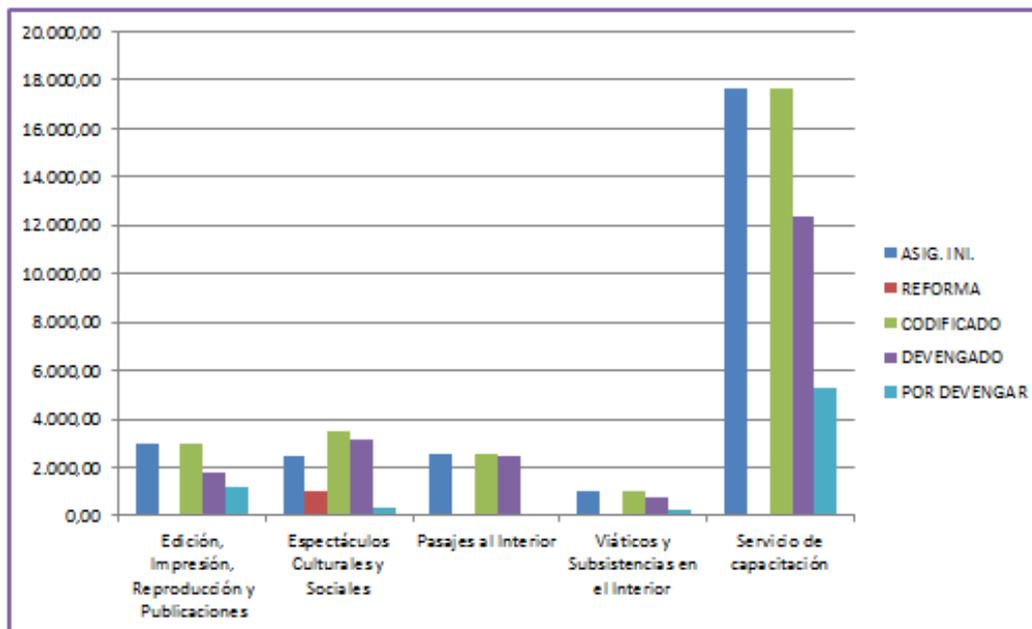


Gráfico 5.13 Evaluación No.2 presupuesto de la Actividad 21.01.001.002

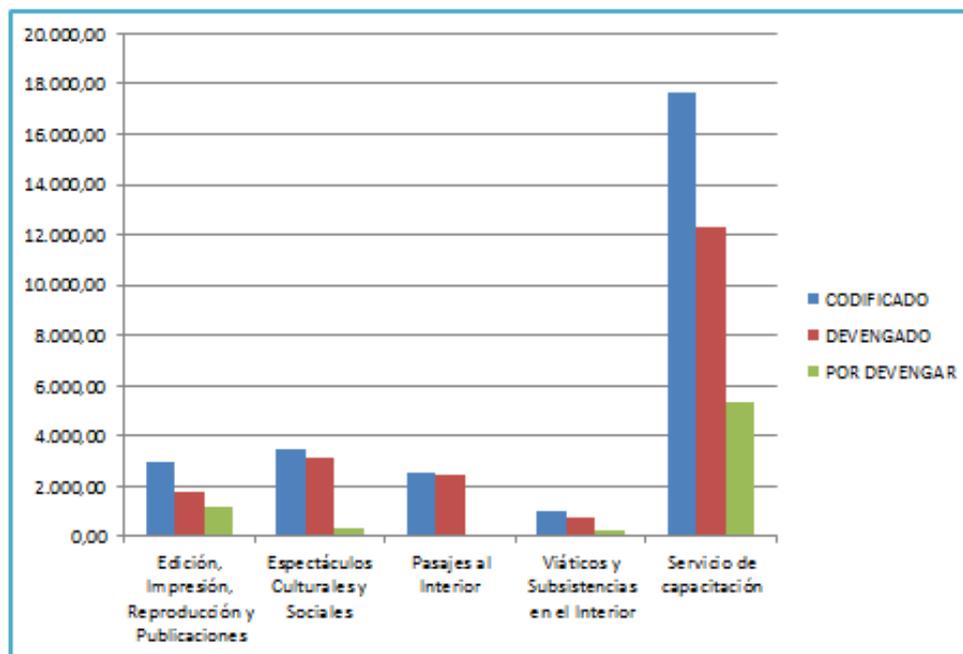
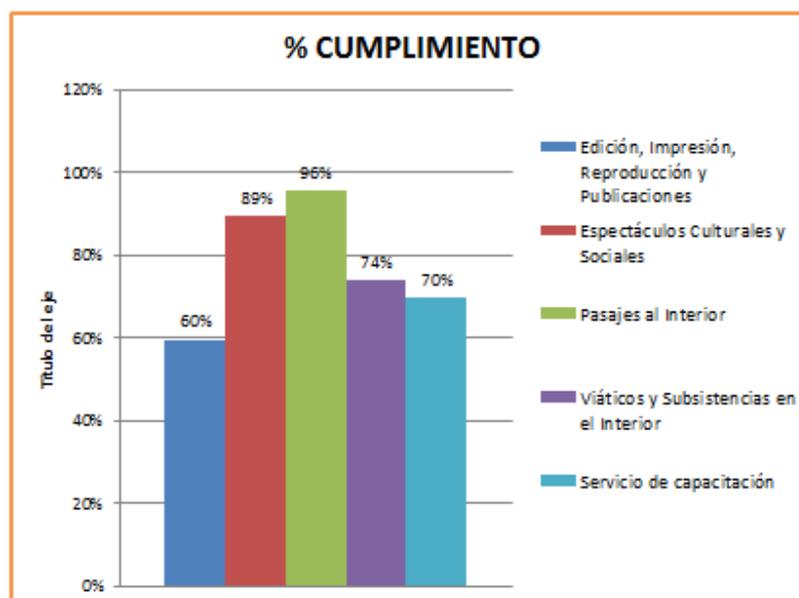


Gráfico 5.14 Evaluación No.3 cumplimiento de la Actividad 21.01.001.002



Evaluación a las Partidas Presupuestarias de la Actividad 21.02.002.002

Gráfico 5.15 Evaluación No.1 presupuesto de la actividad 21.02.002.002

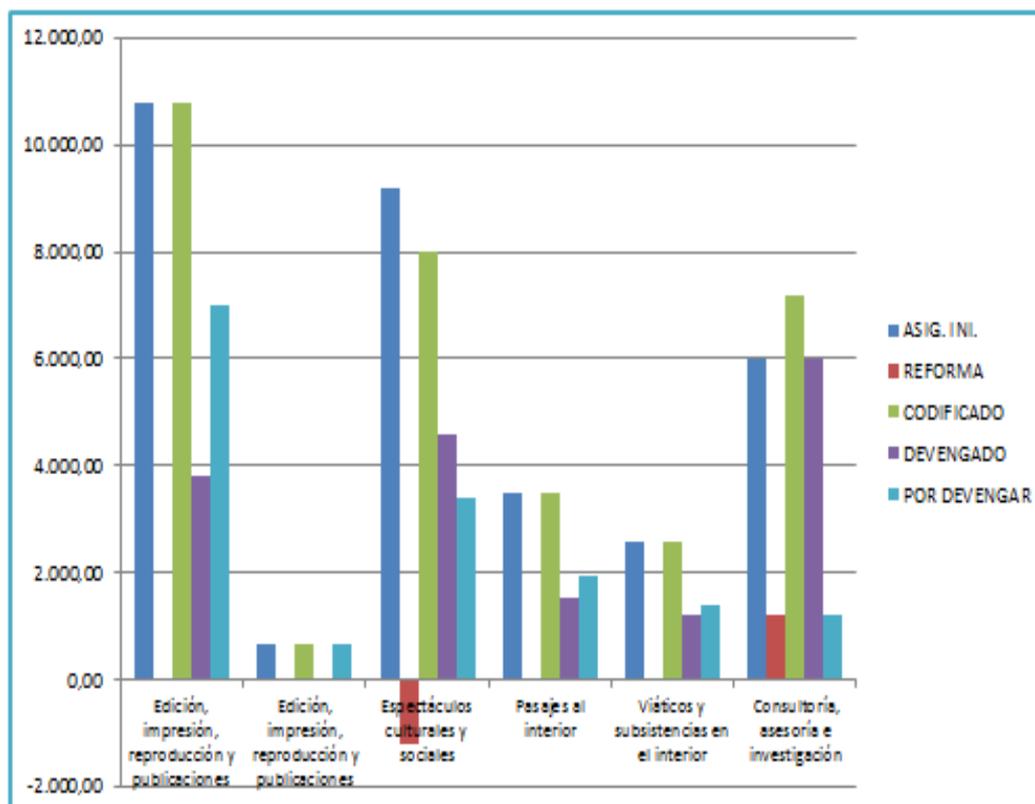


Gráfico 5.16 Evaluación No.2 presupuesto de la actividad 21.02.002.002

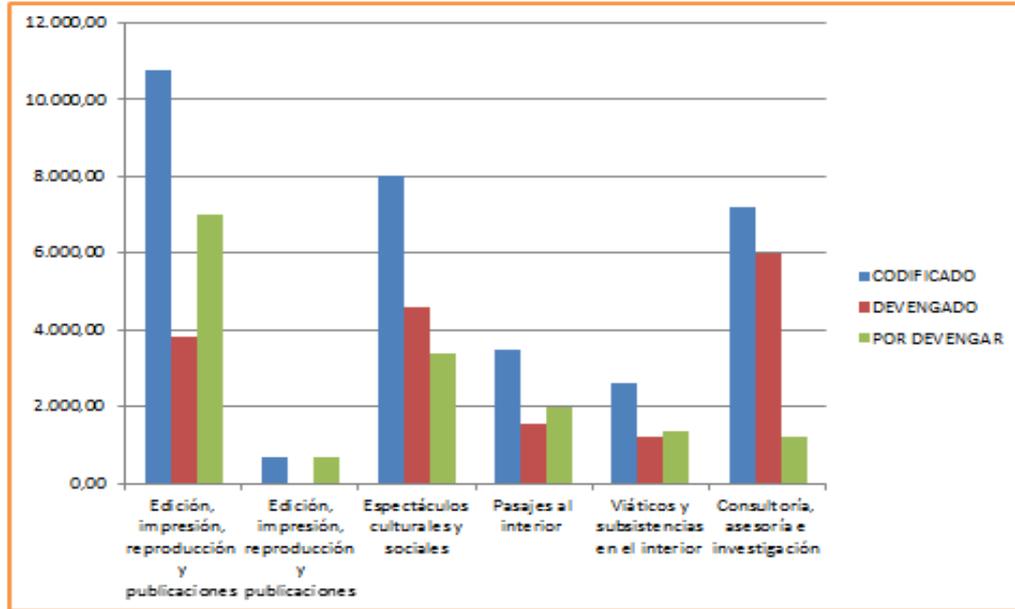
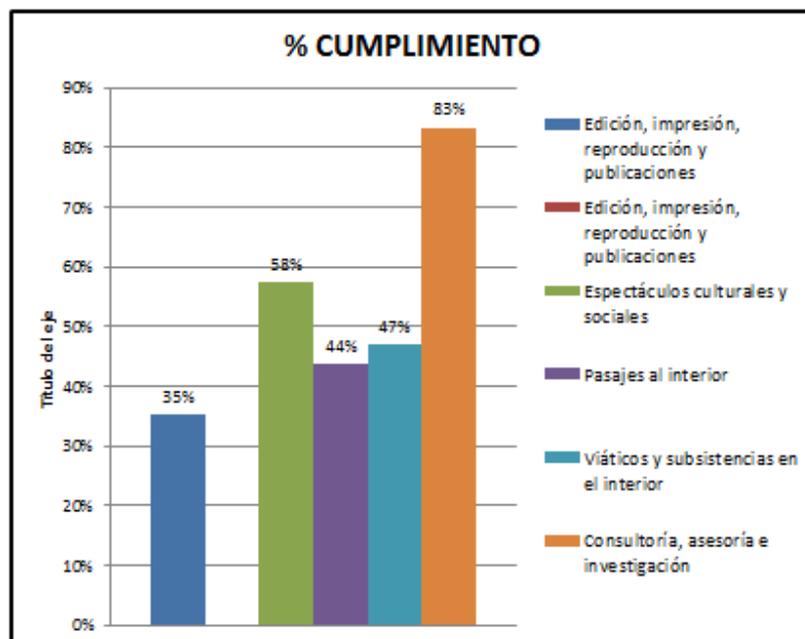


Gráfico 5.17 Evaluación No.3 cumplimiento de la actividad 21.02.002.002



Evaluación a las Partidas Presupuestarias de la Actividad 22.04.002.002

Gráfico 5.18 Evaluación No.1 presupuesto de la actividad 22.04.002.002

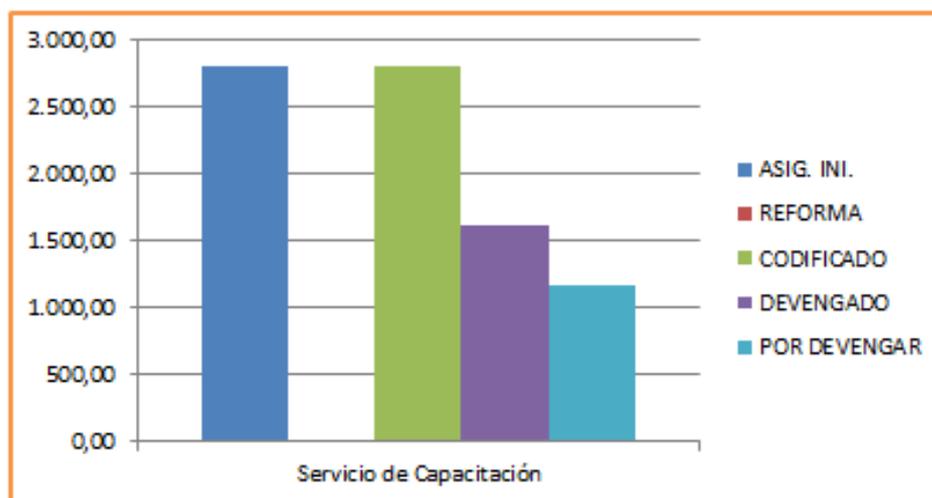


Gráfico 5.19 Evaluación No.2 presupuesto de la actividad 22.04.002.002

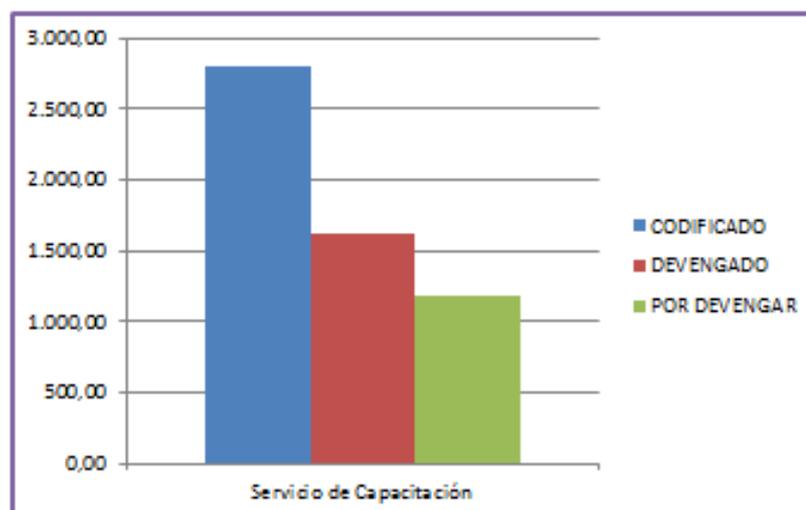
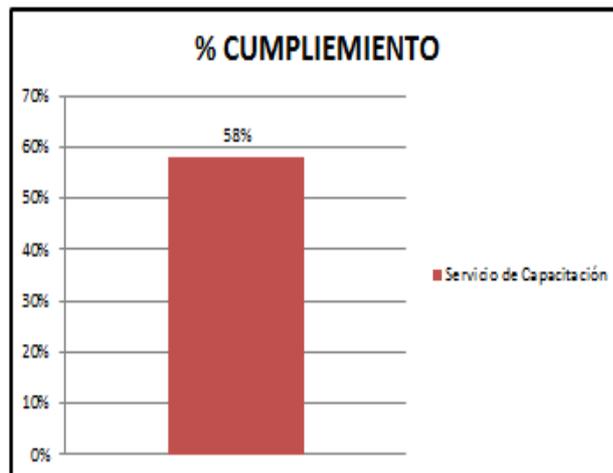


Gráfico 5.20 Evaluación No.3 cumplimiento de la actividad 22.04.002.002



Evaluación al Proyecto 21.02.002 Apoyo a la construcción de Modelo de Gestión por Resultados

Gráfico 5.21 Evaluación Proyecto

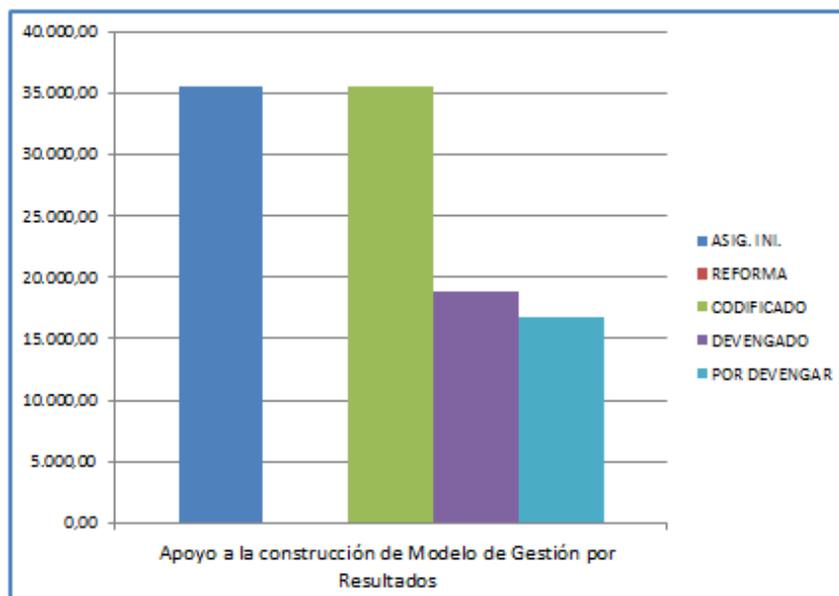


Gráfico 5.22 Evaluación cumplimiento del proyecto

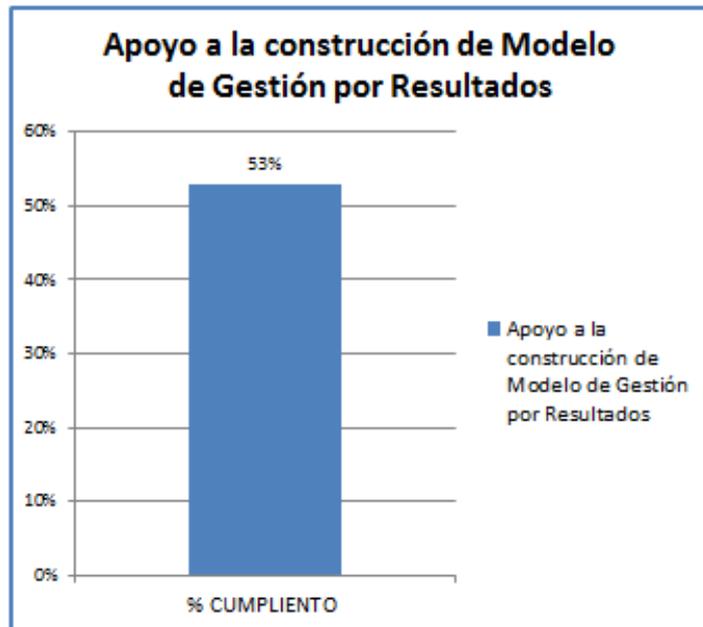


Tabla 5.5 Evaluación Financiera 30 de diciembre de 2012

**CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTONOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA
Al 31 de Diciembre**

Unidad Responsable: Gestión Financiera	Programa: FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE COMPETEN
Coordinador: Dra. Verónica Marchán	Subprograma: PLANIFICACION Y ORDENAMIENTO TERRITORIA
	Proyecto: Apoyo a la construcción de modelo de Gestión por Resultados.

**CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTONOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR
CEDULA PRESUPUESTARIA DE GASTOS
Al 31 de DICIEMBRE del 2012**

PARTIDA	NOMBRE	ASIG. INI.	REFORMA	CODIFICADO	DEVENGADO	POR DEVENGAR	% CUMPLIENTO
21.01.001.002	Preparación E Implementación Del Diplomado De Fomento Productivo	26.677,83	1.000,00	27.677,83	24.174,02	3.503,81	87%
21.01.001.002.5.3.02.04	Edición, Impresión, Reproducción y Publicaciones	2.950,00		2.950,00	2850	100,00	97%
21.01.001.002.5.3.02.05	Espectáculos Culturales y Sociales	2.487,02	1000	3.487,02	3210,47	276,55	92%
21.01.001.002.5.3.03.01	Pasajes al Interior	2.568,78		2.568,78	2478,55	90,23	96%
21.01.001.002.5.3.03.03	Viáticos y Subsistencias en el Interior	1.035,00		1.035,00	1000	35,00	97%
21.03.000.002.53.06.03	Servicio de capacitación	17.637,03		17.637,03	14635	3.002,03	83%
21.02.002	Apoyo a la construcción de Modelo de Gestión por	35.530,80	0,00	35.530,80	34.185,87	1.344,93	0,96
21.02.002.002	Implementación y asistencia del sistema GxR	32.730,80	0,00	32.730,80	31.470,27	1.260,53	96%
21.02.000.002.5.53.02.04	Edición, impresión, reproducción y publicaciones	10.778,92		10.778,92	10.500,53	278,39	97%
21.02.000.002.5.53.02.04	Edición, impresión, reproducción y publicaciones	661,88		661,88	650,00	11,88	98%
21.02.000.002.5.53.02.05	Espectáculos culturales y sociales	9.200,00	-1.200,00	8.000,00	7.546,78	453,22	94%
21.02.000.002.5.53.03.01	Pasajes al interior	3.490,00		3.490,00	3.472,96	17,04	100%
21.02.000.002.5.53.03.03	Viáticos y subsistencias en el interior	2.600,00	0,00	2.600,00	2.300,00	300,00	88%
21.02.000.002.5.53.06.01	Consultoría, asesoría e investigación	6.000,00	1.200,00	7.200,00	7.000,00	200,00	97%
22.04.002.002	Implementación y asistencia del sistema GxR	2.800,00	0	2.800,00	2.715,60	84,40	97%
22.04.002.002.5.3.02.05	Servicio de Capacitación	2.800,00		2.800,00	2.715,60	84,40	97%

Número	Tipo	Beneficiario	Valor Débito
1418	AS	Apartec S.A.	4754,68
756	AS	Alicivar Salazar Gina Emperatriz	2792,1
266	AS	PRIMISP Latinoamericano	1450
486	AS	Pete Jose Manuel	1265,6
1347	AS	Inclusys Servicio de Consultoria	7000

CONTABILIDAD



Gráfico 5.23 Evaluación por Actividad 21.01.001.002

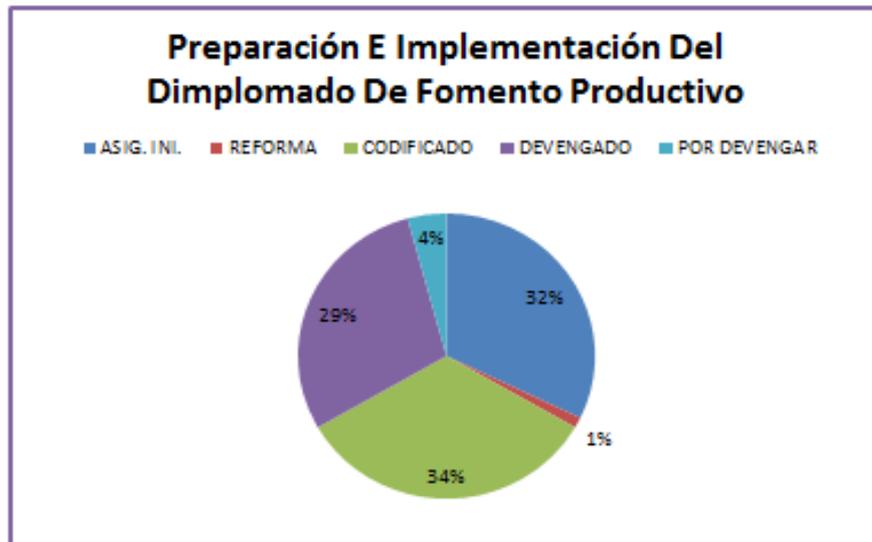


Gráfico 5.24 Evaluación por Actividad 21.02.002.002

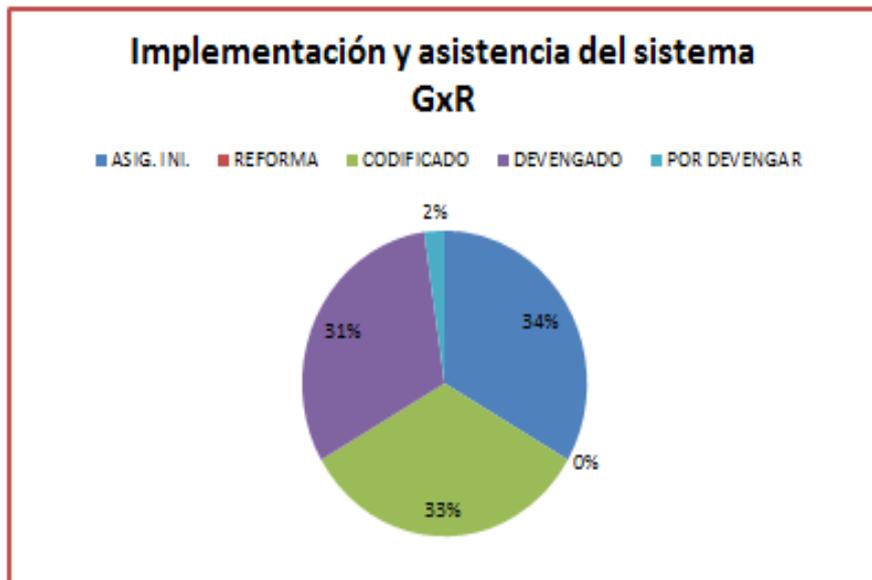
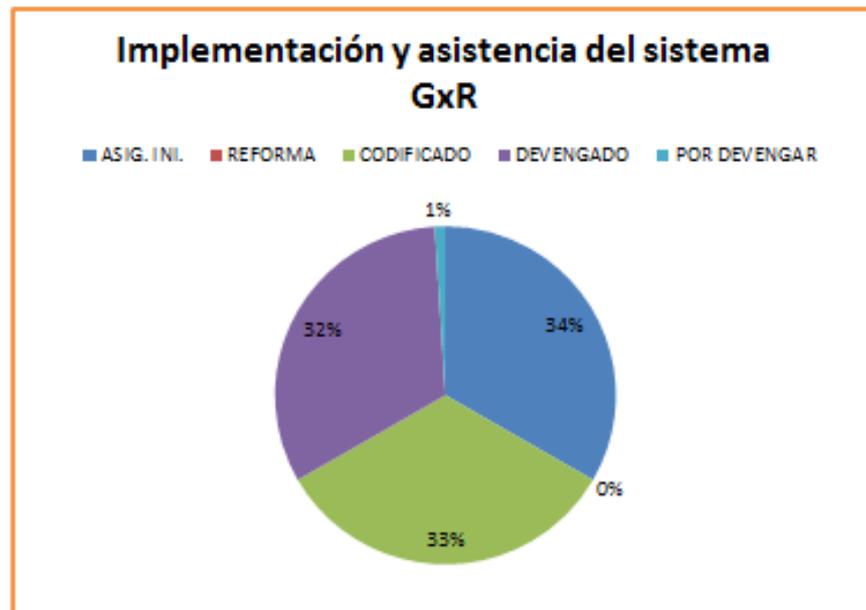


Gráfico 5.25 Evaluación por Actividad 22.04.002.002



Evaluación a las Partidas Presupuestarias de la Actividad 21.01.001.002

Gráfico 5.26 Evaluación No.1 presupuesto de la Actividad 21.01.001.002

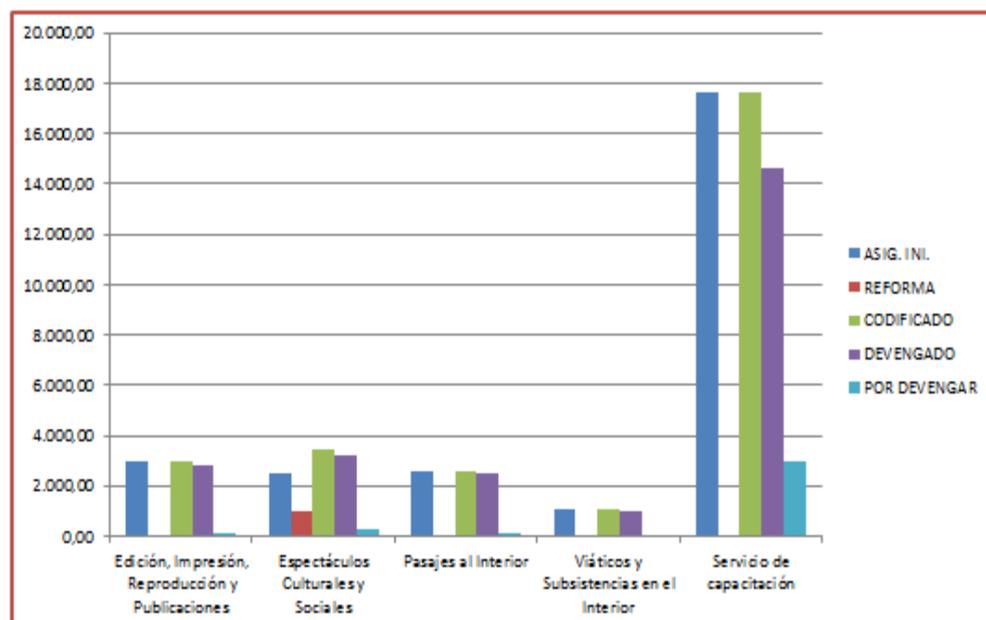


Gráfico 5.27 Evaluación No.2 presupuesto de la Actividad 21.01.001.002

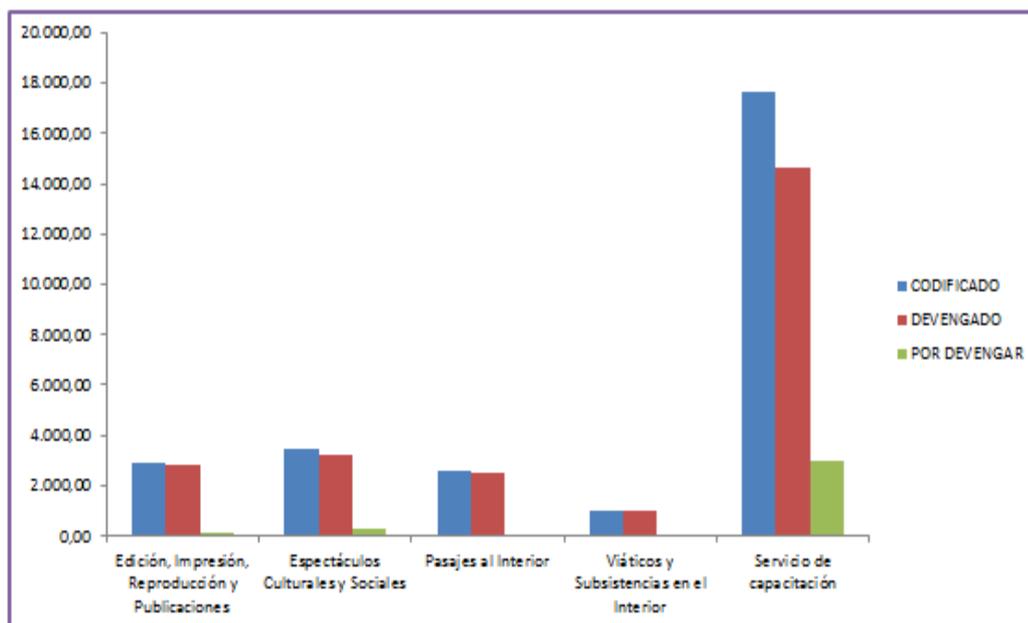
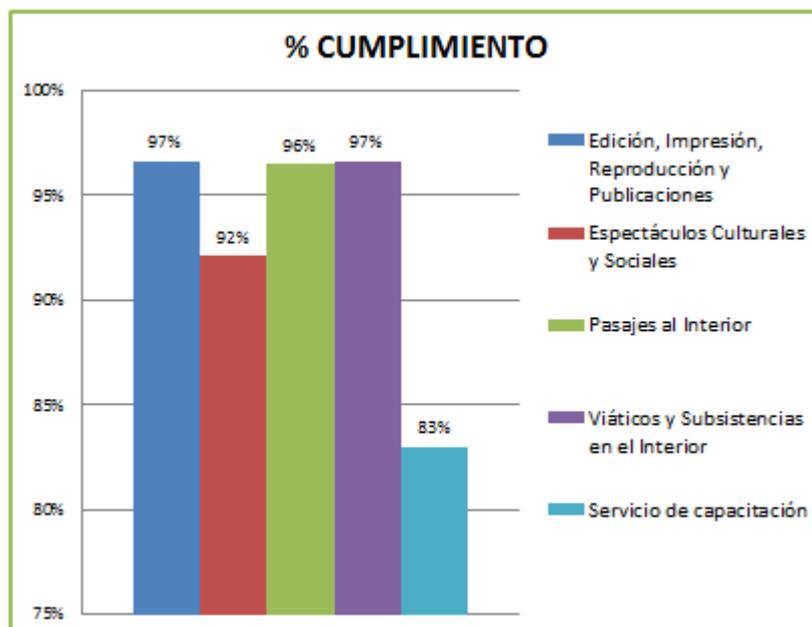


Gráfico 5.28 Evaluación No.2 cumplimiento de la Actividad 21.01.001.002



Evaluación a las Partidas Presupuestarias de la Actividad 21.02.002.002

Gráfico 5.29 Evaluación No.1 presupuesto de la Actividad 21.02.002.002

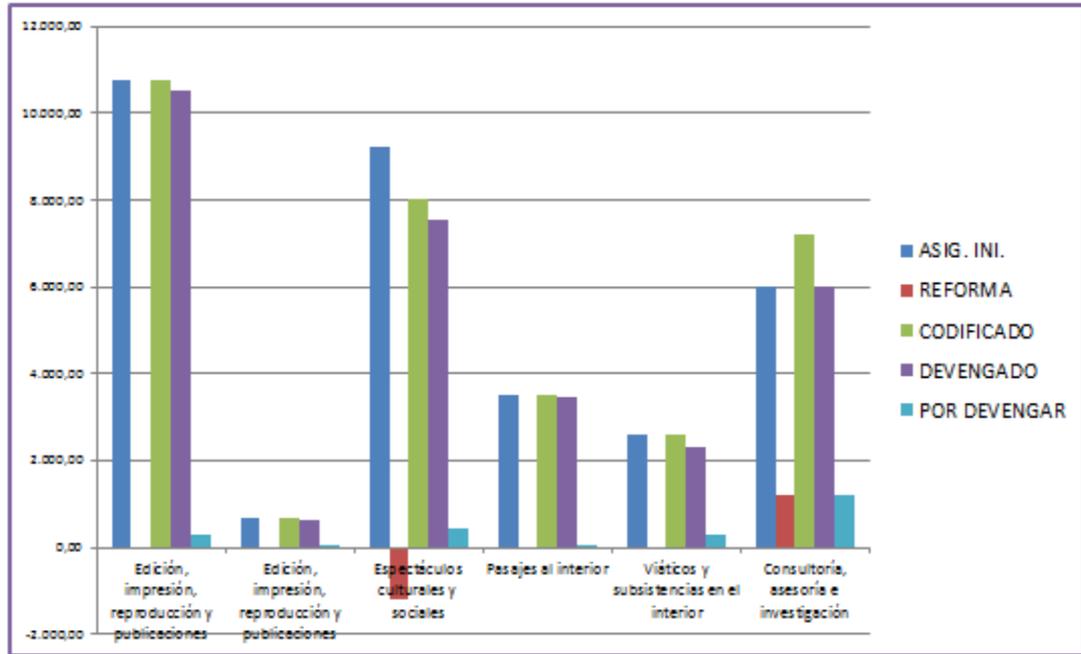


Gráfico 5.30 Evaluación No.2 presupuesto de la Actividad 21.02.002.002

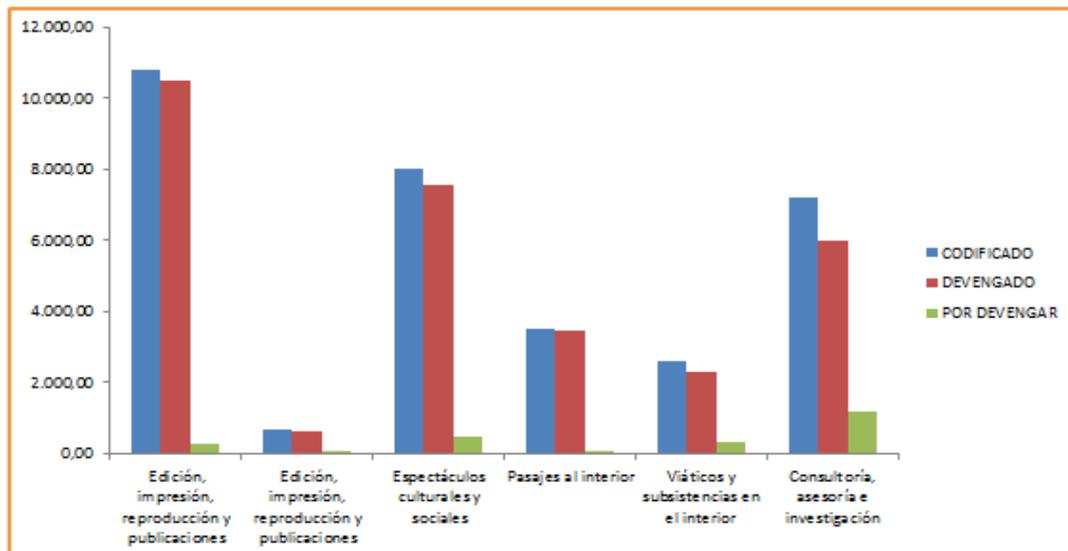
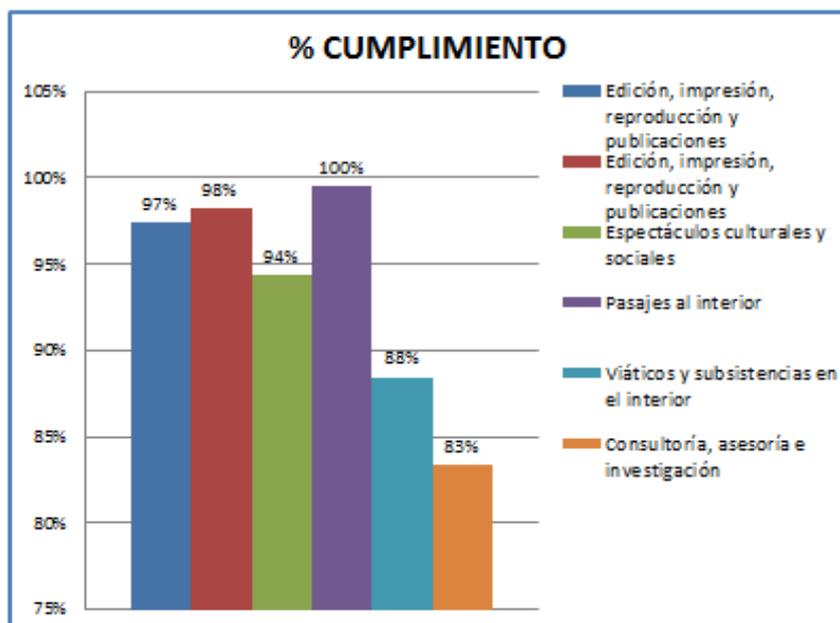


Gráfico 5.31 Evaluación No.2 cumplimiento de la Actividad 21.02.002.002



Evaluación a las Partidas Presupuestarias de la Actividad 22.04.002.002

Gráfico 5.32 Evaluación No.1 presupuestode la Actividad 22.04.002.002

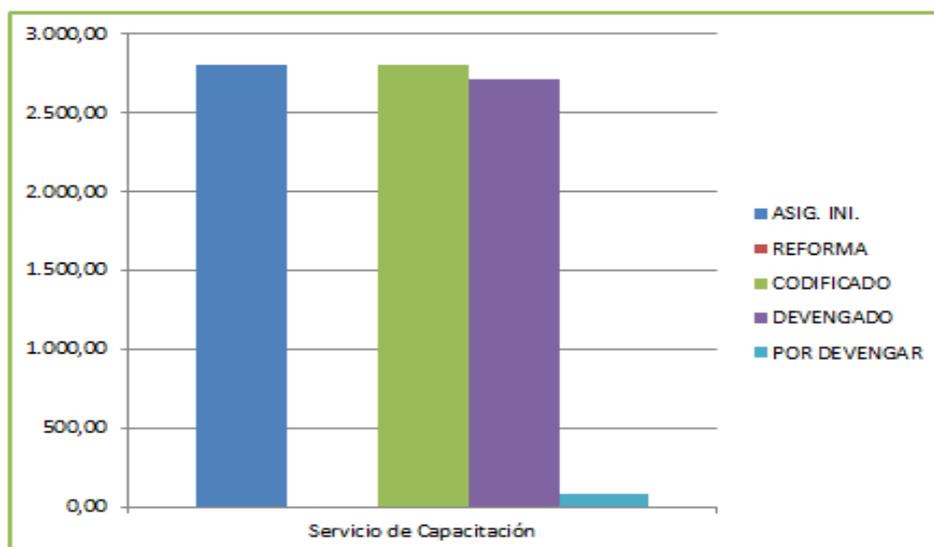


Gráfico 5.33 Evaluación No.2 presupuestode la Actividad 22.04.002.002

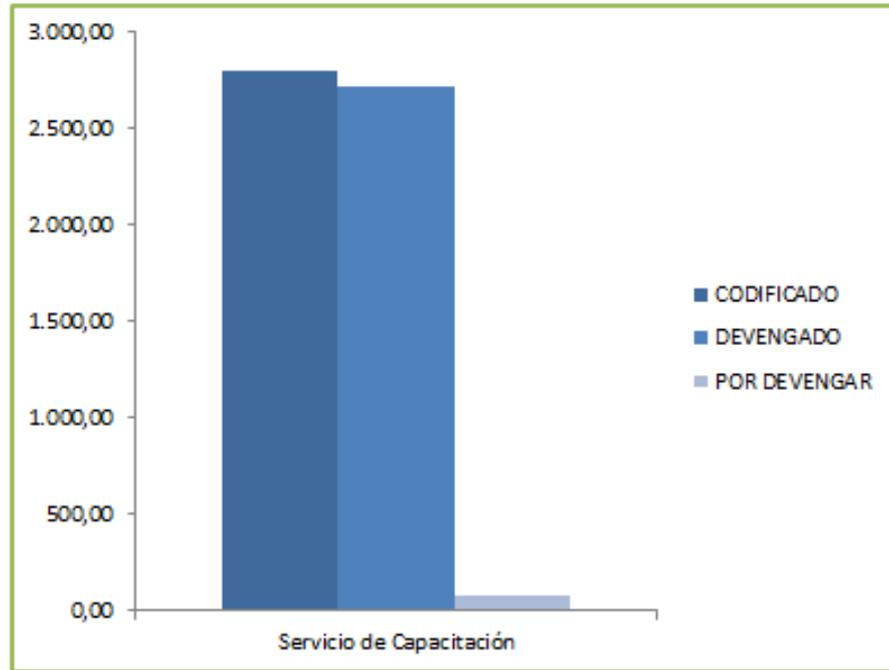
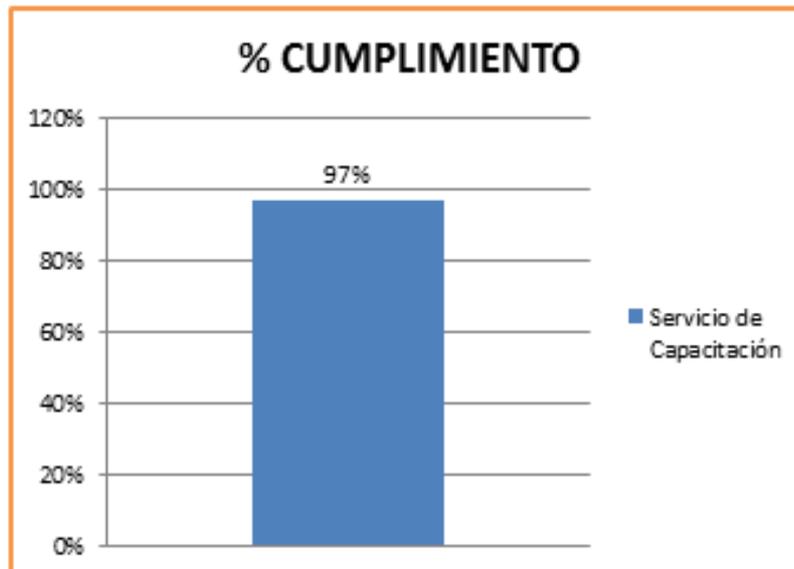


Gráfico 5.34 Evaluación No.2 cumplimiento de la Actividad 22.04.002.002



Evaluación al Proyecto 21.02.002 Apoyo a la construcción de Modelo de Gestión por Resultados

Gráfico 5.35 Evaluación Proyecto 21.02.002

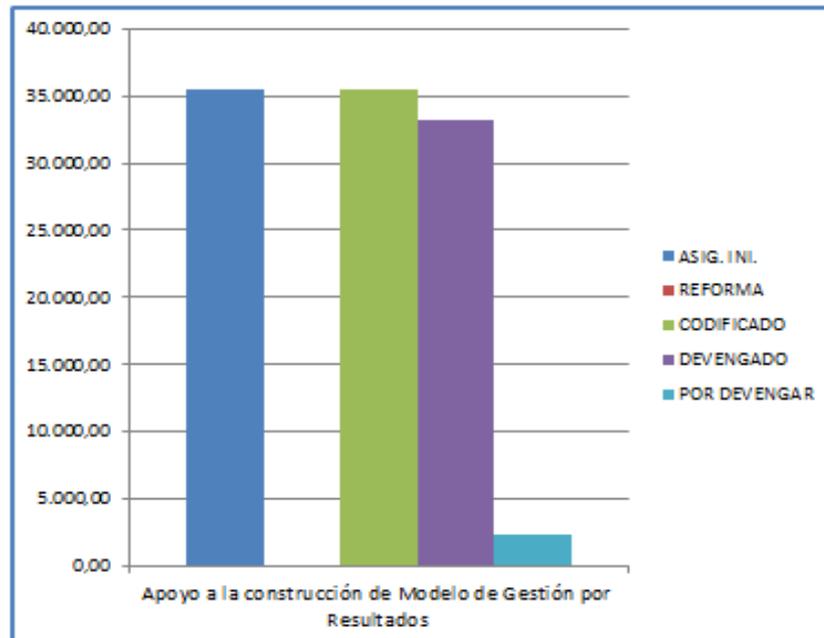
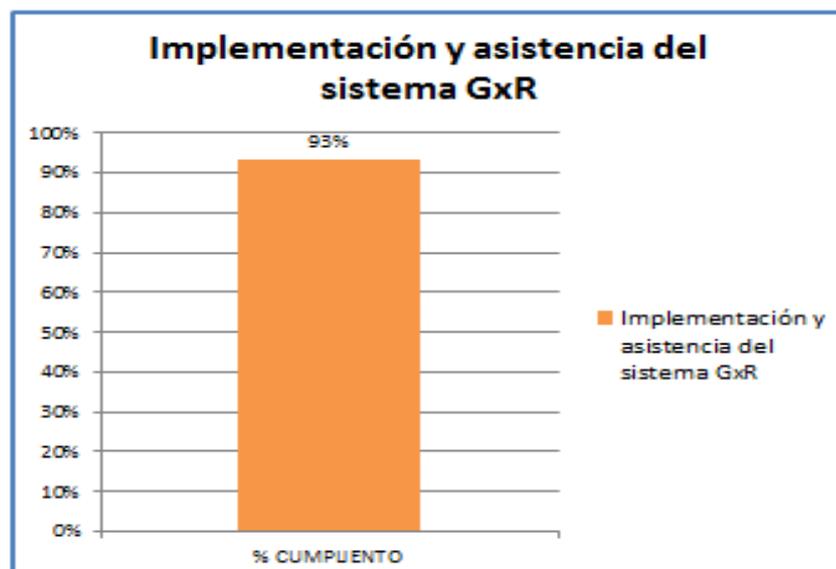


Gráfico 5.36 Evaluación cumplimiento del proyecto 21.02.002



5.4. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN.

Los resultados de la simulación del modelo de Planificación y Gestión Presupuestaria para el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador propuesto, fueron exitosos, en primera instancia, los formatos que se propusieron alcanzaron el objetivo de que la planificación operativa anual(POA), sea tomada como carácter obligatorio en cada una de las unidades departamentales de la organización y sobre todo se contribuye a que los funcionarios a que se realice un análisis sucinto para determinar las actividades y tareas que ayudarán a cumplir con el proyecto propuesto, así no existiría la desvinculación con el presupuesto, por tanto la asignación de recursos económicos se encuentra debidamente fundamentada.

Si bien es cierto que en el CONGOPE existía una planificación anual, sin embargo ésta no reflejaba las necesidades reales para llevar a cabo las actividades que se planteaban, trayendo consigo una cantidad excesiva de reformas durante el período fiscal 2012, en la base comparativa Tabla 5.1. Cédula Presupuestaria Gastos, se evidencia que existieron en la actividad 21.03.000.002 y 21.02.000.003 existieron reformas de \$10000 y (3247) respectivamente.

El exceso de reformas al presupuesto se considera causa de la falta de controles por parte de entidades de control designadas por el gobierno ecuatoriano, ya que al ser el CONGOPE, un ente autónomo descentralizado, éste se rige mediante normas y órganos de gobierno propios, lo cual posterior al análisis de la entidad se afirma que esto representa una debilidad ya que trasposos, aumentos o disminuciones entre programas, partidas se efectuaban sin informes previos, y con un solo nivel de

autorización, con el “Modelo de Planificación y Gestión Presupuestaria para el uso eficiente de recursos del Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador” establece niveles de autorización para las reformas y con previas justificaciones de las razones por las que realizan el pedido.

Al analizar la base comparativa, en lo que a la evaluación financiera respecta, el Gráfico 5.1 da evidencia que al finalizar el año 2012, la actividad “Preparación e Implementación del diplomado de Fomento Productivo” faltó por devengarse un 23% del presupuesto asignado, representando dinero improductivo, sin embargo, para el año siguiente, los montos pendientes por devengar, se acumularán en la cuenta Caja-Bancos y éste se utilizará para ejecutar el nuevo POA.

En la Tabla 5.1 y gráfico 5.2, la partida presupuestaria denominada materiales didácticos, no contaba con una asignación inicial a principios del 2012, en este sentido, la unidad financiera procede a realizar un traspaso de dinero entre partidas fundamentándose en una solicitud del departamento interesado en adquirir materiales didácticos, por tanto se procedió a la reforma. A pesar de haberse solicitado la reforma y contar con dinero para ejecutar la tarea planificada, el codificado hasta el 31 de diciembre de 2012 no se ejecutó, lo cual evidencia la falta de una planificación eficiente, ya que solicitan reformas pero no las ejecutan, los repuntes de los saldos por devengar por partidas, se las puede observar en la Tabla 5.1.

La misma tendencia se visualiza en la actividad 21.02.000.003, pero es más evidenciable la cantidad de reformas que se ejecutaron al 31 de diciembre de 2012.

Adentrándonos al Modelo Propuesto, es necesario conocer que la evaluación a la Planificación Operativa Anual (POA), permitirá conocer el avance del proyecto en función al dinero programado para la ejecución del proyecto y la cantidad de dinero ejecutado por concepto de adquisiciones de bienes y servicios para el alcance eficiente del proyecto.

Ya en la simulación del Modelo Propuesto, El Cuadro 5.4 permite visualizar la dirección, el camino, el direccionamiento que nuestro proyecto debe tener, sin dejar de lado, los objetivos anuales institucionales y territoriales.

La definición del proyectos estará atado al Cuadro 5.4, es as aquí donde identificamos el proyecto, años en que se deben ejecutar, e información adicional de ser el caso, con el objeto de que la planificación se encuentre fundamentada y analizada en su totalidad, observamos que se ha priorizado los proyectos a ejecutarse, en función de la disponibilidad de recursos. Las actividades planificadas deben desagregarse en tareas, y a éstas se asignan recursos estimados lo cual se efectuó en el Cuadro 5.7 y Cuadro 5.9. Con recursos estimados, la unidad financiera procede a formular el presupuesto en base a catálogos y partidas presupuestarias. El total de la PROGRAMCIÓN llevada a cabo por cada unidad departamental, que para el modelo es de \$35530,80, debe coincidir con el costo del proyecto que se estipuló en el Cuadro 5.5.

Respecto a la Evaluación, la tabla 5.3, representa el cumplimiento del POA respecto a l proyecto a evaluar, al llevar a cabo esta actividad, se podrá observar el porcentaje que resta por ejecutar, en cantidades numéricas, los dos informes de avances deben coincidir de ésta manera existe el vínculo PLAN- PRESUPUESTO.

La Tabla 5.2 representa la programación financiera del gasto en función de la programación del respectivo proyecto planificado por cada unidad departamental, al realizar esta tabla, se puede contar con una previsión periódica de los requerimientos financieros dispuestos para cubrir las obligaciones derivadas de la ejecución del proyecto en el caso del CONGOPE.

La programación financiera estará en función de la programación de las unidades departamentales, esto se evidencia en la Talbla 5.2 y el Cuadro 5.9, aquí se nota que la totalidad de recursos que se estiman gastar en el proyecto son iguales.

Las evaluaciones departamentales del Plan Operativo Anual y las evaluaciones presupuestarias se deben realizar a la misma fecha, y de manera continua, con el objetivo de poder identificar errores y corregirlos a tiempos, puede existir un porcentaje mínimo de variación entre éstos, debido a la consideración de impuestos al valor agregado o impuesto a la renta, o en el caso de pasajes aéreos, por las variaciones de tarifas se desconoce el valor de facturación, lo expuesto se observa en la Tabla 5.3 y Tabla 5.4 destacándose el color naranja con un valor de \$18787,68 mismo que representa la igualdad con la programación.

En ésta fase de evaluación, los indicadores verificables planteados en el Cuadro 5.10 , permitirán evaluar la eficacia, impacto, resultado de la tarea en el proyecto denominado “Apoyo a la construcción de Modelo de Gestión por Resultados”, cabe mencionar que es importante adjuntar en cada evaluación el medio verificable que fundamente la ejecución eficiente de las tareas. En la simulación se asume que la unidad de planificación efectuó la evaluación de los indicadores.

CODIFICADO	DEVENGADO	POR DEVENGAR
27.677,83	20.420,00	7.257,83

En lo que respecta a resultados en la ejecución presupuestaria, en la Tabla 5.4 es notoria la diferencia en las columnas denominadas CODIFICADO Y DEVENGANDO respecto a la evaluación de la Base comparativa que se observa en la Tabla 5.1, en consecuencia se concluye que la planificación fue elaborada sin sobreestimación o con proyección en base a otros años, por tanto el dinero que se encuentra en la columna por devengar no es muy elevado, de esta manera se asegura que los recursos públicos fueron utilizados de manera eficientemente y su efecto fue la inexistencia de dinero improductivo.

Cabe mencionar que la evaluación por parte de la unidad de planificación, aseverará la existencia de impactos y resultados positivos a la los Gobiernos Autónomos Descentralizados y en consecuencia a la sociedad.

Los Gráficos 5.9, 5.10 y 5.11 representan las evaluaciones a las actividades 21.01.001.002, 21.02.002.002, 22.04.002.002, aquí se observa que el porcentaje la ejecución presupuestaria, si bien es cierto que existen reformas, esto se debe al principio mismo de los presupuestos, el cual es que éstos sean flexibles, a pesar de ellos, el porcentaje es mínimo ya que el modelo espera que exista como máximo 2 reformas en el año, siempre y cuando se apeguen a los formatos planteados.

Las evaluaciones a las partidas presupuestarias, de un proyecto o actividad, en los gráficos respectivos, evidencian de manera general la evolución del gasto en función de la programación presupuestaria, cabe mencionar que todos estos tipos de evaluaciones dependerán de que el sistema informático se acople a las necesidades de reflejar información y rendir cuentas al público.

El cumplimiento del proyecto al finalizar el año 2012, poniendo en práctica el modelo propuesto, refleja un 93% de cumplimiento, esto se visualiza en el Gráfico 5.36, es importante mencionar que no estamos evaluando el gasto sino la vinculación entre la planificación y la presupuestación, esto se observa en el Gráfico 5.35, donde las columnas del Codificado y Devengado no son tan distantes, en consecuencia la columna del por devengar es mínima.

La gestión por resultados no se basa en el gasto de los montos asignados a un programa, proyecto, actividad; sino más bien, la optimización de recursos y el cumplimiento de los planificado, por tanto se asume que la evaluación por parte del Departamento de Planificación, fue exitosa, logrando cumplir con todo lo

planificado y aun así en lo que respecta a presupuesto, existió dinero sobrante, que el siguiente año se acumulará en la cuenta contable de Caja-Bancos.

Existen dos puntos relevantes que busca el Modelos, el primero es que con la implementación de proyectos, existan indicadores de impacto y resultado en el actuar del CONGOPE, por tanto se podrá determinar si se está actuando bajo el concepto de gestión por resultados o en el caso de que existiesen inconvenientes evidenciados en las evaluaciones de los avances del proyectos, tomar decisiones asertivas, el siguiente punto relevante es lograr que la columna codificado y devengado sean similares, ya que a simple vista reflejará una adecuada planificación inicial.

El modelo propuesto en efecto consigue resolver los problemas identificados el en CONGOPE, ya que ahora se contará con una eficaz y eficiente Planificación operativa anual, la cual se encuentre vinculada con la presupuestación, de esta manera de logra erradicar la utilización de los recursos económico públicos desde el punto de vista netamente presupuestario, por el contrario se impulsará un presupuesto por proyectos, los cuales sean susceptibles de medición.

Con la aplicación del modelo las unidades departamentales se empoderarán de su presupuesto, e incrementaran un conocimiento presupuestario, esto busca fomentar en los funcionarios el compromiso con la institución, los asociados y la sociedad en lo que respecta a concluir el o los proyectos establecieron en la planificación.

Por otro lado los controles que se implementaran para la ejecución adecuada de los proyectos, ayudará a resolver problemas de exceso de reformas al presupuesto, como se observa la correcta aplicación del modelo servirá para alcanzar el enlace entre la planificación y la presupuestación, logrando el uso óptimo de las fuentes de financiamiento disponibles por el CONGOPE.

CAPITULO VI

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. CONCLUSIONES

- El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, tiene una gran debilidad en lo que respecta a la planificación y presupuestación, evidenciándose en la ejecución de actividades no programadas en el Plan Operativo Anual (POA), lo cual genera cambios en la programación anual.
- Posterior a la investigación efectuada, se conoce que funcionarios del CONGOPE, en la praxis Planifican las actividades que se llevarán a cabo en el año, tomando como referencia la Planificación Operativa Anual del año que ha finalizado, perdiéndose el sentido de la planificación.
- La institución no define proyectos, por tanto no es medible el cumplimiento de las actividades, debido a la falta de indicadores que permitan conocer el impacto o resultado que genere al accionar de CONGOPE en sus asociados y como consecuencia en la sociedad.
- Con el análisis de la información, se conoce que las actividades planificadas en el POA, no cuentan con una calendarización, en este sentido, no se puede apreciar la existencia de un desarrollo ordenado y alineado a lo planificado,

además afecta en la programación financiera, ya que no se puede contar con una previsión periódica de los requerimientos financieros para cubrir obligaciones derivadas de la ejecución de proyectos.

- Con el actual modelo de planificación, la institución está manteniendo dinero improductivo, esto debido a sobreestimaciones o no ejecución de lo planificado.
- La falta de niveles de autorización para aumentos, disminuciones y traspasos de dineros, está ocasionando la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, y acompañado de una mala planificación, se evidencia una gran cantidad de reformas al presupuesto.
- Actualmente las evaluaciones que se llevan a cabo en el CONGOPE, son meramente presupuestarias, si bien es cierto existen evaluaciones departamentales, ésta son efectuadas por los directores de área, por tanto no pasan por un departamento de evaluación, que afirme el cumplimiento eficiente de las actividades.
- Se evidencia que el accionar presupuestario está enfocado desde el punto de vida netamente del gasto, es decir en la utilización del 100% del presupuesto asignado, más no se enfoca en una ejecución por proyectos, los cuales sean susceptibles de medición.

- Los resultados de la programación se reflejan bajo la presentación y utilización de catálogos y clasificadores presupuestarios en función a la normativa vigente, además, el departamento financiero lo adecua de manera que sea de fácil manejo y comprensión.
- Con la implementación del nuevo modelo de planificación y gestión presupuestaria propuesto, la planificación será asumida como carácter obligatorio en cada una de las unidades departamentales de la organización, logrando que los proyectos, actividades y tareas se cumplan en al menos un 80%, sustentando las razones por las que no fue posible concluir el mismo.
- Con la utilización de los formatos propuestos tanto para la planificación como para la presupuestación, y en consecuencia las unidades encargadas de éstas actividades se verán beneficiadas, ya que por un lado se identificará avances del Plan Operativo Anual y en caso de existir retrasos o inconvenientes, el modelo permite efectuar correcciones a tiempo, en cuanto a la presupuestación, no existirán exceso de reformas al presupuesto de tal manera no se alterará la presupuestación inicial, además se reflejará en la columna de la cédula de gastos denominada POR DEVENGAR valores monetarios mínimos, lo cual evidenciará que la planificación y el presupuesto van de la mano.

- El empoderamiento del presupuesto por parte de cada unidad de gestión, ayudará a que los proyectos se cumplan, ya que de alguna manera se incentiva a conocer en forma básica el funcionamiento del presupuesto.
- El modelo de planificación y gestión presupuestaria, permite evaluar a los diferentes niveles que conforman los programas.

6.2. RECOMENDACIONES

- Se recomienda al Director ejecutivo poner en práctica el presente Modelo de Planificación y Gestión Presupuestaria para que la sociedad evidencie que el CONGOPE ha hecho uso eficiente de los recursos públicos, sobre todo que se rinda cuentas en función a resultados tomando como referencia los impactos y resultados positivos para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Se recomienda a la unidad de Planificación del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, utilizar los formatos establecidos para la planificación de tal manera que se pueda obtener una visión clara de los proyectos que se pretende llevar a cabo y el camino que éstos han recorrido.

- Se recomienda a la unidad Financiera, formular el presupuesto observando proyectos, previa la programación por parte de la unidad de planificación y gestionar con el departamento de sistemas para que el software informático de acople a las necesidades del modelo.
- Se recomienda a la unidad de planificación, llevar a cabo reuniones de directores, con el objeto de dar un seguimiento al cumplimiento del Plan Operativo Anual, tomando como referencia la calendarización de tareas previamente establecidas.
- Se recomienda a la unidad financiera efectuar evaluaciones presupuestarias periódicas, para que en base a la programación financiera se identifique tareas que aún no han sido operativizadas y a su vez indagar en las razones por las que no se han llevado a cabo, logrando de ésta manera impulsar el cumplimiento del proyecto.

BIBLIOGRAFÍA

- GOODSTEIN, L, NOLAN, T., & PFEIFFER, J. (1998). *Planeación Estratégica Aplicada*.
- LARREA MALDONADO, A.M.(s.f.). *Modelo de Desarrollo Territorial*.
- BACKER JACOBSEN. (s.f.). *Contabilidad de Costos*, Segunda edición.
- *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y descentralización*. (s.f.).
- *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*(s.f.).
- *Constitución de la República del Ecuador* (s.f.).
- DEMMING. (s.f.). *Procesos eficientes y eficaces de los sistemas*
- FLACSO. (s.f.). *Descentralización en el Ecuador*
- ORTIZ GÓMEZ, A. (s.f.). *Gerencia financiera y diagnóstico Estratégico*
- GLENN WELSCH ,A. (s.f.). *Presupuestos, Planificación y Control de Utilidades*, quinta edición.
- INEC. (2012). *El desempleo en Ecuador bajó a 4,6% en septiembre de 2012*.
- OJEDA SEGOVIA, L. (2000). *La descentralización en el Ecuador*.
- *Manual de Contabilidad Gubernamental*
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. (2012). *Relatos Fiscales Presupuesto y Planificación*.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FONANZAS. (2012) *Directrices para Proforma del Presupuesto*.
- MORRISEY, G. (1993). *El pensamiento estratégico, Construya los cimientos de su planeación*. Madrid. España.
- *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*
- GLEN WELSCH, A. (s.f.). *Presupuesto, planificación, y control de Utilidades*.

- SALAZAR, F. (2008). *Gestión Estratégica de Negocios*.
- *Segundo Suplemento -- Registro Oficial N° 306 -- Viernes 22 de Octubre del 2010.*

INTERNET

- <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo23.pdf>
- <http://www.infomipyme.com/Docs/GT/Offline/Empresarios/foda.htm>
- <http://es.wikipedia.org/wiki/Presupuesto>
- <http://culturaempresarialparatodos.blogspot.com/2009/02/45-diagnosticoestrategico.html>
- <http://www.transparency.org>
- <http://www.promonegocios.net/administracion/definicion-eficacia.html>
- <http://www.promonegocios.net/administracion/definicion-eficacia.html>
- http://es.wikipedia.org/wiki/Gesti%C3%B3n_de_procesos_de_negocio
- <http://www.infomipyme.com/Docs/GT/Offline/Empresarios/foda.htm>
- http://es.wikipedia.org/wiki/Gesti%C3%B3n_de_procesos_de_negocio
- <http://www.buenastareas.com/ensayos/Direccionamiento-Estrategico/167412.html>
- <http://www.promonegocios.net/administracion/definicion-eficacia.html>
- <http://www.monografias.com/trabajos55/indicadores-de-gestion/indicadores-de-gestion2.shtml>
- «Definición de Misión», de Ivan Thompson, Publicado en la Página Web: <http://www.promonegocios.net/mercadotecnia/mision-definicion.html>,

- http://www.grupokaizen.com/bsce/Alineamiento_estrategico_la Eliminacion_de_la_teoría.pdf
- <http://www.losrecursoshumanos.com/contenidos/294-la-cultura-corporativa.html>
- <http://ayuntamientoaguadulce.files.wordpress.com/2011/05/metodologia-para-elaborar-el-poa.pdf>
- www.losrecursoshumanos.com/contenidos/294-la-cultura-corporativa.html
- <http://es.scribd.com/doc/50917397/Planificacion-Estrategica>
- http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_glossary&letter=E&id=476&Itemid=100297
- <http://www.unibe.edu.ec/wp-content/uploads/2011/09/PLAN-OPERATIVO-ANUAL-2011.pdf>
- <http://www.monografias.com/trabajos-pdf/estructura-organizacional/estructura-organizacional.pdf>
- <http://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/1772/4/T-ESPE-024412-3.pdf>
- http://www2.valledelcauca.gov.co/SIISVC/documentos/Presentaciones/MECI/picolo/Unidad_2/A_control%20estrategico/A_2_direccionamiento%20estrategico/A_2_lectura.htm
- http://www2.valledelcauca.gov.co/SIISVC/documentos/Presentaciones/MECI/picolo/Unidad_2/A_control%20estrategico/A_2_direccionamiento%20estrategico/A_2_lectura.htm

- <http://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/117>
- <http://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/1309/10/T-ESPE-025308-5.pdf>
- <http://repositorio.ute.edu.ec/handle/123456789/11043?mode=full>
- http://www.inec.gob.ec/estadisticas/index.php?option=com_repository&Itemid=&func=startdown&id=1619&lang=es&TB_iframe=true&height=250&width=800
- www.wikilearning.com.