



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**LOGROS Y RETOS EN LA IMPLEMENTACION DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS
EN ECUADOR**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

MARIANA XIMENA IZQUIERDO CAMPOVERDE

**PROFESOR GUÍA:
JERKO JURETIĆ DIAZ**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
SUSANA CHU YEP
TOMÁS SOTO JARA**

SANTIAGO DE CHILE

2021

LOGROS Y RETOS EN LA IMPLEMENTACION DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN ECUADOR

El Ecuador en los últimos años ha llevado a cabo una política de gasto expansiva con un presupuesto anual por sobre los USD 34.000 millones, los cuales se financian principalmente por impuestos - tasas, y financiamiento público (deuda). La pregunta que surge es ¿Qué resultados han tenido las intervenciones públicas ejecutadas con los recursos del presupuesto, y de qué manera estos resultados influyeron en el presupuesto del año siguiente? Esta pregunta y otras similares, marcan el camino en los Gobiernos Nacionales para la implementación de la Gestión por Resultados, y como parte fundamental de este el Presupuesto por Resultados (PpR).

El presente estudio tiene como objetivo general, identificar los principales logros y retos que tiene el Ecuador en la implementación del PpR, cuya relevancia viene dada por el objetivo nacional de optimización en la asignación y uso de los recursos públicos, pues al contar con ingresos nacionales cada vez más limitados por los shocks externos y la reciente recesión económica producto de la pandemia del Covid-19, dificulta cubrir las necesidades de la población con el presupuesto disponible. Por ello es necesario implementar mecanismos que permitan combatir la ineficiencia técnica y asignativa de los recursos públicos, y así fomentar el uso de información de resultados de las intervenciones públicas en las decisiones presupuestarias.

Para el análisis del diagnóstico e identificación de los principales avances y retos en la implementación del PpR, se realizó un análisis cualitativo con la información proveniente de fuentes primarias, a través de las entrevistas semi-estructuradas realizadas a los actores claves que participan en el proceso presupuestario (Ente rector de planificación, ente rector de las finanzas públicas, y entidades ejecutoras); y de fuentes secundarias, con la revisión documental de bases de ejecución presupuestaria del año 2019 y proforma 2020 del Presupuesto General del Estado, estadísticas sociales, así como de documentación institucional general.

Los principales hallazgos muestran que el Ecuador ha logrado significativos avances hacia el PpR, por un lado, los aspectos normativos están en armonía con los preceptos del PpR, tanto en su Constitución de la República (2008), y la amplia base legal en temas de planificación y presupuesto. La inclusión de la categoría programática correspondiente a programa presupuestario ha permitido a las entidades ejecutoras diseñar su presupuesto en base a la estructura lógica de programas, proyectos y actividades. Y el diseño de una nueva herramienta para la gestión de las finanzas públicas que mejora la vinculación de la información de planificación y presupuesto.

Los principales retos desde el punto de vista técnico – conceptual corresponden a la vinculación de la planificación y el presupuesto (coordinación de entidades rectoras); la revisión integral de la planificación institucional (enlace con la planificación nacional y el presupuesto); el diseño de un sistema integral de seguimiento y evaluación (sistema de indicadores de desempeño y evaluaciones externas del gasto). A nivel político se requiere un compromiso de las autoridades nacionales en el uso de la información de resultados como un elemento clave en la discusión y aprobación del presupuesto; así como, del cambio de visión en los gestores públicos en todos los niveles de gobierno hacia la gestión por resultados, acompañado de un sistema de incentivos para mejorar la gestión efectiva del presupuesto.

Dedicatoria

A Dios

A mi familia

A mi madre Julia Celeste Campoverde Ponce

A mi pequeño Benjamín

Agradecimientos

Quiero agradecer a mi familia por su apoyo incondicional desde Ecuador, especialmente a mis hermanos que siempre me han apoyado con sus palabras y consejos para seguir adelante con la fuerza y empeño que requiere un reto como este.

A mis estimados amigos y compañeros del MGPP con los cuales llegamos a formar un gran equipo de trabajo y una fuerte amistad. Mis compañeros chilenos que nos supieron acoger en todo momento y nos ayudaron a llenar el vacío de nuestras patrias, y a mis compañeros de la región de los cuales aprendimos la realidad de cada país.

A mi equipo de trabajo de todo el magister Juan Carlos, José Pablo, Handy y Eduardo por aportar con sus experiencias y conocimientos en el grupo de trabajo y llegar a formar un gran equipo del cual me siento orgullosa desde el primer momento que trabajamos juntos.

A mis profesores de Chile de los cuales aprendí nuevos conocimientos y experiencias que estoy segura aportarán en mi vida profesional en Ecuador. En especial agradecer a mi director Jerko, por sus lineamiento y tiempo dedicado en la guía de la presente tesis.

En Ecuador, agradecer a las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas por darme la oportunidad de estudiar en otro país y vivir esta gran experiencia. En especial al Viceministro de Finanzas Fabián Carrillo, por su apoyo incondicional para el inicio y término de esta maestría.

Finalmente, agradecer a las personas que estuvieron a mi lado en Chile y me acompañaron en todo momento en los buenos y malos momentos, Daysi Duarte (Colombia), Natalia Bozo (Chile), Irene Conde (Ecuador), Luis Olmedo (Ecuador).

Tabla de Contenido

RESUMEN	I
DEDICATORIA	II
AGRADECIMIENTOS	III
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: CONTEXTO Y ANTECEDENTES	3
1.1 BREVE CONTEXTO ECONÓMICO, FISCAL Y SOCIAL DEL ECUADOR.....	3
1.2 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	6
1.2.1 <i>Marco Legal Presupuestario</i>	8
1.2.2 <i>Estructura Orgánica del Sector Público</i>	10
1.3 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.....	12
1.3.1 <i>México</i>	13
1.3.2 <i>Brasil</i>	15
1.3.3 <i>Corea</i>	17
1.3.4 <i>Recomendaciones generales de la OCDE</i>	18
CAPÍTULO 2: GESTIÓN POR RESULTADOS	22
2.1 NUEVA GERENCIA PÚBLICA.....	22
2.2 LA GESTIÓN POR RESULTADOS.....	24
2.3 SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS APLICADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	25
2.4 SISTEMA DE EVALUACIÓN PRODEV.....	28
2.5 PILAR PRESUPUESTO POR RESULTADOS (PPR).....	29
2.5.1 <i>Componente 1: Estructuración del presupuesto de gasto con base en programas</i>	30
2.5.2 <i>Componente 2: Formulación de la perspectiva presupuestaria de mediano plazo</i>	31
2.5.3 <i>Componente 3: Evaluación de la efectividad del gasto</i>	32
2.5.4 <i>Componente 4: Incentivos para la gestión efectiva del gasto</i>	32
2.5.5 <i>Componente 5: Rendición de cuentas presupuestarias a la ciudadanía</i>	33
2.5.6 <i>Método de evaluación</i>	33
CAPÍTULO 3: MARCO METODOLÓGICO	34
3.1 PRINCIPALES ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	34
3.2 DIMENSIÓN DE ANÁLISIS Y PAUTA DE ENTREVISTAS.....	39
3.3 OPERACIONALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS Y VARIABLES.....	40
3.3.1 <i>Operacionalización de objetivos</i>	40
3.3.2 <i>Operacionalización de dimensiones de la metodología de evaluación</i>	41

CAPÍTULO 4: DIAGNÓSTICO DE LOS AVANCES DEL PPR EN EL ECUADOR.....	42
4.1 RESULTADOS DE LA SEP 2007-2013 PARA EL ECUADOR	42
4.2 ANÁLISIS DE LOS AVANCES Y REZAGOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PPR EN EL ECUADOR	44
4.2.1 <i>Componente 1: Estructuración del presupuesto del gasto con base en programas</i>	44
4.2.2 <i>Componente 2: Perspectiva presupuestaria de mediano plazo</i>	67
4.2.3 <i>Componente 3: Evaluación de efectividad del gasto</i>	69
4.2.4 <i>Componente 4: Incentivos para la gestión efectiva del gasto</i>	72
4.2.5 <i>Componente 5: Difusión de información</i>	74
4.3 SÍNTESIS DEL CAPÍTULO	76
CAPÍTULO 5: DISCUSIÓN DE RESULTADOS – LOGROS Y RETOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PPR EN EL ECUADOR.....	77
5.1 PUNTOS FUERTES (LOGROS) QUE DISPONE ECUADOR EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PPR.....	77
5.1.1 <i>Aspectos normativos</i>	77
5.1.2 <i>Presupuesto por programas</i>	77
5.1.3 <i>Desarrollo de nuevas herramientas informáticas</i>	78
5.2 PRINCIPALES RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PPR EN EL ECUADOR.....	79
5.2.1 <i>Vinculación plan - presupuesto</i>	79
5.2.2 <i>Revisión de planificación institucional</i>	82
5.2.3 <i>Cambio de visión institucional</i>	83
5.2.4 <i>Sistemas de seguimiento y evaluación</i>	84
5.2.5 <i>Incentivos</i>	85
5.3 SÍNTESIS DEL CAPÍTULO	85
CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES	87
BIBLIOGRAFÍA	91
ANEXOS	95

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. PIB Real 2010-2020 (Millones de USD de 2007).....	3
Ilustración 2. Evolución del Presupuesto General del Estado	4
Ilustración 3. Evolución del Empleo en el Sector Rural.....	5
Ilustración 4. Alineación de instrumentos de planificación	11
Ilustración 5. Resumen del Esquema Orgánico de la Función Ejecutiva Ecuador al 2019.....	12
Ilustración 6. Proceso de elaboración del presupuesto en Brasil.....	16
Ilustración 7. Pilares del Ciclo de Gestión	24
Ilustración 8. Cadena de valor o resultados de los programas públicos	31
Ilustración 9. Relación insumo – producto.....	48
Ilustración 10. Línea de tiempo de avances en la vinculación plan - presupuesto	56
Ilustración 11. Esquema de articulación de la planificación nacional e institucional Proforma 2020	57
Ilustración 12. Esquema de vinculación planificación y presupuesto Proforma 2020	59
Ilustración 13. Esquema de Estructura Presupuestaria Proforma 2020.....	60
Ilustración 14. Plan Operativo Anual 2020 Universidad Nacional de Loja	66
Ilustración 15. Percepción de los actores claves sobre los principales retos de implementación del PpR	79

Índice de tablas

Tabla 1. Evolución de Indicadores Sociales Ecuador (período 2008-2018)	6
Tabla 2. Nivel de desarrollo de la GpR por países de América latina y el Caribe al año 2013	7
Tabla 3. Ecuador, puntaje por pilar de la GpR al año 2013	7
Tabla 4. Cuadro resumen de análisis de normativa ecuatoriana referente a presupuesto por resultados	9
Tabla 5. Resumen de diferencias modelo burocrático tradicional y la Nueva Gerencia Pública..	23
Tabla 6. Limitaciones de los Sistemas de Evaluaciones de la Gestión de las Finanzas Públicas .	27
Tabla 7. Pilares de la GpR según nivel de desarrollo en América Latina y el Caribe al 2013.....	28
Tabla 8. Pilar Presupuesto por Resultados por componentes e indicadores.....	30
Tabla 9. Entidades seleccionadas por rangos de participación en el presupuesto del Gobierno Central de la Función Ejecutiva (Presupuesto Inicial 2019)	36
Tabla 10. Clasificación de entrevistados por tipo de actor.....	39
Tabla 11. Relación objetivos, metodología y fuentes de información	40
Tabla 12. Dimensiones del SEP con sus instrumentos de recopilación de información y fuentes.	41
Tabla 13. Ecuador, evolución del puntaje GpR por pilar años 2007-2013	42
Tabla 14. Ecuador, evolución del puntaje del pilar PpR por componentes años 2007-2013	43
Tabla 15. Ejecución Presupuestaria 2019 por Programa - Ministerio de Educación	49
Tabla 16. Ejecución Presupuestaria 2019 por Programa - Ministerio de Agricultura y Ganadería	50
Tabla 17. Ejecución Presupuestaria 2019 por Programa - Universidad Nacional de Loja	51
Tabla 18. Proforma presupuestaria 2020 por Programa Nacional e Institucional - MINEDUC...	52
Tabla 19. Proforma presupuestaria 2020 por Programa Nacional e Institucional - MAG	52
Tabla 20. Proforma presupuestaria 2020 por Programa Nacional e Institucional – U. Loja	53
Tabla 21. Programas Nacionales definidos para proforma presupuestaria 2020.	58
Tabla 22. Asociación Programas – productos institucionales MINEDUC (Proforma 2020).....	62
Tabla 23. Asociación Programas – productos institucionales MAG (Proforma 2020)	64
Tabla 24. Asociación Programas – productos institucionales U. Loja (Proforma 2020)	66

INTRODUCCIÓN

La gestión pública ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas, pasando de un modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo; por una gerencia pública basada en una racionalidad económica que busca la eficiencia y eficacia (García & García, 2010)

En los años 60 con la mayor participación del Estado y creciente importancia de la planificación, se incorpora la técnica de elaboración del Presupuesto por Programas (PpP), el cual se plantea como un procedimiento estructurado de decisión y planificación gubernamental que busca ordenar el gasto público a través de programas presupuestarios atados a los objetivos de política nacional. Para los años 70, se inicia el reordenamiento del proceso presupuestario orientando los esfuerzos a la revisión de programas gubernamentales desde su fundamento, y evaluando su justificación real de mantenerse en las prioridades estatales, a lo cual se denomina el Presupuesto Base Cero (PBC), mismo que toma como referencia los objetivos de política, los programas e instituciones públicas, e identifica la forma más eficiente para lograrlo, construyendo el presupuesto en base al estricto costeo de las actividades necesarias para su provisión (Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2014)..

En el año 1980 surge la denominada “Nueva Gerencia Pública” como alternativa al modelo burocrático tradicional de gestión pública, la cual incorpora elementos de gestión principalmente usados en el ámbito privado, su enfoque apunta a entregar mayor poder y libertad a los gestores públicos (gerentes) para la obtención de resultados. Debido al cambio de visión de la gestión pública, su aplicación implica la implementación de algunas reformas, las cuales incluye: i) el traslado de las funciones ejecutivas a agencias dotadas de mayor autonomía administrativa; ii) el desarrollo de sistemas de control de gestión y rendición de cuentas, y iii) el tratamiento de los usuarios como clientes, dotados de derechos individuales exigibles (Marcel et al., 2014)

Entre los instrumentos y enfoques de la Nueva Gerencia Pública consta la Gestión por Resultados (GpR), que surge como un marco conceptual cuya función es facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada en el proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones. (Reinoso, 2011).

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la GpR es un amplio marco conceptual que se fundamenta en cinco pilares fundamentales: la planificación orientada a resultados, el presupuesto por resultados, la gestión financiera pública, la gestión de programas y proyectos, y los sistemas de seguimiento y evaluación. Uno de los pilares que lo componen, el presupuesto, como se mencionó ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas con una tendencia a mejorar la asignación y uso de los recursos públicos sobre la base de resultados.

Las primeras aplicaciones del Presupuesto por Resultados (PpR) se realizaron en algunos países desarrollados como Finlandia y Nueva Zelanda, que posteriormente fue difundida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Organismos Multilaterales hacia el resto de los países. En los países de América Latina y el Caribe, las reformas se orientan más en lograr los objetivos de eficacia, eficiencia y efectividad del gasto público; y la transparencia y rendición de cuentas (García & García, 2010).

¿Pero qué sentido tiene implementar el PpR en los países en vías de desarrollo?, pues uno de los principales objetivos es optimizar la asignación y uso de los recursos públicos, al contar con ingresos nacionales limitados para cubrir las necesidades de la población, es necesario implementar mecanismos que permitan combatir la ineficiencia técnica y asignativa de los recursos públicos (Izquierdo, Pessino, & Vuletin, 2018).

Bajo este contexto toma sentido preguntarse ¿Cuáles son los principales logros y retos en la implementación del PpR en el Ecuador?, es por ello que se considera relevante el presente estudio de caso, que tiene como propósito realizar un diagnóstico y determinar los principales avances y retos que tiene el país en la implementación del PpR, como una oportunidad para impulsar el uso de herramientas metodológicas diseñadas para la autoevaluación y mejora de procesos estratégicos de diseño, ejecución y evaluación del presupuesto en las instituciones de la administración pública.

Para responder a la pregunta de investigación se utiliza la metodología de evaluación definida por el BID, a través de las aplicaciones del Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV), delimitado al pilar de Presupuesto por Resultados, para lo cual se realizó un análisis cualitativo de revisión documental y entrevistas a actores claves pertenecientes al foco de estudio (instituciones públicas de la Función Ejecutiva), y la percepción de los entes rectores de planificación y de las finanzas públicas nacionales.

El documento está conformado por seis capítulos. En la primera parte (capítulo 1) se presenta el contexto y antecedentes del problema de investigación, así como las experiencias de los países de la región en la implementación del PpR y las recomendaciones generales de la OCDE sobre la temática de estudio. En el capítulo 2 se presenta el marco conceptual entorno a la evolución de la gestión pública, desde el modelo tradicional hacia la Nueva Gerencia Pública, aterrizando hacia la Gestión por Resultados para los países de América Latina y el Caribe (ALC), y como parte de éste al Presupuesto por Resultados; así como, los principales sistemas de evaluación de la gestión de las finanzas públicas aplicados en países de ALC, con mayor énfasis en el sistema PRODEV.

En el capítulo 3 se presenta el planteamiento del problema y los objetivos (general y específicos), así como el alcance de la investigación y los detalles de la metodología cualitativa utilizada.

En los siguientes apartados se presenta el análisis de los avances y rezagos en PpR en el Ecuador a partir del modelo de evaluación definido en el marco conceptual, para lo cual se utiliza como referencia los resultados de la última aplicación del PRODEV en el año 2013 y los avances realizados hasta el presente año (capítulo 4); en el capítulo 5 se aborda la discusión de los resultados obtenidos a partir del diagnóstico realizado y se plantea los principales logros y retos de implementación del PpR en el Ecuador, tomando como referencia la experiencia de los países de la región y las recomendaciones generales de la OCDE. Finalmente, en el capítulo 6 se presenta las conclusiones del trabajo y las posibles líneas de investigación futuras en torno al tema de investigación.

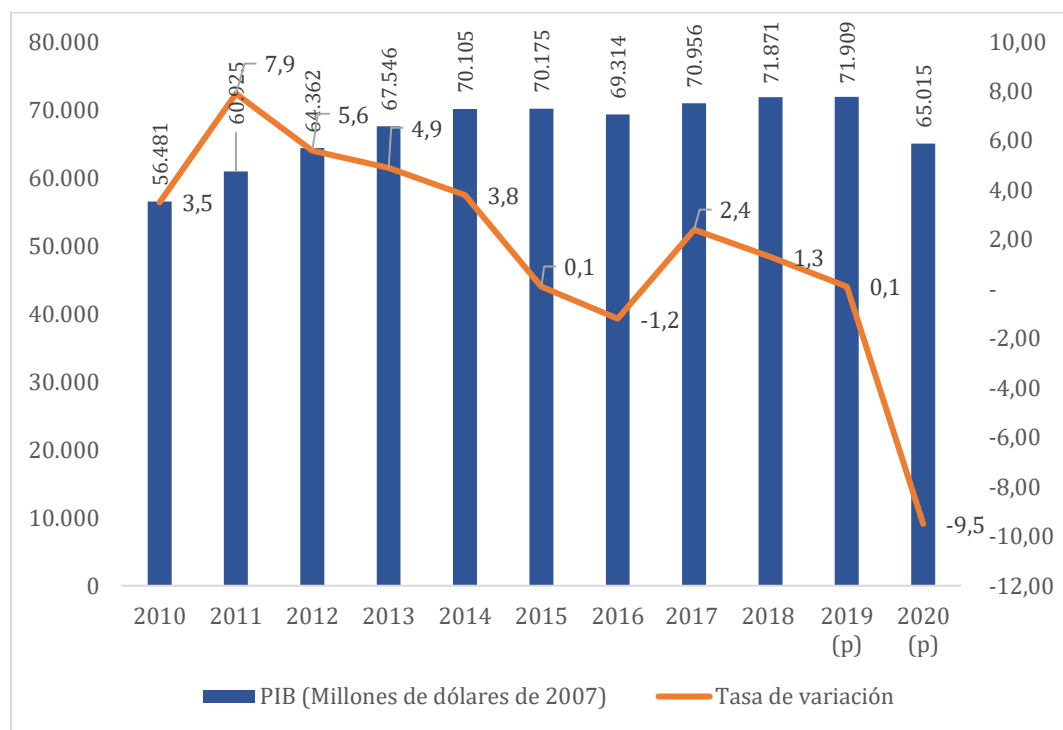
CAPÍTULO 1: CONTEXTO Y ANTECEDENTES

En este capítulo se presenta un breve contexto económico, fiscal y social del Ecuador en los últimos diez años; así como, el marco legal vigente en los temas relacionados a Presupuesto por Resultados (PpR) y el funcionamiento de la estructura orgánica del sector público, como parte de los antecedentes del problema de investigación. Además, se incorpora una sección que recoge las experiencias internacionales de México, Brasil y Corea en la implementación del PpR, y las recomendaciones generales de la OCDE sobre la temática de estudio.

1.1 Breve contexto económico, fiscal y social del Ecuador

La economía ecuatoriana en los últimos diez años tuvo un notable crecimiento económico reflejado en sus cifras del Producto Interno Bruto (PIB), con tasas de crecimiento por sobre los 3 puntos porcentuales hasta el año 2014. En los años 2015 y 2016 se presenta un menor crecimiento, debido principalmente a la caída internacional del precio del petróleo y la demanda agregada de bienes y servicios; a más, de los efectos económicos subyacentes al terremoto que sufrió el país en abril del 2016, lo que afectó su producción y demanda local.

Ilustración 1. PIB Real 2010-2020 (Millones de USD de 2007)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos públicos del Banco Central del Ecuador (BCE, 2020)¹

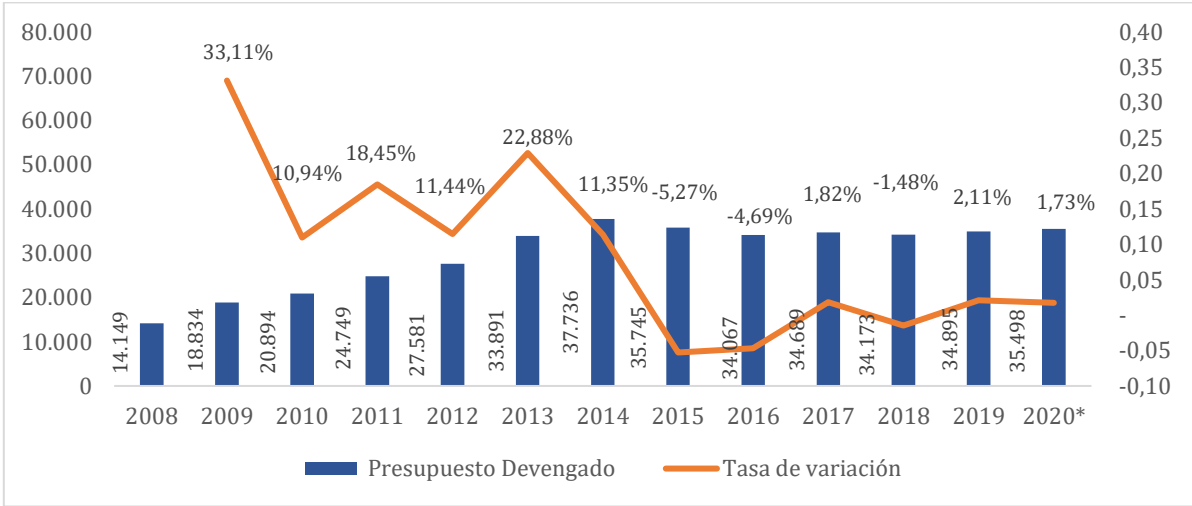
¹ Para el año 2020 se consideró la caída máxima prevista en la economía ecuatoriana de acuerdo con las proyecciones del Banco Central del Ecuador. Tomado de la nota informativa publicada en Diario el Comercio: <https://www.elcomercio.com/actualidad/banco-central-ecuador-economia-caera.html>.

En el año 2017 el PIB real del Ecuador creció en 2,4%, recuperándose así de las caídas de los dos años anteriores, el crecimiento se atribuye a la expansión del crédito, la evolución positiva del empleo, el creciente consumo de los hogares, y consumo final del Gobierno. Además, las exportaciones aumentaron en volumen en los años 2017 y 2018 (CEPAL, 2018). Para el año 2019, la economía cerró con un crecimiento de 0,1% explicado por el incremento en las exportaciones de bienes y servicios, e incremento del gasto de consumo final de los hogares (BCE, 2020); y el año 2020, dada la coyuntura mundial de la pandemia del covid-19, obligó a la mayoría de los países a la suspensión de las actividades productivas, lo que afectó negativamente la economía ecuatoriana, principalmente por la caída de la inversión, reducción de exportaciones de bienes y servicios, reducción del gasto de consumo final de los hogares y contracción en el gasto de consumo final del Gobierno.

Por otra parte, el Presupuesto General del Estado durante el período 2008 - 2020 refleja un significativo crecimiento en los montos ejecutados, manteniéndose a partir del año 2014 en una cifra por sobre los USD 34.000 millones.

En la siguiente gráfica se presenta los valores devengados anuales del Presupuesto General del Estado en el período señalado, así como la tendencia de su crecimiento.

Ilustración 2. Evolución del Presupuesto General del Estado
Período 2008-2020 (Millones de USD devengados)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Ejecución Presupuestaria Histórica del MEF (MEF, 2020)².

Tomando como referencia el presupuesto ejecutado del año 2019, las principales fuentes de ingresos del Presupuesto General del Estado provienen de impuestos y tasas en alrededor del 40%, financiamiento público 30%, y el resto de otros ingresos de capital y transferencias. Por el lado de los egresos, el presupuesto se destina principalmente a cubrir gastos corrientes en un porcentaje

² Para el año 2020 el valor indicado corresponde al presupuesto inicial aprobado por la Asamblea Nacional y no al presupuesto devengado (ejecutado) que se utiliza en el resto de los años.

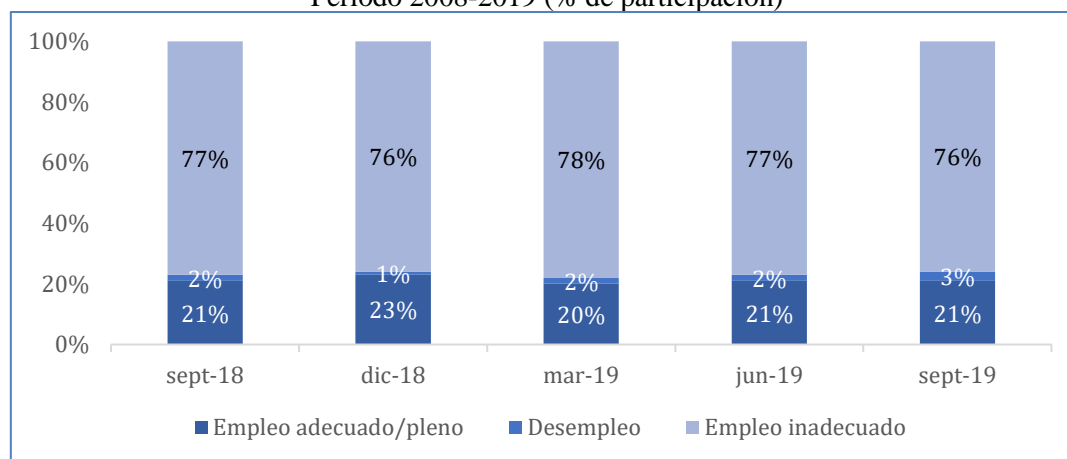
mayor al 66%, para inversión y capital se destinó alrededor del 16% y para obligaciones adquiridas alrededor del 18% (MEF, 2020).

La ejecución presupuestaria del año 2019 en inversión pública refleja que la mayor parte fue destinada para las transferencias a los gobiernos autónomos y descentralizados, entidades financieras públicas por convenios, y empresas públicas. Otro rubro destacado de la inversión corresponde al programa de reforma institucional, que tiene como objetivo la desvinculación de servidores públicos; y el resto se destinó a financiar proyectos de inversión social, principalmente en vivienda y becas MEF (2020). La inversión pública en años anteriores destinó grandes montos a la ejecución de programas y proyectos de inversión, principalmente en infraestructura y programas sociales, la cual pasó de un presupuesto devengado de alrededor de 8 mil millones de dólares en el año 2013 a 2,6 mil millones de dólares en el año 2018 (MEF, 2018).

Si bien el gasto público mantiene sus montos ejecutados en valores altos, los indicadores sociales crecen en forma moderada o se mantienen constantes en el tiempo, a pesar de la gran inversión pública realizada en años anteriores³.

Según la revista de análisis económico Gestión Digital, el empleo adecuado en los últimos años refleja un deterioro significativo, pasando de 47,8% de personas con pleno empleo en el 2014 (afiliados a un seguro, con contrato, entre otras ventajas) a 38,5% al 2019. Además, las cifras de subempleo o empleo inadecuado llegaron al 56%, lo que significa que de las 8'379.355 personas que trabajan o desean trabajar, apenas 3'228.032 lo pueden hacer en condiciones adecuadas.

Ilustración 3. Evolución del Empleo en el Sector Rural
Período 2008-2019 (% de participación)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Revista Gestión Digital (Consultora Multiplica, 2020)
<https://www.revistagestion.ec/economia-y-finanzas-analisis/que-le-espera-la-economia-ecuatoriana-en-el-2020>

Como se muestra en la gráfica anterior, en el sector rural el empleo tiene un mayor deterioro, pasando el empleo inadecuado de 63,3% en el 2014 a 76% al 2019. El deterioro en estas tasas es

³ <https://www.elcomercio.com/tendencias/ecuador-ninez-nutricion-violencia-ecuador.html>

un indicador que explica uno de los problemas sociales evidenciados en octubre de 2019 en el Ecuador y la causa de la fuerte migración interna hacia las urbes (Consultora Multiplica, 2020).

Según información pública del Banco Mundial, en algunos de los indicadores sociales para el Ecuador en el período 2008 – 2018 se evidencia significativas mejoras, por ejemplo: la tasa de incidencia de la pobreza pasó de 35 en el año 2008 a 23 al 2018; y la tasa de mortalidad neonatal que pasó de 10 por cada 1000 nacidos vivos en el año 2008 a 7 por cada mil nacidos vivos al 2018. Por el contrario, otros indicadores han empeorado con los años, es el caso de la inscripción escolar primaria la cual pasó de 95% en el año 2008 a 91% al 2018; y la tasa de desempleo total, la cual se mantiene en 4% al 2018, siendo el mejor desempeño el logrado en el período 2001-2014 cuando se ubicó en 3% (Banco Mundial , 2020).

Tabla 1. Evolución de Indicadores Sociales Ecuador (período 2008-2018)

Indicador	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tasa de incidencia de la pobreza	35	36	33	29	27	26	23	23	23	22	23
Esperanza de vida al nacer (años)	75	75	75	75	75	76	76	76	76	77	77
Inscripción escolar, nivel primario (% neto)	95	92	93	92	92	92	91	92	92	92	91
Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelado OIT)	4	5	4	3	3	3	3	4	5	4	4
Tasa de mortalidad, neonatal (por cada 1.000 nacidos vivos)	10	10	9	9	9	8	8	8	8	7	7

Fuente: Elaboración propia a partir de los Indicadores Sociales del Banco Mundial publicados en el siguiente enlace <https://datos.bancomundial.org/pais/ecuador>

Como se presenta en el contexto económico, fiscal y social del Ecuador, los recursos que dispone el país para cubrir las necesidades económicas y sociales son escasos y limitados al depender en gran medida del comportamiento del mercado mundial, por lo que la principal fuente de ingresos del Presupuesto General del Estado la conforma los impuestos, y por ello existe una mayor presión en que los recursos públicos sean asignados y utilizados en forma eficiente (Filc & Scartascini, 2012).

1.2 Antecedentes del problema de investigación

Algunos gobiernos de América Latina y el Caribe han declarado su intención de aplicar sistemas de gestión por resultados, es por ello que, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) puso en marcha el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) cuyo objetivo es brindar a los países de la región recursos financieros, instrumentos técnicos y conocimientos para la implementación de iniciativas tendientes a ubicar en el centro de la gestión pública, los resultados que los gobiernos se han comprometido alcanzar (García & García, 2010).

El sistema de evaluación PRODEV realiza un diagnóstico de las capacidades institucionales para determinar las fortalezas y debilidades, y apoyar a los países a plantearse planes de acción que permitan avanzar hacia la consolidación de la Gestión por Resultados – GpR (García, Kaufmann, Martínez, & Sanginés, 2019). En la última evaluación realizada en el año 2013 para los países de América Latina y el Caribe se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 2. Nivel de desarrollo de la GpR por países de América latina y el Caribe al año 2013

Nivel de desarrollo de la GpR	Países	Índice de GpR
Alto	Brasil, Chile, Colombia, México.	>3,0
Medio	Argentina, Barbados, Bolivia, Costa Rica, Ecuador , El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay.	< 3,0 >1,5
Bajo	Bahamas, Belice.	<1,5

Fuente: Coplac-GpR <http://www.coplac-GpR.org>

La GpR es un marco de referencia que se basa en cinco pilares que forman parte del ciclo de la gestión pública: a) Planificación orientada a resultados, b) Presupuesto por resultados, c) Gestión financiera, d) Gestión de programas y proyectos, y e) Seguimiento y Evaluación.

De acuerdo con la evaluación del 2013, el Ecuador se ubica en un nivel de desarrollo medio con un puntaje de 2,8, teniendo los siguientes resultados por cada pilar de la GpR:

Tabla 3. Ecuador, puntaje por pilar de la GpR al año 2013

Pilares	2013
Planificación orientada a Resultados	3,7
Presupuesto por resultados	2,3
Gestión financiera pública	2,9
Gestión de programas y proyectos	2,7
Seguimiento y evaluación	2,3
Promedio	2,8

Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada por el BID en el siguiente enlace: <https://iadb.libguides.com/GpR/SistemadeEvaluaciondelaGestionPublica>

Como se muestra en la gráfica anterior, los pilares de mayor desempeño corresponden a: Planificación Orientada a Resultados, Gestión Financiera y Gestión de Programas y Proyectos, principalmente valorados por la institucionalidad creada para su rectoría, la norma legal establecida para su regulación, y las herramientas informáticas diseñadas para mejorar la gestión y transparencia de la gestión pública. Por otro lado, los pilares de menor desempeño son Presupuesto por Resultados y Seguimiento y Evaluación (SyE), los cuales están íntimamente relacionados ya que el sistema de SyE alimenta al pilar de PpR.

El Ecuador ha realizado significativos avances hacia la Gestión por Resultados, en el año 2010 mediante Decreto Ejecutivo N.º 555, se dispuso la implementación del Proyecto Gobierno por Resultados, en todas las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y dependiente de la Función Ejecutiva. Este proyecto a cargo de la ex Secretaría Nacional de la Administración Pública, hoy suprimida, contemplaba tanto el diseño de la herramienta como la normativa técnica para la implementación y operación de la metodología que oriente a la consecución de resultados e impactos en beneficio de la sociedad (SNAP, 2011).

A partir de este año, en el país existió un despliegue de esfuerzos hacia la transformación de la gestión pública, desde la planificación, ejecución, seguimiento, control y evaluación, para producir mejores resultados, a través del desarrollo de capacidades institucionales, introducción de buenas prácticas en la gestión pública, implementación de metodologías y herramientas digitales en la planificación, el presupuesto, las compras públicas, el control y seguimiento (Kaufmann, Sanginés, & García, 2015).

Los criterios analizados en el sistema de evaluación PRODEV para el diagnóstico de capacidades en el pilar de PpR, coincide con algunos de los elementos considerados por otras metodologías de evaluación en los países de América Latina y el Caribe, los cuales se enfocan en las condiciones institucionales, la motivación que rige su implementación, capacidades institucionales, y el apoyo legislativo (Filc et al., 2012). Para ello, en los siguientes apartados se presenta el marco legal general que rige el proceso presupuestario y su vinculación con la planificación, así como la estructura orgánica institucional del sector público, a fin de tener el panorama general del funcionamiento y gestión del presupuesto en el Ecuador.

1.2.1 Marco Legal Presupuestario

El sistema normativo ecuatoriano, definido en la Constitución de la República en el año 2008, establece la supremacía de esta norma legal y el orden jerárquico del resto de normas de menor orden como se presenta en el siguiente detalle⁴:

1. Constitución de la República
2. Tratados y convenios internacionales
3. Leyes Orgánicas
4. Leyes Ordinarias
5. Normas regionales y ordenanzas distritales
6. Decretos y reglamentos
7. Ordenanzas
8. Acuerdos y resoluciones
9. Otros

En temas presupuestarios existen algunos instrumentos normativos de mayor y menor nivel que rigen este proceso, de los cuales se ha extraído los principales aportes en los temas relacionados a presupuesto por resultados, y se resumen en la siguiente tabla:

⁴ Tomado de la Constitución de la República del Ecuador, 2008 (Art. 424 y 425).

Tabla 4. Cuadro resumen de análisis de normativa ecuatoriana referente a presupuesto por resultados

Base legal	Aportes
Constitución de la República (2008)	Plan Nacional de Desarrollo (PND) constituye el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos , así como la programación y ejecución del presupuesto del Estado
COPLAFIP (2010)	Define que, en base a los objetivos determinados por la planificación y las disponibilidades presupuestarias, se priorizará los programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto , con la identificación de las metas, los recursos necesarios, los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad; y los plazos para su ejecución
	Establece las responsabilidades conjuntas (entes rectores de la planificación y de las finanzas públicas) en temas de evaluación de la sostenibilidad fiscal; coordinación de la planificación nacional, de las finanzas públicas y de la política económica; la programación de la inversión pública; y el seguimiento y evaluación de la planificación y las finanzas públicas.
	El horizonte temporal definido para los planes de inversión es anual y cuatrianual; mientras que la proforma del presupuesto es anual y la programación presupuestaria es cuatrianual.
Reglamento al COPLAFIP (2014)	Incorpora el concepto del Subsistema Nacional de Seguimiento y Evaluación en todos los niveles, desde lo macro referente a las políticas públicas hasta el seguimiento a la planificación institucional.
Norma Técnica de Presupuesto (2018)	Incorpora en sus definiciones la " Gestión Presupuestaria por Resultados ", e indica que " los presupuestos públicos se programarán y ejecutarán con la metodología técnica de presupuestación por resultados, sobre la base de programas identificados en estrecha vinculación a la planificación, y en un horizonte plurianual "
	Establece la cadena de producción como la relación de insumos, actividades y productos para obtener un resultado (bien o servicio).
Directrices Presupuestarias Proforma 2020 (mayo 2019)	Muestra el esquema de vinculación de la planificación con el presupuesto, enlazando los objetivos operativos con los programas y proyectos .
	Redefine los elementos de la estructura programática del presupuesto en el siguiente orden: Programa Nacional, Producto Nacional, Programa Institucional, Producto Institucional, Proyecto Presupuestario, Componente y Actividad , en base al diseño del nuevo sistema de gestión financiera.
Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas (Julio 2020)	Mediante esta ley se modifica algunos artículos del COPLAFIP, donde se incorpora la elaboración de una política de prevención, mitigación y gestión de riesgos fiscales con el cual se busca mitigar el impacto negativo en las finanzas públicas frente a imprevistos.
	Establece la elaboración de una programación fiscal sectorial , como marcos obligatorios para la elaboración del Presupuesto General del Estado y la Programación Presupuestaria Cuatrianual.
	Se reforma la elaboración de la programación presupuestaria cuatrianual como un proceso coordinado entre el ente rector de las finanzas públicas y el Banco Central del Ecuador .
	Se reforma la elaboración de una programación fiscal plurianual y anual tomando en cuenta la articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y los escenarios fiscales previstos para el año y los cuatro años subsiguientes.
	Se reduce el porcentaje máximo de modificación al presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional, de un 15% a un 5% , con la finalidad de reducir el número de reformas presupuestarias, y mejorar el proceso de planificación y elaboración del presupuesto institucional.

Fuente: Elaboración propia en base a las normas legales de Ecuador (MEF, 2020)

Si bien, las reformas normativas son parte del proceso de transición hacia la implementación del PpR, existen otras variables con igual o mayor peso que inciden en el éxito o fracaso del proceso, como por ejemplo el apoyo político, el uso de la información de resultados en el proceso presupuestario, la implementación de sistemas integrados de información, la motivación de las instituciones, entre otros.

1.2.2 Estructura Orgánica del Sector Público

Con la última reforma al COPLAFIP mediante la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas (Julio, 2020), el sector público queda estructurado de la siguiente forma:

- Sector público financiero: entidades cuya actividad principal es monetaria, de intervención financiera, banca de inversión y otras para la prestación de servicios financieros de naturaleza similar.
- Sector público no financiero: que comprende las siguientes entidades
 - Entidades cuya actividad primaria es desempeñar funciones de gobierno
 - Empresas Públicas
 - Seguridad Social

Dentro de las entidades cuya actividad primaria es desempeñar funciones de gobierno, se encuentran las siguientes:

- Gobierno o Estado Central: el cual está constituido por las diferentes entidades que pertenecen a la Función Ejecutiva.
- Otras Funciones del Estado: Legislativa, Judicial, Electoral, y Transparencia y Control Social.
- Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD): comprende todos los gobiernos regionales, provinciales, municipales o distritos metropolitanos, parroquiales rurales, y personas jurídicas creadas por los GAD.

De conformidad a lo determinado por el COPLAFIP, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno. La coordinación del sistema la ejerce el ente rector de la planificación (actualmente Secretaria Técnica Planifica Ecuador), el cual tiene entre sus funciones la elaboración y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND), integrar y coordinar la planificación nacional con la sectorial y territorial descentralizada, la articulación de la inversión pública del Gobierno Central con el PND, entre otras funciones. Respecto a la planificación institucional, las entidades deben reportar los instrumentos de planificación al ente rector de la planificación, para verificar que las propuestas de acciones, programas y proyectos correspondan a las competencias institucionales y los objetivos del PND.

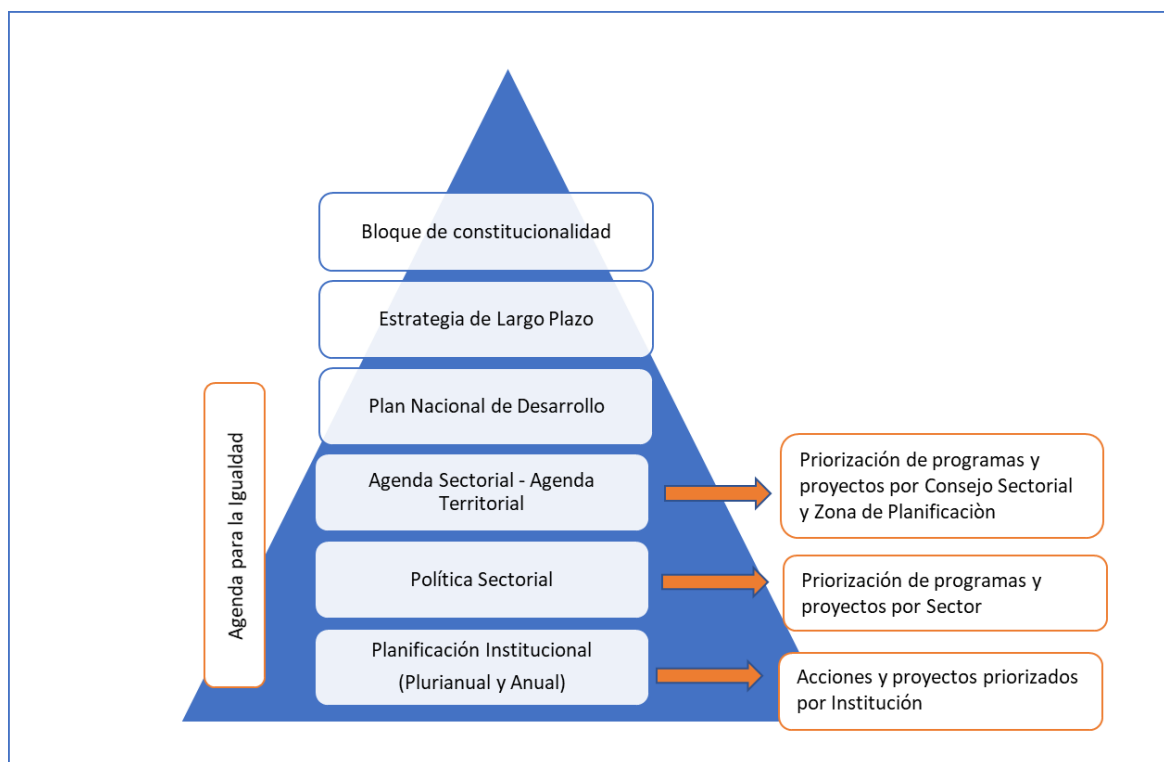
Por otra parte, la misma norma legal establece que el Sistema Nacional de las Finanzas Públicas comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas, cuya rectoría la ejerce el Presidente de la República a través del ministro a cargo de las finanzas públicas (actualmente Ministerio de Economía y Finanzas).

Hasta el año 2017 se mantuvo todo el esquema institucional creado para el funcionamiento de los Ministerios Coordinadores, los cuales tenían funciones de coordinación en los procesos de planificación, formulación y ejecución de política, programas y proyectos de las entidades que

conforman su sector⁵. Con el cambio de gobierno en el mes de mayo del 2017, se dispuso la eliminación de los Ministerios Coordinadores⁶, pasando estas funciones a cargo del Consejero de Gobierno o el Ministro que designe el Presidente para ejercer la presidencia y coordinación del consejo sectorial.

A continuación, se presenta el esquema de alineación de los instrumentos de planificación que rigen para el Ecuador, desde lo nacional hasta la planificación institucional⁷:

Ilustración 4. Alineación de instrumentos de planificación



Fuente: Tomado del documento Guía Metodológica de Planificación Institucional Fig. 1.1 pp. 14 (SENPLADES, 2012).

Cabe señalar que el ente rector de la planificación también tuvo cambios en su estructura orgánica y funcional, con el Decreto Ejecutivo N.º 732 de 13 de mayo de 2019⁸, con el cual se traslada ciertas competencias de planificación a otras entidades, y pasa a ser dependiente de la Presidencia

⁵ Los Ministerios Coordinadores creados hasta ese entonces eran: Producción, Empleo y Competitividad; Seguridad; Conocimiento y Talento Humano; Sectores Estratégicos; Política Económica; y Desarrollo Social

⁶ Información tomada del observatorio del gasto público disponible en: <https://www.gastopublico.org/informes-del-observatorio/el-cierre-de-los-ministerios-coordinadores-una-medida-sin-mayor-impacto>

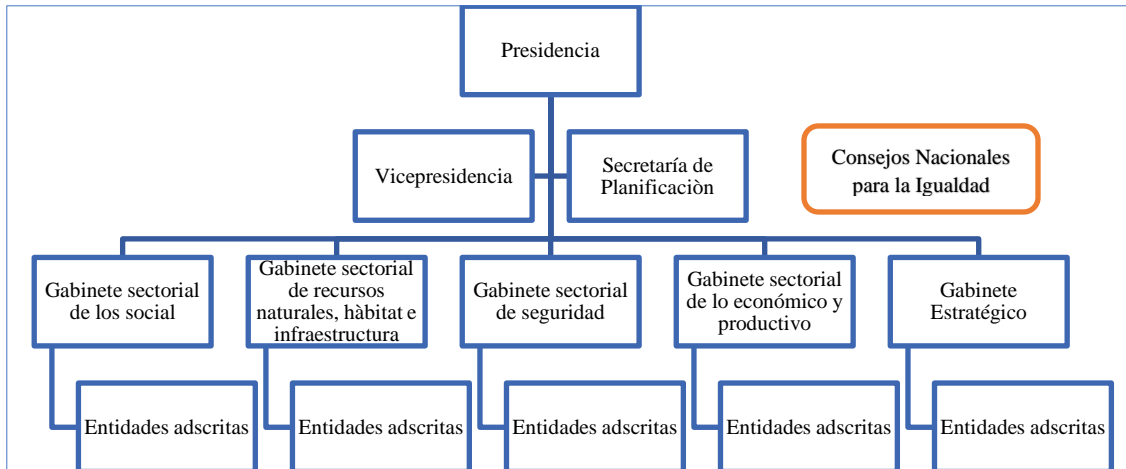
⁷ El esquema completo del funcionamiento del Sistema de Planificación Nacional del Ecuador se presenta en el Anexo N.º 1.

⁸ Información tomada del diario El Universo: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/05/13/nota/7329230/gobierno-suprime-senplades-crea-secretaria-tecnica-planifica>

de la República. Esta medida de acuerdo con las opiniones de analistas implicaría un retroceso en la gestión pública al asignar un rol de menor peso y relevancia a la planificación⁹.

En el siguiente esquema se presenta la Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva en el Ecuador, la cual se encuentra actualizada al año 2019:

Ilustración 5. Resumen del Esquema Orgánico de la Función Ejecutiva Ecuador al 2019



Fuente: Tomado del documento Esquema Orgánico de la Función Ejecutiva https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/03/SIE_OrganigramaFE_28022019-123.pdf

Los Gabinetes Sectoriales son instancias de obligatoria convocatoria, destinados a la revisión, articulación, coordinación, y armonización de la política intersectorial dentro de su ámbito, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo. Estas instancias organizacionales tienen las funciones de coordinación intersectorial para la formulación y el cumplimiento de la política pública, avalar la planificación de la inversión pública y definir acciones correctivas para alcanzar las metas establecidas en el plan sectorial¹⁰.

1.3 Experiencias Internacionales

Como se indicó en los antecedentes del problema, los países de América Latina y el Caribe con mayor puntuación en el índice de gestión por resultados son: Brasil, Chile, Colombia y México¹¹, de los cuales México y Brasil han incorporado hace algunos años atrás, la visión de planificación

⁹ Tomado del diario el Comercio en: <https://www.elcomercio.com/opinion/sebastian-mantilla-adios-senplades-opinion.html>

¹⁰ Información completa disponible en el siguiente enlace: <https://www.elcomercio.com/actualidad/decreto-moreno-gabinetes-estrategicos-sectoriales.html>

¹¹ Estos países tienen una puntuación mayor a 3 en la clasificación del índice GpR en el 2013 <https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/-ndice-de-Gesti-n-para-Resultados-en-el-Desarrollo/aj92-pgb9>

de mediano y largo plazo, al igual que el Ecuador, por lo que resulta interesante analizar los sistemas de planificación y de presupuesto de ambos países de la región.

Además, dadas las similares características de funcionamiento de los sistemas de planificación y presupuesto de Corea con el Ecuador, se incorpora la experiencia coreana, país miembro de la OCDE, que si bien tiene un nivel de desarrollo superior que no es comparable al caso ecuatoriano desde la perspectiva económica de crecimiento y desarrollo, puede servir de guía en la mejora de los sistemas mencionados.

1.3.1 México

Desde hace años, el gobierno mexicano ha marcado como objetivos prioritarios elaborar un presupuesto equilibrado y eficiente que fomente el desarrollo económico y social, bajo la premisa de planificar antes de preparar el presupuesto, por ello se ha impulsado reformas para aumentar la transparencia en la planificación y el presupuesto.

Una de las medidas implementadas tiene que ver con el presupuesto por resultados cuya finalidad es exigir objetivos vinculados a indicadores basados en metas; y, por otro lado, las evaluaciones de desempeño, las cuales se encargan de verificar el cumplimiento de las metas y objetivos, con el fin de fortalecer la evaluación de las políticas y los programas públicos. Para cumplir con este objetivo se llevaron a cabo algunas reformas en diferentes ámbitos, entre las cuales se destaca las siguientes (García & Rock, 2014):

- Fortalecimiento de las potestades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en la coordinación del sistema de evaluación del desempeño, junto con la Secretaría de la Función Pública (SFP); y, la validación de los indicadores estratégicos de la administración pública federal.
- Disposición de elaborar planes de inversión a corto, mediano y largo plazo que demostrarán los beneficios socioeconómicos que se espera de los departamentos y organismos.
- Mejora en la transparencia, con la obligatoriedad de publicar información interna en Internet o bien de divulgar a los ciudadanos la mayor parte de los documentos preparados por el gobierno.
- Flexibilidad del proceso presupuestario, principalmente en lo referente a los desembolsos de los recursos nacionales, la SHCP y los ministerios sectoriales comparten facultades presupuestarias. La SHCP controla el gasto a nivel de categorías agregadas para cada sector y verifica el desempeño de los sectores y proyectos de envergadura.
- Incorporación de una visión de largo plazo y un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) a fin de articular la planificación y el presupuesto, con lo cual se reconoce la relevancia de la planificación en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En las reformas implementadas en el año 2016 a través de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se establece que los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) tienen las siguientes responsabilidades:

1. Administrar los recursos públicos sobre la base de principios de eficiencia, economía, transparencia y honestidad según un enfoque orientado a resultados;
2. Evaluar los resultados de la ejecución de recursos y fomentar los resultados obtenidos, a fin de ser considerados en futuras asignaciones;

3. Garantizar que los gobiernos federal y estatal tengan sus propias entidades de evaluación independientes (separadas de sus organismos auditores); y
4. Mantener la evaluación del gasto federalizado (recursos federales transferidos a gobiernos locales).¹²

En el año 1997 el gobierno mexicano lanzó su documento de planificación Visión México 2030 que tiene una perspectiva de planificación de largo plazo, la cual está vinculada a los objetivos estratégicos de los ministerios sectoriales. También se dispone de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) que tiene una temporalidad de seis años. El PND tiene como objetivo vincular la planificación con el presupuesto.

En México la planificación se encuentra institucionalizada en un PND de seis años que no sufre modificaciones durante el mandato presidencial, mientras que el presupuesto anual varía de acuerdo con el contexto y prioridades del corto plazo, por lo que los patrones de gasto pueden diferir de los objetivos del PND.

En el proceso de vinculación del plan y el presupuesto se articula la planificación de mediano plazo con el presupuesto anual por programas. Además, México maneja un Programa Nacional de Infraestructura de carácter plurianual en donde se ubican todas las inversiones para este fin. Los objetivos definidos en el plan de mediano plazo se expresan en planes de trabajo anuales y están asociados con la presupuestación programática, por lo que convierte al presupuesto en una expresión de la política que el gobierno desea implementar. Los procesos de las etapas de planeamiento y presupuesto son realizados en el sistema integral de programación y presupuesto (Bonari & Gasparin, 2014).

De acuerdo con García et al. (2014), el sistema presupuestario mexicano ha evolucionado satisfactoriamente hacia un presupuesto por resultados, debido principalmente a los siguientes cambios realizados:

- El módulo de matriz de indicadores ahora se encuentra integrado al módulo de evaluación, y a su vez, ambos se han incorporado a la estructura del programa presupuestario y al proceso presupuestario en sí.
- Lo anterior aporta para que la SHCP disponga de nuevas herramientas para evaluar el desempeño de los principales programas, como el Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD), que resume información de resultados sobre la base de la estructura de los programas, lo que permite realizar un mejor análisis para fines de asignación de los gastos presupuestarios.

En lo que respecta al rol del Congreso mexicano, al igual que varios países de la región, entre ellos Ecuador, hace algunos años atrás el Congreso Nacional aprueba el presupuesto enviado por el ejecutivo sin mayores cambios. En el caso mexicano los cambios equivalían a menos del 0.1% del presupuesto.

¹² La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de México de 2007 establece la evaluación de resultados y programas como parte del proceso presupuestario.

Ante este escenario, desde el legislativo se ha visto la necesidad de reformular las funciones del Congreso. El actual sistema parlamentario de México establece como parte del proceso de revisión, el establecimiento de comisiones presupuestarias individuales que analizan los agregados presupuestarios, así como comisiones sectoriales que examinan el gasto por asignaciones específicas de cada sector. Además, los miembros del Congreso utilizan información referente al desempeño de los programas, con la finalidad de mejorar la asignación de recursos. Con estos cambios, el Congreso ha tomado un rol más activo en el ciclo presupuestario.

Según García & Rock (2014), en México el Legislativo tiene la facultad para reasignar recursos entre los programas, pero no para crear programas nuevos, y sin que la reasignación incremente el monto total del presupuesto. Además, no está facultada para proponer cambios a los contenidos originales de los programas (coberturas, beneficiarios, etc.). Finalmente, de acuerdo con la Ley de Presupuesto, el Ejecutivo tiene la obligación de enviar informes mensuales y trimestrales al Legislativo, en los cuales consta la información sobre el desarrollo de las situaciones económicas y financieras, infraestructura, deuda externa, la evolución de ingresos y gastos del año y otros antecedentes relativos a la ejecución del presupuesto.

1.3.2 Brasil

De acuerdo con García et al. (2014), *“si bien en todos los países los sistemas de planificación y presupuesto son instrumentos de política del gobierno, la forma en que se los presenta y utiliza difiere fuertemente entre uno y otro. Los esfuerzos de planificación y presupuesto estarán condenados al fracaso si las entidades respectivas insisten en trabajar de manera aislada”*. Brasil es uno de los países que ha impulsado la armonización entre los sistemas de planificación y presupuesto, con mayor compromiso en el presupuesto por resultados; para ello, Brasil ha optado por tener una sola institucionalidad que cumple las funciones de planificación y presupuesto anual.

Respecto a la planificación de largo plazo es la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) la encargada de su formulación, denominado Plan Brasil 2022 donde constan las metas y acciones estratégicas para el desarrollo del país hasta el año 2022.

Además, Brasil cuenta con un Plan Plurianual (PPA) elaborado por el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (MPPG) que es aprobado por el Legislativo cada cuatro años. Este plan se elabora siempre durante el primer año de gobierno del nuevo presidente electo. El plan detalla los lineamientos estratégicos del Ejecutivo, objetivos de los ministerios, metas, indicadores de eficacia y costos públicos estimados de los productos públicos. El PPA vincula la planificación de largo plazo con el presupuesto anual, en el cual consta las prioridades políticas y las asignaciones de recursos que deben respetarse durante el proceso presupuestario anual (Bonari & Gasparin, 2014).

Desde el año 2000 Brasil ha reformulado la cantidad de programas que contenía el PPA, el cual pasó de 386 programas a 217 programas al año 2008, y finalmente a un total de 65 programas al año 2012, sin que se produjera alguna pérdida o reducción de servicios, con lo cual se ha facilitado las funciones de monitoreo y mejora de la transparencia (García & Rock, 2014).

En el presupuesto anual, el MPPG establece límites iniciales a los presupuestos de los ministerios sectoriales, y excepcionalmente estos límites se establecen a nivel de partidas presupuestarias. Cabe señalar que en ocasiones se definen reglas relativas a gastos de personal, programas relevantes, y gastos obligatorios; así como a los ingresos.

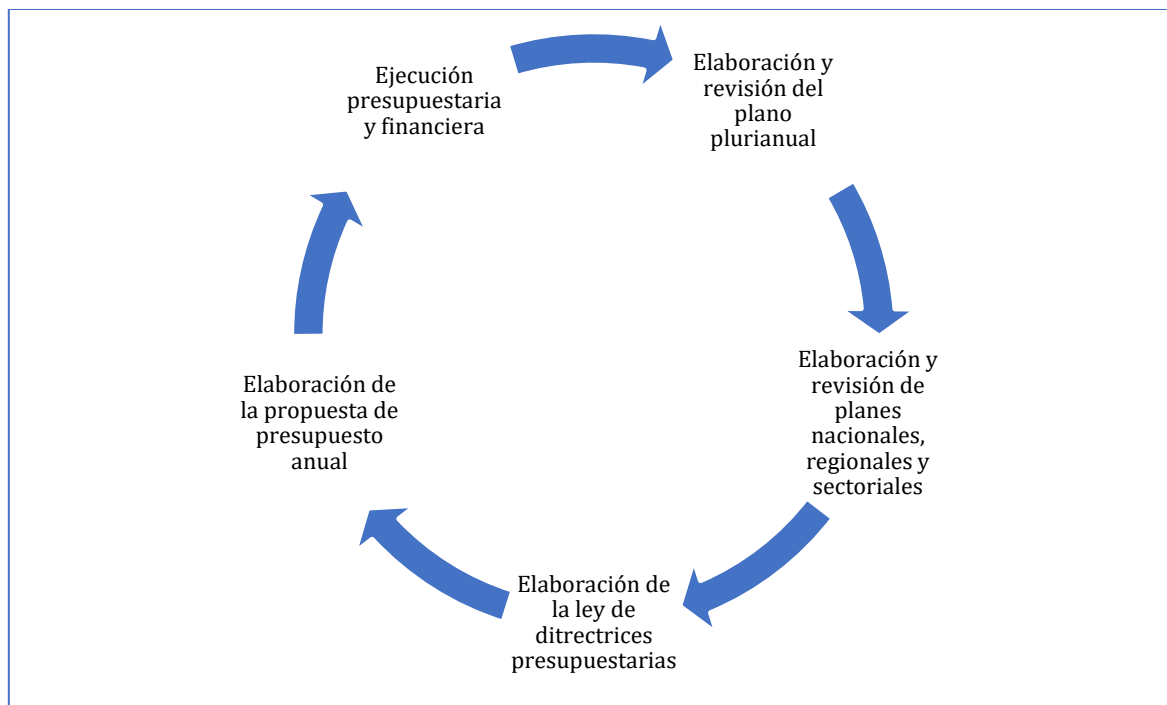
El Legislativo aprueba la Ley de Directrices Presupuestarias elaborado por el Ejecutivo, la cual contiene:

- Metas y prioridades del gobierno federal;
- Pautas para introducir cambios en las leyes tributarias;
- Parámetros relativos al gasto en personal y contrataciones, los cuales contienen información detallada respecto al aumento de sueldos y del salario mínimo; y
- Políticas y objetivos fijados para las instituciones financieras federales oficiales

La Ley de Directrices Presupuestarias es un elemento central en la vinculación entre presupuesto y planificación, que obliga al gobierno a determinar las metas y prioridades de la administración pública federal y a orientar la elaboración del presupuesto anual (Bonari & Gasparin, 2014).

Finalmente, es importante señalar que el Legislativo analiza y aprueba tres medidas importantes relacionadas con el presupuesto: el PPA, la Ley de Directrices Presupuestarias y el presupuesto anual.

Ilustración 6. Proceso de elaboración del presupuesto en Brasil



Fuente: Elaboración propia a partir del esquema del Vinculación entre planificación y presupuesto (Bonari & Gasparin, 2014)

1.3.3 Corea

Corea al igual que varios países de la OCDE hizo una radical reforma a su sistema de planificación y de presupuesto, tanto desde la parte normativa, como en las estructuras institucionales y las reformas presupuestarias, las cuales fueron dirigidas por la autoridad presupuestaria coreana y el Ministerio de Planificación y Presupuesto. Estas reformas son:

- Presupuesto de arriba hacia abajo
- Presupuesto por resultados
- Planes fiscales de mediano plazo
- Sistema Presupuestario Digital

En el año 2006 se aplica la primera Visión de Largo Plazo de Corea denominada “Visión 2030”, y posteriormente, en el año 2010 se diseña el documento denominado “Visión Futuro 2040”. Además de la planificación de largo plazo establecida en Visión Futuro 2040, existe otro documento de planificación de mediano plazo denominado Plan de Desarrollo Económico Nacional (PDEN) y el Plan Nacional de Gestión Fiscal (PNGF). El PDEN contiene un plan global de desarrollo nacional y abarca cuestiones específicas como industria, educación, salud y defensa; mientras que, el PNGF se concentra en un plan de operación fiscal para el gobierno central. El PNGF permite identificar las prioridades plurianuales del gobierno para la asignación de los recursos fiscales, y mejorar la eficiencia y sostenibilidad de la gestión fiscal, con ello fomenta para que los ministerios ejecutores puedan distribuir sus recursos en el marco de los techos presupuestarios asignados (García & Rock, 2014).

Según García & Rock (2014) existe la obligatoriedad de formular el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para cinco años, el cual es elaborado por el Ejecutivo y presentado al Legislativo junto con las propuestas de presupuestos anuales. El MFMP por su parte permite mejorar la gestión del gasto público al propender a asegurar la sostenibilidad fiscal mediante el control de agregados, la articulación de la asignación presupuestaria con las prioridades nacionales, y al aumentar la eficiencia en la provisión de servicios públicos. El éxito de su implementación radica en la relevancia que le asignen las autoridades a este instrumento como guía de las prioridades nacionales, más allá de que no requiere la aprobación de la Asamblea Nacional.

El proceso presupuestario de Corea al igual que en el Ecuador y otros países de la región, el Ejecutivo se encarga de elaborar la propuesta anual del presupuesto y lo pasa a la Asamblea Nacional para su deliberación y aprobación. El Ministerio de Estrategia y Finanzas (MDEF) tiene las facultades de planificación y presupuesto, por lo que puede formular una visión de largo plazo o un marco fiscal de mediano plazo, y el presupuesto anual.

En lo que respecta a la articulación entre planificación y presupuesto, el gobierno coreano asigna mucha relevancia a este tema con la finalidad de que se evidencien resultados de las reformas implementadas y no queden solo como letra muerta. El proceso presupuestario en Corea dura aproximadamente tres años entre la formulación del plan y la liquidación de las cuentas presupuestarias. Este proceso inicia cuando el MDEF propone los lineamientos para la formulación del presupuesto del año siguiente, propone un proyecto de presupuesto, y lo envía al Legislativo para su aprobación. Luego de su aprobación, el presupuesto anual es ejecutado por los ministerios

sectoriales; y finalmente los ministerios sectoriales informan al MDEF acerca de la liquidación de cuentas presupuestarias.

Existe una Junta de Auditoría e Inspección que se encarga de analizar la ejecución presupuestaria en su totalidad, antes de remitir la liquidación de cuentas al Legislativo se revisa que no exista fallas en la ejecución presupuestaria anual. Finalmente, la Asamblea Nacional delibera y aprueba la liquidación de cuentas presupuestarias.

La Asamblea Nacional tiene la facultad de recortar el presupuesto, más no aumentar o crear nuevas partidas en el presupuesto propuesto por el Ejecutivo, sin su consentimiento. El proyecto modificado se somete a votación de la Asamblea Nacional, momento en el cual pasa a constituir oficialmente el presupuesto nacional. Si existe alguna corrección que deba hacerse al presupuesto como imprevistos durante la ejecución o cambio en las prioridades nacionales, se elabora un presupuesto complementario sujeto al mismo proceso de revisión y aprobación por parte del Legislativo, como lo fue para el presupuesto principal.

Hasta aquí se resumen algunas de las reformas llevadas a cabo en Corea para la vinculación de los sistemas de planificación y presupuesto. A continuación, se presenta algunos elementos identificados por Eurosócial (2015) sobre la experiencia coreana que pueden ayudar en el proceso de reforma ecuatoriano:

- Los programas deberían ser la base del núcleo del sistema de información presupuestario para usarlos tanto en la asignación de recursos como en la rendición de cuentas.
- Aplicar reformas en forma paulatina, principalmente las que no requieren de cambios profundos, sino más bien complementarios.
- En la introducción del presupuesto por programas puede ser apropiado suministrar techos para cada programa.
- Idealmente los recursos se deben asignar teniendo en cuenta los resultados a los que sirven, esto es los objetivos del plan (productos).
- La clasificación por programas debería reemplazar a la de inputs, como elemento principal del presupuesto. En algunos casos puede ser apropiado dividir los programas en subprogramas.
- La definición del nivel de actividades de los programas debe incluir tanto los gastos de operación como los de inversión, a fin de permitir la toma de decisiones sobre ambos tipos de gastos.

1.3.4 Recomendaciones generales de la OCDE

En el siguiente apartado se incorporan algunos de los principales problemas identificados por la OCDE sobre la gestión de desempeño en las entidades públicas, así como las recomendaciones en esta materia (OECD, 2007), los cuales servirán como insumo para las recomendaciones finales del presente trabajo:

- Uno de los principales inconvenientes en el uso de información de desempeño, es que las organizaciones no tienen claros sus indicadores más importantes y no los definen de acuerdo con su giro de negocio, sino más bien en relación al gobierno de turno.

- La discusión del gobierno y agencias se centra en temas financieros, y no en los resultados y el rendimiento.
- El bajo nivel de integración de la información de rendimiento con otros sistemas de gestión.
- Desde las entidades se establecen objetivos sueltos y no se los toma en serio para su cumplimiento.
- Existen problemas por la especificidad y tecnicidad de las entidades ejecutoras, por lo que entidades rectoras y de control sólo pueden creer en la información que éstas proporcionan, por lo que no pueden investigarlo por sí solos, por lo tanto, la información que justifica el cumplimiento o incumplimiento de indicadores no pueden ser refutados.
- Existen diferentes tipos de actividades que generan las entidades públicas, ya sea productos o servicios, dirigidos hacia la ciudadanía en forma directa o indirecta, o que cumplen funciones netamente administrativas; por lo que algunas entidades pueden parecer ser menos importantes en la discusión que otras.
- La participación del presupuesto de las entidades frente al presupuesto global, se considera que las autoridades nacionales dan mayor énfasis a las entidades con mayor presupuesto en comparación a otras con menor presupuesto.

Entre las principales directrices de la OCDE para incorporar información de desempeño al proceso presupuestario están:

A. *Diseñar sistemas presupuestarios que utilicen información de desempeño:*

- ✓ Para lo cual se debe acoplar el enfoque de presupuesto por resultados al contexto de cada país, teniendo en cuenta los factores políticos e institucionales que influyen en las opciones de que las reformas logren su objetivo.
- ✓ Alinear la información financiera a la de rendimiento a través del diseño de sistemas de información coherentes para integrar. Los presupuestos generalmente no están estructurados con enfoque de resultados, por lo que es necesario incorporar una contabilidad de costos adecuada y una sólida estructura de presupuesto por programas.
- ✓ Información de rendimiento integrada al proceso presupuestario: esto depende del enfoque y énfasis que se pretende dar a la información de resultados en el presupuesto. Se puede incorporar la información de desempeño en el ciclo presupuestario anual y usarlo de base en la toma de decisiones de distintos niveles y etapas del proceso presupuestario.
- ✓ Las reformas para el uso de información de desempeño en el proceso presupuestario deben ser claro en su objetivo e indicar claramente en que se usará dicha información, a fin de evitar incertidumbre entre los usuarios finales del sistema.
- ✓ Evitar los sistemas que vinculan estrechamente la información de desempeño con la asignación de recursos, dado que los vínculos automáticos podrían distorsionar los incentivos, se puede ignorar las causas de los malos resultados, y para llegar a este nivel se requiere información de desempeño de alta calidad, la cual es muy difícil de obtener.
- ✓ Desarrollar y usar distintos tipos de información de desempeño, así como conocer su potencial y limitaciones, es conveniente tener distintos tipos de información de desempeño que se alimenten entre sí, o que entreguen información complementaria.
- ✓ Tener evaluaciones independientes de la información de desempeño, a fin de contar con un control independiente para auditar los datos y procesos de los resultados de rendimiento.

B. Aplicar sistemas presupuestarios que usen información de desempeño

- ✓ Determinar un enfoque de estructuras institucionales y de gobierno, a fin de equilibrar la centralidad de ciertas funciones y de acuerdo con la estructura adoptada desarrollar estrategias e incentivos para fomentar el compromiso activo del liderazgo político en todos los niveles.
- ✓ Flexibilidad en la aplicación, tomando en cuenta las diferentes funciones que desempeñan las entidades en el sector público, pero asegurando la uniformidad de enfoque y de presentación de información de desempeño para facilitar su comparabilidad.
- ✓ Apoyo de líderes políticos y administrativos a fin de evitar resistencias burocráticas, y promover el desarrollo y uso de información de desempeño en las organizaciones y asegurar su uso para mejorar el rendimiento.
- ✓ Desarrollar capacidades del Ministerio de Finanzas y de los ministerios de gasto (ejecutores), a fin de optimizar el uso de recursos en la dotación de personal con capacitación y experiencia, y en la dotación de sistemas de información.
- ✓ Concentrarse en los resultados no sólo en los productos, a pesar de su dificultad de medición los resultados es la principal preocupación de los políticos y ciudadanos.
- ✓ Conocer bien la base de los programas existentes en el presupuesto, sus objetivos y metas, a fin de facilitar la supervisión de los progresos realizados para lograr las metas y objetivos.
- ✓ Tener sistemas de información que se comuniquen entre sí, es decir contar con herramientas que permitan reunir, actualizar y difundir información sobre resultados financieros y no financieros de los programas.
- ✓ Cooperación de los diferentes niveles de gobierno para el uso de información de desempeño, tanto horizontal es decir entre ministerio, secretarías, agencias, etc. Como vertical, es decir al interior de cada organización.

C. Uso continuo de la información de desempeño en los sistemas presupuestarios

- ✓ Entre los principales retos está el desarrollar información de desempeño relevante.
- ✓ Los países deben adaptar sus reformas de acuerdo al contexto actual, tomando como base las experiencias de reformas previas o cambios significativos en la estructura política y/o administrativa.
- ✓ Incorporar incentivos (monetarios o no monetarios) para motivar a los funcionarios a cambiar su comportamiento hacia un presupuesto por resultados. Los incentivos tienen efecto en cuanto se usa la información de desempeño en la discusión del presupuesto.
- ✓ La información de desempeño debe ser presentada en forma simple e integrada, oportuna, pertinente, de alta calidad y creíble.
- ✓ Reconocer los limitantes de la información de desempeño, principalmente por los costos operativos y de inversión que implican los sistemas de información.

En resumen, los países con mejor puntuación en torno al presupuesto por resultados han aplicado distintas reformas para su implementación, ya sea en forma abrupta o paulatina. De la recopilación de la información tanto de los países de América Latina como en general en los países que forman parte de la OCDE, las principales reformas para lograr la vinculación de la planificación y el presupuesto, se basa en contar con una institucionalidad sólida encargada del proceso de

planificación y presupuesto, ya sea en una sola entidad o en entidades separadas, pero altamente coordinadas.

El segundo punto relevante, es evaluar el nivel en el cual se encuentra el país en la generación de la información de resultados, y si cuenta o no con un sistema robusto que consolida la información de resultados.

Un tercer punto relevante de las experiencias internacionales es el compromiso de las autoridades en el uso de la información de resultados en todas las fases del ciclo presupuestario; así como, el uso de sistemas de evaluación de los programas ejecutados a lo largo de toda la cadena de valor público, es decir no es suficiente con evaluar los programas a nivel general si no que es necesario el análisis a nivel institucional, donde se ha identificado un gran potencial en el ahorro de recursos públicos con la mejora de procesos, de los sistemas de información, y la adecuada integración de la planificación y el presupuesto.

Finalmente, un elemento clave que se ha identificado en estos apartados tiene que ver con el rol activo del Legislativo en todas las fases del ciclo presupuestario, el presupuesto por programas ayuda en la sistematización de la información, pero es necesario complementarla con información de resultados y desempeño de los programas ejecutados.

En lo que se refiere al Ecuador, algunos elementos de los resumidos en estos párrafos finales de las experiencias internacionales se han cumplido, como el tener una institucionalidad creada para el manejo de la planificación; sin embargo, los cambios realizados en los últimos años al ente rector de la planificación podrían ser contraproducentes para lograr el objetivo hacia el PpR, si se reducen sus facultades claves de coordinación y se pierde su autonomía.

Sobre las recomendaciones de la OCDE, se considera que en el caso ecuatoriano falta un largo camino por recorrer, pues es necesario partir desde el diseño de un sistema presupuestario que utilice la información de desempeño en forma integral, dado que actualmente se dispone de herramientas de información de planificación, de presupuesto y de gestión institucional aisladas y no vinculadas, por lo que la información no puede ser analizada en forma integral como lo indica Kaufmann et al. (2015). Además, los presupuestos generalmente no están estructurados con enfoque de resultados y tampoco se dispone de información de rendimiento integrada al proceso presupuestario.

CAPÍTULO 2: GESTIÓN POR RESULTADOS

En este capítulo se presenta el marco conceptual que guía la presente investigación sobre presupuesto por resultados, para lo cual se inicia con la explicación de la llamada Nueva Gerencia Pública (NGP), que contempla una serie de reformas que marcan un antes y un después en la gestión pública.

Además, dado que como parte de los instrumentos y enfoques de la NGP surge la Gestión por Resultados (GpR), se presenta una explicación general de este marco conceptual creado para facilitar a las organizaciones la dirección efectiva del proceso de creación de valor público. Como se indicó en los antecedentes, la GpR está conformada por cinco pilares, entre los cuales consta el Presupuesto por Resultados (PpR) que corresponde al foco de análisis. Dado que el interés es evaluar los avances en PpR en el Ecuador, se presenta las diversas herramientas internacionales disponibles para este fin, y se detalla del modelo de evaluación que se usará en el diagnóstico.

2.1 Nueva Gerencia Pública

En 1980 surge la llamada Nueva Gerencia Pública como alternativa al modelo burocrático tradicional de gestión pública, este modelo incorpora elementos de gestión principalmente usados en el ámbito privado, con el enfoque hacia la entrega de mayor poder y libertad a los gestores públicos (gerentes) para la obtención de resultados. Debido al cambio de visión de la gestión pública, su aplicación implica la implementación de algunas reformas, las cuales incluye (BID, 2014):

- a. Traslado de las funciones ejecutivas a agencias dotadas de mayor autonomía administrativa
- b. Desarrollo de sistemas de control de gestión, y rendición de cuentas
- c. Tratamiento de los usuarios como clientes, dotados de derechos individuales exigibles

Esta corriente surge en los países desarrollados a raíz de la crisis fiscal de los años 70, con lo cual se impulsaron algunas reformas inspiradas en la gestión del sector privado lo que llevo a modificar el modelo burocrático del Estado.

Por otra parte, en los países de América latina y el Caribe, su aplicación surge en los años 80 debido al agotamiento del modelo de sustitución de las importaciones y la crisis de la deuda externa que generó gran impacto económico en la región, por lo que se llevaron a cabo una serie de reformas enfocadas en realizar ajustes fiscales, reducir el tamaño del Estado y el impulso a la apertura comercial.

Según Filc et al. (2012) las reformas tienen relación con procesos de crisis económicas de los países, las reformas son altamente dependientes del marco institucional subyacente proveniente de la motivación, capacidad técnica y el apoyo legislativo que disponen los países, con lo cual existe mayor probabilidad de avanzar en las reformas al proceso presupuestario.

La gestión del presupuesto ha cambiado a lo largo del tiempo, pasando desde el presupuesto incremental (basado en información histórica) hacia un presupuesto por programas con enfoque a resultados pues a través de estos se recogen la vinculación de los insumos y los bienes y servicios intermedios o finales que serán consumidos por la ciudadanía (Sanz, 2015).

Como señala File et al. (2012), el PpR constituye un cambio del presupuesto inercial que solo se basa en el presupuesto pasado, hacia uno enfocado a resultados al orientar la asignación del gasto en función de los resultados obtenidos y los resultados futuros.

En la siguiente tabla se muestra las reformas impulsadas en la NGP como alternativa al modelo burocrático tradicional en los distintos ámbitos de gestión:

Tabla 5. Resumen de diferencias modelo burocrático tradicional y la Nueva Gerencia Pública

Ámbitos	Modelo Burocrático	Nueva Gerencia Pública
Funciones Públicas	Derivado de mandatos políticos explícitos, generalmente restrictivos.	Asociado a mandatos generales, centrado a objetivos de impacto
Coordinación	Poder Ejecutivo realiza las delegaciones específicas a cada autoridad (jerarquía).	Funciones de formulación de políticas separadas de las de carácter ejecutivo .
Actuación pública	Aplica reglas y procedimientos de manera uniforme, lo cual limita drásticamente la discrecionalidad. Los usuarios de los servicios públicos deben ser tratados por igual.	La actuación de las organizaciones se focaliza en el logro de resultados. Los directivos tienen amplias atribuciones y flexibilidad para lograr metas explícitas. Los usuarios son tratados como clientes, con características y necesidades heterogéneas.
Organización institucional	Estructurada bajo una lógica funcional o matricial, donde los servicios centrales proveen el apoyo administrativo en materia de adquisiciones, recursos humanos, finanzas, etc.	Estructurada en forma divisional, en torno a productos, devolviendo las responsabilidades desde el nivel superior para movilizar los recursos en torno al logro de metas y resultados.
Recursos humanos	La administración pública está profesionalizada y estructurada bajo regímenes de servicio civil	Las relaciones laborales se orientan al rendimiento
Gestión Financiera	Centrada al cumplimiento de mandatos y restricciones del presupuesto y regulaciones centrales.	Centrada en el logro de resultados . El presupuesto tiene mayor flexibilidad , y está organizado en torno a productos, metas o resultados .
Sistemas de control	Centrados en el cumplimiento de normas .	Centrados en los resultados ; el control de gestión. Complementa el control de legalidad y el efecto de la competencia entre servicios públicos.

Fuente: Elaboración propia a partir del documento “Presupuesto para el Desarrollo en América Latina, BID, pp. 27”

Según el García et al. (2010), existe un pequeño grupo de países de América Latina y el Caribe que han cambiado hacia un sistema de gestión con enfoque de resultados; y por otro lado existen países

con sistemas tradicionales donde prevalece el modelo de gestión burocrática con las características antes señaladas.

2.2 La Gestión por Resultados

Como parte del proceso de reformas de la llamada Nueva Gerencia Pública, surge la Gestión por Resultados (GpR), como un marco conceptual cuya función es facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (Reinoso, 2011).

La GpR inició en los países desarrollados como medio para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado, mientras que en los países en vías de desarrollo el objetivo es lograr un mayor desarrollo, enfocado en la priorización del logro de objetivos de desarrollo (Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2014).

La GpR está basado en los pilares del ciclo de gestión pública que se presentan en el siguiente gráfico:

Ilustración 7. Pilares del Ciclo de Gestión



Fuente: Tomado del documento “Construyendo gobiernos efectivos, BID, Gráfico 1.2 pp. 10”

a) Planificación orientada a resultados

La planificación es el instrumento usado por los gobiernos como guía del rumbo del país, en la que generalmente se responde a tres preguntas claves: ¿dónde estamos?, ¿a dónde vamos?, y ¿cómo lo vamos a hacer?, para lo cual es necesario contar con una planificación estratégica, es decir un plan de mediano plazo que contenga los objetivos prioritarios del gobierno, y metas medibles acopladas a los objetivos e indicadores. Para responder a la pregunta del cómo lo vamos a hacer, es necesario aterrizar la planificación estratégica en una planificación operativa a través del diseño de productos y procesos, y el cálculo de insumos que se necesitan para concretar los objetivos propuestos. Finalmente, un punto transversal en la planificación es que debe ser participativa, es decir tomar en cuenta a la sociedad civil, pues mientras mayor sea el grado de participación de los actores

relevantes de la sociedad, más posibilidades habrá de que el plan se cumpla y de que sus logros sean sostenibles en el tiempo.

b) Presupuesto por resultados

Como lo indica García et al. (2010), el Presupuesto por Resultados (PpR) es el “*proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo con los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. El análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y en evaluaciones.*”

c) Gestión financiera pública, auditoría y adquisiciones

El tercer pilar de la Gestión por Resultados está conformado por tres elementos:

- Gestión financiera pública: conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas, que hacen posible la captación de recursos y su uso para el cumplimiento de los objetivos y las metas del sector público.
- Auditoría: controles internos y externos claves para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas del sector público.
- Adquisiciones públicas: enfocado en el sistema de adquisiciones gubernamentales, es el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que mediante su operación permiten que el Estado adquiera los bienes, las obras y los servicios que necesita para la gestión de las organizaciones, en la calidad y la oportunidad adecuada y en las mejores condiciones de mercado

d) Gestión de programas y proyectos

La gestión de programas, proyectos y servicios está en el centro de la creación de valor público, y por lo tanto de la GpR, pues es el medio a través del cual el Estado produce los bienes y servicios que permiten alcanzar los objetivos establecidos en el plan de gobierno.

e) Seguimiento y evaluación de la gestión pública

En el marco de la GpR, el sistema de seguimiento es un instrumento que contribuye a la gestión del sector público mediante un conjunto de indicadores que permiten verificar el cumplimiento de los objetivos gubernamentales y sectoriales, y de sus expresiones cuantitativas traducidas en metas.

2.3 Sistemas de Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas aplicados en América Latina y el Caribe

A continuación, se presenta un resumen de algunos sistemas internacionales de evaluación del presupuesto aplicados en los países de América Latina y el Caribe.

- A. Sistema de Evaluación PRODEV - SEP:** corresponde a una metodología diseñada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el año 2007, que busca analizar la capacidad institucional en la implementación de la gestión por resultados. Este instrumento analiza la capacidad de los países en cinco pilares que son: planificación orientada a resultados; presupuesto por resultados; gestión financiera, auditoría y adquisiciones; gestión de programas y proyectos; y seguimiento y evaluación.

La evaluación del indicador de la GpR a nivel nacional se realiza para una muestra de 24 países de América Latina y el Caribe en dos períodos de tiempo 2007 y 2013.

B. Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA)¹³: es un instrumento que evalúa el estado de la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) y determina el desempeño de los sistemas, procesos e instituciones en el logro de resultados presupuestarios apetecibles: disciplina fiscal agregada, asignación estratégica de recursos, y prestación eficiente de servicios (PEFA, 2016). El sistema de evaluación está conformado por 7 pilares:

1. Contabilidad del presupuesto
2. Transparencia de las finanzas públicas
3. Gestión de activos y pasivos
4. Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas
5. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria
6. Contabilidad y presentación de informes
7. Escrutinio y auditoría externos.

PEFA se aplica aproximadamente a 15 países de América Latina y el Caribe a nivel nacional, bajo el marco de referencia del año 2016.

C. Revisión del Gasto Público y de la Gestión Fiscal: constituye diagnósticos preparados para determinados países, con lo cual se evalúa diversos ámbitos de la gestión financiera, Por ejemplo, en Perú en el año 2018 se realizó la Revisión del Gasto Público en Educación; en México en el año 2016 se realizó la Revisión del Gasto Público Total; en Costa Rica en el 2015 se realizó el Estudio del Gasto Público Social y sus Instituciones; en Nicaragua en el 2013 se realizó el Análisis del Gasto Público Agropecuario y Forestal; en Ecuador en año 2005 se realizó la Revisión del Gasto Público y de la Gestión Fiscal: La creación de espacio fiscal para la reducción de la pobreza.¹⁴

Las revisiones del gasto constituyen un proceso institucionalizado en el que se analiza el gasto actual para identificar opciones que permitan reducir o redirigir el gasto, y mejorar la relación valor por dinero. Los objetivos de estas revisiones varían de un país a otro (FMI, 2019).

D. Índice de Presupuesto Abierto: este instrumento consiste en una encuesta de presupuesto abierto que usa 109 indicadores ponderados equitativamente para medir la transparencia presupuestaria. Cada país recibe un puntaje compuesto (sobre un total de 100) que determina su clasificación en el Índice de Presupuesto Abierto. La encuesta utiliza criterios internacionalmente aceptados desarrollados por organizaciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT) (International Budget Partnership, 2017).

¹³ El PEFA fue formulado por siete organismos asociados al programa: Banco Mundial, Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, Gobiernos de Francia, Noruega, el Reino Unido y Suiza.

¹⁴ La compilación de los exámenes del gasto público se encuentra disponible en el siguiente enlace <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/docsearch/region/119228>

E. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP): este instrumento permite entender la importancia de la información y la transparencia, su objetivo general es generar el conocimiento relevante para entender y transformar el proceso presupuestario a fin de hacerlo más transparente y sensible a las necesidades de los ciudadanos y usuarios, colocando el tema de la transparencia presupuestaria en la agenda pública de la región. La metodología del ILTP consta de tres componentes a partir de los cuales se evalúa la transparencia presupuestaria: 1) encuesta de percepciones de los expertos, 2) estudio formal/práctico, y 3) guía de vinculación. (Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., 2012)

F. Cuestionario sobre Prácticas y Procedimientos presupuestarios de la OCDE: este instrumento corresponde a una encuesta que permite analizar las prácticas y procedimientos durante las fases del ciclo presupuestario: Información general del proceso presupuestario, Formulación del Presupuesto, Adopción del Presupuesto, Ejecución del Presupuesto, e Información de Rendimiento (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2016).

Tomando en cuenta los objetivos de la presente investigación y los elementos analizados de cada sistema de evaluación, en el siguiente cuadro se resume las principales limitaciones encontradas para su aplicación:

Tabla 6. Limitaciones de los Sistemas de Evaluaciones de la Gestión de las Finanzas Públicas

Instrumento	Limitaciones
Sistema de PRODEV (SEP)	La principal limitante es el nivel de profundidad de análisis de cada pilar que lo conforma. Sin embargo, se considera el modelo más adecuado para medir los avances en el Ecuador al tener la información de resultados de años anteriores.
Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas - PEFA	Las evaluaciones realizadas para el Ecuador no se encuentran disponibles, dado que no son públicas, lo que no permite conocer la línea base, ni los avances logrados. ¹⁵
Revisión del Gasto Público y de la Gestión Fiscal	No existen objetivos comunes de evaluación entre los países y con la misma frecuencia, lo que no permite conocer los avances ni realizar la comparación entre países.
Índice de Presupuesto Abierto	Se enfocan únicamente en uno de los requisitos del presupuesto por resultados que corresponde a la transparencia presupuestaria.
Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP)	
Cuestionario sobre Prácticas y Procedimientos presupuestarios de la OCDE	La principal limitante es que, dado que el Ecuador no forma parte de los países de la OCDE al igual que algunos países de la región, no es factible medir avances y efectuar comparaciones. Sin embargo, sus aportes se consideran relevantes en los temas de discusión de resultados y estrategias de implementación de buenas prácticas.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de páginas Oficiales de Organismos Multilaterales y otras Organizaciones (PEFA, BID, BM, FMI, OCDE, ILTP)

¹⁵ Información de evaluaciones PEFA por países disponible en el siguiente enlace: [https://www.pefa.org/assessments?&c_ids\[\]=80](https://www.pefa.org/assessments?&c_ids[]=80)

Del análisis del enfoque de los sistemas de evaluación, así como las limitaciones de cada uno de ellos, se opta por usar el modelo del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), considerando que:

- Este instrumento de evaluación se ha realizado en 24 países de América Latina y el Caribe con diferentes cortes de tiempo (2007, 2013) con lo cual permite evaluar y comparar los avances en el mediano plazo de ciertas estrategias adoptadas para mejorar la gestión por resultados.
- Proporciona elementos estandarizados y homogéneos entre los países evaluados, con lo cual permite un primer análisis comparativo de avances y rezagos de los países.
- Constituye una guía de buenas prácticas en procesos específicos que puede servir de referencia a países como Ecuador.
- Entrega los lineamientos e insumos para que los países puedan realizar una autoevaluación del nivel de desarrollo de la GpR, y así detectar avances y rezagos en cada pilar que la conforma.

2.4 Sistema de Evaluación PRODEV

El Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) fue diseñado por el BID en el año 2007, con la finalidad de analizar el grado de avance e institucionalización de las prácticas e instrumentos de la GpR en el sector público. Se realizaron dos aplicaciones para los países de América Latina y el Caribe en los siguientes períodos:

- a) La primera aplicación se realizó para el período 2007 al 2009, los resultados fueron presentados en el libro: *Gestión por Resultados en América Latina y el Caribe: avances y desafíos*, publicado en el año 2010.
- b) La segunda aplicación realizada durante los años 2013 y 2014 produjo una nueva publicación denominada *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública por Resultados en América Latina y el Caribe*, publicado en el año 2015.

Los resultados de la última evaluación para los países de América Latina y el Caribe en el año 2013, ubica a la región en un puntaje de 2.4 sobre 5. En la siguiente tabla se presenta los resultados por cada componente: se observa el índice por cada componente:

Tabla 7. Pilares de la GpR según nivel de desarrollo en América Latina y el Caribe al 2013

Pilar de la GpR	AL y Caribe	Nivel de desarrollo de la GpR por grupos de país		
		Alto (4 países)	Medio (18 países)	Bajo (2 países)
Planificación orientada a Resultados	2,8	3,8	2,7	0,8
Presupuesto por resultados	1,9	3,6	1,7	0,5
Gestión financiera pública	2,9	4,3	2,7	1,8
Gestión de programas y proyectos	2,3	3,5	2,1	1,0
Seguimiento y evaluación	1,9	4,2	1,6	0,6
Índice de la GpR	2,4	3,9	2,2	0,9

Fuente: Elaborado a partir del documento Construyendo Gobiernos Efectivos Cuadro 2.4 pp.31 (Kaufmann et al., 2015).

Como se observa en el cuadro anterior los pilares de mayor desarrollo a nivel regional son: la gestión financiera pública, la cual tiene como principal objetivo mejorar la gestión de los recursos públicos para hacer frente a las crisis económicas; y el pilar de planificación por resultados, dado que la mayoría de los países de la región retomaron la planificación como instrumento de desarrollo, dando mayor énfasis a los procesos de descentralización. Por otra parte, el pilar de gestión de programas y proyectos tiene un bajo nivel de avance, pues si bien se ha impulsado el desarrollo de programas y proyectos en los países de la región, principalmente financiados por organismos multilaterales, estos no han logrado insertar una cultura basada en las actividades y orientada a resultados. Además, los pilares de menor desarrollo son Presupuesto por Resultados (PpR) y Seguimiento y Evaluación, en los cuales los países de la región tienen menor incursión, y dado que el desarrollo del PpR se fundamenta en la información de resultados de las intervenciones estatales que provee el sistema de seguimiento y evaluación, si este sistema falla el otro pilar reflejará los mismos resultados (García et al., 2010).

Desde la última aplicación del BID en el año 2013, se ha puesto a disposición pública el cuestionario de preguntas para la construcción de la Base de Datos de Indicadores de la GpR, siguiendo la misma estructura de las aplicaciones de años anteriores, es decir: pilar, componentes, indicadores y requisitos mínimos, el mismo que puede ser usado en el diagnóstico y evaluación de los avances de los sistemas de gestión pública hacia la GpR, así como en la aplicación de buenas prácticas¹⁶. El SEP cuenta 5 pilares, 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos.

Como se señaló en párrafos anteriores, uno de los pilares de la GpR y de interés del presente estudio corresponde al Presupuesto por Resultados (PpR), el cual, tanto a nivel regional como en el Ecuador, ha tenido menor nivel de desarrollo. Para ello, en los siguientes apartados se profundiza en qué consiste dicho pilar y cuales son los componentes e indicadores que lo componen, como buenas prácticas hacia la GpR.

2.5 Pilar Presupuesto por Resultados (PpR)

En párrafos anteriores, se señaló en que constituye el PpR y su importancia en la gestión pública, según Kaufmann et al. (2015), en lo referente al pilar PpR, se tiene la premisa que el proceso presupuestario debe estar enfocado hacia los resultados en todas sus etapas, para ello se dispone que:

1. La programación debe realizarse en base a los objetivos, programas y proyectos definidos en los planes nacionales.
2. La formulación debe estar contextualizada de forma tal que se pueda realizar seguimiento a lo presupuestado en el mediano plazo.
3. La aprobación debe realizarse a través de procesos institucionalizados que incluyan la revisión de los resultados de la gestión pública.
4. En la ejecución presupuestaria se deben implementar instrumentos que incentiven la eficiencia en la gestión.

¹⁶ El cuestionario completo de todos los pilares de GpR está disponible en el siguiente enlace <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Base-de-datos-de-Indicadores-de-GpRD-Cuestionario.pdf>

5. Finalmente, se debe institucionalizar la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía respecto a la información post-ejecución del presupuesto.

De acuerdo con el SEP, el pilar de PpR está conformado por 5 componentes y 12 indicadores que permiten evaluar los avances hacia su implementación. Este detalle se resume en el siguiente cuadro:

Tabla 8. Pilar Presupuesto por Resultados por componentes e indicadores

Componente	Indicador
1. Estructuración del presupuesto del gasto con base en programas	1.1 Existe un marco legal que regula el sistema presupuestario.
	1.2 Institucionalidad del presupuesto por resultados
	1.3 Características de la estructura programática del presupuesto
	1.4 El presupuesto de gasto se estructura con base en programas
	1.5 Existe armonización/vinculación entre los programas del plan y los programas del presupuesto.
2. Formulación de la perspectiva presupuestaria de mediano plazo	2.1 Existen reglas de responsabilidad fiscal.
	2.2 Se elaboran proyecciones presupuestales plurianuales consistentes con el plan de gobierno.
3. Evaluación de efectividad del gasto	3.1 Existe información de desempeño para evaluar los resultados del gasto del gobierno.
	3.2 Existen procedimientos institucionalizados mediante los cuales las decisiones presupuestarias se toman considerando los resultados que arroja el sistema de seguimiento y evaluación del desempeño del gasto público.
4. Incentivos para la gestión efectiva del gasto	4.1 Existen mecanismos que incentivan la eficiencia y la eficacia en la gestión del gasto.
	4.2 Los mecanismos que incentivan la eficiencia y eficacia en la gestión del gasto se aplican en la mayor parte del gobierno.
5. Rendición de cuentas presupuestarias a la ciudadanía	5.1 La información sobre el presupuesto está a disposición de la ciudadanía

Fuente: Elaboración propia a partir del documento “Base de datos de indicadores GpR” García et al. (2019).

2.5.1 Componente 1: Estructuración del presupuesto de gasto con base en programas

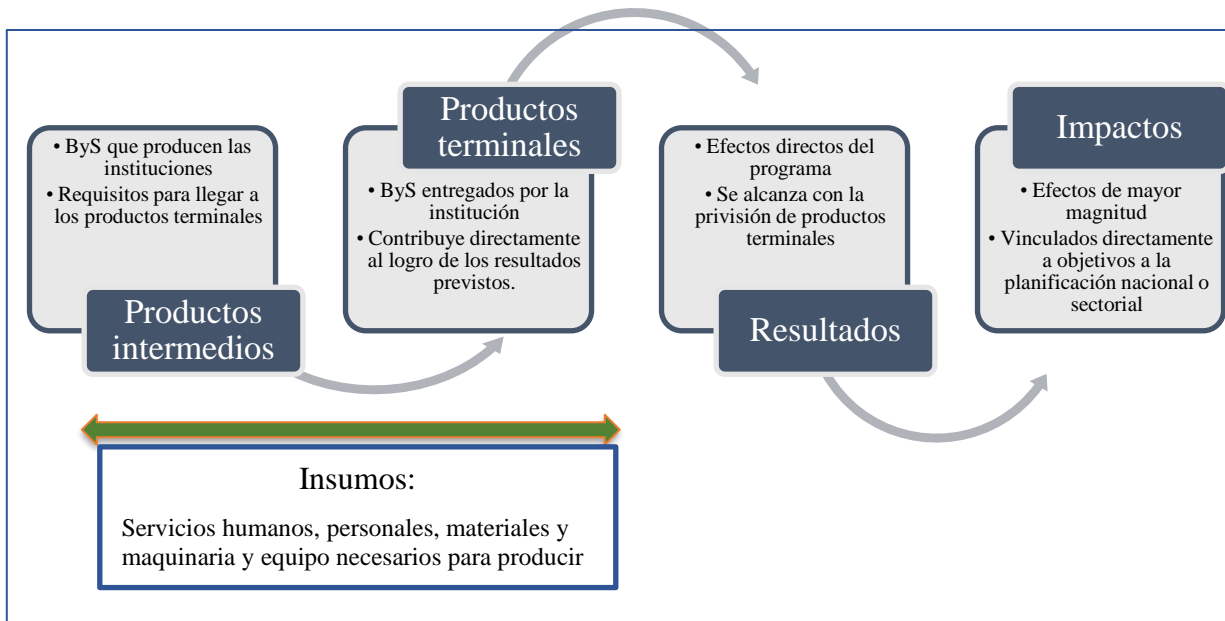
Este componente permite evaluar el avance de los países en la estructuración del presupuesto sobre la base de programas, dado que constituye un elemento que facilita el seguimiento del gasto a través del cumplimiento de sus objetivos. Idóneamente se espera que los objetivos de los programas respondan a los objetivos de la planificación nacional de mediano plazo.

Con la experiencia de aplicaciones previas del modelo de evaluación, el BID considera que los programas deben cumplir ciertas características básicas que permitan su implementación y seguimiento (García & García, 2010) entre las cuales se destaca las siguientes:

- ✓ Expresar el incremento de valor público: para ello se utiliza la cadena de valor (o de resultado) como metodología para la programación y análisis de la actividad del sector público, identificando los resultados que se esperan obtener, así como los productos, procesos y recursos disponibles para este propósito.
- ✓ Considerar como programas presupuestarios aquellos que cuenten con una estructura lógica que como mínimo contengan los productos que originan, los insumos o recursos reales y

financieros que utilizan, y las unidades ejecutoras responsables de los respectivos procesos productivos. Asimismo, deben expresar la contribución que realizan para la obtención de los resultados previstos en los planes y políticas. En algunos países avanzados se incluyen los impactos esperados como consecuencia de los resultados alcanzados.

Ilustración 8. Cadena de valor o resultados de los programas públicos



Fuente: Elaboración propia a partir del documento “Construyendo Gobiernos Efectivos (Kaufmann et al., 2015).

2.5.2 Componente 2: Formulación de la perspectiva presupuestaria de mediano plazo

Este componente permite evaluar la existencia de un marco plurianual de política fiscal, con la proyección de los ingresos y gastos para un período de tres años o más. Para ello se utilizan distintos niveles en la elaboración del marco fiscal de mediano plazo, el cual permite que el presupuesto anual sea diseñado con una visión más estratégica para el mediano plazo.

De acuerdo con el modelo de evaluación del BID, el marco fiscal debe cubrir la totalidad del gobierno central, así como estar articulado con el presupuesto anual y sus proyecciones deben actualizarse anualmente, su grado de utilidad está relacionada con el nivel de desagregación del instrumento y la solidez de los fundamentos y supuestos que sustentan las proyecciones. El presupuesto por resultados contempla diversos niveles en la elaboración del marco fiscal de mediano plazo, los cuales se resume a continuación (Kaufmann et al, 2015):

- *Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP):* el cual muestra las proyecciones agregadas de ingresos y gastos y las estimaciones de indicadores macro.
- *Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP):* tiene una desagregación a niveles de funciones de gobierno, así como un plan de ahorro-inversión pública.
- *Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP):* el cual incluye los elementos del MFMP y además cuenta con las proyecciones del gasto por programa y de resultados.

2.5.3 Componente 3: Evaluación de la efectividad del gasto

De acuerdo con el BID, la evaluación de la efectividad del gasto es clave en el PpR, pues lo diferencia de la forma de presupuestación tradicional (lineal o incremental), para lo cual se examina y evalúan los resultados obtenidos en los programas y proyectos. Sin embargo, la idea no es sólo generar esta información sino utilizarla en la discusión del presupuesto y en la toma de decisiones.

Para ello se requiere de un sistema de evaluación que incorpore tanto el seguimiento físico de resultados como el financiero de la ejecución del presupuesto, además de la inclusión de estudios evaluativos que identifiquen los resultados de la intervención gubernamental. En general se distingue dos usos de la información de resultados en el proceso presupuestario: a) transparencia de información de gestión y b) para la toma de decisiones en las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados, siendo lo óptimo la segunda opción, para lo cual se requiere de procedimientos formales con responsabilidades institucionales vinculadas a objetivos, y la obligatoriedad del uso de la información de resultados en las asignaciones presupuestarias.

Es importante señalar que el SEP realiza algunas distinciones entre lo que se denomina “Presupuesto con presentación de resultados” que es de carácter informativo, donde se vincula la información de desempeño y la asignación de recursos; el “Presupuesto sobre la base de información de resultados” que es de carácter sustentado y tiene una vinculación indirecta; y el “Presupuesto para resultados según fórmulas o decisional”, en el cual la asignación de recursos se basa exclusivamente en la información del desempeño pasado, en este caso existe un nexo directo entre la información sobre el desempeño y la asignación de recursos.

2.5.4 Componente 4: Incentivos para la gestión efectiva del gasto

Al igual que la evaluación, el SEP considera relevante el uso de incentivos para fomentar una cultura basada en la obtención de resultados, la cual debe contar con reglas de juego claras que guíen a las entidades y personas hacia el logro de resultados institucionales.

Los incentivos pueden clasificarse según el número de receptores (individual o colectivo) y según el tipo de incentivo (monetario o no monetario). La recomendación del modelo es diversificar los mecanismos de incentivo, a fin de abarcar a un mayor número de personas e instituciones públicas (García et al., 2019).

- *Incentivos monetarios individuales*: son reconocimientos económicos individuales ligados directamente a la consecución de objetivos (ascensos, salarios extras, bonos anuales, etc.).
- *Incentivos monetarios colectivos*: son reconocimientos económicos a las instituciones ligados directamente a la consecución de objetivos (fondos concursables, financiamiento proyectos institucionales, fondos adicionales, etc.).
- *Incentivos no monetarios individuales*: son reconocimientos no económicos individuales ligados directamente a la consecución de objetivos (reconocimiento público al interior de la entidad).
- *Incentivos no colectivos*: son reconocimientos no económicos a las instituciones ligados directamente a la consecución de objetivos (reconocimiento público de los logros de las instituciones, traspaso de responsabilidades adicionales para las instituciones con buen desempeño, entre otros).

2.5.5 Componente 5: Rendición de cuentas presupuestarias a la ciudadanía

De acuerdo con el modelo, este componente evalúa la información oportuna del presupuesto en sus distintas fases, con la finalidad de transparentar el uso y resultados de los recursos públicos, mejorar la participación de las organizaciones sociales en la gestión pública, fomentar en la ciudadanía la cultura del seguimiento de las políticas y programas públicos.

2.5.6 Método de evaluación

El SEP establece como unidad básica de recopilación de información los requisitos mínimos de cada indicador, y sobre su cumplimiento se califican en un rango de 0 a 5, siendo 5 la puntuación máxima (situación óptima). Tomando en cuenta que en la presente investigación se analiza únicamente un solo pilar del sistema de evaluación (PpR), el análisis de los avances y rezagos se presentan a nivel de indicador y no se evalúa su puntuación, pues la robustez y confiabilidad de algunos de los indicadores evaluados dependen del desempeño de otros pilares como planificación y seguimiento y evaluación.

CAPÍTULO 3: MARCO METODOLÓGICO

En este capítulo se presenta los principales aspectos metodológicos que guían la presente investigación como es el planteamiento del problema, objetivos, alcance y los detalles del tipo de estudio cualitativo llevado a cabo, con el detalle de las técnicas y fuentes de recopilación de información que se emplea para dar respuesta a los objetivos propuestos, y la muestra sobre la cuál se realiza el análisis.

Además, se presenta un resumen de la operacionalización de los objetivos y de las variables (dimensiones) definidas por el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) para el pilar de Presupuesto por Resultados (PpR).

3.1 Principales aspectos metodológicos

➤ Planteamiento del problema

En el Ecuador, los recursos que financian el Presupuesto General del Estado además de ser escasos provienen principalmente de recaudaciones fiscales, por lo que existe la motivación e interés de asignar y usar en forma eficiente los recursos públicos. Si bien se han realizado algunos avances significativos en los últimos diez años, aún falta camino por recorrer en la implementación de un presupuesto por resultados. Para ello, se busca utilizar herramientas metodológicas estandarizadas, diseñadas para la autoevaluación; y en base a los resultados, proponer propuestas de mejora de procesos presupuestarios.

➤ Objetivos

- **General**

Identificar los principales logros y retos de implementación del PpR en el Ecuador, tomando en cuenta los avances de los últimos diez años, el contexto actual del país y las experiencias de México, Brasil, Corea, y las recomendaciones generales de la OCDE.

- **Específicos**

- a) Analizar el contexto general del Ecuador en los aspectos económicos, fiscales, sociales, normativos e institucionales; y las experiencias de países como México, Brasil, Corea, y la OCDE, en la implementación del PpR.
- b) Realizar el diagnóstico de los avances del PpR en el Ecuador en los últimos diez años, mediante el uso de un modelo de evaluación estándar internacional (Sistema de Evaluación PRODEV) aplicado en las entidades públicas de la Administración Central pertenecientes a la Función Ejecutiva.
- c) Identificar los logros y los principales retos de implementación del PpR en el Ecuador, basado en el contexto actual, diagnóstico del proceso PpR y las experiencias internacionales.

➤ Alcance

La presente investigación se basa en la metodología del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) en el pilar de Presupuesto por Resultados (PpR), por lo tanto, no abarca el análisis del resto de pilares que conforman la Gestión por Resultados (GpR). Además, en el diagnóstico no se realiza una calificación final del pilar, tomando en cuenta que la evaluación depende del desempeño de otros pilares que conforman la GpR.

➤ **Metodología de investigación**

La metodología que se usa para la presente investigación es del tipo cualitativo, la cual, en base al análisis realizado en el contexto general y antecedentes del problema, permitió definir la pregunta de investigación y los objetivos propuestos (Sampieri, Collado, & Lucio, 2006).

Se optó por el enfoque de investigación cualitativa, dado que el estudio se basa en datos obtenidos tanto de la revisión documental como de las entrevistas realizadas a los actores claves (planificación, finanzas públicas y entidades ejecutoras). Además, cabe señalar que el objetivo de la presente investigación no es generalizar los resultados obtenidos del análisis de las entidades seleccionadas hacia la población, sino más bien comprender los eventos, procesos y sus contextos, en este caso los logros y retos de la implementación del PpR en el Ecuador (Hernández R. , 2014).

➤ **Tipo de Estudio**

El tipo de estudio de casos es exploratorio y descriptivo, tomando en cuenta que se examina un tema poco estudiado para el caso ecuatoriano, dado que las principales referencias bibliográficas responden más a una línea conceptual y de diagnóstico del tema de investigación, que a la implementación. Además, la última evaluación pública a la gestión por resultados para el caso ecuatoriano tiene más de 7 años, por lo que se considera necesario actualizar la información de los avances y retos de la implementación del PpR.

Según Hernández (2014), los estudios descriptivos especifican propiedades y características importantes de algún evento, suceso o fenómeno de análisis. especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis.

➤ **Unidad de análisis**

La unidad de análisis de la presente investigación son las Entidades o Instituciones Públicas del Gobierno Central pertenecientes a la Función Ejecutiva, las cuales son encargadas de prestar servicios públicos a la ciudadanía. Se delimita a las instituciones pertenecientes a la Función Ejecutiva por dos razones: a) El Gobierno Central tiene mayor poder de actuación y reglamentación sobre estas, y b) En la Función Ejecutiva se encuentran las entidades que prestas servicios esenciales a la población (educación, salud, protección social, seguridad, vivienda, ambientales, etc.).

➤ **Universo, Muestra y Criterios de Selección**

El universo corresponde a las entidades públicas del Gobierno Central de la Función Ejecutiva, las cuales suman 141 entidades conformadas por: ministerios, secretarías, universidades, e institutos.

De acuerdo con lo establecido por Sampieri (2006), la muestra en las investigaciones cualitativas es *“un grupo de personas, eventos, sucesos, comunidades, etc., sobre el cual se habrá de recolectar los datos, sin que necesariamente sea representativo del universo o población que se estudia”*. Para este caso de estudio resulta pertinente esta definición, pues de las 141 entidades que conforma el universo, nos interesa analizar casos específicos por sus características (entidades con distinto

presupuesto, que ejecutan distintos programas y tiene distinto grado de autonomía administrativa – financiera), las cuales se profundizan más adelante.

Según Sampieri et al. (2006) los factores que intervienen en la determinación del número de casos de la muestra son: 1) capacidad operativa de recolección y análisis (el número de casos que podemos manejar de manera realista y de acuerdo con los recursos que dispongamos); 2) el entendimiento del fenómeno (el número de casos que nos permitan responder a las preguntas de investigación); y 3) la naturaleza del fenómeno bajo análisis (si los casos son frecuentes y accesibles o no, si el recolectar información sobre éstos lleva relativamente poco o mucho tiempo) Se decide emplear una muestra del tipo no probabilístico o dirigidas, dado que al no tener como objetivo generalizar los resultados, sino más bien, obtener casos de interés para el análisis de los esquemas de planificación y presupuesto, por la riqueza que disponen sus características.

Para el tipo de muestra utilizada se usa el criterio de variación máxima, la cual analiza diversos casos lo más diferentes posibles para relevar la amplitud de la variación (Flick, 2004). Además, según lo señalado por Sampieri et al. (2006), estas muestras son utilizadas cuando se busca mostrar distintas perspectivas, y representar la complejidad del fenómeno estudiado; o bien, documentar la diversidad para localizar diferencias y coincidencias, patrones y particularidades. Para la presente investigación, se busca determinar coincidencias o diferencias en las entidades que tienen distintos niveles de presupuesto, para ello se agrupa a las entidades del universo en tres grandes grupos de acuerdo a su presupuesto aprobado para el año 2019, conforme se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 9. Entidades seleccionadas por rangos de participación en el presupuesto del Gobierno Central de la Función Ejecutiva (Presupuesto Inicial 2019)¹⁷

Nivel	Rangos Presupuesto	% Representatividad Presupuesto	No. Entidades	Entidad Seleccionada
Alto	Mayor o igual 1.000 millones de USD	70.16%	5	Ministerio de Educación
Medio	Menor que 1.000 millones y mayor o igual que 50 millones	20.20%	27	Ministerio de Agricultura y Ganadería
Bajo	Menor que 50 millones	9.64%	109	Universidad Nacional de Loja

Fuente: Elaboración propia a partir de la información entregada por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante correo electrónico de fecha 13 de julio de 2020.

Como se señaló en párrafos anteriores, uno de los criterios para la selección de la muestra es los distintos niveles de presupuesto, dada la premisa que existe mayor énfasis en la planificación de las entidades disponen de mayor presupuesto (Pollitt, 2005). Un segundo criterio definido para la selección de la muestra es optar por las entidades que ejecutan programas con distintos servicios, y tienen distinto nivel de autonomía administrativa - financiera. En el caso del Ministerio de Educación, se escoge esta entidad porque ejecuta diversos programas con enfoque social, por lo que existe un gran interés nacional en sus resultados y sobre todo porque ha pasado por algunos estudios y consultorías para mejorar la presentación del gasto público. La segunda entidad seleccionada corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería, porque ejecuta programas con

¹⁷ El listado completo de las entidades por cada nivel se encuentra detallada en el Anexo 2

enfoque productivo, donde se puede evidenciar varios resultados como la capacitación técnica a agricultores, dotación de equipos y maquinaria productiva, etc. La tercera entidad seleccionada corresponde a la Universidad Nacional de Loja, la cual tiene distintos enfoques de acuerdo con los programas que ejecuta¹⁸, y porque de acuerdo con la norma legal ecuatoriana, las instituciones de educación superior tienen un cierto grado de autonomía administrativa y financiera, por lo que se considera relevante para el análisis¹⁹.

➤ **Fuentes de Información**

Las fuentes de información utilizadas para la presente investigación provienen de:

- Fuentes secundarias: información pública (datos abiertos) tales como: normas legales, publicaciones, tesis, artículos de revistas, metodologías e informes, los cuales fueron obtenidos de las páginas web oficiales de entidades gubernamentales, organismos multilaterales, revistas indexadas y bibliotecas digitales de entidades de educación superior.
- Información correspondiente a la ejecución presupuestaria del año 2019 y la proforma del presupuesto del 2020, la cual fue proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante correo electrónico de 13 de julio de 2020.
- Transcripción de entrevistas semiestructuradas realizada a actores claves de los entes rectores de planificación y de las finanzas públicas, así como a directores y técnicos de las entidades seleccionadas en la muestra.

➤ **Técnicas de Recolección de la Información**

Las técnicas de recolección de información utilizadas para las primeras etapas (antecedentes y contexto del problema, y marco conceptual) se basa en la recopilación y análisis de la información documental a partir de las páginas web oficiales de las instituciones públicas ecuatorianas (Ministerio de Economía y Finanzas, Planifica Ecuador, Banco Central del Ecuador), Organismos Multilaterales (BID, BM, OCDE, FMI, CEPAL) y revistas indexadas (SciELO).

Para la segunda parte del documento, correspondiente al diagnóstico de los avances hacia el PpR, se dispone de dos técnicas de recolección de información: la primera corresponde al análisis de información documental obtenida de las páginas web oficiales de las siguientes entidades: Ministerio de Economía y Finanzas, Planifica Ecuador, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Universidad Nacional de Loja, Asamblea Nacional, Ministerio de Trabajo. Y la segunda técnica de recolección de información corresponde al desarrollo de entrevistas semiestructuradas a actores claves (ente rector de planificación, ente rector de las finanzas públicas, y entidades ejecutoras), a fin de profundizar los temas obtenidos con la revisión documental.

Se decide usar entrevistas semiestructuradas a fin de poder usar una guía de temas y preguntas a realizar, sobre las cuales se puede llegar a profundizar en temas relevantes o para precisar algunos

¹⁸ Las Instituciones de Educación Superior ejecutan como programas claves la formación de profesionales (tercer y cuarto nivel), pero también ejecutan programas tecnológicos, productivos y sociales como parte de la vinculación con la colectividad.

¹⁹ De conformidad con el Art. 355 de la Constitución de la República del Ecuador del 2008, el Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución.

conceptos de interés para la investigación, como lo determina Sampieri et al. (2006). Para las entrevistas semiestructuradas, se organiza las preguntas de acuerdo a las dimensiones SEP, y se incorpora una dimensión adicional de opinión a fin de identificar la perspectiva de los distintos actores sobre los principales retos de implementación del PpR en el Ecuador.

Para mitigar los riesgos de información falsa obtenida de la web, la búsqueda se limita únicamente a páginas oficiales, indicando el día de acceso y el enlace web del cual se obtuvo la información. Adicionalmente, respecto a las bases legales e información pública, se verifica que la información provenga de alguna entidad nacional reconocida.

➤ **Instrumentos de Recolección de Información**

Los instrumentos usados para la recopilación de la información corresponden al cuestionario del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), para lo cual se usó como referencia el estudio de caso elaborado en el año 2016 en el Magister en Gestión y Políticas Públicas (MGPP), denominado “Análisis de la Implementación del Presupuesto por Resultados en Guatemala”.

Para las entrevistas a los actores claves se utiliza las pautas definidas para cada actor de acuerdo con su ámbito de gestión, los cuales se clasificaron en tres: a) ente rector de la planificación, b) ente rector de las finanzas públicas y c) ejecutores. Las entrevistas se llevaron a cabo usando herramientas de videoconferencia y correo electrónico.

➤ **Método de análisis de la información**

Según lo determinado por Sampieri et al. (2006), en la investigación cualitativa, la recolección y el análisis de la información se realizan en paralelo, por ello en la presente investigación se utilizaron diferentes fuentes de información e instrumentos de recolección de los datos, los cuales en la fase de análisis de resultados podrán ser cotejados para determinar coincidencias o contradicciones (Triangulación de datos).

Bajo este esquema, para las primeras etapas de la investigación correspondiente a antecedentes y contexto del problema, el análisis de la información documental se enfoca en temas de coyuntura económica, fiscal y social (PIB, el gasto público, e información de indicadores sociales); así como, en el marco legal que rige para el Ecuador y el funcionamiento de la estructura orgánica institucional del sector público. En una segunda parte se analiza las experiencias internacionales en la implementación de PpR.

Para el marco conceptual se realiza la revisión documental exhaustiva de las fuentes de información ya señaladas, referentes a los temas generales de la Nueva Gerencia Pública y de la Gestión por Resultados, y en forma más exhaustiva lo referente a Presupuesto por Resultados (PpR), dado que es el foco del análisis en el presente documento.

Para el diagnóstico y análisis de los resultados se realiza la revisión documental en las fuentes de información señaladas previamente a nivel de componentes, indicadores y requisitos mínimos del pilar PpR definido por el SEP. Sin embargo, para la presentación de los resultados se agrupó a nivel de indicadores para facilitar su presentación. Además, como se señaló en el alcance, en el presente análisis no se califica numéricamente los resultados, considerando que el pilar PpR depende del resultado de otros pilares, por lo que evaluarlo por sí solo podría entregar un resultado distorsionado y poco robusto a los obtenidos por el SEP en la evaluación de la GpR. Para profundizar los

resultados de la revisión documental, se utilizó la transcripción de las entrevistas, donde se identificó coincidencias o contradicciones con los resultados obtenidos en la evaluación documental.

3.2 Dimensión de análisis y pauta de entrevistas

Como se indicó anteriormente, las dimensiones de análisis para la presente investigación se basan en los 5 componentes y los 12 indicadores que conforman el pilar PpR, de acuerdo con la metodología del SEP, para lo cual se utilizó información documental, informes de aplicaciones SEP de años anteriores, y la información de planificación y presupuesto de las entidades de muestra.

Las pautas de las entrevistas fueron clasificadas de acuerdo con el ámbito de gestión y experticia de los actores claves (Anexo 3), entre los cuales se encuentran: expertos, directivos y técnicos implementadores (exfuncionarios o actuales). Se realizaron 9 entrevistas conforme al siguiente detalle:

Tabla 10. Clasificación de entrevistados por tipo de actor

No.	Tipo	Entidad	Área de experiencia	Referencia
1	Ente rector de planificación	Secretaría Técnica Planifica Ecuador	Planificación Nacional	Entrevistado 1
2			Inversión Pública	Entrevistado 2
3	Ente rector de las finanzas públicas	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Viceministerio de Finanzas	Entrevistado 1
4			Subsecretaria de Política Fiscal	Entrevistado 2
5	Ejecutor	Ministerio de Educación (MINEDUC)	Gestión Educativa	Cargo – entidad
6		Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Planificación	Cargo – entidad
7			Seguimiento y Evaluación	Cargo – entidad
8		Universidad Nacional de Loja	Planificación	Cargo – entidad
9			Dirección Financiera	Cargo – entidad

Fuente: Elaboración propia

Como se muestra en el cuadro anterior, los actores seleccionados para las entrevistas pertenecen a las entidades ejecutoras de la muestra, pues se requiere conocer la perspectiva del funcionamiento del sistema presupuestario desde el punto de vista de los ejecutores, y por otra parte, se entrevista a los entes rectores de planificación y finanzas públicas. Lo cual responde a lo determinado por García et al. (2010), de que la implementación de la GpR no descansa solamente en los ministerios productores de bienes o servicios (ejecutores), sino también en los ministerios centrales de Planificación y Finanzas (entes rectores), pues son los encargados de regir el funcionamiento de los Sistemas Nacionales de Gestión Pública (SNGP) que realizan importantes procesos para la creación de valor público.

3.3 Operacionalización de los objetivos y variables

3.3.1 Operacionalización de objetivos

A continuación, se presenta una tabla resumen que relaciona los objetivos planteados para la presente investigación, con la forma en la cual se da respuesta tanto en la metodología como en las fuentes de información utilizadas.

Tabla 11. Relación objetivos, metodología y fuentes de información

Objetivos	Metodología	Fuentes de información
1. Analizar el contexto general del Ecuador en los aspectos económicos, fiscales, sociales, normativos e institucionales; y las experiencias de países como México, Brasil, Corea, y la OCDE, en la implementación del PpR.	Revisión y sistematización documental de fuentes de información secundarias.	<ul style="list-style-type: none"> - Normas legales del período 2008-2019 (alrededor de 15 documentos). - Información de páginas web de las entidades públicas (alrededor de 6). - Informes y documentos de organismo multilaterales del período 2005 al 2019 (alrededor de 14 documentos). - Otras fuentes secundarias de información (Medios de comunicación, Observatorio Económico)
2. Realizar el diagnóstico de los avances del PpR en el Ecuador en los últimos diez años, mediante el uso de un modelo de evaluación estándar internacional (Sistema de Evaluación PRODEV) aplicado en las entidades públicas de la Administración Central pertenecientes a la Función Ejecutiva.	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematización documental de fuentes secundarias. - Sistematización de información de reportes de ejecución y proforma presupuestaria. - Entrevistas semiestructuradas realizadas a: 4 actores claves de los dos ministerios rectores de planificación y de las finanzas públicas (MEF y Planifica Ecuador) los cuales se encargan de emitir los lineamientos para todas las entidades ejecutoras. Y a 5 actores claves de las 3 entidades ejecutoras (MINEDUC, MAG, U. de Loja) los cuales dan una mirada micro de los problemas internos de las entidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Normas legales (alrededor de 15 documentos) - Información de planificación de entidades públicas (alrededor de 6 documentos) - Bases de información de ejecución presupuestaria a diciembre del 2019 y proforma presupuestaria 2020 (2 reportes) - Transcripción de entrevistas (9 entrevistas de 1 hora de duración cada una). - Otras fuentes secundarias de información
3. Identificar los logros y los principales retos de implementación del PpR en el Ecuador, basado en el contexto actual, diagnóstico del proceso PpR y las experiencias internacionales.	- Triangulación de datos de diversas fuentes: revisión documental y transcripción de entrevistas semiestructuradas.	<ul style="list-style-type: none"> - Bases de información de ejecución presupuestaria a diciembre 2019 y proforma presupuestaria 2020 (2 reportes). - Transcripción de entrevistas (9 entrevistas de 1 hora de duración cada una). - Otras fuentes secundarias de información

Fuente: Elaboración propia

3.3.2 Operacionalización de dimensiones de la metodología de evaluación

Tabla 12. Dimensiones del SEP con sus instrumentos de recopilación de información y fuentes.

Componente	Indicador	Instrumento de recopilación	Fuente
1 Estructuración del presupuesto sobre la base de programas	1.1 Existe un marco legal que regula el sistema presupuestario	Análisis documental y entrevista	Información de ejecución (2019) y proforma presupuestaria (2020) entregada oficialmente por el MEF. Información pública página web de las entidades de muestra Transcripción de entrevistas
	1.2 Institucionalidad del presupuesto por resultados		
	1.3 Características de la estructura programática del presupuesto		
	1.4 El presupuesto de gasto se estructura con base en programas		
	1.5 Existe armonización/vinculación entre los programas del plan y los programas del presupuesto.		
2 Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	2.1 Existen reglas de responsabilidad fiscal.	Análisis documental, y entrevista	Normas legales, información pública de entidades de la Administración Central de la Función Ejecutiva. Transcripción de entrevistas
	2.2 Se elaboran proyecciones presupuestales plurianuales consistentes con el plan de gobierno		
3 Evaluación de efectividad del gasto	3.1 Existe información de desempeño para evaluar los resultados del gasto del gobierno	Análisis documental, y entrevista	Normas legales, información pública de entidades de la Administración Central de la Función Ejecutiva. Transcripción de entrevistas
	3.2 Existen procedimientos institucionalizados mediante los cuales las decisiones presupuestarias se toman considerando los resultados que arroja el sistema de seguimiento y evaluación del desempeño del gasto público.		
4 Incentivos para la gestión efectiva del gasto	4.1 Existen mecanismos que incentivan la eficiencia y la eficacia en la gestión del gasto.	Análisis documental, y entrevista	Normas legales, información pública de entidades de la Administración Central de la Función Ejecutiva. Transcripción de entrevistas
	4.2 Los mecanismos que incentivan la eficiencia y eficacia en la gestión del gasto se aplican en la mayor parte del gobierno.		
5 Difusión de información	5.1 La información sobre el presupuesto está a disposición de la ciudadanía	Análisis documental y entrevista	Normas legales, información pública de entidades de la Administración Central de la Función Ejecutiva. Transcripción de entrevistas

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 4: DIAGNÓSTICO DE LOS AVANCES DEL PpR EN EL ECUADOR

En este capítulo se presenta el análisis del diagnóstico de los avances hacia el Presupuesto por Resultados (PpR) en el Ecuador, tomando como referencia los resultados de la última evaluación realizada por el BID a través del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) en el año 2013, donde se presentan los avances logrados en comparación a la aplicación del año 2007. Además, se presenta el diagnóstico de los avances en el período 2014-2020, en base al cuestionario del SEP para el pilar de PpR a nivel de componentes e indicadores, el mismo que se realizó en base a la revisión documental y entrevistas realizadas a los actores claves. Con este capítulo se responde el segundo objetivo propuesto en la presente investigación que indica: “Realizar el diagnóstico de los avances del PpR en el Ecuador en los últimos diez años, mediante el uso de un modelo de evaluación estándar internacional (Sistema de Evaluación PRODEV) aplicado en las entidades públicas de la Administración Central pertenecientes a la Función Ejecutiva”.

4.1 Resultados de la SEP 2007-2013 para el Ecuador

Los resultados de la última aplicación SEP realizada por el BID en el año 2013, ubica a cuatro países de la región en el nivel de desarrollo de GpR alto con una puntuación mayor a 3 puntos. Mientras que la mayor parte de los países de la región, incluido el Ecuador, se ubica en un nivel de desarrollo medio, es decir entre 1,5 y 3 puntos.

A nivel global el promedio del Ecuador tuvo una leve mejora desde la primera evaluación realizada en el año 2007, donde tuvo una puntuación de 2,1 y pasó a 2,8 para el año 2013. Los pilares de mejor desempeño en la aplicación del año 2013 siguen siendo Planificación, Gestión Financiera y Gestión de Programas y Proyectos; mientras que los pilares de menor desempeño siguen siendo Presupuesto por Resultados y Seguimiento y Evaluación, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 13. Ecuador, evolución del puntaje GpR por pilar años 2007-2013

Pilares	2007	2013
Planificación orientada a Resultados	2,8	3,7
Presupuesto por resultados	1,6	2,3
Gestión financiera pública	2,3	2,9
Gestión de programas y proyectos	1,8	2,7
Seguimiento y evaluación	1,7	2,3
Promedio	2,1	2,8

Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada por el BID en el siguiente enlace:

<https://iadb.libguides.com/GpR/SistemadeEvaluaciondeLaGestionPublica>

La aplicación del año 2013 muestra que todos los pilares que conforman la GpR, reflejaron mejoras en su desempeño durante el período evaluado. Los principales avances responden a las reformas realizadas para el fortalecimiento del ente rector de la planificación, la incorporación del marco legal que regula la planificación y las finanzas públicas, la implementación del sistema de seguimiento de la gestión pública llamado Gobierno por Resultados por parte de la Secretaría de la

Administración Pública (SNAP); y por la creación del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) e implantación del sistema informático para la gestión de las compras públicas de forma más transparente.

En lo específico, el pilar de Presupuesto por Resultados (PpR) tuvo una mejora significativa pasando de 1,6 en el año 2007 a 2,3 al año 2013. A nivel de componentes, la evaluación de efectividad del gasto y la difusión de la información, son los componentes de menor desempeño. Mientras que los componentes mejor evaluados son la estructuración del presupuesto sobre la base de programas y los incentivos para la gestión efectiva del gasto.

Tabla 14. Ecuador, evolución del puntaje del pilar PpR por componentes años 2007-2013

Componentes	2007	2013
Estructuración del presupuesto sobre la base de programas	2,3	3,0
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	1,5	2,6
Evaluación de efectividad del gasto	0,7	1,3
Incentivos para la gestión efectiva del gasto	2,5	3,0
Difusión de información	3,3	2,3
Puntaje General	1,6	2,3

Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada por el BID en el siguiente enlace:

<https://iadb.libguides.com/GpR/SistemadeEvaluaciondelaGestionPublica>

Las conclusiones de la aplicación SEP del año 2013 indican que el pilar de PpR tuvo mayor desempeño como consecuencia de las siguientes acciones:

- En las Directrices Presupuestarias emitidas para la elaboración de la proforma del 2008, se dispuso la implementación del PpR por medio de la programación presupuestaria plurianual, la estructuración programática del presupuesto y la evaluación de la efectividad del gasto.
- Respecto al componente de perspectiva presupuestaria de mediano plazo, los artículos 87 y 103 del COPLAFIP establecen que la programación fiscal del Sector Público no Financiero es el marco obligatorio para la formulación y ejecución del Presupuesto General del Estado y la Programación Presupuestaria Cuatrienal, en estrecha vinculación con el Plan de Desarrollo. En función de esto, a partir de 2011 el Ministerio de Finanzas elabora anualmente la Programación Presupuestaria Cuatrienal, que incluye proyecciones agregadas de ingresos y egresos, así como proyecciones del PIB, la inflación, la capacidad de gasto del sector público y el límite de la deuda pública. Sin embargo, el marco fiscal no incluye las principales categorías de clasificación económica, administrativa y funcional.
- A pesar de que el Ministerio de Finanzas no cuenta con un sistema de indicadores de desempeño para evaluar la efectividad del gasto, el sistema Gobierno por Resultados de la SNAP trabaja en una interfaz que pueda capturar la información del Sistema Integrado de Gestión Financiera (e-SIGEF) y de esa manera articular la información sobre la gestión de las instituciones con la ejecución financiera. Dicho sistema ha sido diseñado para realizar el seguimiento estratégico y operativo, así como contribuir a la evaluación de la calidad del gasto mediante una metodología única de plan-presupuesto-gestión, en proceso de perfeccionamiento.

- En cuanto a los incentivos para la efectividad en la gestión, en 2010 entró en vigor la nueva Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), que incorpora el concepto de remuneración variable por eficiencia para el sector público. Sin embargo, aún no se la aplica en toda la administración pública ni está articulada con la consecución de objetivos relacionados con la implementación del presupuesto por resultados.
- El país cuenta con información oportuna sobre la proforma presupuestaria, sobre el presupuesto aprobado y presenta informes periódicos sobre su ejecución.

4.2 Análisis de los avances y rezagos en la implementación de PpR en el Ecuador

Hace siete años se llevó a cabo la última aplicación del SEP en el Ecuador, tiempo en el cual se han conservado ciertas reformas que habilitan la implementación del PpR en el país, pero también se han aplicado nuevas reformas y lineamientos que implican nuevos aportes para este objetivo y otras que implican un retroceso. Para esto, se utiliza el cuestionario del SEP para realizar el diagnóstico de los avances y rezagos en el Ecuador en el pilar de PpR a nivel de componentes e indicadores.

4.2.1 Componente 1: Estructuración del presupuesto del gasto con base en programas

Indicador 1: Existe un marco legal que regula el sistema presupuestario

Este indicador evalúa como requisito mínimo la existencia de una Ley (o decreto) y su respectivo reglamento. El Ecuador en lo referente a estructurar el presupuesto del gasto con base en programas cuenta con un amplio marco legal que regula el sistema presupuestario, entre las más relevantes se menciona las siguientes:

A) Constitución de la República (2008):

- La Función Ejecutiva presentará a la Asamblea Nacional la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrienal para su aprobación. La Asamblea puede emitir observaciones al proyecto de reforma los cuales pueden o no ser aceptados por la Función Ejecutiva. Las observaciones de la Asamblea Nacional serán sólo por sectores de ingresos y gastos, sin alterar el monto global de la proforma (Art. 295).
- 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 (Art. 297).

B) COPLAFIP (Reformado en julio 2020):

- Serán prioritarios los programas y proyectos de inversión que el ente rector de planificación nacional incluya en el plan anual de inversiones del Presupuesto General del Estado (PGE), con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Anual de Inversiones garantizará el cumplimiento de reglas fiscales y deberá respetar los techos institucionales y de gastos definidos por el ente rector de las finanzas públicas (Art. 60).
- El ente rector de las finanzas públicas tiene como responsabilidad: Formular y actualizar la programación fiscal anual y plurianual; dirigir el proceso presupuestario y establecer los

techos presupuestarios globales, institucionales y de gasto para el PGE. Participar, elaborar, actualizar y consolidar la programación macroeconómica plurianual y anual, de los sectores de la economía; verificar su consistencia en forma coordinada con otras instituciones públicas. Elaborar la proforma del Presupuesto General del Estado, y ponerla a consideración de la Presidenta o Presidente de la República, junto con la Programación Presupuestaria Cuatrianual y el límite de endeudamiento (Art. 74 numeral 8, 9 y 10).

- El ciclo presupuestario es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades y organismos del sector público y comprende las siguientes etapas: programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento, y clausura y liquidación (Art. 96).
- En la fase de programación presupuestaria, en base a los objetivos determinados por la planificación y las disponibilidades presupuestarias coherentes con el escenario fiscal esperado, se definen los programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto, con la identificación de las metas, los recursos necesarios, los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad; y los plazos para su ejecución. En lo referente al PGE y a las empresas públicas de la Función Ejecutiva el ente rector de las finanzas públicas emitirá los techos presupuestarios globales, institucionales y de gasto. El ente rector de las finanzas públicas sobre la base de la programación presupuestaria cuatrianual, las proyecciones macroeconómicas y el techo presupuestario global, establecerá los techos presupuestarios institucionales y de gasto, determinará los límites máximos de recursos a certificar y comprometer para las entidades y organismos que conforman el Presupuesto General del Estado y las empresas públicas de la Función Ejecutiva. Si los programas y proyectos superan el plazo de cuatro años, el ente rector establecerá los límites máximos, previo a la inclusión del Proyecto en el Programa de Inversiones, para lo cual, consultará con la entidad rectora de la planificación nacional en el ámbito de la programación plurianual de la inversión pública (Art. 97)
- La formulación presupuestaria consiste en la elaboración de las proformas que expresan los resultados de la programación presupuestaria, bajo una presentación estandarizada según los catálogos y clasificadores presupuestarios, con el objeto de facilitar su exposición, posibilitar su fácil manejo, su comprensión y permitir la agregación y consolidación (Art. 98).

C) Reglamento al COPLAFIP (2014):

- La programación presupuestaria constituye la primera etapa del ciclo presupuestario en la que, sobre la base de los objetivos y metas determinados por la Planificación y la programación presupuestaria cuatrienal, se definen las erogaciones que incluyen los programas a incorporar en el presupuesto; los recursos humanos, materiales, físicos y financieros necesarios; y, los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad (Art. 80).
- La formulación presupuestaria es la etapa del ciclo presupuestario que permite expresar los resultados de la programación presupuestaria institucional bajo una presentación estandarizada según los catálogos y clasificadores presupuestarios emitidos por el Ministerio de Finanzas, con el objeto de facilitar su exposición, posibilitar su fácil manejo y comprensión y permitir su agregación y consolidación (Art. 84).

D) Norma Técnica de Presupuesto (2018):

- Los presupuestos públicos se programarán y ejecutarán con la metodología técnica de presupuestación por resultados sobre la base de programas identificados en estrecha vinculación a la planificación y en un horizonte plurianual, con el objetivo de mejorar la eficiencia asignativa y productiva del gasto público (Numeral 2.1.5).
- Se entenderá la presupuestación por resultados, PPR, como los mecanismos y procesos de financiamiento del sector público encaminados a vincular la asignación de recursos con los productos y resultados, en términos de sus efectos sobre la sociedad, con el objetivo de mejorar la eficiencia asignativa y productiva del gasto público (Numeral 2.1.5.1).
- Los indicadores de resultados permiten conocer el aporte de los bienes y servicios provistos para el cumplimiento de los objetivos del programa y de las políticas públicas. Estos indicadores se expresan normalmente en términos porcentuales o relativos para reflejar el grado de contribución a la satisfacción de las demandas de la sociedad o su cobertura todo programa presupuestario contendrá metas de producción de bienes y servicios finales consistentes con los objetivos de los planes operativos anuales sobre los que se definirán sus impactos en el corto y mediano plazo a través de indicadores de resultados. Todo programa presupuestario contendrá metas de producción de bienes y servicios finales consistentes con los objetivos de los planes operativos anuales sobre los que se definirán sus impactos en el corto y mediano plazo a través de indicadores de resultados (Numeral 2.1.5.2.7).

E) Directrices Anuales para la Elaboración de la Proforma Presupuestaria 2020 (publicada en mayo del 2019):

En las directrices para la elaboración de la proforma presupuestaria 2020, elaborada en forma conjunta entre los entes rectores de Planificación y de las Finanzas Publicas se definió lo siguiente:

- La estructura programática para la elaboración de la proforma presupuestaria es la siguiente: Programa Nacional, Producto Nacional, Programa Institucional, Producto Institucional, Proyecto Presupuestario, Componente y Actividad.
- Los esquemas de vinculación de los elementos de la planificación con la estructura presupuestaria.

Estos dos elementos señalados se presentan con mayor detalle en el indicador 5 correspondiente a: Existe armonización/vinculación entre los programas del plan y los programas del presupuesto.

Indicador 2: Institucionalidad del presupuesto por resultados

Este indicador evalúa como requisitos mínimos, la existencia de metodologías y procedimientos para la estructuración del presupuesto con base en programas, la capacitación para la estructuración del presupuesto con base en programas, la utilización de información detallada de costos a nivel sectorial, y la existencia de una oficina técnica de presupuesto en el poder legislativo.

Si bien en el Ecuador existen normas legales que regulan el sistema presupuestario, del análisis documental realizado no se pudo determinar la existencia de una metodología o procedimiento para estructurar el presupuesto en base a programas. Sin embargo, presupuestariamente existe una clasificación en la estructura programática para los programas a los cuales se asocia los proyectos

de inversión y las actividades.²⁰ En los últimos años, a través de la Norma Técnica de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se ha incorporado conceptos de PpR, y los elementos que forman parte de la cadena de valor público (relación insumo-producto).

Sobre la capacitación para la estructuración del presupuesto con base en programas, tomando en cuenta que se aproxima la implementación del nuevo Sistema Integrado de Administración de las Finanzas Públicas (SINAFIP) en el Ecuador, desde el MEF se tiene programado efectuar capacitaciones y pilotajes para que los usuarios se familiaricen con la nueva herramienta, pero este tipo de capacitaciones son más técnicas y enfocadas a la correcta utilización de la herramienta, y no del tipo conceptual. Sin embargo, la Secretaría Técnica Planifica Ecuador en sus directrices para la Proforma Presupuestaria 2020, ha establecido una hoja de ruta para el acompañamiento de las entidades en esta transición hacia el nuevo esquema de vinculación de la información de planificación y el presupuesto²¹.

Respecto a la información de costos, en la Norma Técnica de Presupuesto no existe ningún apartado relacionado a información de costos ya sea a nivel de servicios públicos, institucional o sectorial. Sin embargo, en la Norma Técnica de Contabilidad Gubernamental (MEF, 2016) existe un apartado referente a Inversiones en Proyectos y Programas, en la cual se establece los criterios para la identificación, valoración, acumulación de costos y liquidación de las inversiones en proyectos y programas.

El ente rector de la planificación en el año 2012 realizó una presentación de los costos de los servicios públicos, clasificado por cobertura de los servicios y por servicios desconcentrados en el territorio, como un ejercicio de estimación de costos de inversión y gasto recurrente (operación y mantenimiento), a fin de reducir la brecha de la oferta de servicios públicos versus el ideal de prestación de servicios en el territorio²².

Sobre la oficina técnica de presupuesto en el Legislativo, en el Ecuador los parlamentarios de la Asamblea Nacional conforman distintas comisiones, entre ellas la Comisión del Régimen Económico y Tributario, la cual se encarga de la revisión de la proforma presupuestaria²³. Sin embargo, de acuerdo con el análisis del Banco Interamericano de Desarrollo sobre experiencias de las oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo en los países latinoamericanos, *“En el Ecuador, la Comisión no es un espacio de negociación ni al interior de la Asamblea, ni entre esta y el gobierno. El estilo de trabajo en la Asamblea es más bien de confrontación, producto del clima político general del país, por lo que los espacios de negociación entre los diversos actores son diversos, poco funcionales y estrechos”* (Mujica, 2012). Por ende, la discusión de la proforma no

²⁰ Hasta el año 2019, la estructura programática tenía la cadena de Programa, proyecto y actividad. Desde la proforma presupuestaria del 2020 la estructura programática cambió a Programas Nacionales, Producto Nacional, Programa Institucional, Producto Institucional, Proyecto Presupuestario, Componentes y Actividades

²¹ <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/3.-PPT-Proforma-2020-Planificacion-Institucional.pdf>

²² <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/Costos-para-salir-del-subdesarrollo-febrero-2012.pdf>

²³ En la página de la Asamblea Nacional constan todas las comisiones que forman parte los parlamentarios en Ecuador, entre estas la que compete a la revisión de los proyectos económicos y de la proforma presupuestaria. (<https://www.asambleanacional.gob.ec/es/asamblea/comisiones>)

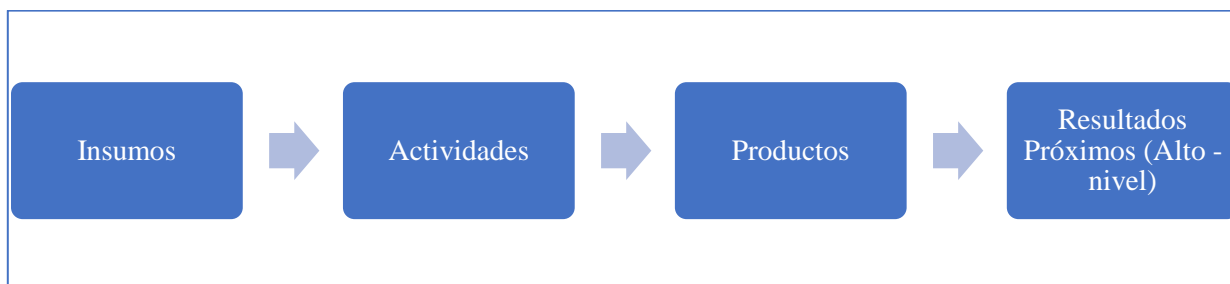
se centra en los programas definidos en el presupuesto ni en sus asignaciones, si no en otras clasificaciones de presentación del gasto.

Indicador 3: Características de la estructura programática del presupuesto

Este indicador evalúa como requisitos mínimos: la utilización de programas para gasto de inversión y corriente, la utilización de una estructura de jerarquización de objetivos, y la utilización de un modelo lógico de resultados a mediano plazo.

La Norma Técnica de Presupuesto en el numeral 2.1.5.2 (MEF, 2018) se refiere a los elementos de la gestión presupuestaria por resultados de acuerdo con el siguiente esquema de relación insumo – producto.

Ilustración 9. Relación insumo – producto



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Norma Técnica de Presupuesto Numeral 2.1.5.2.1

<https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/04/Normativa-Presupuestaria-Codificaci%C3%B3n-5-de-abril-de-2018-OK-ilovepdf-compressed.pdf>

La Norma Técnica de Presupuesto en el numeral 2.2.4.2 (MEF, 2018) señala que *“en base a la relación insumo-producto-resultado que fundamenta la metodología de presupuestación por resultados, se articulará sobre la base de una estructura programática adecuada para cada institución”*. Las categorías programáticas definidas para la gestión del presupuesto son:

- Programa: expresa el producto o grupo de productos, con característica final o terminal, que resultan del proceso de producción. Con las siguientes características:
 - a. Es la categoría presupuestaria de mayor nivel y se conforma con la agregación de categorías programáticas de menor nivel que contribuyen al proceso de producción y provisión de productos.
 - b. Debe corresponder a la misión institucional.
 - c. Necesariamente estará vinculada a alguna categoría del plan.
 - d. Debe estar ligado a una unidad administrativa dentro de la estructura organizacional de una institución, que se responsabilizará de la gestión del programa.
- Proyecto: es la categoría programática que expresa la creación, ampliación o mejora de un bien de capital (inversión real) y la formación, mejora o incremento del capital humano (inversión social).
- Actividad: 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.

Es importante señalar que, si bien la Norma Técnica de Presupuesto emitida por el MEF en el año 2018 sigue vigente y se encuentra disponible en la página web institucional, con las directrices para la elaboración de la proforma presupuestaria del año 2020, la estructura presupuestaria cambia incluyendo otros elementos adicionales, los cuales se detallan a continuación:

- Programa Nacional
- Producto Nacional (No disponible)
- Programa Institucional
- Producto Institucional
- Proyecto – Componente – Actividades – Obras/Tareas (Inversión Pública)
- Actividades – Obras/Tareas (Gastos Corrientes)

Por ello, para el análisis de la estructura programática del presupuesto se usa la información en dos instancias, la primera corresponde a la ejecución presupuestaria del año 2019; y la segunda a la información de proforma presupuestaria 2020, a fin de poder analizar los cambios a nivel de programas y productos.

De acuerdo con la información de ejecución presupuestaria del año 2019, todas las entidades del Presupuesto General del Estado que pertenecen a la Función Ejecutiva (141 entidades), tienen estructurado su presupuesto de acuerdo con las categorías mencionadas anteriormente (Programa, Proyecto y Actividad). En los siguientes cuadros se muestra el detalle de ejecución presupuestaria por programa en las tres entidades de muestra seleccionadas.

Tabla 15. Ejecución Presupuestaria 2019 por Programa - Ministerio de Educación

Ministerio de Educación	Inicial	Codificado	Devengado	% Ejecución	% Participación del programa
Administración central	3.020.746.384	544.593.638	295.184.724	54,20%	21,54%
Mantenimiento de infraestructura educativa	576.107.247	183.506.169	-	0,00%	0,00%
Calidad educativa	148.562.792	142.727.817	30.085.708	21,08%	2,20%
Educación para adultos	70.439.400	43.408.640	23.188.854	53,42%	1,69%
Educación inicial	2.109.967	124.696.469	65.786.469	53,42%	4,80%
Infraestructura educativa	-	50.519.380	2.502.134	4,95%	0,18%
Bachillerato	-	546.004.665	279.246.021	51,14%	20,38%
Educación básica	-	1.272.651.535	674.366.287	52,99%	49,21%
Total	3.817.965.789	2.908.108.314	1.370.360.198	47,12%	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información entregada por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante correo electrónico de fecha 13 de julio de 2020.

El Ministerio de Educación (MINEDUC) refleja 8 programas en la ejecución del presupuesto del año 2019, de los cuales en el presupuesto inicial (aprobado) se refleja asignaciones únicamente en

5 programas, quedando sin presupuesto inicial tres programas claves como son: “Bachillerato”, “Educación básica” e “Infraestructura educativa”, los cuales responden directamente a los objetivos de esta entidad.

A fin de conocer el detalle de las modificaciones a los programas, se analiza el informe de modificaciones presupuestarias del año 2019²⁴ publicado por el MEF, donde se pudo observar que la información no se presenta a nivel de entidad y programa, lo que dificulta conocer las causas de dichas modificaciones al presupuesto, y sobre todo los impactos de las reducciones o incrementos en las metas fijadas para cada programa.

También se evidencia grandes diferencias entre el presupuesto inicial, codificado y devengado, lo cual puede atribuirse a varios factores, entre ellos una mala planificación institucional, una alta permisibilidad en la modificación del presupuesto, falta de gestión institucional, procesos de compras públicas deficientes, y los recortes presupuestarios que generalmente usan las entidades rectoras de las finanzas públicas para reducir el gasto.

Tabla 16. Ejecución Presupuestaria 2019 por Programa - Ministerio de Agricultura y Ganadería

Ministerio de Agricultura y Ganadería	Inicial	Codificado	Devengado	% Ejecución	% Participación del programa
Incremento de la productividad en los pequeños y medianos productores	41.722.064	36.107.600	11.260.643	31,19%	36,90%
Acceso democratización y desconcentración de los factores de la producción	33.115.222	33.357.744	5.248.410	15,73%	17,20%
Administración central	28.835.510	27.572.700	11.739.836	42,58%	38,47%
Ampliación diversificación e innovación de los servicios técnicos rurales	8.248.824	7.721.589	2.270.470	29,40%	7,44%
Servicios forestales y reforestación	2.541.567	16.246	-	0,00%	0,00%
Proyectos por rehabilitar	1.671.947	1.219.336	-	0,00%	0,00%
Obras por concluir	121.529	3.529	-	0,00%	0,00%
Estudios rehabilitación terminación de obras de infraestructura y tecnificación del riego	95.565	18.565	-	0,00%	0,00%
Total	116.352.228	106.017.308	30.519.360	28,79%	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información entregada por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante correo electrónico de fecha 13 de julio de 2020.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), a diferencia del MINEDUC partió con una asignación inicial para los 8 programas que constan en su presupuesto, los cuales, si bien dan cuenta de los objetivos de la entidad, existen algunas líneas programáticas que no corresponden a la

²⁴ https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/informe_modificaciones_2019.pdf

definición de programa establecido en la Norma Técnica de Presupuesto²⁵ como son: “Proyectos por rehabilitar” y “Obras por concluir”, sino más bien a actividades pendientes de años anteriores.

El MAG al igual que el MINEDUC, presenta significativas diferencias entre las distintas instancias del presupuesto, principalmente entre el codificado y devengado, pues de los 106 millones asignados únicamente se ejecutaron 30 millones, lo que lleva a pensar que existen algunos inconvenientes en la ejecución presupuestaria y gestión de los recursos públicos.

Tabla 17. Ejecución Presupuestaria 2019 por Programa - Universidad Nacional de Loja

Universidad Nacional de Loja	Inicial	Codificado	Devengado	% Ejecución	% Participación del programa
Administración central	36.639.014	12.558.721	4.809.871	38,30%	36,26%
Provisión de la educación superior	46.938	131.066	-	0,00%	0,00%
Gestión de la vinculación con la colectividad	28.000	94.336	7.082	7,51%	0,05%
Gestión de la investigación	4.500	633.248	186.784	29,50%	1,41%
Formación y gestión académica	-	20.625.481	8.262.020	40,06%	62,28%
Total	36.718.452	34.042.852	13.265.757	38,97%	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información entregada por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante correo electrónico de fecha 13 de julio de 2020.

El presupuesto por programas de la Universidad Nacional de Loja muestra un patrón similar al MINEDUC, donde la mayor parte del presupuesto es aprobado para el programa “Administración central”; mientras que, programas clave como “Provisión de la educación superior” y “Gestión de la investigación” fueron aprobados con valores mínimos, y el programa “Formación y Gestión académica” no tiene presupuesto inicial asignado.

En este caso, el presupuesto inicial y codificado difieren muy poco en los montos generales, sin embargo, en su estructura a nivel de programas si se reflejan grandes movimientos de presupuesto entre los programas presupuestarios. Sobre este tema uno de los entrevistados aclaró lo siguiente:

“La proforma elaborada por las entidades en la fase de programación es remitida al MEF, pero en la formulación presupuestaria esta información cambia, incorporando valores en partidas presupuestarias que no han sido solicitadas en la programación, es por ello que, a inicios de año se realizan necesariamente reformas para cubrir las necesidades institucionales de acuerdo a sus prioridades, lo que trae inconvenientes en la gestión” (Director Financiero, Universidad Nacional de Loja).

²⁵ Programa: expresa el producto o grupo de productos, con característica final o terminal, que resultan del proceso de producción

Tomando en cuenta las directrices para la elaboración de la proforma presupuestaria del año 2020, en la cual se incorpora algunos cambios en la estructura programática, se considera necesario presentar la información de proforma de las tres entidades de análisis.

Si bien en los siguientes apartados se muestra los valores de proforma presupuestaria 2020 a nivel de programa nacional e institucional, en detalle de todos los programas nacionales definidos por el ente rector de la planificación y el esquema de vinculación con el presupuesto, propuesto en las directrices presupuestarias para la proforma 2020, se presentan en el indicador 5 referente a: Existe armonización/vinculación entre los programas del plan y los programas del presupuesto.

Tabla 18. Proforma presupuestaria 2020 por Programa Nacional e Institucional - MINEDUC

Ministerio de Educación (MINEDUC)	Recomendado
16 Paz justicia e instituciones solidas	2.756.088.185
Administración central	525.688.939
Bachillerato	648.090.697
Educación básica	1.423.376.013
Educación inicial	158.932.536
4 Educación de calidad	1.061.877.604
Calidad educativa	347.523.186
Educación para adultos	70.648.627
Infraestructura educativa	643.705.791
Total	3.817.965.789

Fuente: Elaboración propia a partir de la información entregada por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante correo electrónico de fecha 13 de julio de 2020.

En el caso del MINEDUC, en la proforma presupuestaria del año 2020 se muestra que únicamente los programas institucionales “Calidad educativa”, “Educación para adultos” e “Infraestructura educativa” se enlazan al programa nacional denominado *Educación de Calidad*, dejando por fuera otros programas que son parte de la gestión de educación como “Bachillerato”, “Educación inicial”, y “Educación Básica”. Si bien se evidencia problemas en la asociación de programas institucionales con los nacionales, para este año (2020) todos los programas claves del MINEDUC cuentan con un presupuesto inicial, distinto a lo observado en el presupuesto inicial del año 2019.

Tabla 19. Proforma presupuestaria 2020 por Programa Nacional e Institucional - MAG

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Recomendado
16 Paz justicia e instituciones solidas	28.526.646
Administración central	28.526.646
2 Cero hambre	28.054.508
Acceso democratización y desconcentración de los factores de la producción	28.054.508
9 Industria innovación e infraestructura	59.771.074
Ampliación diversificación e innovación de los servicios técnicos rurales	4.668.068
Incremento de la productividad en los pequeños y medianos productores	54.131.987

Reposicionamiento comercial de los pequeños y medianos productores	971.019
Total	116.352.228

Fuente: Elaboración propia a partir de la información entregada por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante correo electrónico de fecha 13 de julio de 2020.

Por su parte el MAG muestra una mejor estructura de asociación de los programas institucionales con los nacionales, como se aprecia en el cuadro anterior. Se puede evidenciar que existe un patrón de asociación en las entidades analizadas, al enlazar el programa “Administración central” al programa nacional *Paz, Justicia e Instituciones Sólidas*, la cual podría corresponder a una directriz emitida desde el ente rector de planificación.

Tabla 20. Proforma presupuestaria 2020 por Programa Nacional e Institucional – U. Loja

Universidad Nacional de Loja	Recomendado
16 Paz justicia e instituciones solidas	12.196.037
Administración central	12.196.037
4 Educación de calidad	24.522.415
Formación y gestión académica	19.371.777
Gestión de la investigación	5.101.372
Gestión de la vinculación con la colectividad	49.266
Total	36.718.452

Fuente: Elaboración propia a partir de la información entregada por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante correo electrónico de fecha 13 de julio de 2020.

La Universidad Nacional de Loja, al igual que el MAG, refleja una mejor alineación de los programas institucionales con los programas nacionales. de igual forma el programa “Administración central” se asocia al programa nacional *Paz, Justicia e Instituciones Sólidas*, como se mencionó en el caso anterior.

Al respecto, al preguntar a los entrevistados sobre la responsabilidad de la validación de los programas institucionales, se obtuvieron las siguientes respuestas:

“La primera responsabilidad de la validación de los programas institucionales está en la propia institución (viabilidad técnica), la cual se pasa a la máxima autoridad para su aprobación y ese expediente se envía a la Secretaría Técnica Planifica Ecuador para el dictamen de prioridad” (Entrevistado 1, Ente rector de la planificación).

“Las entidades responsables de la validación de los programas institucionales que forman parte del presupuesto son la Secretaría Técnica Planifica Ecuador y el Ministerio de Economía y Finanzas”. (Entrevistado 2, Ente rector de la planificación).

“Según el COPLAFIP la entidad que debería validar los programas institucionales es la Secretaría Técnica Planifica Ecuador. Sin embargo, esta entidad no hace una validación per se, si no básicamente de los programas y proyectos de inversión, el tema del gasto corriente se lo revisa directamente en el MEF” (Entrevistado 1, Ente rector de las finanzas públicas).

Existen diferentes criterios sobre el proceso de validación de los programas institucionales, lo que podría ser un causal en los problemas del diseño de la planificación institucional, identificados en los casos anteriores; tanto en la definición del programa, que no responde a la lógica ni al concepto de programa definido por la Norma Técnica de Presupuesto, como en los problemas para la asociación con los programas nacionales.

Además, según lo señalado por uno de los entrevistados la prioridad del ente rector de la planificación en la formulación, ejecución y seguimiento sería la parte de inversión pública, quedando por fuera el gasto corriente que representa el mayor rubro del presupuesto.

Indicador 4: El presupuesto de gasto se estructura con base en programas

Este indicador evalúa el porcentaje del presupuesto de gasto estructurado con base en programas y el presupuesto de gasto sectorial estructurado con base en programas.

Según lo revisado en el indicador 3, y en base a la información de ejecución y proforma presupuestaria remitida por el MEF, todas las entidades que forman parte del Presupuesto General del Estado deben utilizar la estructura programática definida en la Norma Técnica de Presupuesto y en las Directrices Presupuestarias, dentro de las cuales consta la clasificación de programa. Por lo tanto, el presupuesto del gasto teóricamente se encuentra estructurado en programas en su totalidad.

Además, dado que en el Ecuador las entidades conforman los sectoriales (salud, educación, bienestar social, vivienda, etc.), a nivel sectorial también se cumpliría el 100% del presupuesto estructurado por programa. Sin embargo, como se mencionó en el indicador 3 se evidencia algunos problemas en el diseño y definición de los programas que constan en el presupuesto.

Al respecto, se consultó a los actores claves sobre la metodología para el diseño de los programas, los cuales manifestaron que:

“La Secretaría Técnica de Planificación, como ente rector de planificación continuamente actualiza estas herramientas. Sin embargo, esto ha resultado un problema para las entidades, ya que muchas actualizaciones y cambios en tan corto tiempo, dificultan la presentación y aprobación de proyectos en el momento oportuno” (Directora de Seguimiento y Evaluación de Planes, Programas y Proyectos, MAG).

Se consultó al ente rector de la planificación sobre la existencia de alguna ficha de programa, metodología definida y/o una evaluación ex ante del programa previo a su incorporación al presupuesto, a lo cual se respondió lo siguiente:

“No existe una ficha ex ante del programa previo a su incorporación” (Entrevistado 2, Ente rector de la planificación)

Del análisis se considera que existe una confusión entre los elementos que forman parte de la estructura programática, al considerar programas presupuestarios lo mismo que proyectos de inversión. Desde el punto de vista del ente rector de la planificación, es claro al señalar que no existe ninguna ficha ex ante del programa previo a su incorporación en el presupuesto. Por lo tanto,

lo señalado por el ejecutor hace referencia a las herramientas y lineamientos disponibles para los proyectos de inversión, los cuales, si tienen una revisión exhaustiva por parte del ente rector de planificación previo a su incorporación en el presupuesto, tal como lo determina el COPLAFIP.

Indicador 5: Existe armonización/vinculación entre los programas del plan y los programas del presupuesto

Este indicador evalúa como requisitos mínimos: la obligatoriedad de elaborar el presupuesto con base en la planificación, la existencia de metodologías y procedimientos para la elaboración del presupuesto con base en los objetivos definidos, la capacitación para la elaboración del presupuesto con base en los objetivos definidos, y el proceso de armonización entre presupuesto y planificación.

Desde la parte normativa, como se mencionó en el indicador 1, la **Constitución de 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 (Art. 297).*

El **COPLAFIP** también define que: *en la fase de programación presupuestaria, en base a los **objetivos determinados por la planificación y las disponibilidades presupuestarias coherentes con el escenario fiscal esperado**, se definen los programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto, con la identificación de las metas, los recursos necesarios, los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad; y los plazos para su ejecución. En lo referente al PGE y a las empresas públicas de la Función Ejecutiva el ente rector de las finanzas públicas emitirá los techos presupuestarios globales, institucionales y de gasto. El ente rector de las finanzas públicas sobre la base de la programación presupuestaria cuatrianual, las proyecciones macroeconómicas y el techo presupuestario global, establecerá los techos presupuestarios institucionales y de gasto, determinará los límites máximos de recursos a certificar y comprometer para las entidades y organismos que conforman el Presupuesto General del Estado y las empresas públicas de la Función Ejecutiva. Si los programas y proyectos superan el plazo de cuatro años, el ente rector establecerá los límites máximos, previo a la inclusión del Proyecto en el Programa de Inversiones, para lo cual, consultará con la entidad rectora de la planificación nacional en el ámbito de la programación plurianual de la inversión pública (Art. 97).*

La **Norma Técnica de Presupuesto** establece que: *Los presupuestos públicos se programarán y ejecutarán con la metodología técnica de presupuestación por resultados sobre la base de programas identificados en **estrecha vinculación a la planificación** y en un horizonte plurianual, con el objetivo de mejorar la eficiencia asignativa y productiva del gasto público (Numeral 2.1.5).*

Por lo tanto, se puede concluir que en el Ecuador existe la obligatoriedad de elaborar el presupuesto con base en la planificación, desde el punto de vista normativo.

Sobre la existencia de metodologías y procedimientos para la elaboración del presupuesto con base en los objetivos de planificación, la Secretaría Técnica Planifica Ecuador publica los lineamientos para la actualización de la información de planificación, y elaboración del plan anual de

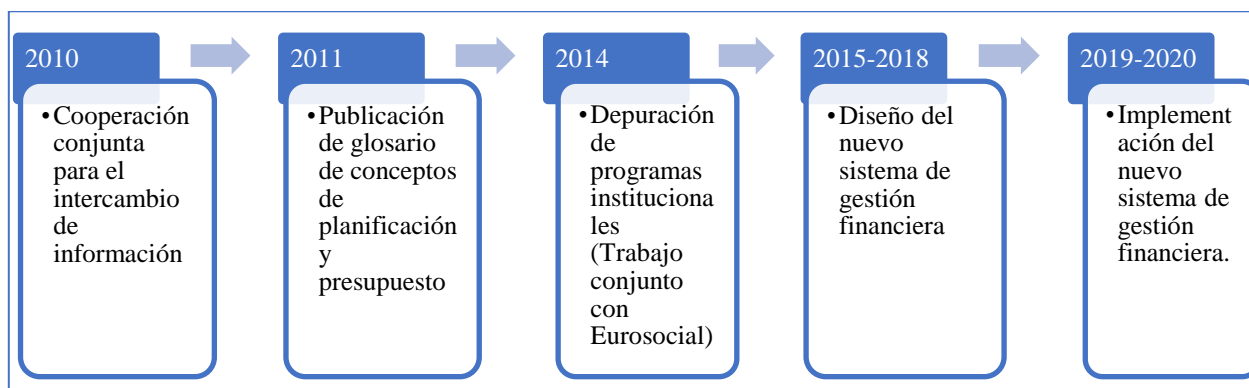
inversiones. De igual forma, se emite en forma conjunta con el MEF las directrices para la elaboración de la proforma presupuestaria²⁶.

En lo referente a una metodología única que permita elaborar el presupuesto en base a la planificación, de la búsqueda realizada no se encontró algún documento relacionado, así como tampoco se hace referencia a ninguna metodología en las últimas directrices presupuestarias emitidas.

Sobre la capacitación para la elaboración del presupuesto, los entes rectores de planificación y finanzas públicas realizan talleres de socialización de las directrices para todas las entidades públicas.²⁷ Además, tomando en cuenta la fase de implementación piloto del nuevo Sistema Integrado de Administración de las Finanzas Públicas del Ecuador (SINAFIP) se realizaron capacitaciones sobre la nueva herramienta informática.²⁸

Respecto al proceso de armonización (vinculación) entre presupuesto y planificación, es importante señalar los avances que se han realizado en los últimos diez años por parte de las dos entidades rectoras (planificación y finanzas públicas) para lograr este fin, las cuales se presentan como resumen en el siguiente esquema:

Ilustración 10. Línea de tiempo de avances en la vinculación plan - presupuesto



Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en páginas web de la SENPLADES y MEF. (SENPLADES, 2012)

En el año 2014, el ente rector de las finanzas públicas con el equipo de Eurosocial realizó el diagnóstico a los programas existentes en el Presupuesto General del Estado, con la finalidad de reducir el número excesivo de programas existentes, debido principalmente a errores de digitalización y ortográficos que se arrastran de año a año, así como la exclusión de programas con bajo o nulo nivel de ejecución. (Eurosocial, 2015)

²⁶Tomado de la página web de la Secretaría de Planificación, <https://www.planificacion.gob.ec/directrices-proforma-2020/>

²⁷Tomado de la página web de la Secretaría de Planificación, <https://www.planificacion.gob.ec/senplades-socializas-directrices-de-planificacion-e-inversion-para-la-elaboracion-de-la-proforma-2019/>

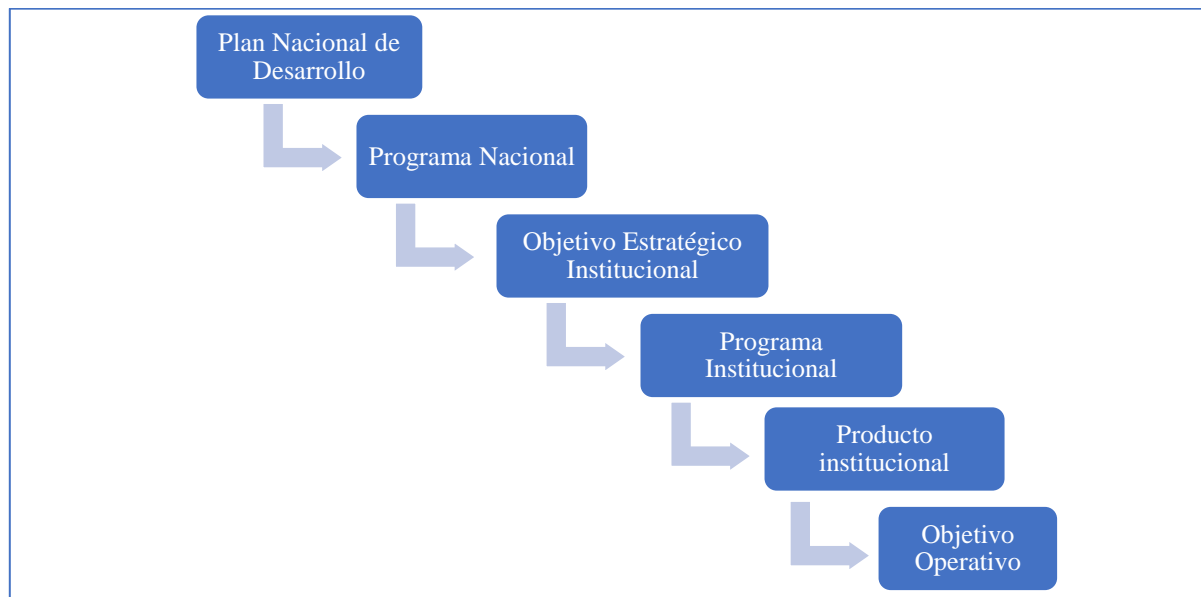
²⁸ Tomado de la página web del Ministerio de economía y Finanzas, <https://www.finanzas.gob.ec/informacion-para-instituciones-publicas-2/>

A partir del 2015 se inició el diseño de la nueva herramienta informática para la gestión de las finanzas públicas, denominado Sistema Integrado de Administración de las Finanzas Públicas del Ecuador (SINAFIP), el cual ha sido diseñado para modernizar la administración financiera de todas las entidades del Presupuesto General del Estado (PGE). Esta herramienta suplirá a las actuales herramientas de gestión financiera (e-SIGEF), sistema presupuestario de remuneraciones y nómina (SPRYN) y el sistema de administración de bienes y existencias (e-SByE); pues su principal objetivo es cubrir integralmente las necesidades de gestión presupuestaria, contable y de tesorería de las instituciones que forman parte del PGE (MEF, 2019).

Hasta la implementación de la nueva herramienta informática por parte del MEF, el proceso de vinculación entre presupuesto y planificación se mantiene con la estructura programática definida en la Norma Técnica de Presupuesto (Programa, Proyecto y Actividad). La información de programas presupuestarios corresponde a los programas que ejecutan las entidades en base a sus objetivos estratégicos institucionales, a través de los cuales se logran las metas del plan nacional (Eurosocial, 2015).

En el año 2019, el ente rector de la planificación estableció el esquema de articulación de los elementos de la Planificación Nacional con la Institucional, de acuerdo a la nueva estructura programática definida en las directrices para la proforma 2020, los cuales se presentan en el siguiente esquema:

Ilustración 11. Esquema de articulación de la planificación nacional e institucional Proforma 2020



Fuente: Directrices de Planificación Institucional - Proforma 2020 (<https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/3.-PPT-Proforma-2020-Planificacion-Institucional.pdf>)

De acuerdo con el esquema anterior, la planificación nacional se enlaza con la institucional con la vinculación de los programas nacionales y los objetivos estratégicos institucionales (OEI) y toda la cadena de planificación institucional que consta en el esquema. A continuación, se detallan los elementos de planificación nacional señalados.

El primer nivel de la planificación nacional corresponde al Plan Nacional de Desarrollo (PND), instrumento al cual se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado.

El vigente PND 2017-2021 (SENPLADES, 2017)²⁹ tiene 9 objetivos nacionales que son los siguientes:

- Objetivo 1: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas
- Objetivo 2: Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas
- Objetivo 3: Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones
- Objetivo 4: Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización
- Objetivo 5: Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria
- Objetivo 6: Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir Rural
- Objetivo 7: Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía
- Objetivo 8: Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social
- Objetivo 9: Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo

Cabe señalar que el PND contiene a más de los objetivos nacionales, las políticas y metas nacionales, pero para el análisis se presenta únicamente hasta objetivos.

El ente rector de la planificación en base a los objetivos nacionales mencionados estableció 17 programas nacionales para la proforma presupuestaria 2020, los cuales se detallan a continuación:

Tabla 21. Programas Nacionales definidos para proforma presupuestaria 2020.

1. Acción por el clima	2. Agua limpia y saneamiento
3. Alianzas para lograr los objetivos	4. Cero hambre
5. Ciudades y comunidades sostenibles	6. Educación de calidad
7. Energía asequible y no contaminante	8. Fin de la pobreza
9. Igualdad de género	10. Industria innovación e infraestructura
11. Paz, justicia e instituciones sólidas	12. Producción y consumo responsable
13. Reducción de la desigualdad	14. Salud y bienestar
15. Trabajo decente y crecimiento económico	16. Vida de ecosistemas terrestre
17. Vida Submarina	

Fuente: Elaboración propia en base a las Directrices de la Proforma del Presupuesto General del Estado 2020 (MEF, 2020).

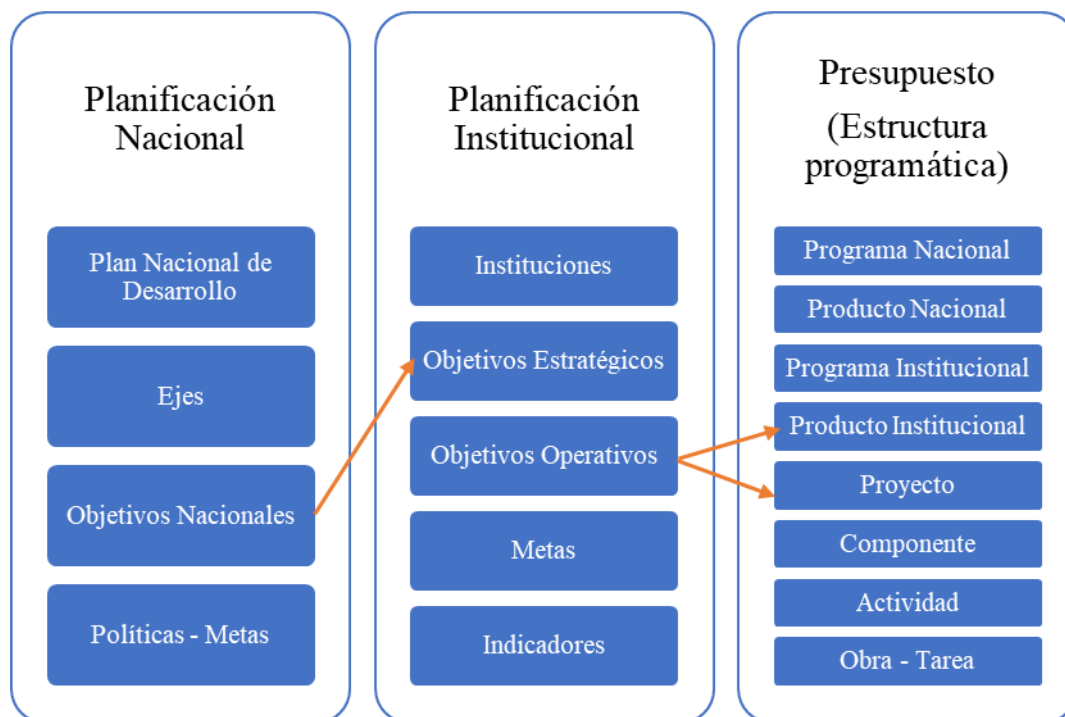
²⁹ Tomado de la página web de la Secretaría de Planificación, https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf

Revisando la descripción de los programas nacionales señalados en el cuadro anterior, los programas nacionales definidos corresponden a los objetivos de desarrollo sostenible presentados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la agenda 2030³⁰.

Los objetivos del plan nacional se relacionan con varios de los programas nacionales propuestos, por lo que no se incluye la asociación de estos, pero se indica el enlace en el cual se puede consultar el detalle de la asociación de los objetivos con los programas³¹.

Por otra parte, en las directrices para la elaboración de proforma 2020 se agrega un esquema de vinculación del plan – presupuesto que se presenta a continuación:

Ilustración 12. Esquema de vinculación planificación y presupuesto Proforma 2020



Fuente: Directrices para la Elaboración de la Proforma del Presupuesto General del Estado 2020 (MEF, 2020).

Bajo el esquema anterior, el enlace entre la información de planificación nacional y la planificación institucional se realiza a través del vínculo entre los objetivos nacionales y los objetivos estratégicos; mientras que, el elemento vinculante entre la planificación institucional y el presupuesto es el vínculo entre los objetivos operativos y los productos/proyectos institucionales.

³⁰ La agenda 2030 y los 17 objetivos de desarrollo sostenible propuestos se encuentran disponibles en el siguiente enlace: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/resources.html>

³¹ En el siguiente enlace se encuentra disponible la información de la relación de los objetivos con los programas nacionales definidos <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-toda-una-vida-de-ecuador>

Además, cada proceso señalado en el esquema tiene su propia estructura jerárquica, por una parte, está la Planificación Nacional la cual se traduce en un Plan Nacional de Desarrollo (PND) compuesto por ejes, objetivos nacionales, políticas y metas. Por otra parte, la planificación institucional se compone por objetivos estratégicos, y bajo estos los objetivos operativos, a los cuales se asigna metas e indicadores. En una tercera parte, que corresponde al presupuesto, éste se conforma por programas nacionales, productos nacionales, programa institucional, producto institucional, proyecto, componentes, actividades y el último nivel de obra/tarea.

La información de ejecución presupuestaria con la nueva estructura definida para la proforma 2020 se presentaría de acuerdo el siguiente esquema:

Ilustración 13. Esquema de Estructura Presupuestaria Proforma 2020

PRESUPUESTO ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA								
PROGRAMA NACIONAL	07	Desarrollo Social Integral					MONTO	3.170.000,00
PRODUCTO NACIONAL	0700	NO ESTARÁ DISPONIBLE						3.170.000,00
PROGRAMA INSTITUCIONAL	0701090	Provisión y prestación de servicios de salud						3.170.000,00
PRODUCTO INSTITUCIONAL	0701090001	Entrega de espacios a madres						3.170.000,00
EGRESOS CORRIENTES			EGRESOS DE INVERSIÓN					
Actividad/Tarea	Descripción actividad	Monto Proforma	Proyecto	Descripción de proyecto	Componente	Actividad/Obra	Monto Proforma	
01001	Adquisición de insumos	150.000,00	180000100	Atención Integral e integradora de personas	180000101	01003	1.000.000,00	
02002	Mantenimiento y limpieza	20.000,00	180000200	Proyecto de Reconstrucción y Rehabilitación	180000202	01004	2.000.000,00	
META			INDICADOR					
1000 lactarios instalados en las instituciones públicas a nivel nacional			Número de lactarios instalados					

Fuente: Tomado del documento Directrices para la Elaboración de la Proforma del Presupuesto General del Estado (MEF, 2020)

El esquema anterior, presentado en las directrices de proforma 2020, indica que, a más de la estructura programática definida, se incorporan algunos campos clave como son las metas e indicadores de los productos institucionales.

Actualmente, la información de planificación nacional, sectorial e institucional se gestiona a través de la herramienta informática denominada Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP), en el cual se consolida la información generada a partir de una metodología de planificación institucional que prioriza la observancia de los Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir. En esta herramienta se dispone de módulos específicos para la inversión pública, el seguimiento y evaluación y el seguimiento de obras. Además, señala que entre sus funciones está la articulación del presupuesto a la planificación, al contar con interoperabilidad con el Sistema

Integrado de Gestión Financiera (e-SIGEF)³². Por otra parte, el Sistema Integrado de Gestión Financiera (e-SIGEF) es la herramienta informática a través de la cual, las entidades que forman parte del Presupuesto General del Estado gestionan los recursos públicos a través de los subsistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería³³.

Con los dos esquemas presentados (ilustración 11 y 12), no queda del todo claro el mecanismo de vinculación de la información de planificación con el presupuesto, pues los dos esquemas difieren en los elementos asociados. Además, como se indicó en el párrafo anterior, la información de planificación y presupuesto se gestiona en herramientas separadas. Se profundizó en este punto con algunos entrevistados los cuales señalaron lo siguiente:

“La falta de sistemas informáticos unificados intra e interinstitucionales para todas las entidades que manejan recursos del PGE (existen varios sistemas para varios objetivos menores y no uno solo que permita verificar la intervención en territorio)” (Directora de Seguimiento y Evaluación de Planes, Programas y Proyectos, MAG).

“Debería primero existir alineación de los entes rectores, dado que el ente rector de planificación no ve el desarrollo del tema presupuestario y sigue exigiendo los resultados de la planificación, por lo que la vinculación debería ser a nivel gubernamental como a lo interno” (Director de Planificación, U. Loja).

Lo señalado por los ejecutores confirma que existe una falta de coordinación entre los entes rectores (planificación y finanzas públicas), y que además el hecho de contar con sistemas de información separados no permite disponer de información integral, lo que además implica duplicidad de esfuerzos por parte de los ejecutores y en otros casos confusión, como señala el siguiente entrevistado:

“Se tiene varios sistemas de información, el de planificación en un lado y el de presupuesto en otro, los usuarios tienen que hacer varias cargas en los sistemas. Otro elemento son las excesivas reformas presupuestarias que se realizan porque hay la expectativa de que si se planifica algo más se puede cambiar en la ejecución” (Entrevistado 1, Ente rector de la planificación).

En los siguientes párrafos se analiza los elementos de planificación institucional en las tres entidades de muestra, y la vinculación de los programas y productos definidos en la proforma 2020.

Ministerio de Educación (MINEDUC)³⁴:

- **Misión:** Garantizar el acceso y calidad de la educación inicial, básica y bachillerato a los y las habitantes del territorio nacional, mediante la formación integral, holística e inclusiva

³² Información obtenida de la página web de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador disponible en el siguiente enlace: <https://www.planificacion.gob.ec/sistema-integrado-de-planificacion-e-inversion-publica/>

³³ Tomado de la página web del MEF disponible en el siguiente enlace: <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Que%CC%81-es-el-eSIGEF-final.pdf>

³⁴ <https://educacion.gob.ec/#>

de niños, niñas, jóvenes y adultos, tomando en cuenta la interculturalidad, la plurinacionalidad, las lenguas ancestrales y género desde un enfoque de derechos y deberes para fortalecer el desarrollo social, económico y cultural, el ejercicio de la ciudadanía y la unidad en la diversidad de la sociedad ecuatoriana.

- **Visión:** El Sistema Nacional de Educación brindará una educación centrada en el ser humano, con calidad, calidez, integral, holística, crítica, participativa, democrática, inclusiva e interactiva, con equidad de género, basado en la sabiduría ancestral, plurinacionalidad, con identidad y pertinencia cultural que satisface las necesidades de aprendizaje individual y social, que contribuye a fortalecer la identidad cultural, la construcción de ciudadanía, y que articule los diferentes niveles y modalidades del sistema de educación.

- **Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI):**
 - Incrementar la cobertura en Educación Inicial (para niños de 3 a 5 años).
 - Incrementar la cobertura en Educación General Básica, con énfasis en primero, octavo, noveno y décimo años.
 - Incrementar la cobertura en el Bachillerato.
 - Reducir la brecha de acceso a la educación de jóvenes y adultos con rezago escolar.
 - Incrementar la calidad de aprendizaje de los estudiantes con un enfoque de equidad.
 - Incrementar la calidad de la gestión escolar.
 - Incrementar las capacidades y el desempeño de calidad del talento humano especializado en educación.
 - Incrementar la pertinencia cultural y lingüística en todos los niveles del sistema educativo.
 - Incrementar el servicio educativo para los estudiantes con necesidades educativas especiales (asociadas o no a la discapacidad) en todos los niveles del sistema educativo.
 - Incrementar la rectoría del Ministerio de Educación.
 - Incrementar la eficiencia operacional del Ministerio de Educación con énfasis en la desconcentración administrativa y financiera.
 - Incrementar el desarrollo del talento humano del Ministerio de Educación.
 - Incrementar el uso eficiente del presupuesto del Ministerio de Educación.

Tabla 22. Asociación Programas – productos institucionales MINEDUC (Proforma 2020)

Entidad	Programa institucional	Producto institucional
Ministerio de Educación	Administración central	Fortalecimiento institucional
	Bachillerato	Educación ordinaria bachillerato
	Calidad educativa	Proceso educativo con calidad y pertinencia
	Educación básica	Educación ordinaria básica
	Educación inicial	Educación ordinaria inicial
	Educación para adultos	Educación para personas con escolaridad inconclusa
	Infraestructura educativa	Infraestructura mantenimiento y equipamiento

Fuente: Elaboración propia a partir de la información entregada por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante correo electrónico de fecha 13 de julio de 2020.

De acuerdo con el esquema de vinculación de planificación y presupuesto señalado en párrafos anteriores, los objetivos nacionales se enlazan con los objetivos estratégicos institucionales. Sin embargo, no resulta fácil enlazar los objetivos estratégicos del MINEDUC con los grandes objetivos nacionales, por lo cual es claro que los planificadores de las entidades deben revisar todo el plan nacional, con sus políticas y sobre todo las metas propuestas para poder identificar a que objetivo nacional se vincula.

Otro punto adicional del análisis realizado es que, en la información institucional pública del MINEDUC, consta un apartado de programas que ejecuta (Agenda Educativa Digital, Educación Ambiental, Fortalecimiento de las Artes, Estándares de Calidad Educativa, Administración Escolar, Gestión de Riesgos, y Actividades Extraescolares) los cuales difieren sustancialmente de los definidos en el presupuesto.

Asociando los programas definidos para la proforma 2020 con los objetivos estratégicos, se concluye que la mayor parte de los programas definidos responden a los objetivos planteados. Sin embargo, se identifica 3 programas que se considera podrían ser transversales a los programas ejecutados, estos programas son: Administración Central, Infraestructura Educativa y Calidad Educativa.

Finalmente, se detecta que existen ciertos objetivos estratégicos claves que no se encuentran ligados a programas como son: el enfoque de equidad, las capacidades y desempeño del talento humano especializado en educación, servicio educativo para estudiantes con necesidades especiales (asociadas o no a la discapacidad), y la pertinencia cultural y lingüística en los niveles del sistema educativo.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)³⁵:

- **Misión:** Es la institución rectora del sector agropecuario, encargada de la articulación de los servicios financieros y no financieros, facilitando el desarrollo de los mercados de servicios no financieros, a través de la política pública para la agricultura comercial y la agricultura familiar campesina priorizando los servicios de comercialización, asociatividad e innovación, para mejorar las condiciones de vida de la población, garantizando la soberanía alimentaria.
- **Visión:** Ser una institución innovadora, referente regional en el desarrollo de políticas públicas agropecuarias y de prestación de servicios de calidad, consolidando un sistema agroalimentario sostenible y sustentable a nivel económico, social y ambiental.
- **Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI):**
 - Fortalecer la cooperación asociativa y los circuitos alternativos para la producción sostenible, sustentable y el comercio justo de productos agropecuarios que beneficie a los productores agropecuarios, con énfasis en los pequeños, medianos y los de la agricultura familiar y campesina.

³⁵ https://www.agricultura.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/AM_068_PEI2.pdf

- Incrementar al acceso, la democratización y la redistribución de los factores de la producción y la tecnificación agropecuaria, promoviendo además el uso eficiente del recurso suelo a fin de garantizar la soberanía alimentaria.
- Fortalecer los sistemas agropecuarios y forestales (con fines comerciales) a través de la asistencia técnica, innovación, generación de información, tecnificación, implementación de incentivos agropecuarios, para fomentar la inserción de los productos del sector en los mercados nacionales e internacionales.
- Incrementar la eficiencia institucional del Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Incrementar el uso eficiente del presupuesto del Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Incrementar el desarrollo del talento humano del Ministerio de Agricultura y Ganadería

Tabla 23. Asociación Programas – productos institucionales MAG (Proforma 2020)

Entidad	Programa institucional	Producto institucional
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Acceso democratización y desconcentración de los factores de la producción	Gestión de sistemas de irrigación parcelaria tecnificada suelo agrícola y legalización y regularización de tierras y asociatividad
	Administración central	Fortalecimiento institucional
	Ampliación diversificación e innovación de los servicios técnicos rurales	Gestión de sistemas productivos sostenibles pecuarios
	Incremento de la productividad en los pequeños y medianos productores	Gestión sostenible de los sistemas agrícolas y forestales (con fines comerciales)
	Reposicionamiento comercial de los pequeños y medianos productores	Instrumentos mecanismos (infraestructura) y estrategias para el acceso a mercados nacionales e internacionales

Fuente: Elaboración propia a partir de la información entregada por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante correo electrónico de fecha 13 de julio de 2020.

En el caso del MAG, los objetivos estratégicos claramente aportan a los Objetivos 5 y 6 del Plan Nacional de Desarrollo, referidos a: impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria; y desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir Rural, respectivamente.

Explorando la información pública de esta entidad, se observa que se publica información de programas y servicios que entrega, la cual al igual que el MINEDUC no corresponde a lo indicado en la información presupuestaria. La información publicada como programas son: la Subsecretaría de Producción Forestal, Proyecto Nacional de innovación Tecnológica Participativa y Productiva Agrícola (PITPPA), Sistemas de Información, Viceministerio de Producción y Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Rural, Agenda de Transformación Productiva Amazónica, y

Subsecretaría de Irrigación Parcelaria Tecnificada³⁶, algunos elementos de los señalados como programas corresponden a estructura organizaciones del MAG, proyectos y sistemas de información y no a programas públicos.

Finalmente, del análisis a los objetivos estratégicos institucionales y los programas presupuestarios definidos, se evidencia que los programas son cautos para los grandes objetivos estratégicos planteados por el MAG en su planificación. Sobre esto, uno de los entrevistados señaló lo siguiente:

“El principal reto es tener el conocimiento por parte de los que generan la planificación y el presupuesto, que tengan la noción de las metas a donde quieren llegar, hay tanto control en la parte financiera y miedos a tener un proceso con contraloría a futuro que se centra más en esos aspectos, que en la planificación. Hay una burocracia gigante que impide generar más trabajo y procesos, lo que termina haciendo que la planificación sea un proceso de poca importancia porque a manera personal no genera problemas futuros. Uno de los retos más grandes es hacer entender a la gente que la planificación por resultados no dará una mejor gestión y pensar en qué queremos alcanzar para luego determinar cuánto dinero vamos a necesitar”. (Ex Coordinadora Administrativa Financiera, MAG).

Universidad Nacional de Loja³⁷:

- **Misión:** Es misión de la Universidad Nacional de Loja: la formación académica y profesional, con sólidas bases científicas y técnicas, pertinencia social y valores; la generación y aplicación de conocimientos científicos, tecnológicos y técnicos, que aporten al desarrollo integral del entorno y al avance de la ciencia; el fortalecimiento del pensamiento, la promoción, desarrollo y difusión de los saberes y culturas; y, la prestación de servicios especializados.
- **Visión:** La Universidad Nacional de Loja al 2030 lidera y desarrolla, con pertinencia, responsabilidad social y de manera articulada: la formación del talento humano con alto nivel académico-científico, sensibilidad y compromiso humanista; la investigación colaborativa por dominios científicos, tecnológicos e innovación; y, la vinculación con la sociedad, a través de proyectos de transferencia de conocimientos en correspondencia con los requerimientos del desarrollo local, regional, nacional y binacional; en el marco de un modelo de gestión institucional innovado y de mejora continua.
- **Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI):**
 - 1) Desarrollar la docencia a nivel de grado y posgrado con pertinencia social, excelencia académica, innovación y enfoque humanista e intercultural.
 - 2) Contribuir a la generación, innovación y transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos por dominios, valorando los saberes ancestrales de las diversas culturas y artes, articulados a la docencia y vinculados a la problemática de los sectores sociales del entorno zonal, nacional e internacional.

³⁶ <https://www.agricultura.gob.ec/programas-y-servicios/>

³⁷ <https://unl.edu.ec/universidad>

- 3) Desarrollar proyectos participativos, articulados con la docencia e investigación y, ejecutados con pertinencia y responsabilidad social en el contexto local, regional y nacional.
- 4) Implementar un sistema integral de gestión institucional, desconcentrado, ágil y eficiente, con una cultura organizacional fundamentada en valores, que desarrolle el talento humano y fortalezca las funciones sustantivas y los servicios institucionales, enfocados en la calidad y mejora continua.

A diferencia de las dos entidades anteriores, la Universidad Nacional de Loja tiene publicado en su página web institucional el Plan Operativo Anual del año 2020, cuyos objetivos se presenta a continuación:

Ilustración 14. Plan Operativo Anual 2020 Universidad Nacional de Loja

OEI 4: Implementar un sistema integral de gestión Institucional, desconcentrado, ágil y eficiente, con una cultura organizacional fundamentada en valores, que desarrolle el talento humano y fortalezca las funciones sustantivas y los servicios institucionales, enfocados en la calidad y mejora continua	P1. Fortalecimiento del marco legal, organizacional y de gestión para una innovada administración institucional.
	P2. Desarrollo de capacidades y de condiciones del talento humano (TT.HH.)
	P3. Mejoramiento de los procesos y procedimientos administrativos
	P4. Mejoramiento de los servicios de bienestar universitario y de la seguridad y salud ocupacional.
	P5. Innovación y fortalecimiento de la comunicación e imagen institucional.
	P6. Innovación de la infraestructura tecnológica.

Fuente: Elaboración propia en base al POA 2020 de la Universidad Nacional de Loja (<https://unl.edu.ec/universidad>)

La Universidad Nacional de Loja planteó los siguientes programas y productos institucionales en la proforma 2020:

Tabla 24. Asociación Programas – productos institucionales U. Loja (Proforma 2020)

Entidad	Programa institucional	Producto institucional
Universidad Nacional de Loja	Administración central	Fortalecimiento institucional
	Formación y gestión académica	Educación continua
		Oferta académica
	Gestión de la investigación	Investigaciones
Gestión de la vinculación con la colectividad	Proyectos de vinculación con la colectividad	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información entregada por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante correo electrónico de fecha 13 de julio de 2020.

Asociando los programas presupuestarios para la proforma 2020 con los objetivos estratégicos, se concluye que los programas definidos responden a los objetivos planteados.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente no queda del todo claro los mecanismos de vinculación entre los elementos de planificación y presupuesto. Siguiendo el esquema de la

ilustración 11, bajo los productos institucionales se encuentran los objetivos operativos; en este caso, según la descripción, el producto “Fortalecimiento Institucional” se enlazaría a todos los objetivos, quedando el resto de los productos sueltos. En cambio, según la ilustración 12 los objetivos operativos se relacionan con los productos y proyectos institucionales, al analizar esta relación tampoco existe coincidencia entre todos los elementos, pues los objetivos se relacionan a un solo producto “Fortalecimiento Institucional”, quedando el resto de los objetivos sin asociación.

Del análisis realizado a la descripción de productos institucionales se considera un patrón similar en las tres entidades:

- La descripción de producto da cuenta de un nuevo objetivo, pero no muestra información de los resultados del programa (bienes y/o servicios).
- En general, sólo se asocia un producto por programa (relación 1 a 1) con lo cual puede generar problemas al detallar productos del programa que pueden ser varios (bienes y/o servicios).
- Los productos planteados indican lo mismo que el programa, o es una aclaración o ampliación del programa.

4.2.2 Componente 2: Perspectiva presupuestaria de mediano plazo

Indicador 1: Existen reglas de responsabilidad fiscal

Con este indicador se busca evaluar la capacidad de los gobiernos para atenuar las fluctuaciones del ciclo económico y generar previsibilidad en los ingresos y gastos, mediante el uso de leyes de responsabilidad fiscal en las cuales contemplan en su normativa los marcos de mediano plazo (Indicador 2 de este componente) y reglas cuantitativas de responsabilidad fiscal.

Hasta julio del 2020 en el Ecuador se estableció entre las reglas de responsabilidad fiscal, el límite de endeudamiento público hasta el 40% del Producto Interno Bruto (PIB), de acuerdo con lo establecido en el Art. 124 del COPLAFIP³⁸. Y la regla del financiamiento de los egresos permanentes exclusivamente con ingresos permanentes, según el Art. 81 del mismo cuerpo legal³⁹. Sin embargo, con la nueva Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas (Julio, 2020), ambos artículos fueron derogados.

De la revisión efectuada a la norma legal con la cual se reforma el COPLAFIP, se identifica que los artículos derogados señalados anteriormente pasaron a conformar el Título IV de este cuerpo legal, denominado “Reglas Fiscales”, en las cuales se traslada la regla antes señalada de los egresos permanentes; así como, la regla de la deuda pública, la cual se reforma señalando que el saldo consolidado de la deuda pública y otras obligaciones no podrá superar el 40% del PIB.

Además, se incorpora nuevas reglas como las metas anuales del resultado primario total y no petrolero del Sector Público No Financiero y Seguridad Social; y las reglas de gasto primario

³⁸ COPLAFIP corresponde al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

³⁹ De acuerdo con los informes semestrales de ejecución presupuestaria elaborados por el MEF y presentados a la Asamblea Nacional, en cumplimiento al Art. 296 de la Constitución de República del Ecuador, se menciona esta única regla fiscal (<https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=9669&force=0>).

computable para el Gobierno Central y para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Uno de los entrevistados profundizó acerca de las reformas a las reglas fiscales:

“Los principales inconvenientes en el uso y cumplimiento de las reglas fiscales esta dado porque han existido múltiples reformas a la ley, que casi siempre coincide con el cambio de gobierno, por lo que cada cierto período se cambian las reglas de juego, lo que genera un debilitamiento institucional. Actualmente, se han impulsado algunas reglas fiscales que permiten controlar los gastos como es la regla del gasto primario computable la cual fue aprobada en la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas” (Entrevistado 2, Ente rector de las finanzas públicas).

Se evidencia que uno de los problemas en el Ecuador más allá de contar o no con reglas fiscales son las continuas reformas que se realizan, más aún si éstos no responden a un objetivo nacional, sino más bien a cambios de gobierno, lo cual dificulta la gestión de las finanzas públicas

Indicador 2: Se elaboran proyecciones presupuestales plurianuales consistentes con el plan de gobierno

Uno de los elementos claves del PpR es la visión plurianual de la política fiscal, por lo que se busca evaluar si los gobiernos realizan proyecciones de ingresos, gastos y endeudamiento para un período de tres años o más, generalmente a estas proyecciones se las conoce como Marco de Mediano Plazo (MMP) indicadas en el marco conceptual.

En el Ecuador, la Constitución de la República en su Art. 294 establece la elaboración de una Programación Presupuestaria Cuatrianual (PPC) por parte del Ejecutivo, del cual la Asamblea Nacional tiene la responsabilidad de controlar su alineación a la norma legal y al Plan Nacional de Desarrollo.

De acuerdo con el documento de proforma presupuestaria del año 2019⁴⁰, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la PPC recoge la visión institucional sobre el desempeño macroeconómico global de mediano plazo, la política fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Además, considera las proyecciones de ingresos, gastos y financiamiento de las entidades que conforman el Presupuesto General del Estado (PGE) y las proyecciones macro fiscales. Según lo señalado por este documento, la PPC se ajusta al primer nivel del Marco Fiscal de Mediano Plazo indicado por SEP, descrito en el marco conceptual.

Es importante señalar que el Ecuador ha acordado con el Fondo Monetario Internacional algunas reformas con la finalidad de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y fortalecer las instituciones nacionales para sentar las bases de un crecimiento sólido, duradero e inclusivo⁴¹. Las

⁴⁰ En la página web del MEF al 24 de agosto se encontró disponible únicamente la proforma del año 2019. Ver enlace <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/Programaci%C3%B3n-Presupuestaria-Cuatrianual-2019-2022.pdf>

⁴¹ Tomado de los comunicados de prensa del FMI, disponible en el siguiente enlace: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/08/28/pr20290-ecuador-imf-and-ecuadorian-authorities-reach-staff-level-agreement-on-new-eff>

reformas acordadas buscan mejorar las prácticas de gestión de las finanzas públicas, incluyendo la transparencia en la gestión de los fondos públicos, así como acciones para fortalecer la eficacia y eficiencia de la gestión de los recursos públicos. Parte de estas reformas han sido ya plasmadas en la normativa actual con las reformas realizadas al COPLAFIP a través de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas (Julio, 2020).

La Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas emitida en julio del 2020, modifica el Art. 86 del COPLAFIP, especificando la participación del ente rector de las finanzas públicas en el proceso de elaboración, actualización y consolidación de la programación macroeconómica, y que la misma se emitirá en conjunto con el Banco Central del Ecuador. Además, establece que el ente rector de las finanzas públicas en base a los límites, metas y objetivos fiscales es responsable de compilar y presentar la programación fiscal del Sector Público no Financiero y Seguridad Social, consolidada. Además, se debe elaborar la programación fiscal sectorial, como marcos obligatorios para la elaboración del Presupuesto General del Estado y la Programación Presupuestaria Cuatrianual.

Desde el punto de vista de los ejecutores, la falta de una programación fiscal y presupuestaria plurianual genera problemas en la gestión financiera plurianual:

“Existen inconvenientes en la gestión de certificaciones presupuestarias plurianuales con el Ministerio de Economía y Finanzas, las cuales son gestionadas para actividades esenciales (guardianía e internet). La aprobación de las certificaciones presupuestarias está restringidas a las disposiciones y los montos determinados por el ente rector de finanzas públicas como grupos de gasto, montos máximos, etc. Lo que dificulta enlazar la planificación plurianual con el presupuesto requerido” (Director Financiero, Universidad Nacional de Loja).

Lo indicado por el ejecutor sugiere la necesidad de elaborar un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), el cual incluye los elementos del marco fiscal y las proyecciones del gasto por programa y de resultados, según lo indicado por el SEP.

4.2.3 Componente 3: Evaluación de efectividad del gasto

Indicador 1: Existe información de desempeño para evaluar los resultados del gasto del gobierno.

La evaluación de la efectividad del gasto es el elemento central del PpR, y consiste en analizar el desempeño de las instituciones, los programas y los proyectos en el uso de los recursos públicos, para ello se requiere disponer de un sistema de seguimiento y evaluación basado en los siguientes elementos: 1) un sistema de indicadores del desempeño que hace seguimiento del progreso y del logro de los objetivos y metas del gobierno; y 2) estudios evaluativos que permiten identificar y explicar los resultados de la acción gubernamental. Cabe señalar que este sistema difiere del seguimiento financiero y físico que generalmente se realiza en las instituciones públicas a los proyectos de inversión.

Dado que en el Ecuador se cuenta con una estructura institucional dividida para la planificación y las finanzas públicas, el seguimiento y evaluación está normado en el COPLAFIP por separado. El

capítulo VIII del Reglamento al COPLAFIP, establece el Subsistema Nacional de Seguimiento y Evaluación, y lo desglosa en distintos niveles desde lo más macro (planificación nacional) hasta la planificación institucional. La planificación institucional contempla la generación de indicadores de resultados, cuyo seguimiento está a cargo del ente rector de la planificación.

La sección VI del mismo cuerpo legal, norma el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria, la cual comprende la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos por las entidades en la ejecución presupuestaria y en cumplimiento a la planificación.

Considerando lo determinado en la norma legal vigente ecuatoriana, las evaluaciones elaboradas por el ente rector de la planificación darían cuenta de los resultados de las intervenciones públicas. Al respecto, del análisis documental realizado, el ente rector de planificación presenta los resultados de los nueve objetivos del Plan Nacional de Desarrollo⁴²; sin embargo, en lo que corresponde a información de desempeño de las entidades y de los programas o productos no se encontró información pública de libre acceso⁴³. Tampoco se encontró información de resultados vinculada a información presupuestaria. Este punto fue consultado a los entrevistados los cuales señalaron lo siguiente:

“No existe información de resultado, es muy difícil poder incorporar la información de resultados en el ciclo presupuesto si no se tiene todavía una información clara en cómo se ejecutó el presupuesto el año anterior y en que fue más eficiente el gasto. Es necesario tener información de base y luego tener una evaluación por institución y luego por programas y proyectos, de tal manera que se pueda determinar no sólo el presupuesto a nivel histórico si no también con indicadores de resultado, indicadores de eficiencia” (Entrevistado 1, Ente rector de las finanzas públicas).

“Debería haber un cambio de enfoque del seguimiento basado en los resultados y cumplimiento de metas, y no al mero cumplimiento de procesos. La Contraloría General del Estado en los últimos años ha generado temor entre los gestores públicos, limitando su capacidad de decisión para el logro de objetivos”. (Ex Viceministro de Gestión Educativa, MINEDUC)

Según lo señalado por los entrevistados, no se genera información de desempeño de las instituciones, los programas y los proyectos que se ejecutan; y la poca información que se genera es más consecuencia del cumplimiento de alguna directriz o norma, y no con el objetivo de conocer los resultados de las intervenciones públicas que se ejecutan.

⁴² En el siguiente enlace se presenta la información de resultados del PND <https://www.planificacion.gob.ec/los-resultados-del-plan-nacional-de-desarrollo-se-presentaron-en-el-primer-gabinete-ampliado-publico-del-ecuador/#>

⁴³ El ente rector de planificación cuenta con un sistema integrado de planificación e inversión pública donde se publica el seguimiento y evaluación, pero su información no es pública, pues se requiere de un usuario y clave conforme consta en el siguiente enlace: <https://www.planificacion.gob.ec/sistema-integrado-de-planificacion-e-inversion-publica/>

Indicador 2: Existen procedimientos institucionalizados mediante los cuales las decisiones presupuestarias se toman considerando los resultados que arroja el sistema de seguimiento y evaluación del desempeño del gasto público.

En este punto se busca conocer más allá de la existencia de información sobre el desempeño del gasto, los elementos o condiciones que aseguren su uso en el proceso de toma de decisiones técnicas o presupuestarias. Por ello, es necesario conocer la proporción del presupuesto efectivamente evaluado y la vinculación de los resultados a la toma de decisiones, como por ejemplo en las asignaciones presupuestarias.

En el Ecuador, el Art. 120 del Reglamento al COPLAFIP indica que los entes rectores de planificación y finanzas públicas analizarán la información de evaluación institucional; elaborarán y formularán, cuando así se considere pertinente, recomendaciones concretas para la racionalización de la asignación de recursos presupuestarios; modificaciones presupuestarias; reprogramaciones de la ejecución e insumos para las siguientes fases de programación y formulación de las proformas presupuestarias. Sin embargo, de la revisión documental realizada se logró identificar únicamente el informe de modificaciones presupuestarias que publica el MEF según el Art. 118 del COPLAFIP, en el cual se muestran los ajustes en positivo y negativo realizado al presupuesto⁴⁴.

En temas de seguimiento y evaluación ambos entes rectores (planificación y finanzas públicas) emiten directrices en forma separada; por una parte, el MEF pone a disposición de las entidades del sector público formatos de contenido de los informes, las definiciones conceptuales a considerarse para la elaboración de dichos informes y un aplicativo para completar el Formulario de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria⁴⁵.

Por su parte, el ente rector de la planificación también emite los lineamientos de seguimiento a la planificación institucional para las entidades del sector público que forman parte del PGE, principalmente en lo referente al proceso para el ingreso de información semestral en el aplicativo SIPeIP, donde se carga la información del avance de la ejecución física del gasto permanente y no permanente; y el avance de metas de los indicadores de los Objetivos Estratégicos Institucionales⁴⁶

Además, durante el ejercicio fiscal ambas entidades presentan información separada sobre los resultados de los logros de planificación y de ejecución presupuestaria, lo que indica que la información que se emiten por ambas entidades llegaría a breves rasgos al tipo “Presupuesto con presentación de resultados” según el SEP, la cual como se señaló es de carácter netamente informativo donde se vincula la información de desempeño y la asignación de recursos.

Se consultó sobre este punto a los entrevistados de las entidades rectoras, los cuales señalaron lo siguiente respecto al uso de la información de desempeño en la formulación del presupuesto:

⁴⁴ El informe del año 2019 consultado se encuentra disponible en el siguiente enlace <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/10/Informe-Modificaciones-I-stre-2019.pdf>

⁴⁵ Los lineamientos para los informes de seguimiento y evaluación emitidos por el MEF se encuentran disponibles en el siguiente enlace: <https://www.finanzas.gob.ec/seguimiento-y-evaluacion-presupuestaria/>

⁴⁶ Los lineamientos para el seguimiento de la planificación institucional se encuentran disponible en el siguiente enlace: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/Lineamientos-Seguimiento.pdf>

“Debería ser información que se vincule a la asignación presupuestaria; sin embargo, debido a las restricciones presupuestarias en los últimos años, las obligaciones presupuestarias es el principal indicador para la asignación y aprobación de presupuesto en los últimos años” (Entrevistado 2, Ente rector de la planificación).

“No existe suficiente análisis de evaluación como para tener la posibilidad de tomar medidas en el ejercicio, si se tuviera un campo más amplio se podría tomar acciones correctivas y fomentar las políticas que están funcionando bien” (Entrevistado 2, Ente rector de las finanzas públicas).

“Actualmente se usa los criterios de resultados únicamente en la acreditación de las carreras universitarias, debería existir cambios en la Ley Orgánica de Educación Superior a fin de incorporar el uso de información de desempeño como un criterio en la asignación de recursos” (Director Financiero, Universidad Nacional de Loja).

“Al interno de las entidades existe mayor preocupación por cumplir los procesos y no por el logro de los resultados. Las entidades se proponen metas simples para poder lograrlas y reportar como cumplidas. Además, los indicadores se basan más en la ejecución presupuestaria y no en los resultados” (Ex Coordinadora Administrativa Financiera, MAG).

Como se señaló en el indicador anterior, es claro que de la información de desempeño que generan algunas instituciones, esta información no es determinante en la elaboración del presupuesto, ni en la asignación de los recursos públicos.

4.2.4 Componente 4: Incentivos para la gestión efectiva del gasto

Indicador 1: Existen mecanismos que incentiven la eficiencia y la eficacia en la gestión del gasto.

Los incentivos son una parte relevante en la gestión por resultados, dado que aportan beneficios en la obtención de resultados institucionales, mediante determinadas reglas de actuación, tanto para las personas como para las entidades. Con este indicador se busca evaluar la utilización de incentivos para mejorar la gestión efectiva del gasto.

En el Ecuador, de acuerdo con el Art. 112 de la Ley Orgánica del Servicio Público, se incorpora como ingresos complementarios a la remuneración mensual unificada, lo correspondiente a la Remuneración Variable por Eficiencia (RVE), como mecanismo retributivo derivados de la productividad y del rendimiento en el desempeño del puesto, para el cumplimiento de objetivos y metas cuantificables en la consecución de productos, calidad del servicio, ventas o niveles de control.

En el año 2014 mediante Decreto Ejecutivo N.º 465 de 01 de octubre⁴⁷, se suspendió el pago de la RVE hasta que el Ministerio de Trabajo elabore una nueva norma técnica que comprenda la totalidad del sector público. Desde entonces, este beneficio no se ha aplicado hasta la presente fecha, de acuerdo con la revisión documental efectuada. Además, no se ha identificado ningún otro instrumento o mecanismo de incentivo para la gestión por resultados que se haya aplicado en el período de análisis.

Los entrevistados confirman lo determinado anteriormente y señalan lo siguiente:

“Desde el ente rector de planificación, en el Gobierno Central no se aplica incentivos para mejorar el desempeño de las entidades públicas en el cumplimiento de los objetivos institucionales, lo que si se emplea es la ejecución presupuestaria, si se tiene mejor ejecución se garantiza que se asigne parte o todo lo solicitado, pero el uso de metas físicas no. Para los Gobiernos Descentralizados y Autónomos si se utiliza como parte de los criterios para la asignación presupuestaria el cumplimiento de las metas propuestas, pero este criterio tiene un peso mínimo frente a otros criterios de mayor peso como población, necesidades básicas insatisfechas, entre otros” (Entrevistado 1, Ente rector de la planificación).

“No se ha implementado ningún tipo de incentivos desde el rector para mejorar el desempeño de las instituciones” (Entrevistado 2, Ente rector de la planificación).

“Hasta donde yo conozco no hay ningún tipo de incentivos para mejorar el desempeño, debido a que justamente no tenemos una vinculación entre los resultados y el presupuesto, no se podría identificar que realmente el presupuesto es adecuado para llegar a ciertos resultados” (Entrevistado 1, Ente rector de las finanzas públicas).

Como se señaló a nivel de Gobierno Nacional se ha determinado por norma el incentivo monetario de la RVE señalado, el cual tiene un enfoque más de evaluación del desempeño del puesto que de la eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público. Además, desde los entes rectores tanto de planificación como de finanzas públicas no se ha diseñado ningún tipo de incentivo como señalan los entrevistados.

Indicador 2: Los mecanismos que incentivan la eficiencia y eficacia en la gestión del gasto se aplican en la mayor parte del gobierno.

Este indicador busca evaluar el porcentaje del presupuesto de gasto programable que representan las instituciones del gobierno central en las que se aplican alguno/s de los mecanismos que incentivan la eficiencia y la eficacia descritos en el indicador anterior.

Como se señaló en el Ecuador no existe un sistema de incentivos para la eficiencia y eficacia del gasto público, el único incentivo individual monetario tiene más un enfoque de evaluación de talento humano sobre el desempeño del puesto, y de acuerdo a la norma legal mencionada contempla a todos los servidores públicos sin exclusión. Sin embargo, en la Norma Sustitutiva a la

⁴⁷ Decreto Ejecutivo completo en el siguiente enlace <https://www.derechoecuador.com/registro-oficial/2014/10/registro-oficial-no-357---lunes-20-de-octubre-de-2014-suplemento>

Norma Técnica para el Pago de la RVE (2013)⁴⁸, establece como ámbito de aplicación únicamente a los servidores públicos del nivel jerárquico superior de la Administración Pública Central e Institucional dependiente de la Función Ejecutiva, con lo cual se delimitó a los beneficiarios de este incentivo.

Si se considera por entidad, la norma antes mencionada aplica a las entidades de la Administración Central y de la Función Ejecutiva, las cuales representan más del 90% del Presupuesto del Gobierno Central⁴⁹. Sin embargo, como se mencionó desde el año 2014 se encuentra suspendida su aplicación hasta que la norma técnica contemple a todo el sector público.

4.2.5 Componente 5: Difusión de información

Indicador 1: La información sobre el presupuesto está a disposición de la ciudadanía

El objetivo es medir que la ciudadanía esté informada oportunamente sobre el presupuesto, desde la preparación de la propuesta presupuestaria hasta la realización de la auditoría después de la ejecución del presupuesto; así como los vínculos entre los montos presupuestados y las metas y objetivos establecidos en el plan nacional, y si van acompañados de esquemas, resúmenes y guías que faciliten la lectura y análisis por parte del público.

El Art. 174 del COPLAFIP (2010) establece que el Estado garantiza a la ciudadanía el libre acceso a toda la información presupuestaria y financiera que generan las entidades públicas, conforme a la ley, Con la reforma de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas (Julio, 2020), indica que el ente rector de las finanzas públicas deberá establecer un sistema de información oficial y amplia difusión que servirá de base para el control que ejerce la Función Legislativa, así como de la ciudadanía.

Del análisis realizado para los componentes anteriores, se verificó que la información del presupuesto está disponible para su acceso a la ciudadanía a través de medios digitales en diferentes formatos, los cuales vienen acompañados en su mayoría con resúmenes que facilitan la lectura. También hay documentos de ejecución presupuestaria más extensos con mayor detalle del proceso de ejecución del presupuesto. Además, existen documentos de ejecución y proforma presupuestaria dirigidos para la ciudadanía de forma ilustrativa y didáctica, a fin de facilitar su entendimiento⁵⁰.

Si bien existe una gran cantidad de información pública que facilita el análisis en los temas de estudio, hay algunas limitaciones que se resumen a continuación:

- Existen documentos que tienen un período de presentación determinado por el COPLAFIP; sin embargo, la fecha de publicación en la página web generalmente es posterior⁵¹.

⁴⁸ Tomado de la Norma Técnica publicado por el actual Ministerio de Trabajo, en el siguiente enlace: <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/2013-Acuerdo-137-Norma-Sustitutiva-para-el-pago-de-Remuneraci%C3%B3n-Variable-por-Eficiencia-del-Nivel-Jer%C3%A1rquico-Superior.pdf>

⁴⁹ Porcentaje obtenido de la suma del presupuesto inicial del año 2019 de la Administración Central de la Función Ejecutiva (excluyendo sectorial Tesoro Nacional) sobre el total del presupuesto con todas las Funciones del Estado.

⁵⁰ Ver el acceso web <https://www.finanzas.gob.ec/biblioteca/>

⁵¹ Ver el acceso web <https://www.finanzas.gob.ec/biblioteca/>

- Los reportes de proforma presupuestaria únicamente se encuentran disponibles en formato PDF, y en los criterios determinados en la norma legal, por lo que no permite obtener reportes dinámicos con distintas combinaciones y para varios años⁵².
- Existe un apartado en la página web del MEF donde se publica la información de ejecución presupuestaria histórica; sin embargo, su acceso no está disponible⁵³.
- Respecto a la información de metas de planificación, como se mencionó anteriormente, el ente rector de planificación, publica los resultados de las metas propuestas y los resultados anuales obtenidos de los nueve objetivos del PND, la cual no muestra relación con montos presupuestados.
- La información de seguimiento al desempeño de las metas de las entidades no es de libre acceso, desde el ente rector de planificación se gestiona una herramienta informática que compila esta información a la cual se asigna un usuario específico para su acceso.

Es importante señalar que de acuerdo con la encuesta que genera el índice de presupuesto abierto⁵⁴, el Ecuador ha retrocedido en los últimos años, pasando de una puntuación de 50/100 en el año 2015 a 38/100 en el 2019 (International Budget Partnership, 2019). Se consultó a los entrevistados sobre la difusión de documentos que contengan información de resultados de la planificación, a lo cual se obtuvo las siguientes respuestas:

“Existen los informes que emiten las entidades de manera mensual o semestral; sin embargo, no se utiliza el uso de la información de resultados del ciclo presupuestario, esto se debe a que las entidades no cumplen con la planificación del Plan Anual de Contratación, y en muchas ocasiones los desembolsos a las entidades públicas no corresponden a la demanda real de presupuesto, por lo cual, la información de cumplimiento de metas institucionales no es real” (Entrevistado 2, Ente rector de la planificación).

“Existen reportes que realiza la Secretaría Técnica Planifica Ecuador; sin embargo, es una información bastante desvinculada con el presupuesto ... Recién en el último informe anual del año pasado, la Secretaría Técnica presenta una proforma presupuestaria donde se vincula cada uno de los objetivos con un presupuesto en la proforma del 2020. Los otros años no se ha tenido información clara respecto a que presupuesto se asigna a cada uno de los objetivos del PND, lo que impide identificar si el presupuesto es adecuado” (Entrevistado 1, Ente rector de las finanzas públicas).

En general, las dos entidades rectoras publican la información en forma separada, por lo que no existen informes o reportes integrados que den cuenta de los resultados de las intervenciones públicas.

⁵² Ver el acceso web <https://www.finanzas.gob.ec/proforma-presupuestaria/>

⁵³ Ver el acceso web <https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/>

⁵⁴ La encuesta tiene como objetivo medir el acceso a la información por parte del público, evaluando la disponibilidad en línea, la puntualidad y la exhaustividad de ocho documentos presupuestarios. Información más detallada de la encuesta de presupuesto abierto disponible en el siguiente enlace <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/ecuador>

4.3 Síntesis del capítulo

De acuerdo con la última aplicación del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) en el año 2013, se ubica al Ecuador en un nivel de desarrollo medio (promedio 2.8/5) en sus capacidades institucionales para avanzar en la implementación de la gestión por resultados, siendo los pilares de menor desarrollo: Presupuesto por Resultados (PpR) y Seguimiento y Evaluación. Los principales avances identificados en PpR en el Ecuador según el SEP fueron: la normativa desarrollada desde el año 2008 en la cual se incorpora elementos de planificación y finanzas públicas de mediano plazo; el desarrollo y actualización de sistemas de información; y, la institucionalidad que dispone el país en planificación y finanzas públicas.

Una de las fortalezas nombradas por Eurosocietal respecto a la estructura del presupuesto en el Ecuador, es la definición del programa presupuestario, la cual ha permitido que las entidades ejecutoras se familiaricen y elaboren su presupuesto tomando en cuenta esta clasificación. Sin embargo, de acuerdo con la descripción del BID, el programa presupuestario debe identificar claramente los productos y estar estructurado bajo la lógica de relación con los objetivos, los cuales no se identificaban en el presupuesto hasta el año 2019. Además, se identificaron algunos problemas en la definición del programa y la relación con los OEI.

Entre los principales problemas de implementación del PpR en el Ecuador está la falta de coordinación y vinculación de la información de planificación y finanzas públicas; pues ambas entidades rectoras emiten lineamientos en forma separada, y en algunos casos contradictorias como se mostró en las ilustraciones N.º 11 y 12 donde se presentan distintos elementos de asociación entre la planificación y el presupuesto. La desvinculación no sólo se refleja a nivel de gobierno central, sino también a nivel institucional, donde se evidencia que se maneja por separado la información de planificación y presupuesto, y con distintos criterios, lo que dificulta su integración, genera confusión en los usuarios de información (ciudadanía) y genera duplicidad de esfuerzos en las propias instituciones al tener que cargar información en distintas herramientas.

Se detectó también que existe debilidad en el proceso de planificación institucional con enfoque de resultados, pues los programas que constan en el presupuesto no pasan por un proceso de evaluación previo, a más de que no se tiene claro quién es la entidad responsable de su validación. Por lo tanto, si la información de los programas no es clara, los elementos de metas e indicadores definidos para su seguimiento y evaluación podrían no permitir cumplir este objetivo. Por lo que es importante, contar con una herramienta integral de información, pero también con una metodología estándar y capacitación a las entidades sobre planificación orientada a resultados y el PpR.

Finalmente, se encontró que no se genera información de desempeño en todas las intervenciones públicas; y, por otra parte, la poca información que se genera no se la utiliza en los procesos de asignación de los recursos públicos, lo cual le resta relevancia en la producción de este tipo de información y a su seguimiento y evaluación.

CAPÍTULO 5: DISCUSIÓN DE RESULTADOS – LOGROS Y RETOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PpR EN EL ECUADOR

En este capítulo se enlazan los distintos elementos presentados en los capítulos previos como resultado de la revisión documental y de las entrevistas realizadas a los actores claves, a fin de identificar los puntos fuertes y débiles que dispone el Ecuador en la implementación del PpR, tomando en cuenta el contexto actual, así como las experiencias internacionales y las recomendaciones de la OCDE sobre el tema. Con este capítulo se da respuesta al tercer objetivo específico planteado en el marco metodológico.

5.1 Puntos fuertes (logros) que dispone Ecuador en la implementación del PpR

5.1.1 Aspectos normativos

Los resultados arrojaron que el Ecuador dispone de un amplio paraguas normativo que permitiría incorporar reformas hacia el PpR, considerando que la principal norma legal que rige a los procesos de planificación y de finanzas públicas está en pleno proceso de cambio, a fin de cumplir los acuerdos consensuados con el FMI. Los entrevistados mencionaron algunas de las reformas que deberían efectuarse:

“Debería haber alguna norma que dé incentivos o valore el desempeño. Si bien, el COPLAFIP obliga a generar información de desempeño, pero al final del día el que cumple y no cumple con las metas tiene el mismo tratamiento. Sigue siendo la ejecución presupuestaria, el elemento clave en la asignación de recursos y no la información de resultados” (Entrevistado 1, Ente rector de la planificación).

“Los instrumentos deben ser articulados y deben partir desde el Plan Nacional de Desarrollo; y a su vez, deben estar en concordancia con el presupuesto en base a techos de asignación y no a supuestos” (Entrevistado 2, Ente rector de la planificación).

“En estos momentos se da la oportunidad de hacer los cambios con la nueva Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, si bien es cierto esta ley no indica que se deba implementar un PpR, si menciona el tema de tener una planificación más vinculada con el presupuesto sobre todo multianual. Hay posibilidades de hacer los cambios sobre todo a nivel del nuevo reglamento al COPLAFIP, que se está elaborando en estos momentos y obviamente hacer una mejor vinculación entre planificación y presupuesto” (Entrevistado 1, Ente rector de las finanzas públicas).

Como sugieren los entrevistados, aún falta incorporar reformas en los instrumentos legales para lograr la vinculación de la planificación con el presupuesto, incorporar incentivos, incluir la obligatoriedad en la generación de información de desempeño y su uso en la asignación de los recursos públicos.

5.1.2 Presupuesto por programas

Los resultados muestran como avance el uso de la categoría programática “Programa” en la estructuración del presupuesto, los mismos que se encuentran enlazados a los Objetivos

Estratégicos Institucionales, creando la cultura de formular el presupuesto en base a programas, proyectos y actividades. En la elaboración de la proforma del presupuesto 2020, se incorporó nuevos elementos que permiten vincular la información de planificación y el presupuesto (programa nacional, programa institucional, producto institucional, proyectos, componentes, actividades, obra/tarea). Además, a nivel de programa se agrega metas e indicadores para el seguimiento.

Si bien la incorporación de los programas presupuestarios en el presupuesto muestra un avance hacia el PpR, no es suficiente, pues se requiere que el presupuesto se gestione a este nivel, y que la discusión y aprobación del presupuesto se centre en los programas y sus resultados. Además, es necesario que los elementos definidos en el presupuesto sean incorporados en el proceso de planificación, es decir, que esta información provenga de la formulación de planificación institucional y no sean estructuras separadas de esta.

5.1.3 Desarrollo de nuevas herramientas informáticas

El diseño e implementación de herramientas para la gestión de las finanzas públicas que incorporen o vinculen los elementos de la planificación con el presupuesto, constituye sin lugar a duda un gran paso hacia el PpR, pues facilita el seguimiento de los ejecutores y las entidades rectoras y de control.

Existen grandes expectativas del nuevo sistema de gestión financiera diseñada por el MEF, de acuerdo con los resultados obtenidos de las entrevistas a los actores claves, la mayor parte coincide en que la nueva herramienta mejorará la vinculación de la información de planificación y el presupuesto, pero también permitirá un mejor seguimiento a los recursos asignados. Otros entrevistados consideran que no es suficiente, pues se requiere complementar con otros instrumentos, estos aportes se indica a continuación:

“La nueva herramienta ayudara por la incorporación de información de planificación y su vinculación con el presupuesto, pero es importante contar con una metodología y normativa de procesos para poder implementar en forma adecuada la vinculación de la planificación y del presupuesto. Además, se requiere de capacitación para las instituciones para el cambio de chip hacia un Presupuesto por Resultados” (Entrevistado 1, Ente rector de las finanzas públicas).

“La implementación de un nuevo sistema que implique los campos de planificación y financiero, permitirá tomar decisiones más acertadas en cuanto a la ejecución de metas y permite un mejoramiento en el control de calidad del gasto público. Sin embargo, esta herramienta no ha sido socializada” (Directora de Seguimiento y Evaluación de Planes, Programas y Proyectos, MAG).

Si bien la herramienta informática diseñada por el MEF constituye un gran avance hacia el PpR, existen otros elementos que deben ser implementados a la par, como la revisión del gasto por programas y la revisión de la planificación institucional, el diseño de una metodología única elaborada en conjunto por ambas entidades rectoras (planificación y finanzas públicas).

5.2 Principales retos en la implementación del PpR en el Ecuador

Para el análisis de los principales retos en la implementación del PpR en Ecuador se tomó en cuenta los hallazgos del análisis documental y las entrevistas realizadas a los actores claves, los cuales se ordenan con los temas de mayor mención por parte de los entrevistados:

Ilustración 15. Percepción de los actores claves sobre los principales retos de implementación del PpR



Fuente: Elaboración propia en base a la transcripción de las entrevistas efectuadas

La mayor parte de los actores claves entrevistados coinciden en que el principal reto de implementación del PpR en el Ecuador es la vinculación de la planificación y el presupuesto, y la revisión de la planificación institucional. En una proporción menor consta el cambio de visión en las instituciones enfocado hacia resultados; desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación integral de la información; y el sistema de incentivos.

En los siguientes párrafos se analizan los temas sugeridos, agregando algunas reformas implementadas en los países de México, Brasil y Corea, y las recomendaciones generales de la OCDE.

5.2.1 Vinculación plan - presupuesto

Los resultados muestran que se genera cierto nivel de información por el lado de la planificación y de las finanzas públicas, pero no existe información integral de ambas fuentes. Además, en algunos casos no se dispone de información de resultados de las intervenciones públicas, lo que dificulta su seguimiento y la toma de decisiones.

Desde el punto de vista de los entrevistados existen diversos enfoques respecto a los cambios que deben realizarse en torno a este tema, siendo el principal argumento que la planificación debe determinar el presupuesto y no a la inversa.

“La prioridad en la vinculación debería ser que la planificación nacional determine las prioridades del gasto, principalmente en los sectores de salud (nutrición) y educación (básica y bachillerato). En los últimos años se ha dejado de lado planificación lo que implica un retroceso a nivel nacional” (Ex Viceministro de Gestión Educativa, MINEDUC).

“Los principales retos están en establecer rangos razonables de las metas físicas teniendo pisos y techos sobre los cuales fluctúen estas metas. Por ejemplo, se ha identificado que en algunas universidades la meta de número de estudiantes graduados difiere abruptamente de una universidad a otra, si bien existen características propias de carreras, ubicación geográfica, etc., la dispersión es muy grande. La información se genera, pero no existe una adecuada validación y control de la calidad de información proporcionada por las entidades, así como tampoco se generan análisis comparativos entre entidades para el control del gasto” (Entrevistado 1, Ente rector de la planificación).

Como la información de resultados y la presupuestaria no son vinculantes, existe dificultad para realizar el seguimiento al gasto. Por lo que cuando se requiere información de resultados de los programas se debe acudir a las entidades ejecutoras, lo que deja poco o ningún margen de discusión a las entidades rectoras, a las cuales únicamente les queda confiar en la veracidad y calidad de la información reportada.

“Lo primero es avanzar en una vinculación plan – presupuesto que todavía no existe en el país, y luego avanzar a un presupuesto por resultados, y avanzar en el cambio en las instituciones de que el presupuesto logra cambios a nivel local, sectorial y nacional. Segundo tener información clara de cómo el presupuesto contribuye a los objetivos, el reto está en construir un sistema de monitoreo integrado, preciso y automático que permita reportar en forma oportuna y clara para mejorar la asignación de recursos y mejora de la planificación y la gestión institucional. Otro elemento que implica un reto es generar los incentivos para una mejor gestión, pero solo se logrará cuando se tenga un sistema donde los programas estén bien formulados, exista claridad de la gestión y ejecución de los proyectos y de su presupuesto” (Entrevistado 1, Ente rector de las finanzas públicas).

“Vincular la ejecución oportuna de actividades a las aprobadas por el órgano rector de la planificación; la asignación oportuna de recursos en fuentes ejecutables; la evaluación de resultados e impacto en la población a fin de corregir estrategias de implementación; la visualización de ejecución del gasto en territorio y no solo desde la entidad operativa desconcentrada que la ejecuta” (Directora de Seguimiento y Evaluación de Planes, Programas y Proyectos, MAG).

Tomando como referencia las experiencias internacionales en este tema y los aportes de los entrevistados, se concluye algunas reformas que podrían aplicarse para mejorar la vinculación en el Ecuador:

- Elaborar instrumentos o directrices conjuntas entre los entes rectores (planificación y finanzas públicas) a fin de poder guiar en forma previa la elaboración del presupuesto de las entidades, dejando claras las directrices de los recursos disponibles y la prioridad de los

sectores (programas) con estos lineamientos generales las entidades ejecutoras pueden aterrizar las prioridades de gasto en las metas e indicadores planteadas (caso Brasil).

- Elaborar Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP), como en el caso coreano, el éxito de su implementación radica en la relevancia que le asignen las autoridades a este instrumento como guía de las prioridades nacionales, esto es algo que sobrepasa la dimensión técnica y legal de su elaboración, pues más tiene que ver con el compromiso de las autoridades en velar por su cumplimiento.
- Elaborar un Plan Nacional de Gestión Fiscal (PNGF), caso coreano, el cual corresponde a un plan de operación fiscal para el gobierno central que permite identificar las prioridades plurianuales del gobierno para la asignación de los recursos fiscales, y mejorar la eficiencia y sostenibilidad de la gestión fiscal, con ello los ministerios ejecutores pueden distribuir sus recursos en el marco de los techos presupuestarios asignados. Es uno de los instrumentos que pueden ser aplicados para el caso ecuatoriano, principalmente para la definición de techos presupuestarios (anuales y plurianuales) de acuerdo con las prioridades determinadas en la planificación nacional, con ello las entidades tienen claro el panorama fiscal y pueden diseñar una verdadera planificación que guíe sus operaciones. Como se mencionó en el análisis existen algunos problemas que las entidades ejecutoras señalaron en las entrevistas realizadas, entre ellas que en la etapa de formulación del presupuesto (proforma) su planificación queda en cero cuando pasan su propuesta a revisión del ente rector de las finanzas públicas, donde se modifica no solamente montos, si no la estructura programática sobre la cual fue elaborada la proforma.
- Desde la OCDE se recomienda el diseño de sistemas presupuestarios que utilicen información de desempeño, para el caso ecuatoriano este no es un cambio menor que pueda realizarse. Si bien se ha realizado un gran cambio para integrar la información de planificación a la presupuestaria a través de la nueva herramienta informática de gestión financiera, su utilidad depende en gran medida de otros factores como la calidad de la información ingresada, el cambio de visión institucional, el fortalecimiento de capacidades del capital humano en el sector público, el apoyo de las autoridades, entre otras. Para ello se sugiere que la información de planificación articulada al presupuesto no sea un mero cumplimiento de la norma, sino que sea usado en las fases del ciclo presupuestario y sea un elemento determinante en el seguimiento y asignación de los recursos públicos.
- Definir los productos de los programas presupuestarios, así como las metas e indicadores de desempeño, este punto se analizará ampliamente en párrafos siguientes.
- Un elemento de reforma inmediato es el evitar analizar las inversiones fuera del marco del programa presupuestario, como se concluye en el análisis realizado y en las entrevistas, el ente rector de planificación tiene un rol activo en la inversión pública y muy poca participación sobre el gasto operacional, que representa la mayor parte del presupuesto. Por lo que se sugiere utilizar los programas presupuestarios como la base de la formulación y aprobación del presupuesto y sea el principal instrumento de evaluación.

Este tema da paso hacia otro reto de implementación identificado referente a los temas institucionales, donde se abordan algunas problemáticas señaladas por los entrevistados y las reformas aplicadas en los países de referencia.

5.2.2 *Revisión de planificación institucional*

Uno de los principales puntos de mejora corresponde a la revisión de la planificación institucional y su reforma con el enfoque hacia resultados. Entre algunos problemas que se identificó en el diagnóstico está: la falta de claridad para vincular los elementos de la planificación institucional con la nacional, y de la vinculación de la información de planificación institucional con el presupuesto, pues se manejan estructuras distintas.

Los distintos criterios señalados por los entrevistados sobre la responsabilidad de la validación de los programas presupuestarios, confirma algunos de los problemas detectados en el análisis documental respecto a la planificación institucional, por ello se reitera la necesidad del trabajo conjunto de ambos entes rectores en el diseño de lineamientos, metodologías, o directrices a fin de evitar estos vacíos procedimentales en las entidades ejecutoras.

Los resultados señalaron que falta un acompañamiento más activo por parte del ente rector de la planificación en la formulación, ejecución y seguimiento de la planificación institucional, puesto que el mayor énfasis de esta entidad se dirige a proyectos de inversión, quedando gran parte del presupuesto que se ejecuta (gasto corriente) en el aire.

Tomando en cuenta las experiencias internacionales los cambios que se podrían implementar para el caso ecuatoriano son los siguientes:

- Como en el caso brasileño, se podría efectuar una revisión exhaustiva del presupuesto por programas y reformular la cantidad de programas existentes, si bien este trabajo ya lo realizó el MEF con el apoyo de Eurosocietal en el año 2015, el escenario actual es diferente, al tener una nueva estructura programática donde se ha incorporado nuevos elementos como el programa nacional y los productos institucionales, por lo que resulta oportuno efectuar una revisión integral de la planificación institucional y de la estructura presupuestaria, con la finalidad de reducir el número de programas actuales (alrededor de 414 programas⁵⁵), y así facilitar el seguimiento y evaluación de los mismos. Además, es relevante que en este proceso intervenga obligatoriamente el ente rector de la planificación como responsable de la planificación tanto nacional como institucional.
- Se podría establecer límites iniciales a los presupuestos de los ministerios sectoriales y estos a su vez a los ejecutores, de acuerdo con la prioridad de la planificación nacional. Los límites de gastos se pueden establecer a nivel de programas relevantes, más que a partidas presupuestarias específicas, a fin de evitar trabas y restricciones en la ejecución del gasto.
- De acuerdo con las sugerencias de la OCDE se debería revisar que los objetivos de las entidades no sean sueltos y laxos, si no que realmente estén enmarcados a lograr los objetivos nacionales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador.

⁵⁵ Suma de programas por cada entidad en la proforma presupuestaria 2019 de las entidades del Gobierno Central de la Función Ejecutiva. Se excluye las entidades virtuales utilizadas por el MEF para el registro de transferencias.

5.2.3 *Cambio de visión institucional*

Si bien con las reformas anteriormente señaladas se podría lograr la adecuada articulación de la información de planificación y el presupuesto, una de las principales preguntas es el tipo y calidad de información que generan las entidades ejecutoras, y si la información permite tomar decisiones o no. Estos elementos dependen en gran medida del nivel de madurez de las instituciones públicas ecuatorianas.

Al respecto, algunos de los entrevistados coinciden en que el mayor reto en la implementación del PpR tiene que ver más con las reformas en la visión de los gestores institucionales; así como en una transformación integral de los procesos tanto de planificación como de presupuesto.

“En la implementación del PpR, los cambios más fuertes van a estar enfocados en la institucionalidad en general, no solamente del MEF, si no de todas las instituciones que forman parte del PGE, actualmente existe un sin número de malas prácticas que se ha tratado de controlar de distintas formas, los funcionarios buscan alternativas para violentar las directrices emitidas. Es conocido que, las entidades ejecutan su presupuesto en el año en curso de cualquier forma, porque si no lo ejecutan piensan que el próximo año se les quitará ese monto. Llegar a capacitar a los funcionarios en este cambio de enfoque es el principal reto” (Entrevistado 2, Ente rector de las finanzas públicas)

Según lo señalado por uno de los actores claves, algunas de las malas prácticas detectadas en las entidades tienen que ver con los indicadores que se usan en la discusión y aprobación del presupuesto (nivel de ejecución presupuestaria); por lo que, si la discusión se basa en los resultados más que en la ejecución del presupuesto, muchas de estas malas prácticas podrían ser resueltas.

De las experiencias internacionales se recogen algunos elementos de reformas a los aspectos institucionales hacia el PpR que podrían ser aplicados en el Ecuador:

- Fortalecimiento de los roles del MEF y la Secretaría de Planificación del Ecuador tanto en temas conjuntos como por separado.
- Fortalecimiento del rol de la Asamblea Nacional en la aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y liquidación del presupuesto. Se podría replicar el caso mexicano respecto al establecimiento de comisiones presupuestarias individuales que analizan los agregados presupuestarios, y comisiones sectoriales que examinen el gasto por asignaciones específicas de cada sector. Teniendo como referencia lo señalado anteriormente respecto al uso de información de desempeño de los programas, con la finalidad de mejorar la asignación de recursos.
- Desde la OCDE se sugiere en forma general, desarrollar las capacidades de los Ministerios de Finanzas (MEF) y de los Ministerios de Gasto (Entidades ejecutoras) con la designación de autoridad, y capacidad analítica y administrativa para aplicar reformas hacia el uso de información de resultados, así como dotar de personal capacitado y sistemas de información adecuados para estos fines.

5.2.4 *Sistemas de seguimiento y evaluación*

Los resultados arrojaron que si bien en la actualidad existen sistemas de información que permiten el monitoreo y evaluación, este proceso se realiza en forma separada; por un lado, la planificación en los distintos niveles (nacional – institucional) con sus objetivos y metas; y por otro el seguimiento de la ejecución presupuestaria, la cual no está asociada a los resultados de las intervenciones públicas realizadas.

“Una limitante en el uso de información de resultados en el ciclo presupuestario es porque se tiene varios sistemas de información, porque actualmente se tiene información de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en un sistema, el de planificación en otro y el de presupuesto en otro, los usuarios tienen que hacer varias cargas en los sistemas. Otro elemento son las excesivas reformas presupuestarias que se realizan porque hay la expectativa de que si se planifica algo más se puede cambiar en la ejecución” (Entrevistado 1, Ente rector de la planificación).

“La principal limitante es la falta de credibilidad de la información que es reportada por parte de las instituciones ya que los sistemas actuales no se vinculan entre sí” (Entrevistado 2, Ente rector de la planificación)

En general, los entrevistados coinciden en lo ya señalado, respecto a la falta de un sistema integral de información de seguimiento y evaluación, el cual no sólo depende de una herramienta informática, si no de un sistema normativo y procedimental integral que permita monitorear los avances de las intervenciones y los recursos públicos usados, a fin de implementar políticas de mejora para la optimización del gasto. Además, como señala la OCDE (2007) se requiere dar más relevancia a la realización de evaluaciones de los programas públicos por agentes externos, a fin de contar con un control independiente para auditar los datos y los procesos de los resultados de rendimiento.

Desde la experiencia de los países analizados se destaca las posibles reformas que puede implementar el Ecuador en los temas de seguimiento y evaluación:

- De acuerdo con la experiencia de México, se podría diseñar un módulo de indicadores integrado al módulo de evaluación a nivel de programas presupuestarios, mismo que se aplica durante todo el ciclo presupuestario. Esto permitiría contar con herramientas de información para medir el desempeño de los principales programas.
- Integrar los sistemas de seguimiento, a la información de planificación y presupuesto, así como a sistemas de gestión que dispongan las entidades ejecutoras. Con la finalidad de mejorar la integración de la información de rendimiento con otros sistemas de gestión, como lo establece la OCDE.
- La OCDE también recomienda integrar la información de rendimiento al proceso presupuestario, el cual depende del enfoque y énfasis que se busca dar a la información de resultados en el presupuesto, esto puede ser de uso anual o plurianual, o sólo para ciertas etapas del ciclo presupuestario, o como un elemento meramente informativo o de criterio para la asignación de recursos.
- Una recomendación importante de la OCDE es evitar que los sistemas vinculen automáticamente los resultados con la asignación de recursos, pues se puede distorsionar los incentivos, o ignorar las causas de los malos resultados. Así como, desarrollar y usar

distintos tipos de información de desempeño, la cual se puede aplicar dependiendo del sectorial al cual se implementa.

5.2.5 Incentivos

Los incentivos es un tema poco desarrollado en el Ecuador, básicamente porque se ha tenido experiencias fallidas en años anteriores, al aplicar incentivos monetarios colectivos sin conocer si tuvo o no el efecto esperado en los resultados. Por lo tanto, se considera como un elemento complementario a las reformas señaladas previamente, pues se requiere contar con algunos elementos previos para evaluar la utilidad de los incentivos, por ejemplo, la generación de información de resultados.

“Al interno de las entidades existe mayor preocupación por cumplir los procesos y no por el logro de los resultados. Las entidades se proponen metas simples para poder lograrlas y reportar como cumplidas. Además, los indicadores se basan más en la ejecución presupuestaria y no en los resultados” (Ex Coordinadora Administrativa Financiera, MAG).

5.3 Síntesis del capítulo

Los puntos fuertes que dispone el Ecuador en la implementación al PpR son: el amplio paraguas normativo que permite incluir reformas como: mejorar la vinculación de la planificación con el presupuesto, incorporar la obligatoriedad de la generación y uso de información de desempeño, el desarrollo de un sistema integrado de información para el seguimiento y evaluación, y la implementación de un sistema de incentivos a la gestión pública por resultados. Otro punto fuerte es el uso de programas presupuestarios, el cual implica un gran avance en la cultura institucional de los ejecutores al formular el presupuesto bajo la lógica de programas, proyectos actividades. Finalmente, el diseño de la nueva herramienta informática de gestión de las finanzas públicas del MEF constituye un gran aporte hacia la vinculación de la información de planificación y presupuesto.

Entre los puntos débiles o los retos de implementación que tiene el Ecuador consta la vinculación de la planificación y el presupuesto. Si bien actualmente se genera información de seguimiento de la planificación y de las finanzas públicas, esta información se la presenta por separado, por lo que no se puede conocer los resultados de las intervenciones públicas realizadas y cual fue su costo. Además, se identificó que no existe una adecuada coordinación entre los entes rectores en el establecimiento de directrices y lineamientos, lo que genera confusión entre los ejecutores y por otro lado duplicidad de esfuerzos.

Otro elemento mencionado por los entrevistados y analizado en el diagnóstico es la necesidad de contar con un marco presupuestario de gasto de mediano plazo, a fin de tener una visión más estratégica que facilite a los ejecutores diseñar sus presupuestos anuales y plurianuales, en base a techos presupuestarios definidos y prioridades de planificación demarcadas.

Otro reto tiene que ver con la revisión de la planificación institucional, pues se identificó algunos problemas en la relación de la planificación institucional con la planificación nacional y con el presupuesto, pues cada una maneja distintas estructuras. Además, los programas presupuestarios y sus productos no forman parte de los elementos de planificación, lo que dificulta el enlace con el presupuesto, y su seguimiento.

A más de la revisión de los procesos institucionales es necesario un cambio en la visión de los gestores, con enfoque hacia resultados, a fin de poder generar información de calidad que permita la toma de decisiones. Este objetivo se puede lograr siempre y cuando se dé relevancia a la información de desempeño en la asignación de los recursos públicos.

Otro reto en la implementación del PpR es contar con un sistema de seguimiento y evaluación integrado, actualmente se manejan sistemas de seguimiento de forma independiente (planificación y finanzas públicas), lo que no permite conocer los resultados de los programas y el presupuesto que se utilizó. Además, de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE se debe dar la importancia necesaria a los procesos de evaluación de las intervenciones públicas por actores externos, a fin de poder auditar en forma independiente el uso de los recursos públicos y sus resultados.

Si bien la mayoría de los actores claves no ha señalado como relevante el diseño de un sistema de incentivos, desde el enfoque conceptual su uso fomenta la cultura de obtención de resultados, por lo cual se considera que puede ser un punto clave que podría ser implementado en el Ecuador. Cabe señalar que para ello es necesario tener reglas claras y sobre todo poder contar con un buen sistema de seguimiento de información de resultados.

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES

En el Ecuador el Presupuesto General del Estado (PGE) ha tenido un crecimiento significativo en los últimos diez años; sin embargo, no se ha logrado evaluar los resultados de la intervención pública realizada y aún existen deudas sociales por atender. Actualmente, con el acuerdo suscrito con el FMI en el año 2019, se han implementado algunas reformas orientadas a la sostenibilidad de las finanzas públicas y el fortalecimiento de las instituciones nacionales para sentar las bases de un crecimiento sólido y duradero.

La experiencia de la implementación del PpR en los países de la región sugiere un alto compromiso de las autoridades en la aplicación de una serie de reformas en la gestión pública, e implica un cambio sustancial en la gestión del presupuesto, comúnmente manejado en forma inercial sobre la base del presupuesto pasado, en lugar de un presupuesto basado en resultados que oriente la asignación de los recursos. Estos elementos fueron sistematizados con las experiencias de Brasil, México y Corea con lo cual se responde al primer objetivo específico planteado.

Con el diagnóstico realizado para el Ecuador en base al Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), con el cual se da respuesta al objetivo específico 2, se realizó el análisis de los avances y rezagos por cada componente: presupuesto en base a programas, perspectiva presupuestaria de mediano plazo, evaluación de efectividad del gasto, incentivos para la gestión efectiva del gasto, y difusión de información, a través del análisis documental y las encuestas realizadas.

Se pudo concluir que el país aún mantiene ciertas prácticas características del modelo burocrático en la gestión financiera, principalmente en lo referente al cumplimiento de normas y procesos, en lugar del enfoque de resultados, lo cual coincide con la literatura expuesta de que en los países de América Latina y el Caribe coexisten ambas prácticas. A pesar de que los resultados de la evaluación de la GpR del año 2013, donde el Ecuador obtuvo una calificación de 2.8 sobre 5 ubicándose en un nivel de desarrollo medio, existen elementos que pueden distorsionar la evaluación, como en el caso del pilar PpR en la gestión del presupuesto por programas, el cual implica un concepto mucho más amplio que la mera utilización de la clasificación en la estructura programática del presupuesto.

Los resultados del análisis realizado a las tres entidades de muestra (MINEDUC, MAG y Universidad Nacional de Loja) arrojó que existen algunas debilidades en el diseño de la planificación institucional, principalmente en la alineación con los instrumentos tanto de planificación nacional como del presupuesto, dado que cada uno de estos maneja sus propios elementos. Además, se identificó que existe un amplio margen de modificaciones al presupuesto a nivel de programas, los cuales se manejan sin autorización del Legislativo al enmarcarse en los porcentajes establecidos por Ley. Las constantes modificaciones al presupuesto podrían responder a una mala planificación institucional, por la permisibilidad que existe durante la ejecución para cambiar el presupuesto; y por otro lado, según los ejecutores entrevistados, porque las entidades si realizan el proceso de formulación del presupuesto en base a la planificación, pero este proyecto de presupuesto pasa al MEF el cual modifica montos y la estructura del presupuesto, con lo cual la planificación queda en cero.

Respecto al marco presupuestario de mediano plazo, por ley el Ecuador elaboró una Programación Presupuestaria Cuatrianual (PPC) y con la última reforma al COPLAFIP de julio del 2020, se agregó la elaboración de una programación fiscal sectorial, como marcos obligatorios para la elaboración del PGE y la PPC. Con esta última reforma también se agregaron nuevas reglas fiscales (regla del gasto primario computable) la cual permite controlar los gastos del PGE. La percepción de los ejecutores es que se debe contar con un marco de gasto de mediano plazo con mayor detalle, es decir un marco sobre el cual las entidades ejecutoras puedan tener los techos de gasto y sobre esto poder plasmar su planificación institucional en base a las prioridades de planificación nacional.

Sobre la evaluación de efectividad del gasto público, se concluye que los dos elementos que conforman este componente: sistema de indicadores del desempeño que hace seguimiento del progreso y del logro de los objetivos y metas del gobierno; y estudios evaluativos que permiten identificar y explicar los resultados de la acción gubernamental, se cumplen en forma parcial y aislada. Por un lado, el ente rector de la planificación presenta los resultados del Plan Nacional de Desarrollo (PND); y por otro lado el ente rector de las finanzas públicas presenta la información de ejecución presupuestaria. A pesar de esto, algunos de los actores entrevistados se mantienen en que en el país no se genera información de resultados, y que es necesario levantar una línea base de información de la evaluación por cada entidad y posteriormente por programa y proyecto para poder integrar un sistema de indicadores de desempeño del sector público.

Respecto a los incentivos para la gestión efectiva del gasto, en el Ecuador actualmente no se aplica ningún tipo de incentivos, ya sean impulsados por el Gobierno Nacional, por las entidades rectoras (planificación y finanzas públicas), o por los propios ejecutores, según lo señalado por las tres entidades de muestra (MINEDUC, MAG y Universidad Nacional de Loja). Desde el punto de vista de los entrevistados se debería implementar incentivos en la gestión pública, pero existe la mala experiencia de la Remuneración Variable por Eficiencia (RVE) aplicada hasta el año 2014, por lo que se da mucho énfasis en que la implementación del sistema de incentivos debe ser complementaria a una serie de reformas antes señaladas, así como, contar con reglas claras para su aplicación, principalmente con la finalidad de que se pueda evaluar los resultados y en base a estos entregar los incentivos.

La dimensión de difusión de información por su parte se cumple en forma parcial, pues ambas entidades rectoras publican gran cantidad de información en forma separada, por lo que no se puede encontrar reportes o informes que vinculen los resultados de las intervenciones públicas con el presupuesto. Además, en los últimos años la puntuación en el índice de presupuesto abierto empeoró pasando de 50/100 en el año 2015 a 38/100 en el 2019. Como parte de la presente investigación se pudo corroborar algunas dificultades de acceso a la información, por ejemplo, las evaluaciones al gasto público realizado por agentes internacionales, como la Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA) cuyos resultados se definieron como no disponibles para el público. También se identificaron algunos problemas con la información de los entes rectores de planificación y de finanzas públicas, pues si bien existen portales web de información al público, los accesos no están disponibles, en el caso del MEF en la información de ejecución presupuestaria; y en planificación, en la información de metas e indicadores de la planificación institucional, la cual está restringida para su acceso con usuario y clave.

En la discusión de los resultados se determinó los logros y retos del Ecuador en la implementación del PpR los cuales se presentan a continuación, con lo cual se da respuesta al objetivo específico 3. Las fortalezas o logros del Ecuador en la implementación del PpR se concentran en el amplio paraguas normativo que permite incluir reformas hacia el PpR; el uso de programas en la formulación del presupuesto; y el diseño de la nueva herramienta informática de gestión de las finanzas públicas del MEF, la cual constituye un gran aporte hacia la vinculación de la información de planificación y presupuesto.

Los retos en la implementación del PpR se enmarcaron principalmente en la vinculación de la planificación y el presupuesto, la revisión de la planificación institucional, el cambio de visión de las instituciones con enfoque hacia resultados, el sistema integral de seguimiento y evaluación, y el sistema de incentivos para la gestión efectiva del gasto.

En términos de investigaciones futuras, el presente estudio se enfocó en el marco de la Gestión por Resultados (GpR) en el pilar de Presupuesto por Resultados (PpR) y no considera el resto de los pilares del marco, por lo que se podría replicar la presente investigación para otros pilares. En base a los resultados, se sugiere analizar algunos pilares en forma conjunta como el PpR y la Planificación Orientada hacia Resultados, al igual que PpR y el pilar de Seguimiento y Evaluación, por su estrecha relación. Además, a nivel gubernamental, se podría replicar el modelo de evaluación de la gestión por resultados, con la finalidad de realizar un seguimiento constante a los avances y desafíos a nivel global, y por cada pilar que lo compone. En este aspecto es importante que la evaluación sea confiable y veraz, pues el objetivo fundamental es identificar puntos de mejora en cada pilar para implementar las reformas necesarias.

Finalmente, como una propuesta de plan de acción que podría seguir el país dado el contexto actual, y en base a los resultados del diagnóstico del proceso de PpR, y las experiencias internacionales analizadas, como primer paso se debería trabajar en la vinculación de la información de planificación y del presupuesto, para ello se requiere mejorar la coordinación de ambas entidades rectoras (planificación y finanzas públicas) y desarrollar una metodología única que permita vincular los elementos de la planificación nacional con la institucional y con el presupuesto, así como definir los procesos conjuntos para mejorar la formulación de planificación y del presupuesto.

Un segundo punto, es la revisión de la planificación institucional, la cual debería realizarse en forma integral, desde la misión y objetivos de cada una y su contribución hacia los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, este proceso requiere de un alto compromiso y respaldo de las autoridades y del Gobierno Nacional para poder determinar que entidades deberían mantenerse y con qué nivel y ámbito de gestión. Parte de este proceso de revisión se centraría en la definición de los programas de cada entidad, para lo cual se requiere identificar claramente su finalidad, beneficiarios, productos, metas e indicadores, para posteriormente usar la misma información en la vinculación con el presupuesto.

El tercer paso tiene que ver con el diseño de un sistema integral de seguimiento y evaluación, pues se tendrá la certeza de contar con una mejor calidad de información una vez revisada la planificación y su vinculación con el presupuesto. Es importante tomar en cuenta que los desafíos de un Sistema de Indicadores de Desempeño, no corresponde únicamente en medir los resultados, sino en la calidad de su información, y en integrar dicha información al proceso presupuestario en todas sus fases, por lo que es necesario dar la relevancia a la información de desempeño en la asignación de los recursos públicos. Además, se debería priorizar las evaluaciones del gasto por actores externos a nivel de programas y de acuerdo a las prioridades nacionales, con la finalidad de poder auditar en forma independiente el uso de los recursos públicos y sus resultados, según lo recomienda la OCDE.

El último paso podría ser el uso de incentivos para mejorar la gestión efectiva del gasto, la cual en base a la literatura genera una cultura de obtención de resultados y podría ayudar al cambio de visión institucional hacia resultados. La implementación del sistema de incentivos debe venir acompañado de un sistema de indicadores de desempeño y con reglas claras para su aplicación, a fin de garantizar que las entidades ejecutoras mejoren su gestión institucional y cumplan en forma eficiente con las metas propuestas procurando la optimización de los recursos.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos - Ecuador*. Washington, D.C.: iadb.org.
- Banco Mundial . (29 de 05 de 2020). *Datos Banco Mundial Ecuador* . Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/pais/ecuador>
- BCE. (31 de 03 de 2020). Boletines de prensa. La economía ecuatoriana creció en 0.1% en 2019. Quito. Recuperado el 25 de 11 de 2020, de <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1359-la-economia-ecuadoriana-crecio-01-en-2019>
- BCE. (29 de 05 de 2020). *Cuentas nacionales anuales*. Obtenido de https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Administracion/bi_menuCNade_f.html
- BID. (2014). *Presupuestos para el Desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Bonari, D., & Gasparin, J. (03 de 2014). *CIPPEC*. Recuperado el 05 de 08 de 2020, de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1348.pdf>
- CEPAL. (30 de 12 de 2018). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. Recuperado el 06 de 07 de 2020, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42001/21/EEE2017_Ecuador_es.pdf
- Consultora Multiplica. (19 de 01 de 2020). ¿Qué le espera a la economía ecuatoriana en el 2020? *Gestión Digital*. Recuperado el 07 de 06 de 2020, de <https://www.revistagestion.ec/economia-y-finanzas-analisis/que-le-espera-la-economia-ecuadoriana-en-el-2020>
- Contreras, J. (2018). Gestión por resultados en las políticas para la superación de la pobreza en Chile. *SCIELO*, 13-39.
- Diario el Universo. (25 de 03 de 2018). Supresión de entidades, en políticas del Gobierno de Ecuador. Quito, Pichincha, Ecuador. Recuperado el 05 de 06 de 2020, de <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/03/25/nota/6682243/supresion-entidades-politicas-gobierno#:~:text=A%20dos%20d%C3%ADas%20de%20posesionarse,la%20Secretar%C3%ADa%20del%20Buen%20Vivir.>
- Eurosocial. (2015). *Presupuesto por programas con enfoque de resultados en un marco de planificación - El caso de Ecuador*. Madrid: Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.
- Filc, G., & Scartascini, C. (2012). *El presupuesto por resultados en América Latina*. BID.
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa* . Madrid: Ediciones Morata.
- FMI. (09 de 2019). *Informe de Asistencia Técnica Adopción e Institucionalización de las Revisiones de Gasto*. Recuperado el 10 de 06 de 2020, de <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/Spanish/1CHLSA2019001.ashx>
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. (2012). *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*. México.
- García, M., Kaufmann, J., Martínez, J. P., & Sanginés, M. (2019). *Base de datos de Indicadores de GpRD - Cuestionario* . BID.

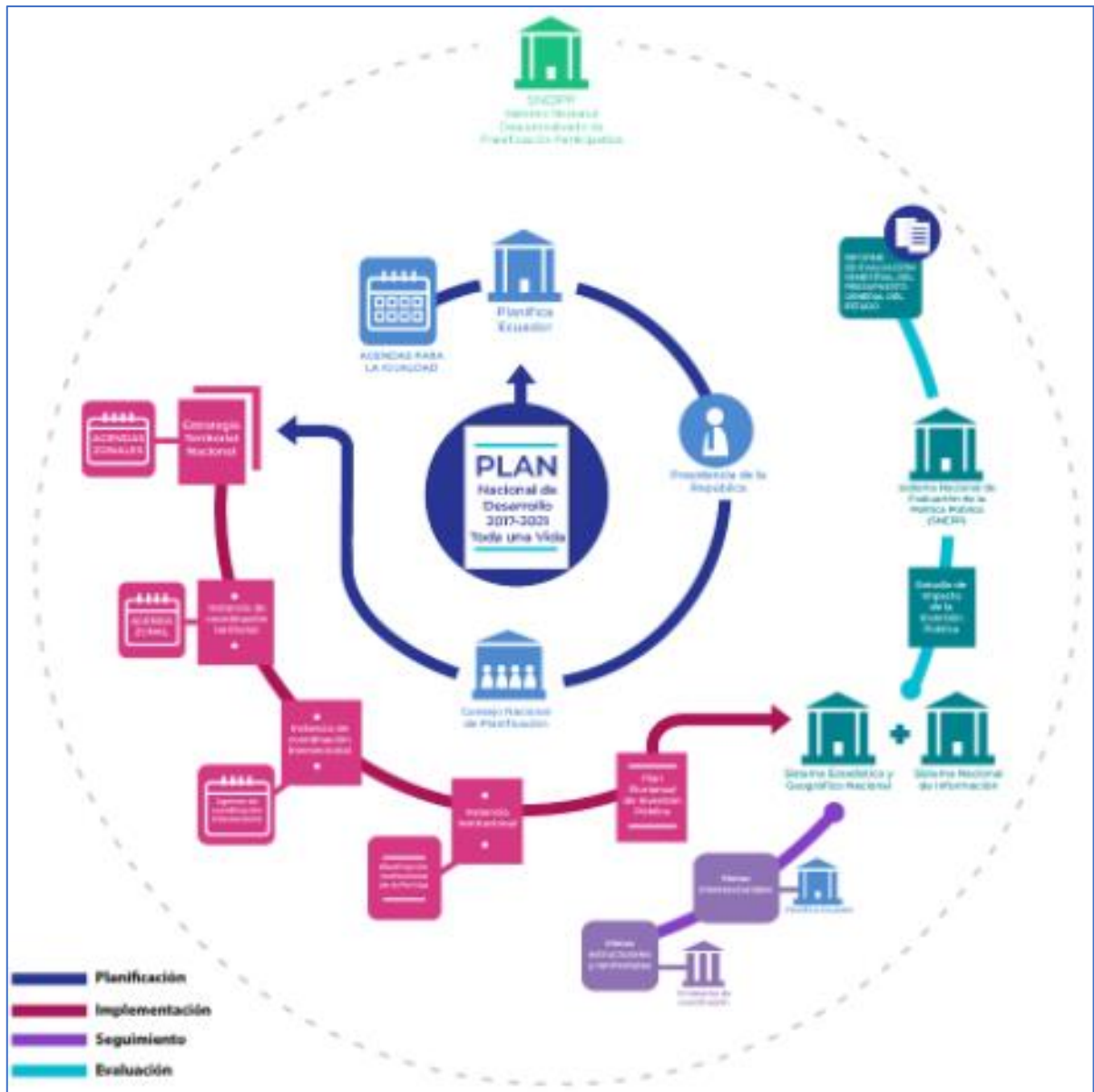
- García, R., & García, M. (2010). BID. Recuperado el 02 de 06 de 2020, de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- García, R., & Rock, S. (Noviembre de 2014). Recuperado el 04 de 08 de 2020, de https://www.coplac-gprd.org/images/stories/Publicaciones/Presupuesto/Los_sistemas_de_planificacion_y_presupuesto_de_Corea_y_America_Latina.pdf
- Hernández, R. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGRAW-HILL.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. México, D.F.: McGraw-Hill Interamericana.
- Instituto de Altos Estudios Nacionales . (2011). *La Gestión Pública Institucional y el Gobierno por Resultados*. Quito: Departamento Editorial IAEN.
- International Budget Partnership. (2017). *Encuesta de Presupuesto Abierto*. Washington, DC.
- International Budget Partnership. (2019). Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 : Ecuador. Recuperado el 09 de 12 de 2020, de <https://www.internationalbudget.org/es/open-budget-survey/country-results/2019/ecuador>
- Izquierdo, A., Pessino, C., & Vuletin, G. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kaufmann, J., Sanginés, M., & García, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos* . Washington, D.C.: BID.
- Mantilla, S. (04 de 06 de 2020). *El Comercio Ecuador - Opinión*. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/opinion/sebastian-mantilla-adios-senplades-opinion.html>
- Marcel, M., Guzmán, M., & Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- MEF. (abril de 2016). *Ministerio de Economía y Finanzas - Servicios - Normas técnicas del SINFIP*. Recuperado el 24 de 06 de 2020, de https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/04/Anexo_Acuerdo-Ministerial-067-Normativa-de-Contabilidad-Gubernamental.pdf
- MEF. (2016). *Normativa de Contabilidad Gubernamental*. Recuperado el 15 de 08 de 2020, de https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/04/Anexo_Acuerdo-Ministerial-067-Normativa-de-Contabilidad-Gubernamental.pdf
- MEF. (31 de 12 de 2018). Informe-de-ejecucion-presupuestaria-anual-2018. Quito, Pichincha, Ecuador. Recuperado el 07 de 06 de 2020, de <https://www.finanzas.gob.ec/>
- MEF. (05 de Abril de 2018). Norma Técnica de Presupuesto. Quito. Recuperado el 08 de 07 de 2020, de Norma Técnica de Presupuesto : <https://www.finanzas.gob.ec/normas-tecnicas-del-sinfip/>
- MEF. (2019). *Informe Anual de Ejecución Presupuestaria 2019*. Recuperado el 2020 de 12 de 02, de https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/Inf_ejec.presupuestaria_2019.pdf

- MEF. (17 de 12 de 2019). Sistema Integrado de Administración de las Finanzas Públicas del Ecuador. Quito, Pichincha, Ecuador. Recuperado el 05 de 06 de 2020, de <https://www.finanzas.gob.ec/informacion-para-instituciones-publicas-2/>
- MEF. (02 de 01 de 2020). <https://www.finanzas.gob.ec>. Recuperado el 02 de 01 de 2020, de <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads>
- MEF. (07 de 2020). <https://www.finanzas.gob.ec/>. Recuperado el 05 de 06 de 2020, de <https://www.finanzas.gob.ec/normativa-de-presupuestos/>
- MEF. (08 de 04 de 2020). *Informe de Ejecución Presupuestaria II Semestre 2019*. Recuperado el 22 de 07 de 2020, de https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/Inf_ejec.presupuestaria_2019.pdf
- Mujica, J. (Junio de 2012). *Publicacionee Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado el 24 de 06 de 2020, de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Experiencias-de-oficinas-t%C3%A9cnicas-de-presupuesto-en-el-Poder-Legislativo-de-pa%C3%ADses-latinoamericanos.pdf>
- OECD. (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, 1-42.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). *ENCUESTA DE LA OCDE SOBRE LAS PRACTICAS Y PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTARIOS* . Recuperado el 06 de 10 de 2020, de <https://www.oecd.org/gov/budgeting/39628589.pdf>
- PEFA. (Febrero de 2016). *Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas*. Recuperado el 10 de 06 de 2020, de <https://www.pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/brochure%20spanish.pdf>
- Planifica Ecuador. (31 de 05 de 2019). *Directrices Proforma 2020*. Recuperado el 05 de 07 de 2020, de <https://www.planificacion.gob.ec/>: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/3.-PPT-Proforma-2020-Planificacion-Institucional.pdf>
- Planifica Ecuador y Ministerio de Economía y Finanzas. (31 de 05 de 2019). *Directrices Proforma 2020*. Recuperado el 05 de 07 de 2020, de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/5.-Directrices-Proforma-2020-y-PPC-2020-2023MEF.pdf>
- Pollitt, C. (2005). *Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies*. Oxford University Press.
- Quintana, A. (24 de 05 de 2020). *Metodología de Investigación Científica Cualitativa* . Obtenido de <https://www.researchgate.net/publication/278784432>
- Reinoso, M. (2011). *Gestión por resultados*. Quito: Departamento Editorial IAEN.
- Sampieri, R., Collado, C., & Lucio, P. (2006). *Metodología de la Investigación* . México D.F.: McGraw-Hill .
- Sanz, A. (2015). *Vinculación Plan Presupuesto en América Latina*. Recuperado el 03 de 08 de 2020, de <http://www.cepal.org/brasil>

- SENPLADES. (2012). Guía metodológica de planificación institucional. Quito. Recuperado el 08 de 07 de 2020, de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/06/GUIA-DE-PLANIF.pdf>
- SENPLADES. (12 de 09 de 2012). Vinculación entre plan de desarrollo y presupuesto se analizó en taller regional. Quito, Pichincha, Ecuador. Recuperado el 05 de 06 de 2020, de <https://www.planificacion.gob.ec/vinculacion-entre-plan-de-desarrollo-y-presupuesto-se-analiza-en-taller-regional-2/>
- SENPLADES. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Recuperado el 26 de 08 de 2020, de https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf
- SNAP. (28 de 12 de 2011). Norma de Implementación y Operación de Gobiernos por Resultados. Quito, Pichincha, Ecuador. Recuperado el 05 de 06 de 2020, de <https://www.controlhidrocarburos.gob.ec/wp-content/uploads/MARCO-LEGAL-2016/Registro-Oficial-Suplemento-606-Acuerdo-Ministerial-1002.pdf>
- Torres, M., & Zorrilla, S. (1992). *Guía para elaborar la Tesis*. México: McGraw Hill.

ANEXOS

1. Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Ecuador



2. Listado de entidades del Gobierno Central – Función Ejecutiva por nivel de presupuesto

Nivel Alto

Entidad	Presupuesto Inicial 2019
MINISTERIO DE EDUCACION	3.817.965.789
MINISTERIO DE SALUD PUBLICA	3.037.187.079
MINISTERIO DE INCLUSION ECONOMICA Y SOCIAL	1.432.192.292
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	1.394.195.099
POLICIA NACIONAL	1.192.960.449

Nivel Medio

Entidad	Presupuesto Inicial 2019
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS	372.649.862
MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	323.863.090
SECRETARIA DE EDUCACION SUPERIOR CIENCIA TECNOLOGIA E INNOVACION	247.653.026
MINISTERIO DE ENERGIA Y RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES	178.537.466
UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL	173.296.583
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR	153.370.985
MINISTERIO DE GOBIERNO	117.201.125
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA	116.352.228
COMISION DE TRANSITO DEL ECUADOR	115.431.509
SERVICIO DE RENTAS INTERNAS -SRI	109.778.023
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA	103.146.833
SERVICIO NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A PERSONAS ADULTAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD Y A ADOLESCENTES INFRACTORES	98.460.376
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS	85.816.922
SECRETARIA DEL DEPORTE	82.154.338
SECRETARIA TECNICA DE LA CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL ESPECIAL AMAZONICA	79.040.596
UNIVERSIDAD DE CUENCA	78.407.280
ESCUELA POLITECNICA NACIONAL	77.348.902
UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPE	76.186.762
ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL CHIMBORAZO	70.758.486
ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL	70.247.212
UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABI	61.122.845
UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO	60.232.227
DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL IDENTIFICACION Y CEDULACION	59.099.850
SERVICIO DE CONTRATACION DE OBRAS - SECOB	58.843.558
SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD ECU 911	55.817.252
SERVICIO DE GESTION INMOBILIARIA DEL SECTOR PUBLICO INMOBILIAR	52.663.307
UNIVERSIDAD TECNICA DE MANABI	52.659.537

Nivel Bajo

Entidad	Presupuesto Inicial 2019
MINISTERIO DEL AMBIENTE	49.006.131
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	47.867.122
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS	46.741.686
SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR SENAE	45.738.246
MINISTERIO DE PRODUCCION COMERCIO EXTERIOR INVERSIONES Y PESCA	45.142.856
UNIDAD DEL REGISTRO SOCIAL	42.389.292
HOSPITAL DE ESPECIALIDADES FUERZAS ARMADAS NO. 1	40.308.979
UNIVERSIDAD TECNICA DEL NORTE	40.125.152
DIRECCION GENERAL DE AVIACION CIVIL	38.748.025
MINISTERIO DEL TRABAJO	37.634.258
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA	36.718.452
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO	35.467.512
UNIVERSIDAD TECNICA DE MACHALA	35.051.247
DIRECCION NACIONAL DE SALUD DE LA POLICIA NACIONAL	30.714.813
CONSEJO DE GOBIERNO DEL REGIMEN ESPECIAL DE GALAPAGOS	29.168.127
SECRETARIA NACIONAL DEL AGUA	28.953.074
AGENCIA NACIONAL DE REGULACION Y CONTROL DEL TRANSPORTE TERRESTRE TRANSITO Y SEGURIDAD VIAL	28.588.957
UNIVERSIDAD TECNICA DE QUEVEDO	27.923.498
AGENCIA DE REGULACION Y CONTROL FITO Y ZOOSANITARIO	26.966.835
SERVICIO NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS Y EMERGENCIAS	25.697.902
UNIVERSIDAD ESTATAL DE MILAGRO	25.249.968
UNIVERSIDAD TECNICA DE BABAHOYO	25.230.110
MINISTERIO DE CULTURA Y PATRIMONIO	24.402.671
INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR	24.047.554
CENTRO DE INTELIGENCIA ESTRATEGICA	21.819.331
UNIVERSIDAD TECNICA DE COTOPAXI	21.567.701
PARQUE NACIONAL GALAPAGOS	21.508.141
MINISTERIO DE TURISMO	21.311.700
AUTORIDAD PORTUARIA DE ESMERALDAS	20.480.340
UNIVERSIDAD TECNICA LUIS VARGAS TORRES DE ESMERALDAS	20.335.037
UNIVERSIDAD DE INVESTIGACION DE TECNOLOGIA EXPERIMENTAL YACHAY	18.642.973
UNIVERSIDAD ESTATAL DEL SUR DE MANABI	18.610.241
UNIVERSIDAD AGRARIA DEL ECUADOR	17.603.071
UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR	17.229.070
INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES AGROPECUARIAS - I.N.I.A.P.	17.207.825
UNIVERSIDAD ESTATAL PENINSULA DE SANTA ELENA	16.543.493
UNIVERSIDAD POLITECNICA ESTATAL DEL CARCHI	15.642.669
UNIVERSIDAD REGIONAL AMAZONICA IKIAM	15.624.108

CASA DE LA CULTURA ECUATORIANA BENJAMIN CARRION	15.192.760
AGENCIA NACIONAL DE REGULACION CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA ARCSA	14.795.084
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACION UNAE	14.468.997
UNIVERSIDAD ESTATAL AMAZONICA	14.282.474
UNIVERSIDAD DE LAS ARTES	14.236.703
MINISTERIO DE TELECOMUNICACIONES Y DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACION	12.654.345
AGENCIA DE REGULACION Y CONTROL HIDROCARBURIFERO ARCH	12.289.275
SECRETARIA TECNICA DEL PLAN TODA UNA VIDA	12.242.114
ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA AGROPECUARIA DE MANABI MANUEL FELIX LOPEZ	11.925.711
AUTORIDAD PORTUARIA DE MANTA	11.506.947
SECRETARIA DE DERECHOS HUMANOS	11.400.025
SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACION PUBLICA - SERCOP	10.861.188
INSTITUTO DE FOMENTO AL TALENTO HUMANO	10.850.627
CASA MILITAR PRESIDENCIAL	10.606.371
SERVICIO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	10.423.524
INSTITUTO DE FOMENTO DE LAS ARTES INNOVACION Y CREATIVIDADES	10.320.646
AUTORIDAD PORTUARIA DE GUAYAQUIL	10.312.594
INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACION EN SALUD PUBLICA INSPI DR LEOPOLDO IZQUIETA PEREZ	9.513.673
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES (IAEN)	9.377.568
INSTITUTO OCEANOGRAFICO	9.119.861
DIRECCION NACIONAL DE REGISTRO DE DATOS PUBLICOS	8.985.815
OPERADOR NACIONAL DE ELECTRICIDAD - CENACE	8.056.480
DIRECCION NACIONAL DE LA POLICIA JUDICIAL	7.750.889
AGENCIA DE REGULACION Y CONTROL MINERO	7.525.845
CONSEJO DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION SUPERIOR	7.450.846
SECRETARIA TECNICA DE PLANIFICACION PLANIFICA ECUADOR	7.347.252
SERVICIO ECUATORIANO DE CAPACITACION PROFESIONAL -SECAP	7.304.395
INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACION EDUCATIVA	7.150.714
INSTITUTO NACIONAL DE ECONOMIA POPULAR Y SOLIDARIA - IEPS	6.021.765
INSTITUTO DE INVESTIGACION GEOLOGICO Y ENERGETICO	6.020.084
INSTITUTO NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL	5.626.082
AGENCIA DE REGULACION Y CONTROL DE LA BIOSEGURIAD Y CUARENTENA PARA GALAPAGOS	5.543.944
AGENCIA DE REGULACION Y CONTROL DE ELECTRICIDAD ARCONEL	5.333.132
CONSEJO DE EDUCACION SUPERIOR	4.697.422
SERVICIO ECUATORIANO DE NORMALIZACION	4.630.052
AGENCIA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE SERVICIOS DE SALUD Y MEDICINA PREPAGADA ACESS	4.604.411
SECRETARIA DEL SISTEMA DE EDUCACION INTERCULTURAL BILINGUE	3.939.588

VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	3.628.034
SERVICIO NACIONAL DE DERECHOS INTELECTUALES	3.563.984
SERVICIO PUBLICO PARA PAGO DE ACCIDENTES DE TRANSITO	3.182.331
UNIDAD DE ANALISIS FINANCIERO Y ECONOMICO UAFE	3.079.262
AGENCIA DE REGULACION Y CONTROL DEL AGUA - ARCA	2.623.363
JUNTA NACIONAL DE DEFENSA DEL ARTESANO	2.485.715
INSTITUTO NACIONAL DE METEOROLOGIA E HIDROLOGIA -INAMHI	2.228.228
INSTITUTO NACIONAL DE PESCA -INP	1.986.787
CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD INTERGENERACIONAL	1.929.875
CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE DISCAPACIDADES	1.921.546
AUTORIDAD PORTUARIA DE PUERTO BOLIVAR	1.859.804
SECRETARIA TECNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES	1.683.473
SERVICIO DE ACREDITACION ECUATORIANO	1.653.823
CORPORACION DEL SEGURO DE DEPOSITOS COSEDE	1.618.637
SECRETARIA TECNICA DE JUVENTUDES	1.362.535
INSTITUTO NACIONAL DE DONACION Y TRANSPLANTES DE ORGANOS TEJIDOS Y CELULAS - INDOT	1.281.023
INSTITUTO NACIONAL DE BIODIVERSIDAD	1.205.106
AGENCIA DE REGULACION Y CONTROL POSTAL	1.109.645
CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS	1.072.494
CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE PUEBLOS Y NACIONALIDADES	1.023.565
INSTITUTO DE CINE Y CREACION AUDIOVISUAL	998.973
INSTITUTO ANTARTICO ECUATORIANO	954.606
CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE GENERO	895.172
UNIVERSIDAD INTERCULTURAL DE LAS NACIONALIDADES Y PUEBLOS INDIGENAS AMAWTAY WASI	712.968
CONFERENCIA PLURINACIONAL E INTERCULTURAL DE SOBERANIA ALIMENTARIA	637.433
SECRETARIA TECNICA DEL COMITE DE PREVENCION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES	550.244
CENTRO INTERAMERICANO DE ARTESANIAS Y ARTES POPULARES CIDAP	486.962
INSTITUTO SUPERIOR TECNOLOGICO DE ARTES DEL ECUADOR	403.029
CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE MOVILIDAD HUMANA	392.663
SECRETARIA TECNICA DEL COMITE NACIONAL DE LIMITES INTERNOS	367.366
CONSEJO NACIONAL DE SALUD CONASA	313.772
SECCION NACIONAL DEL ECUADOR DEL INSTITUTO PANAMERICANO DE GEOGRAFIA E HISTORIA	246.437
CASA DE MONTALVO	211.546
MISION F.A.O. EN EL ECUADOR	49.102

3. Pautas entrevistas actores clave

ENTE RECTOR DE PLANIFICACIÓN	
Dimensiones	Pregunta
Datos de la entrevista	Tiempo aproximado: 1 hora Recursos: pauta de entrevista, plataforma para videollamada, e-mail. Fecha de la entrevista:
Identificación del entrevistado	Nombre: Profesión: Institución Pública que labora o laboró: Años de experiencia en el ámbito público: Cargo que ocupa u ocupó en la Institución:
Estructuración del presupuesto sobre la base de programas	¿Qué instrumentos de planificación tienen vinculación directa con el presupuesto? ¿Los programas presupuestarios a que nivel de planificación están asociados? ¿Qué entidad tiene la responsabilidad de la validación de los programas institucionales que forman parte del presupuesto? ¿Existe alguna ficha de programa, metodología definida y/o una evaluación ex ante del programa previo a su incorporación al presupuesto?
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	¿Existe alguna vinculación entre las metas plurianuales del Plan Nacional con la programación presupuestaria cuatrianual? ¿Qué tipo de instrumentos de planificación nacional, sectorial e institucional tienen carácter plurianual, y cuáles de estos tienen vinculación con el presupuesto plurianual?
Evaluación de efectividad del gasto	¿Qué tipo de informes de evaluación de resultados se realiza por parte de la Secretaría de Planificación? Desde el ente rector de planificación ¿Se realiza el seguimiento de metas e indicadores de desempeño de las entidades públicas? ¿Qué uso tiene esta información en el presupuesto del año actual, y en la formulación y aprobación del presupuesto del año siguiente año? ¿Qué insumos de evaluación de desempeño genera el ente rector de la planificación para la elaboración de la proforma presupuestaria? ¿En base a que se realizan modificaciones presupuestarias a los programas presupuestales en los montos aprobados por la Asamblea Nacional?
Incentivos para la gestión efectiva del gasto	¿Desde el ente rector de la planificación se ha implementado algún esquema de incentivos (monetarios y/o no monetarios) para mejorar el desempeño de las entidades públicas en el cumplimiento de los objetivos institucionales propuestos?
Difusión de información	¿Existe alguna obligatoriedad para que las entidades públicas publiquen su Plan Operativo Anual y los resultados de las metas propuestas en su planificación estratégica? ¿Existen informes, reportes u otros insumos que muestren la información de cumplimiento de metas del Plan Nacional y su vinculación con el presupuesto? ¿Esta información es pública? ¿Existen informes, reportes u otros que muestren la información de cumplimiento de metas de la planificación institucional y su vinculación con el presupuesto? ¿Esta información es pública?
Retos de Implementación de Presupuesto por Resultados (PpR)	¿Considera que existen elementos de la norma legal vigente que deben cambiar en miras de la implementación del PpR? ¿En su experiencia, considera que la nueva herramienta de gestión financiera diseñada por el MEF ayudará en la vinculación de la información de planificación y el presupuesto? ¿Qué expectativas tiene de esta solución informática para los próximos años?

	<p>¿Cuáles considera usted son los principales retos en la vinculación de plan – presupuesto, y cuáles del Presupuesto por resultados?</p> <p>¿Cuáles son las principales limitantes que usted considera no permiten el uso de información de resultados en el ciclo presupuestario?</p>
--	--

ENTE RECTOR DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	
Dimensiones	Pregunta
Datos de la entrevista	<p>Tiempo aproximado: 1 hora</p> <p>Recursos: pauta de entrevista, plataforma para videollamada, e-mail.</p> <p>Fecha de la entrevista:</p>
Identificación del entrevistado	<p>Nombre:</p> <p>Profesión:</p> <p>Institución Pública que labora o laboró:</p> <p>Años de experiencia en el ámbito público:</p> <p>¿Cargo que ocupa u ocupó en la Institución:</p>
Estructuración del presupuesto sobre la base de programas	<p>¿Qué finalidad tiene la estructura presupuestaria por programa en la elaboración del presupuesto de cada año?</p> <p>¿Para la formulación del presupuesto de cada año, se utiliza la información de desempeño de los programas institucionales?</p> <p>¿Qué entidad tiene la responsabilidad de la validación de los programas institucionales que forman parte del presupuesto? ¿Existe alguna ficha de programa, metodología definida y/o una evaluación ex ante del programa a ejecutar, que usted conozca?</p>
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	<p>¿Considera necesario incorporar otras reglas de responsabilidad fiscal a más de las determinadas por ley?</p> <p>¿El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) elabora el Marco Fiscal Sectorial Plurianual? ¿Dónde se publica este instrumento determinado en el Art. 77 del Reglamento al COPLAFIP?</p> <p>¿Existe alguna vinculación entre las metas plurianuales del Plan Nacional con la programación presupuestaria cuatrianual?</p> <p>¿Existe una programación plurianual del presupuesto? ¿Cómo se determina las prioridades de gasto plurianual?</p> <p>¿Qué tipo de instrumentos de planificación nacional, sectorial e institucional tienen carácter plurianual, y cuáles de estos tienen vinculación con el presupuesto plurianual?</p>
Evaluación de efectividad del gasto	<p>¿Qué tipo de informes de evaluación de resultados se realiza por parte del MEF?</p> <p>¿Qué utilidad tiene los informes de seguimiento de resultados en la ejecución presupuestaria del año en curso, y para la elaboración del presupuesto del año siguiente?</p> <p>¿En base a que se realizan modificaciones presupuestarias a los programas presupuestales en los montos aprobados por la Asamblea Nacional?</p>
Incentivos para la gestión efectiva del gasto	<p>¿Desde el ente rector de las finanzas públicas se ha implementado algún esquema de incentivos (monetarios y/o no monetarios) para mejorar el desempeño de las entidades públicas en el cumplimiento de los objetivos institucionales propuestos?</p>
Difusión de información	<p>¿Existen informes, reportes u otros que muestren la información de cumplimiento de metas del Plan Nacional y su vinculación con el presupuesto? ¿Esta información es pública?</p> <p>¿Existen informes, reportes u otros insumos que muestren la información de cumplimiento de metas de la planificación institucional y su vinculación con el presupuesto? ¿Esta información es pública?</p>

Retos de Implementación de PpR	<p>¿Considera que hay elementos de la norma legal vigente que deben cambiar en miras de la implementación del PpR?</p> <p>¿En su experiencia, considera que la nueva herramienta de gestión financiera diseñada por el MEF ayudará en la vinculación de la información de planificación y el presupuesto? ¿Qué expectativas tiene de esta solución informática para los próximos años?</p> <p>¿Cuáles considera usted son los principales retos en la vinculación de plan – presupuesto, y cuáles del Presupuesto por resultados?</p> <p>¿Cuáles son las principales limitantes que usted considera no permiten el uso de información de resultados en el ciclo presupuestario?</p>
--------------------------------	---

ENTIDADES EJECUTORAS	
Dimensiones	Pregunta
Datos de la entrevista	<p>Tiempo aproximado: 1 hora</p> <p>Recursos: pauta de entrevista, plataforma zoom para videollamada, e-mail.</p> <p>Fecha de la entrevista:</p>
Identificación del entrevistado	<p>Nombre:</p> <p>Profesión:</p> <p>Institución Pública que labora o laboró:</p> <p>Años de experiencia en el ámbito público:</p> <p>Cargo que ocupa u ocupó en la Institución:</p>
Estructuración del presupuesto sobre la base de programas	<p>¿Existen lineamientos claros para la formulación de la planificación institucional y la vinculación con la planificación sectorial y nacional?</p> <p>¿Existen instrumentos e insumos claros para la vinculación de la información de planificación y el presupuesto?</p> <p>¿Existen una metodología, fichas, lineamientos para el diseño de programas institucionales?</p> <p>¿Los programas presupuestarios definidos por la entidad tienen identificados los productos, metas e indicadores de desempeño?</p>
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	<p>¿Realiza una planificación institucional plurianual por programas? ¿Esta planificación se vincula con el presupuesto?</p> <p>¿Existen algunas reglas fiscales o presupuestarias determinadas por los entes rectores de planificación y finanzas en la planificación plurianual por programas?</p>
Evaluación de efectividad del gasto	<p>¿En base a que se realizan modificaciones presupuestarias a los programas presupuestales en los montos aprobados por la Asamblea Nacional?</p> <p>¿Se ha realizado evaluaciones de resultados de los programas ejecutados por su entidad? ¿Cómo se ha utilizado estos resultados en el proceso presupuestario del año en curso o de la proforma del presupuesto del siguiente año?</p>
Incentivos para la gestión efectiva del gasto	<p>¿Desde su institución se ha implementado algún esquema de incentivos (monetarios y/o no monetarios) para mejorar el desempeño de las entidades públicas en el cumplimiento de los objetivos institucionales propuestos?</p>
Difusión de información	<p>¿Existe alguna obligatoriedad para que las entidades públicas publiquen su Plan Operativo Anual y los resultados de las metas propuestas?</p> <p>¿Existen informes, reportes u otros que muestren la información de cumplimiento de metas de la planificación institucional y su vinculación con el presupuesto? ¿Esta información es pública?</p>
Retos de Implementación de PpR	<p>¿Considera que hay elementos de la norma legal vigente que deben cambiar en miras de la implementación del PpR?</p> <p>¿En su experiencia, considera que la nueva herramienta de gestión financiera diseñada por el MEF ayudará en la vinculación de la información de planificación y el</p>

	<p>presupuesto? ¿Qué expectativas tiene de esta solución informática para los próximos años?</p> <p>¿Cuáles considera usted son los principales retos en la vinculación de plan – presupuesto, y cuáles del Presupuesto por resultados?</p> <p>¿Cuáles son las principales limitantes que usted considera no permiten el uso de información de resultados en el ciclo presupuestario?</p>
--	---