



METODOLOGÍA INTEGRAL PARA MEDIR Y POTENCIAR LA ARTICULACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA CON EL PRESUPUESTO EN LOS GAD



Implementada por



Créditos

Este documento fue elaborado y financiado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania. Está basado en información y experiencia práctica del Programa Fortalecimiento del Buen Gobierno.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Barbara Hess

Directora Residente - GIZ

Dorothea Kallenberger

Responsable del Programa Fortalecimiento del Buen Gobierno - GIZ

Autores de la publicación

Aguirre, Lily

Cutiupala, Christian

Oleas, Daniela

Revisión y apoyo técnico

Bolaños, Winston

Guerra, Germán

Fotos

GIZ

Diseño, diagramación y producción

Brandipity

Quito – Ecuador

Agradecimientos

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas - AME

Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del Cantón Cañar

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Biblián

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Camilo Ponce Enríquez

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Girón.

La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH es una empresa federal que opera en todo el mundo. Asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania en su labor para alcanzar sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible; de igual manera, actúa a nivel mundial en el ámbito educativo internacional. La eficiencia, la eficacia y la orientación a las necesidades de las contrapartes son la base de la actuación para apoyar a las personas y a las sociedades de los países en desarrollo, en transición e industrializados a diseñar sus propias perspectivas de futuro y a mejorar sus condiciones de vida.

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Sin embargo, su utilización en nuestra lengua plantea soluciones muy distintas, sobre las que los lingüistas aún no han conseguido acuerdo. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a - os/as para marcar la existencia de ambos sexos, se ha optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, y abarcan claramente ambos sexos.



Carta de Presentación

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH es una empresa federal que opera en todo el mundo. Asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania en su labor para alcanzar sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible; de igual manera, actúa a nivel mundial en el ámbito educativo internacional. La eficiencia, la eficacia y la orientación a las necesidades de las contrapartes son la base de la actuación para apoyar a las personas y a las sociedades de los países en desarrollo, en transición e industrializados a diseñar sus propias perspectivas de futuro y a mejorar sus condiciones de vida.

Este documento fue producido en el marco del Programa ecuatoriano-alemán Fortalecimiento del Buen Gobierno con financiamiento y apoyo técnico de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH encargada por el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania.

El Programa de Fortalecimiento del Buen Gobierno tiene como propósito fortalecer las capacidades institucionales del Estado para el impulso de la territorialización de la política pública en el marco del sistema nacional descentralizado de planificación participativa. Con esto el programa contribuye directamente a los logros y metas establecidas en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, particularmente al objetivo 1 “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular”.

Dorothea Kallenberger

Responsable Programa Fortalecimiento del Buen Gobierno
GIZ Ecuador

Índice

Sección 1: Aspectos conceptuales y normativos	8
1.1	Introducción
1.2	Aspectos conceptuales básicos
1.2.1	¿Qué entendemos por planificación y por presupuesto?
1.2.2	Aspectos relevantes de la vinculación planificación - presupuesto
1.3	Marco normativo de la vinculación planificación - presupuesto en el Ecuador
1.3.1	Contexto institucional de la vinculación planificación - presupuesto en el Ecuador
1.3.2	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial como instrumento para la vinculación entre la planificación y el presupuesto
Sección 2: Metodología propuesta para la articulación de la planificación con el presupuesto	17
2.1	Marco conceptual
2.1.1	Gestión para resultados
2.1.2	Vinculación planificación - presupuesto en el marco de la gestión para resultados
2.1.3	Instrumentos para la articulación planificación - presupuesto en el marco de la gestión para resultados
2.2	Descripción de la metodología
Sección 3: Metodología Propuesta Paso a Paso	22
3.1	Planificación estratégica
3.1.1	¿Qué entendemos por planificación orientada a resultados?
	Paso 1: Identificación de los elementos estratégicos del PDOT
	Paso 1.1: Realizar un análisis de pertinencia sobre las competencias y funciones del GAD municipal
	Paso 1.2: Identificar los principales elementos del PDOT en el ámbito de competencias y funciones del GAD municipal
	Paso 1.3: Complementariedad con otros elementos de ordenamiento territorial del GAD
	Paso 2: Formulación de los elementos estratégicos institucionales
	Paso 2.1: Elaboración del diagnóstico institucional
	Paso 2.2: Vinculación a la planificación nacional y territorial
	Paso 2.3: Formulación de los elementos orientadores (misión y visión)
	Paso 2.4: Formulación de los Objetivos Estratégicos Institucionales
	Paso 3: Definición de programas
	Paso 3.1: Definición de estrategias
	Paso 3.2: Estructuración de programas
	Paso 4: Formulación de indicadores y metas
	Paso 4.1: Formulación de indicadores
	Paso 4.2: Establecimiento de metas
3.2	Presupuestación
3.2.1	¿Qué entendemos por Presupuesto por Resultados?
3.2.2	¿Qué entendemos por programación presupuestaria?
3.2.3	¿Qué entendemos por formulación presupuestaria?
3.2.4	¿Cómo se vincula el presupuesto participativo dentro de la metodología?
	Paso 5: Formulación del Presupuesto Plurianual
	Paso 5.1: Formulación de la Programación Presupuestaria Plurianual
	Paso 5.2: Plan Plurianual de Inversiones
	Paso 6: Formulación del Plan Operativo Anual
	Paso 6.1: Definición de los objetivos operativos

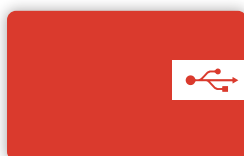
Paso 6.2: Metas e indicadores de proyectos y actividades de inversión	47
Paso 6.3: Determinación de recursos de los proyectos y actividades de inversión	48
Paso 7: Formulación del Presupuesto Anual	48
Paso 7.1: Estimación de ingresos y gastos	49
Paso 7.2: Disponibilidad de financiamiento para inversión	51
Paso 7.3: Selección de proyectos y actividades de inversión	52
Paso 7.4: Elaboración del Plan Anual de Inversiones	53
Paso 8: Seguimiento y Evaluación	54
Paso 8.1: Planificación del seguimiento y la evaluación	55
Paso 8.2: Puesta en marcha del seguimiento	57
Paso 8.3: Seguimiento y evaluación de la articulación plan - presupuesto	58
Sección 4: Aportes de la Cooperación Técnica Alemana - GIZ	60
4.1 Sistematización de experiencias destacadas	60
4.2 Importancia de la información estadística para el seguimiento de la gestión municipal	61
4.3 Seguimiento y evaluación de la planificación estratégica y operativa	62
4.4 El camino hacia el gobierno electrónico: Desde el diagnóstico informático hacia la mejora y automatización de procesos	63
4.5 Importancia y características del presupuesto participativo	64
Bibliografía	65
Anexos	68
Anexo 1: Estructura programática	68
Anexo 2: Formulación presupuestaria, fechas importantes	69
Tabla de diagramas	
Diagrama 1: Articulación institucional	11
Diagrama 2: Régimen de gobiernos autónomos descentralizados	11
Diagrama 3: Principios de la vinculación entre la planificación y el presupuesto	13
Diagrama 4: Responsabilidades conjuntas.	14
Diagrama 5: Vinculación entre el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de Finanzas Públicas	16
Diagrama 6: Cadena de valor público	18
Diagrama 7: Articulación plan - presupuesto en el marco de la gestión para resultados	19
Diagrama 8: Vinculación de la planificación - presupuesto	20
Diagrama 9: Secuencia de interacción entre los instrumentos propuestos para la vinculación planificación-presupuesto a nivel municipal	21
Diagrama 10: Esquema de la metodología de articulación planificación - presupuesto	21
Diagrama 11: Pasos propuestos para la vinculación entre la planificación y el presupuesto	22
Diagrama 12: Dimensiones de la planificación orientada a resultados	23
Diagrama 13: Vinculación de la planificación institucional a los instrumentos de planificación nacional y territorial	27
Diagrama 14: Ejemplo de indicadores de resultados	34
Diagramas 15: Ejemplo de indicadores de producto	34
Diagrama 16: Presupuesto por resultados	37
Diagrama 17: Presupuesto por resultados: técnica presupuestaria	38
Diagrama 18: Etapas del ciclo presupuestario	38
Diagrama 19: Programación presupuestaria	40
Diagrama 20: Relación entre el Presupuesto Plurianual y el Presupuesto Anual	41
Diagrama 21: Esquema plurianual del gasto público	41

Diagrama 22: Pasos generales para la formulación del presupuesto anual y del presupuesto plurianual	42
Diagrama 23: Plan Operativo Anual como el vínculo entre la planificación estratégica y el presupuesto.	46
Diagrama 24: Definición de Objetivos Operativos a partir de los Objetivos Estratégicos	46
Diagrama 25: Formulación del presupuesto anual	49
Diagrama 26: Ejemplo de liquidación de transferencias según la LOEP	51
Diagrama 27: Pasos para el seguimiento	57

Tabla de herramientas propuestas

Herramienta 1: Matriz de competencias, facultades y funciones de GAD municipales	24
Herramienta 2: Identificación de elementos del PDOT en el ámbito de competencias y funciones del GAD municipal	25
Herramienta 3: Identificación de problemas y potencialidades del GAD municipal	26
Herramienta 4: Matriz de indicadores fiscales básicos	27
Herramienta 5: Articulación a la planificación nacional y territorial	28
Herramienta 6: Formulación de objetivos estratégicos institucionales	30
Herramienta 7: Matriz para la definición de estrategias	32
Herramienta 8: Estructuración de programas	33
Herramienta 9: Ficha metodológica para la formulación de indicadores	35
Herramienta 10: Formulación de metas de resultado y producto	36
Herramienta 11: Matriz para el desglose de metas	44
Herramienta 12: Elaboración de la Programación Presupuestaria Plurianual	44
Herramienta 13: Plan Plurianual de Inversiones	45
Herramienta 14: Definición de actividades / proyectos de inversión	47
Herramienta 15: Definición metas e indicadores para actividades / proyectos de inversión	47
Herramienta 16: Determinación de recursos por proyectos / actividades de inversión	48
Herramienta 17: Análisis de la disponibilidad de recursos	50
Herramienta 18: Ingresos propios	50
Herramienta 19: Transferencias PGE	50
Herramienta 20: Disponibilidad de financiamiento para inversión, restricción presupuestaria	52
Herramienta 21: Disponibilidad de financiamiento para inversión, restricción presupuestaria por fuente de financiamiento	52
Herramienta 22: Priorización de proyectos de inversión	52
Herramienta 23: Condiciones institucionales	53
Herramienta 24: Plan Anual de Inversiones	53
Herramienta 25: Definición de productos de seguimiento y evaluación	55
Herramienta 26: Matriz de planificación de seguimiento	56
Herramienta 27: Matriz de planificación de evaluación	56
Herramienta 28: Temas a considerarse para calcular el coste de una evaluación	57
Herramienta 29: Priorización del seguimiento	58
Herramienta 30: Matriz de indicadores para medir la articulación plan - presupuesto	59

Adjunto tarjeta USB con respaldo digital al final de la publicación



GLOSARIO DE SIGLAS

AME:	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Congope:	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COPFP:	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
Cootad:	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización
CNC:	Consejo Nacional de Competencias
ETN:	Estrategia Territorial Nacional
GAD:	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GIZ:	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
GpR:	Gestión para resultados
INDES:	Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social
Lootugs:	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
OEI:	Objetivos Estratégicos Institucionales
PAI:	Plan Anual de Inversiones
PPI:	Plan Plurianual de Inversiones
PEI:	Plan Estratégico Institucional
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
POA:	Plan Operativo Anual
PDOT:	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PPP:	Programación Presupuestaria Plurianual
PP:	Presupuesto Plurianual
Senplades:	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNDPP:	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa



SECCIÓN 1: ASPECTOS CONCEPTUALES Y NORMATIVOS

1.1 Introducción:

La discusión sobre cómo articular el plan y el presupuesto tiene una larga trayectoria en el Ecuador, así como en el resto de la región latinoamericana. La necesidad de vincular la planificación y el presupuesto responde al dilema central de la ciencia económica de asignar recursos escasos entre fines alternativos y, por lo tanto, refleja la discusión sobre cuál es la sociedad en la que nos gustaría vivir frente a las posibilidades efectivas de conseguirlo. Dicho de otra manera, persiste la búsqueda de una armonía entre las decisiones de corto y de largo plazo entre el plan y el presupuesto.

En el Ecuador, la discusión sobre la articulación del plan y el presupuesto adquirió mayor relevancia a partir de la promulgación, en el año 2010, del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), los cuales establecen las condiciones para hacerlo de manera efectiva.

Además, esta discusión se ha visto enriquecida -en los últimos años- con la promulgación de varias normas (siendo la más relevante el Reglamento al COPFP) que abordan de manera directa la vinculación del plan-presupuesto, así como el

desarrollo de una serie de instrumentos y metodologías, principalmente a nivel del Gobierno Central, que tienen como propósito aportar a este objetivo.

En ese contexto, se ha evidenciado la necesidad de contar con una metodología de articulación planificación-presupuesto dirigida a los gobiernos subnacionales, en particular a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) municipales del Ecuador, que recoja todos los avances que se han dado en la materia en los últimos años.

La metodología para medir y potenciar la articulación entre la planificación estratégica y operativa con el presupuesto en los GAD municipales tiene como propósito guiar a los funcionarios y autoridades municipales hacia una gestión pública estratégica que logre consistencia y correspondencia entre sus instrumentos de planificación y la ejecución de sus recursos. Para ello, la metodología se enmarca en la gestión para resultados y propone una serie de pasos y herramientas que permitirán fortalecer la vinculación de la planificación y el presupuesto en los GAD municipales. Las herramientas descritas están diseñadas en formato Excel y se incluyen en versión digital al final de esta publicación.

Cabe señalar que la metodología busca identificar y destacar las características de los instrumentos requeridos para mejorar la articulación planificación-presupuesto de los GAD municipales y que, por lo tanto, en sentido estricto, no constituye una metodología de planificación estratégica ni de presupuestación a nivel subnacional, aunque considera varios de sus componentes.

El documento se organiza de la siguiente manera. En la primera sección, se hace una introducción, una revisión de los aspectos conceptuales básicos y una breve revisión de la normativa vigente en el país en materia de vinculación planificación-presupuesto. En la segunda sección se hace una descripción general del marco conceptual y metodológico propuesto. En la tercera sección se presenta la descripción -paso a paso- de la metodología. Finalmente, en la cuarta sección se sintetizan algunas experiencias destacadas de trabajo de GAD municipales, con el apoyo técnico de GIZ, en procura de mejorar su vinculación planificación-presupuesto.

1.2 Aspectos conceptuales básicos:

1.2.1 ¿QUÉ ENTENDEMOS POR PLANIFICACIÓN Y POR PRESUPUESTO?

La **planificación** constituye un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos aplicados a la conducción de la sociedad, está influida por las ideas que orientan a la sociedad y está limitada por las condiciones en que ésta se desarrolla. En este sentido, el concepto de la planificación es dinámico y su aplicación práctica también lo es, ya que, son las ideas y las condiciones del entorno las que influyen y retroalimentan su concepto y aplicación.

En este contexto, las principales funciones de la planificación son la prospección, la coordinación y la evaluación:

- ♦ La prospección busca articular las perspectivas para el conjunto de la sociedad más allá de las posibilidades de los mercados y de cada actor en particular, así como anticipar las consecuencias que producirán las decisiones gubernamentales en distintos plazos.
- ♦ La coordinación relativa a la interacción externa del gobierno con las distintas fuerzas políticas, económicas y

sociales que permita concertar en diferentes materias y a la interacción interna dentro del gobierno para alcanzar los objetivos trazados de la acción. Cabe destacar que, a pesar de tener un componente técnico, la planificación es principalmente un tema político.

- ♦ La evaluación, que constituye uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública y uno de los procesos que vincula la planificación estratégica con la presupuestación por resultados, en la cual la orientación es al logro de fines por medio de acciones que generen valor público para el ciudadano (Shack, 2009).

Por su parte, el **presupuesto** es un instrumento de programación económica y social que permite materializar en el corto plazo las políticas de mediano y largo plazo.

Bajo un enfoque operativo, el presupuesto es: (i) el reflejo financiero del plan; (ii) la distribución priorizada de los ingresos; y (iii) el espejo de los procesos y la cultura organizacional del sector público y, en ese marco, debe contribuir a que el Estado cumpla cabalmente con sus funciones de asignación, distribución y estabilización (Shack, 2009).

De acuerdo a Marcel (Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2014), el presupuesto cumple varias funciones:

- ♦ Institucional: Su propósito es dar cuenta del uso de los recursos públicos por parte del Ejecutivo y establecer un marco legal para su asignación y desembolso. En la medida en que el Estado obtiene sus recursos de un poder legal para recaudar impuestos, es necesario también un instrumento legal que autorice la distribución de dichos recursos y sirva para fiscalizar su utilización. Esto involucra un proceso de decisión y negociación del presupuesto que cruza al conjunto del Poder Ejecutivo y la Legislatura, y que involucra a varios actores. Lejos de ser una institución homogénea, existen diversidad de arreglos institucionales alrededor de la elaboración de un presupuesto.
- ♦ Económica: En su dimensión microeconómica, el presupuesto refleja la asignación de recursos públicos entre usos alternativos y competitivos, y guarda una relación directa con los aspectos de gestión analizados en el punto anterior. En el campo macroeconómico, el presupuesto constituye una instancia de definición de la política fiscal.

- ♦ Gerencial: El presupuesto constituye uno de los elementos definitorios del marco en que se desarrolla la gestión pública. Establece, por un lado, los recursos con que operarán los organismos gubernamentales durante el año y, por otro, los límites financieros a dicha gestión. Por estas razones, la preparación del presupuesto es un proceso que requiere una fuerte interacción entre los organismos públicos y la autoridad presupuestaria, en la que se establecen compromisos mutuos, responsabilidades y obligaciones.

En este sentido, el **presupuesto es un instrumento de gestión** que sirve tanto a las instancias operativas, como estratégicas del gobierno pues no solo es un instrumento fundamental de programación económica y social sino también un instrumento de gobierno y administración que determina la absorción, distribución y asignación de los fondos públicos.

1.2.2 ASPECTOS RELEVANTES DE LA VINCULACIÓN PLANIFICACIÓN-PRESUPUESTO

La articulación entre la planificación y el presupuesto constituye un elemento fundamental de la gestión pública dado que la misma constituye una herramienta que permite: realizar una mejor asignación de recursos, realizar seguimiento al desempeño institucional y evaluar las políticas públicas implementadas.

Sin embargo, la articulación de los procesos de planificación y presupuesto es bastante compleja dadas las diferencias que se evidencian entre los procesos de planificación y presupuestación, las cuales dificultan realizar la vinculación entre los dos procesos, siendo las principales¹.

- ♦ El presupuesto es un instrumento de corto plazo, generalmente anual, en tanto que el plan usualmente es de mediano/largo plazo. Aunque varios gobiernos subnacionales han hecho un gran esfuerzo por generar presupuestos plurianuales todavía no es una práctica generalizada en este nivel de gobierno.
- ♦ La sociedad civil está más familiarizada y hace un mayor seguimiento al proceso presupuestario de corto plazo, ya que entiende que todo lo que no está en el presupuesto no se hace. Además, regularmente se cataloga a la planificación como una formalidad administrativa y no

como un instrumento de gestión, como es el caso del presupuesto.

Por otra parte, es importante destacar, tal como lo señala el estudio “Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados” (Shack, 2009), los siguientes aspectos relevantes para la vinculación de la planificación con el presupuesto:

- La integración entre el plan y el presupuesto “es un continuo, en el que se dan distintos procesos de armonización, en diferentes niveles y momentos del ciclo que caracteriza el diseño e implementación de las políticas públicas”, por lo que se hace necesario articular los procesos de planificación y presupuestación más que los documentos en sí.
- La articulación real del plan y presupuesto se da cuando en cada nivel se producen cambios concretos en los procesos de trabajo que modifican la rutina del ciclo presupuestario (no sólo en la fase de formulación, sino en las fases de aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto).
- La articulación plan-presupuesto no es el resultado de un proceso netamente técnico, si bien la relación entre los insumos y los productos es técnica, la vinculación entre el consumo de los productos y el logro de resultados abarca variables de política o entorno. Por lo que se requiere de un importante componente político para su implementación que hace necesario que los niveles jerárquicos entiendan la importancia de esta vinculación.
- El proceso de vinculación entre el plan y el presupuesto es más fácil mientras mayor desarrollo tenga el sistema de monitoreo y evaluación del gasto público, dado el mayor volumen de información disponible y la mayor capacidad para absorberla en los procesos de toma de decisiones.



1. Para la elaboración de esta sección se utilizó como referencia el documento “Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados” (Shack, 2009), y otras fuentes adicionales.

1.3 Marco normativo de la vinculación planificación - presupuesto en el Ecuador

En el Ecuador, la articulación plan-presupuesto a nivel nacional y subnacional se rige por la Constitución, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y su reglamento, y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), los cuales establecen las condiciones para hacer efectiva la articulación plan-presupuesto.

1.3.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA VINCULACIÓN PLANIFICACIÓN - PRESUPUESTO EN EL ECUADOR

La Constitución aprobada en el 2008, define el régimen de desarrollo del Ecuador como un “conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del “sumak kawsay” (Constitución, 2008, Art. 275).

En este contexto, la Constitución también establece que es a través de la planificación al desarrollo que el país podrá

garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en el texto constitucional.

Es así que la planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

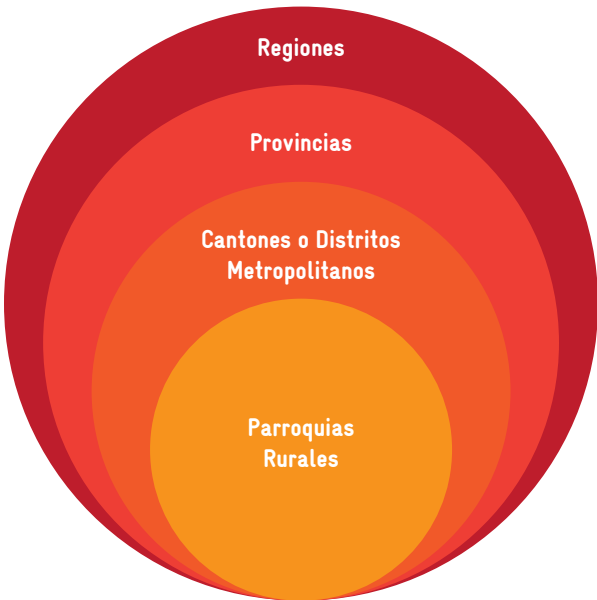
Lo antes descrito se institucionaliza a través del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación participativa y su vinculación con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas en el marco del Sistema Nacional de Competencias. El instrumento que permite conjugar y recoger el modelo de desarrollo antes señalado es el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

◊ Sistema Nacional de Competencias

La organización del territorio se vuelve efectiva a través del régimen de gobiernos autónomos descentralizados, el cual establece un sistema nacional de competencias (Constitución, 2008, Art. 239). Constituyen gobiernos autónomos descentralizados: i) las regiones²; ii) las provincias; iii) los cantones o distritos metropolitanos; y, iv) las parroquias rurales.

Diagrama 2: Régimen de gobiernos autónomos descentralizados

Diagrama 1: Articulación institucional



Fuente: Cootad, elaboración propia

Fuente: Constitución 2008, COPFP, Cootad, elaboración propia

² Este nivel de gobierno, aunque está descrito en el Cootad, aún no se ha logrado conformar en el Ecuador.

La Constitución aprobada en el año 2008 establece las competencias y facultades por nivel de gobierno, así también define un modelo de descentralización obligatorio y progresivo (Constitución, 2008, Art. 264).

Para el caso concreto de los GAD municipales, las competencias exclusivas son:

- Formular los planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
 - Control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;
 - Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;
 - Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental
 - Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;
 - Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción;
 - Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo³.
 - Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural y construir los espacios públicos para estos fines;
 - Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;
 - Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas;
 - Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas;
 - Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras;
 - Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
- En cumplimiento de la norma, el Consejo Nacional de Competencias hasta la fecha ha transferido las siguientes competencias al nivel de gobierno municipal:
- Competencia de gestión de la cooperación internacional (Resolución No. 0009-CNC-2011).
 - Competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial (Resolución No. 0006-CNC-2012)
 - Competencia para regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos (Resolución No. 0004-CNC-2014).
 - Competencia de gestión ambiental para GAD municipales (Resolución No. 0005-CNC-2014).
 - Competencia para planificación, construcción y mantenimiento de la vialidad urbana (Resolución No. 0009-CNC-2014).
 - Competencia para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios (Resolución No. 0010-CNC-2014).
 - Competencia para preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural (Resolución No. 0004-CNC-2015).
 - Competencia para regular las facultades y atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, metropolitanos, provinciales y parroquias rurales, respecto al desarrollo de actividades turísticas (Resolución No 001-CNC-2016).

♦ Vinculación entre el Sistema Nacional de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de Finanzas Públicas

La vinculación entre el Sistema Nacional de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de Finanzas Públicas se traduce en el Plan Nacional de Desarrollo como instrumento de política pública, el cual es indicativo para los GAD debido a la existencia del régimen de competencias y la autonomía de los otros niveles de gobierno.



3. Previa autorización del ente rector de la política pública, a través de convenio, los GAD municipales podrán construir y mantener infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, en su jurisdicción territorial.

Sin embargo, existen principios comunes entre los sistemas con el fin de contribuir a la vinculación de la planificación con el presupuesto en todos los niveles de gobierno. A continuación, se describe brevemente lo antes señalado.

Principios comunes

La normativa establece cinco principios comunes entre el sistema nacional de planificación participativa y el sistema nacional de finanzas públicas: i) sujeción a la planificación; ii) sostenibilidad fiscal; iii) coordinación entre el sistema de planificación con el sistema de finanzas públicas; iv) transparencia y acceso a la información; y, v) participación ciudadana.

La planificación en todos los niveles de gobierno deberá guardar concordancia con criterios y lineamientos de sostenibilidad fiscal.

COPFP, Art. 5, 2010

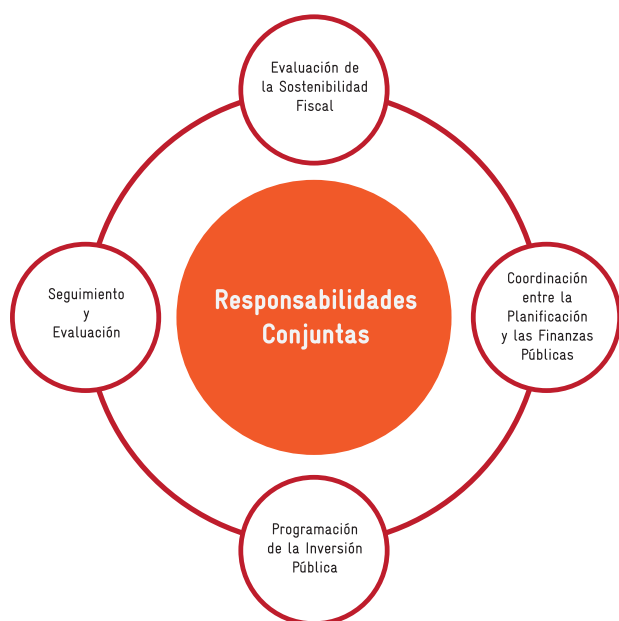
Diagrama 3: Principios de la vinculación entre la planificación y el presupuesto



Fuente: COPFP, 2010, elaboración propia

En este mismo sentido, se establecen responsabilidades conjuntas entre ambos sistemas:

Diagrama 4: Responsabilidades conjuntas



Fuente: COPFP, 2010, elaboración propia

Vinculación institucional

Como se observa en el Diagrama 5, la vinculación institucional entre ambos sistemas ocurre en diferentes momentos de la elaboración del plan, así como de la elaboración del presupuesto que traduce los objetivos de la planificación.

A continuación, se describen las principales vinculaciones entre el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de Finanzas Públicas que determinan lineamientos para el desarrollo del ciclo de la gestión pública de los GAD municipales:

- ♦ El organismo superior del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) es el **Consejo Nacional de Planificación**, el cual tiene como integrantes a representantes de todos los niveles de gobierno, así como representantes de varias carteras de Estado entre las que se encuentra el Ministerio de Finanzas. Por su parte el Ministerio de Finanzas es el ente rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas.
- ♦ El Sistema Nacional Descentralizado de la Planificación Participativa se conforma, entre otras instancias y

específicamente para el caso de los GAD municipales, por los Consejos de Planificación Municipales. Forman parte de estos Consejos representantes tanto de los **gobiernos parroquiales** como de la **provincia** en la cual está inserto el municipio. El mencionado arreglo institucional tiene como objetivo facilitar la coordinación de la planificación entre los diferentes niveles de gobierno.

- ♦ El **Sistema Nacional de Finanzas Públicas** se vincula al proceso de planificación de los GAD municipales en varias instancias. En primer lugar, entrega **lineamientos referenciales** para la elaboración del presupuesto tomando en cuenta que, el Presupuesto General del Estado, tiene como uno de sus objetivos contribuir al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. Por otro lado, establece **los límites de endeudamiento subnacional**. Finalmente, como responsable del Sistema Nacional de Finanzas Públicas, el Ministerio de Finanzas define un **sistema único de contabilidad** y **catálogos presupuestarios** para el registro contable de los diferentes niveles de gobierno. En contrapartida, los GAD entregan mensualmente información presupuestaria al Ministerio de Finanzas.

1.3.2 PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO INSTRUMENTO PARA LA VINCULACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO

La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) en sus territorios. Se ejerce a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (COPFP, 2010, Art. 12).

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) es el instrumento de planificación que contiene las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio.

Tiene por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado de acuerdo al régimen de competencias.

De conformidad a la normativa vigente, la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD deberá considerar las directrices que consten en los siguientes instrumentos de planificación:

1. Plan Nacional de Desarrollo y Estrategia Territorial Nacional;
2. Planes especiales para los proyectos nacionales de carácter estratégico;
3. Planes sectoriales de la Función Ejecutiva con incidencia en el territorio;
4. Planes de los Regímenes Especiales, de ser el caso; y,
5. Planes de desarrollo y ordenamiento territorial de GAD que incidan en su territorio (Acuerdo Ministerial No. SNPD-0089-2014, Art 15).

Cabe destacar que los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía (Constitución, 2008, Art. 280).

De manera adicional, la inversión pública se dirigirá a cumplir los objetivos del régimen de desarrollo que la Constitución consagra, y se enmarcará en los planes de desarrollo nacional y locales, y en los correspondientes planes de inversión (Constitución, 2008, Art. 339).

De acuerdo a lo que establece el Cootad, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son referentes obligatorios para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados (COPFP, 2010, Art. 49).

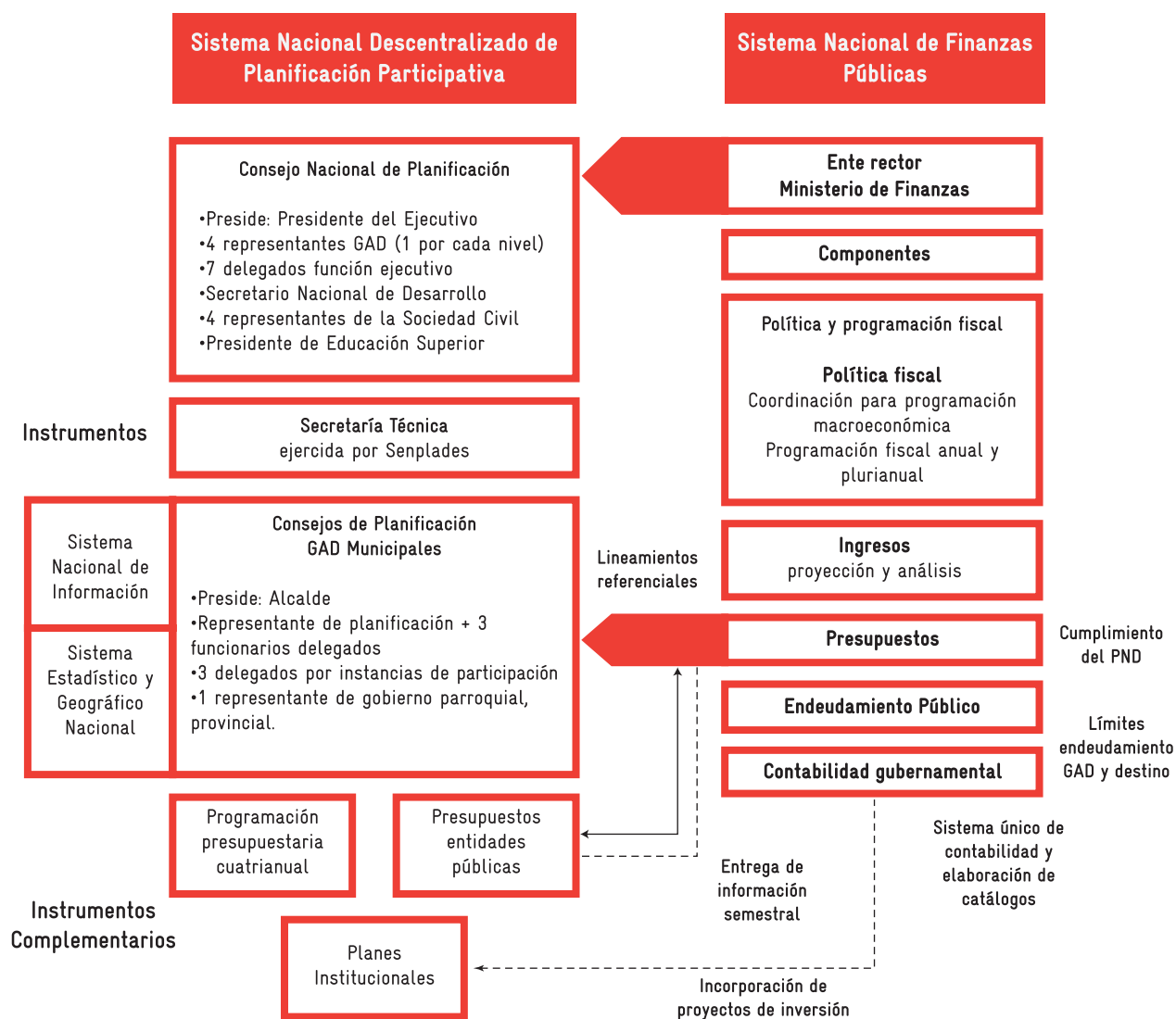
Contenidos de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD:

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD deberán contener, al menos, los siguientes elementos:

- a. Diagnóstico
- b. Propuesta que incluya:
 - La visión de mediano plazo;
 - Los objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, resultados, metas deseadas, indicadores y programas, que faciliten la rendición de cuentas y el control social; y,
 - El modelo territorial deseado en el marco de sus competencias.
- c. Modelo de gestión que incluya:
 - Estrategias de articulación y coordinación para la implementación del plan;
 - Estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de la inversión pública; y,
 - Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.

Fuente: COPFP, 2010, Art. 42.

Diagrama 5: Vinculación entre el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de Finanzas Públicas



Fuente: COPFP, 2010, elaboración propia



SECCIÓN 2: METODOLOGÍA PROPUESTA PARA LA ARTICULACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN CON EL PRESUPUESTO

2.1 Marco Conceptual:

A continuación, se realiza una breve descripción del marco conceptual que sirve de pilar fundamental en el desarrollo de esta metodología la “Gestión para resultados”.

2.1.1 GESTIÓN PARA RESULTADOS

La Gestión para Resultados (GpR) es un enfoque de la administración pública que se centra en la obtención de resultados a partir de las intervenciones/acciones públicas en el marco de la nueva gestión pública⁴. Su objetivo principal en el sector público es facilitar a las organizaciones el logro de los resultados establecidos en los objetivos de sus programas de gobierno/planes de desarrollo, dando prioridad a la búsqueda de una apropiada provisión de las demandas de los ciudadanos.

Existen varias definiciones de gestión para resultados, sin embargo, en el presente documento se utiliza la definición

propuesta por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la cual señala:

La gestión para resultados es una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población (García, 2010, p. 7).

En este contexto, se concibe a la gestión para resultados como una herramienta de gestión pública que permite mejorar la eficacia y el impacto de las políticas y programas públicos, incrementar la eficiencia y la transparencia en la programación y asignación de los recursos, y estimular el control ciudadano a la gestión pública.



4. La nueva gestión pública (NGP) es una corriente que promueve la incorporación de una perspectiva gerencial en la administración del Estado. Propone reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos por una gerencia pública basada en una racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia.

Un elemento central de la gestión para resultados es el concepto de **valor público** que hace referencia a los cambios sociales (resultados) que el Estado o la institución logra alcanzar a partir de una intervención pública.

La **cadena de valor público** es un modelo de programación y análisis que permite representar el proceso de uso de recursos (insumos y actividades) para generar productos (bienes o servicios) destinados a la consecución de objetivos de política pública determinados por la planificación (resultados), los cuales generan efectos de mejora en la sociedad (impactos).

El modelo de cadena de valor público, diferencia los efectos esperados de una intervención: (i) los efectos directos se denominan resultados y, en general, se vinculan con la proporción esperada de usuarios alcanzados por los servicios (cobertura) o con la naturaleza de los cambios que se espera que estos produzcan en aquellos; y, (ii) los efectos indirectos que se persiguen con las políticas se denominan impactos y son los que se procura lograr como consecuencia de los cambios producidos en los beneficiarios de los productos o servicios públicos (Makón, 2014).

Otra característica relevante de la gestión para resultados, bajo el enfoque de esta metodología, es que la misma permite analizar el sector público de manera integrada, ya que considera todo el ciclo de gestión para la generación

de valor público. De esta forma, la gestión para resultados abarca las diferentes etapas del ciclo de gestión pública: i) planificación, ii) presupuesto y gestión financiera, iii) diseño y ejecución de programas y proyectos y iv) seguimiento y evaluación.

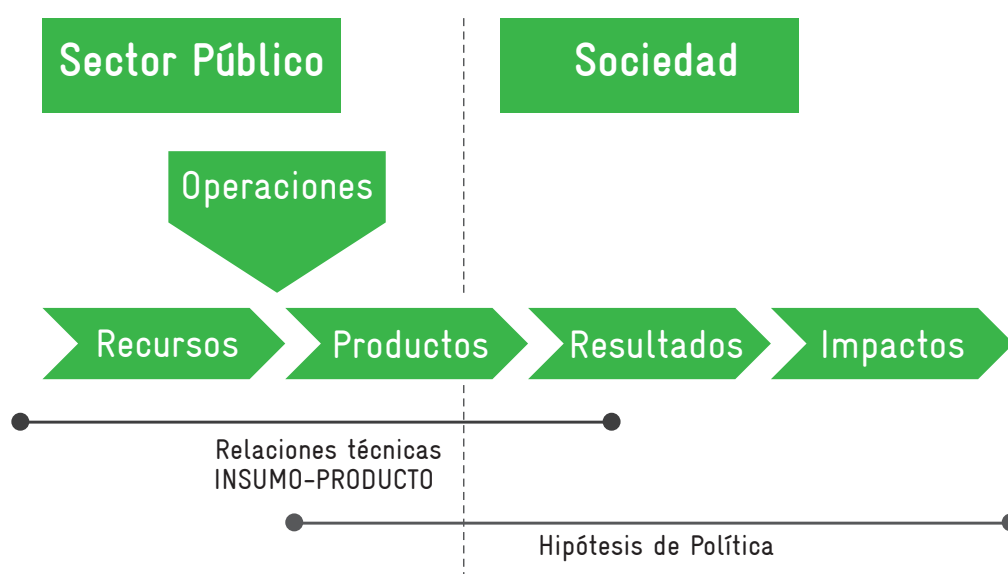
2.1.2 VINCULACIÓN PLANIFICACIÓN-PRESUPUESTO EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

La articulación entre la planificación y el presupuesto constituye un elemento fundamental de la gestión pública para resultados dado que la misma constituye una herramienta que permite: (i) realizar una mejor asignación de recursos, (ii) realizar seguimiento al desempeño institucional y (iii) evaluar las políticas públicas implementadas (Bonari, 2014). Contribuye, además, a mejorar la coordinación de las acciones y a fortalecer las estrategias públicas a largo plazo.

Esta articulación puede apreciarse gráficamente en la cadena de valor público, en la que se ilustran los ámbitos de planificación estratégica, planificación operativa y formulación presupuestaria.

La planificación estratégica permite definir los objetivos estratégicos de la política pública, expresados en resultados e impactos, por lo que es un factor determinante de la relación. La planificación operativa es el proceso mediante

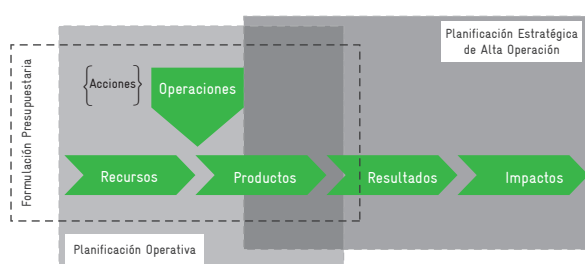
Diagrama 6: Cadena de valor público



Fuente: Sanz, 2015.

el cual una institución diseña las acciones (programas y proyectos) que le permitirán transformar los insumos en los productos requeridos por la política pública, y la formulación presupuestaria refleja estos procesos garantizando una adecuada asignación y gestión de recursos durante la implementación.

Diagrama 7: Articulación plan – presupuesto en el marco de la gestión para resultados



Fuente: Sotelo, 2008

2.1.3 INSTRUMENTOS PARA LA ARTICULACIÓN PLANIFICACIÓN – PRESUPUESTO EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

La formulación e implementación de instrumentos a mediano/largo plazo y corto plazo es determinante para llevar a cabo la articulación planificación-presupuesto en el marco de la gestión para resultados.

Un proceso articulado de planificación y presupuesto requiere contar con instrumentos de planificación que permitan avanzar en la adecuada definición de prioridades de gasto y con instrumentos de presupuestación que posibiliten la asignación del gasto en función de las prioridades determinadas por la planificación.

Por parte de la **planificación**, los instrumentos que se requieren son:

- ♦ Plan Estratégico: un instrumento que define las prioridades de gobierno para el mediano/largo plazo (misión, visión, objetivos estratégicos, estrategias, metas e indicadores) y permite alinear las prioridades a los recursos, al constituir el marco para la formulación del presupuesto plurianual y el plan operativo anual. Los planes estratégicos se diferencian para los ámbitos nacional, sectorial/territorial e institucional; y,

- ♦ Plan Operativo Anual: un instrumento que se limita al corto plazo (un año) e incluye las acciones anuales que permiten concretar lo establecido en las prioridades de la planificación estratégica. Contiene elementos como: proyectos a realizar, actividades a desarrollar para producir bienes y servicios, objetivos, metas e indicadores anuales y debe estar articulado adecuadamente con las definiciones estratégicas tales como la misión y los objetivos estratégicos.

En cuanto a la **presupuestación**, los instrumentos que la literatura propone son los siguientes:

- ♦ Presupuesto Plurianual: responde a una programación presupuestaria de mediano/largo plazo y es un instrumento de conducción estratégica, así como el marco presupuestario de referencia para el plan plurianual de inversiones (Martirene, 2007). El Presupuesto Plurianual como instrumento cumple dos funciones básicas: (i) por un lado, tiene una función preventiva, dado que permite anticipar los problemas que se pueden enfrentar en los próximos años; y (ii) tiene una función asignativa que permite redirigir fondos a nuevos programas o al refuerzo de los ya existentes, al mismo tiempo permite la coordinación de la política fiscal con los objetivos macroeconómicos, a través de correcciones en la trayectoria que seguirá el gasto público. Constituye el marco referencial para la formulación del presupuesto anual.

- ♦ Presupuesto Anual: representa un instrumento de administración cotidiana sobre el cual se plasman los ingresos y gastos a realizar durante el año fiscal.

El proceso de vinculación entre la planificación y el presupuesto se realiza en dos niveles (mediano/largo plazo y corto plazo) y comprende los siguientes elementos (Bonari, 2014):

- i) En el mediano/largo plazo, la planificación estratégica se articula con el presupuesto plurianual, a través del establecimiento de la visión, misión, objetivos estratégicos, indicadores y metas, junto con la asignación de fondos para el logro de los resultados e impactos esperados.
- ii) En el corto plazo, la planificación operativa anual y el presupuesto anual plasman la implementación de las estrategias previamente definidas a partir de acciones concretas de corto plazo, para lo cual establecen

tanto los insumos necesarios, como las actividades y productos que se esperan generar para alcanzar los objetivos, resultados e impactos definidos en la planificación estratégica.

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

Finalmente, es importante considerar que dado que la articulación plan-presupuesto se realiza en diferentes niveles o ámbitos: nacional, sectorial, territorial e institucional, la misma requiere de metodologías e instrumentos específicos que permitan llevar a cabo la articulación entre los dos procesos.

En el ámbito institucional, la vinculación plan-presupuesto se lleva a cabo a partir de los planes estratégicos institucionales que definen objetivos estratégicos, indicadores y metas de carácter plurianual (Sanz, 2015), los cuales se articulan con los instrumentos presupuestarios de mediano plazo,

y se plasman en los instrumentos de planificación y presupuestación de corto plazo.

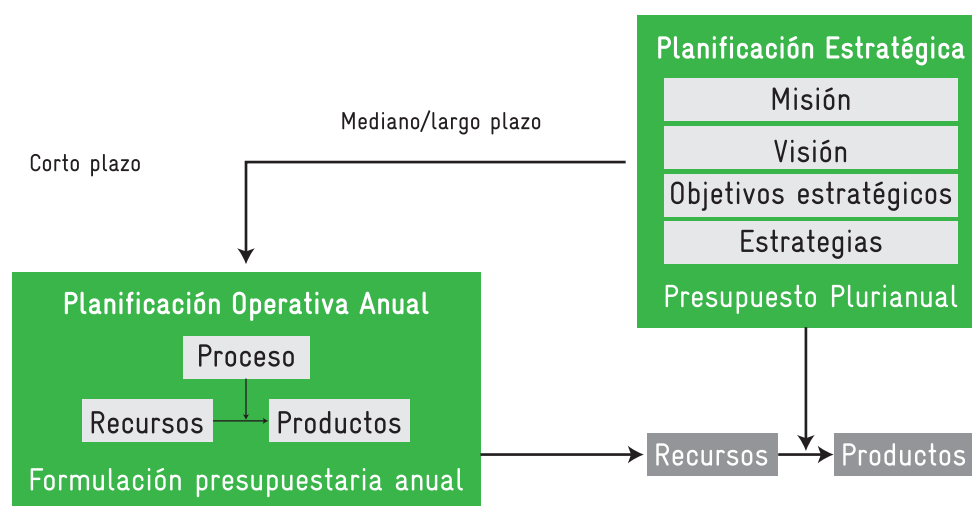
En el caso particular de los gobiernos locales en el Ecuador, la vinculación plan-presupuesto, se puede llevar a cabo a partir de los PDOT, los cuales se articularán con los instrumentos de corto plazo y los instrumentos presupuestarios de mediano plazo, principalmente los presupuestos plurianuales y los planes de inversión.

2.2 Descripción de la metodología:

La metodología propuesta para potenciar la articulación entre la planificación estratégica y operativa con el presupuesto en los GAD municipales se enmarca en la gestión para resultados bajo el enfoque de “cadena de valor público” descrito en la sección anterior.

De conformidad a la normativa vigente en el país, la metodología destaca la relevancia de los instrumentos de planificación estratégica en la determinación de las prioridades de política en el mediano plazo⁵.

Diagrama 8: Vinculación de la planificación – presupuesto

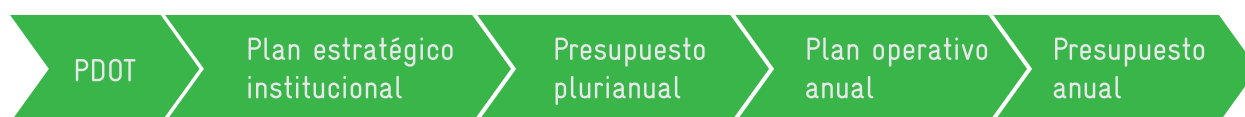


Fuente: Bonari, 2014



5. De conformidad a la caracterización desarrollada por CEPAL, la articulación de la planificación con el presupuesto en el Ecuador se realiza bajo el modelo plan, de acuerdo al cual las prioridades de política están contenidas explícitamente en un plan de desarrollo que sirve de guía para la determinación de las prioridades de gasto.

Diagrama 9: Secuencia de interacción entre los instrumentos propuestos para la vinculación planificación-presupuesto a nivel municipal



Fuente: Elaboración propia

La metodología hace referencia a la articulación plan-presupuesto en el ámbito local, por lo que destaca la relevancia de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial municipales (PDOT) como los principales instrumentos de planificación del territorio, a los cuales debe sujetarse tanto la planificación institucional del GAD como la formulación y ejecución de su presupuesto.

Otra visión de articulación podría darse desde el plan estratégico institucional donde se definen los objetivos estratégicos, metas, indicadores y programas a través de los cuales se realiza la vinculación de la planificación con el presupuesto del GAD. Además, constituye el marco para la elaboración del plan operativo anual y el presupuesto plurianual del GAD municipal.

Dado que los PDOT constituyen un instrumento de planificación y ordenamiento territorial que debe ser elaborado de forma obligatoria por parte de los GAD y contiene las directrices principales respecto a las decisiones estratégicas de desarrollo, la metodología plantea que el plan estratégico institucional deberá elaborarse a partir de los principales elementos del PDOT contenidos en los componentes de propuesta, diagnóstico y modelo de gestión.

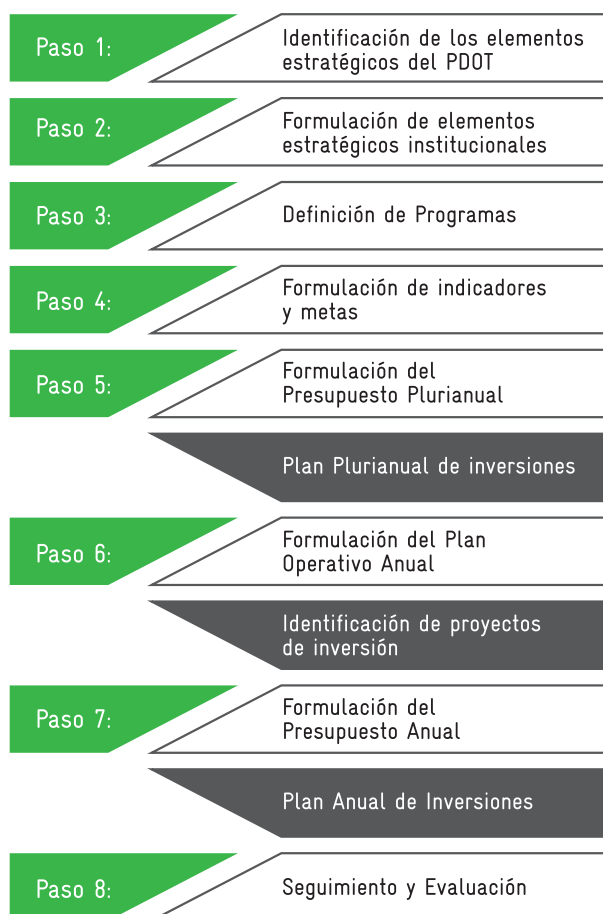
A continuación, se presenta la secuencia de las herramientas propuestas en la metodología para potenciar la articulación plan-presupuesto de los GAD municipales. En el diagrama se muestra que la articulación plan-presupuesto para los gobiernos locales se produce a partir del PDOT como instrumento de planificación a nivel territorial y el plan estratégico institucional que establecen los objetivos estratégicos institucionales, indicadores, metas y programas para el mediano plazo, los cuales se vinculan con los instrumentos presupuestarios de mediano plazo (presupuesto plurianual) y se recogen en el plan operativo anual que es el nexo con el presupuesto anual en el corto plazo.

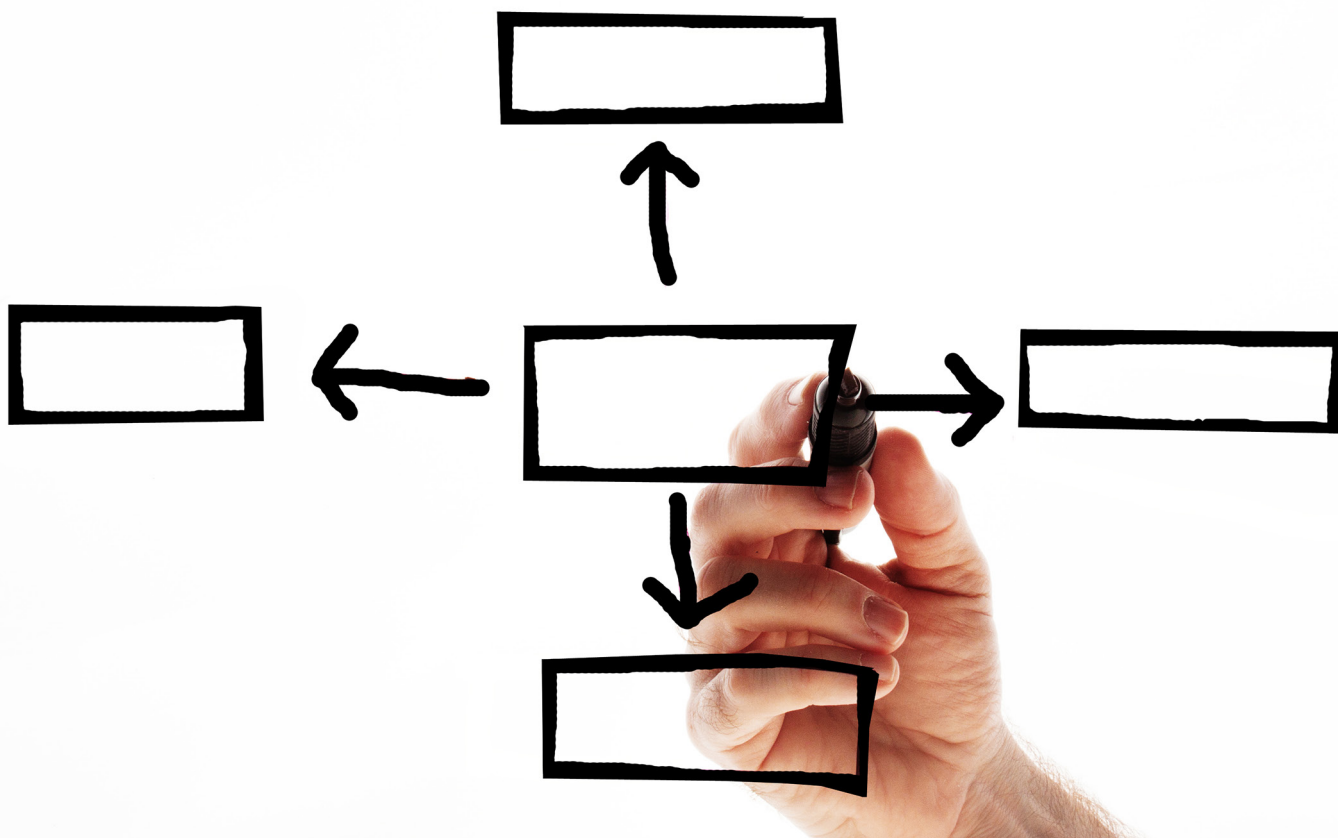
La metodología está acotada al proceso de articulación plan-presupuesto de los GAD municipales y, en ese

marco, tiene como propósito orientar esta articulación a través de la definición de una serie de pasos y herramientas básicas que permitirán a los GAD municipales llevar a cabo una adecuada articulación de su planificación con su presupuesto.

La metodología comprende ocho pasos, que se presentan bajo el siguiente esquema:

Diagrama 10: Esquema de la metodología de articulación planificación-presupuesto





SECCIÓN 3: METODOLOGÍA PROPUESTA PASO A PASO

En esta sección se describen los pasos y herramientas propuestos para la vinculación de la planificación y el presupuesto:

Diagrama 11: Pasos propuestos

Paso 1:	Identificación de los elementos estratégicos del PDOT
Paso 2:	Formulación de los elementos estratégicos institucionales
Paso 3:	Definición de Programas
Paso 4:	Formulación de indicadores y metas
Paso 5:	Formulación del Presupuesto Plurianual
Paso 6:	Formulación del plan operativo anual
Paso 7:	Formulación del presupuesto anual
Paso 8:	Seguimiento y evaluación

Para facilitar su consulta y aplicación, los pasos se han agrupado en tres bloques: (i) planificación estratégica, (ii)

planificación operativa y presupuestación y (iii) seguimiento y evaluación. Además, la publicación incluye las versiones digitales de todas las herramientas desarrolladas en formato Excel.

Es importante destacar que existen GAD municipales que desarrollan su planificación estratégica institucional en el marco del componente de modelo de gestión del PDOT o, por otro lado, incorporan un enfoque institucional desde el inicio de la formulación de su plan de desarrollo y ordenamiento territorial, lo cual le permite al GAD determinar cuál sería su contribución como institución al desarrollo del territorio expresado por el PDOT.

En estos casos, no será necesario realizar todos los pasos propuestos por la metodología, la entidad podrá omitir aquellos que guardan relación con la planificación institucional del GAD (pasos 2, 3 y 4) y aplicar el resto de pasos propuestos para llevar a cabo la vinculación planificación-presupuesto de acuerdo a la metodología propuesta.

Sin embargo, se recomienda a los GAD municipales seguir todos los pasos propuestos por la metodología para llevar a cabo una adecuada vinculación de su planificación con su presupuesto.

3.1 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

La metodología contempla como paso inicial la definición de las prioridades de política del GAD, determinadas por la planificación estratégica, para favorecer su vinculación con el presupuesto y contribuir a una mejor asignación de recursos sobre la base de prioridades.

En el marco de la gestión para resultados, la planificación constituye una herramienta de gestión que apoya la toma de decisiones de las organizaciones públicas al permitir la identificación de prioridades, objetivos y estrategias utilizados para la asignación de los recursos para asegurar el logro de resultados.

La planificación es una fase necesaria tanto en el proceso de gestión pública como en el de gestión de las finanzas públicas. Constituye el punto de partida del ciclo de la gestión pública, ya que representa el vínculo articulador con el presupuesto y la base sobre la cual se construyen los procesos de monitoreo y evaluación.

3.1.1 ¿QUÉ ENTENDEMOS POR PLANIFICACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS?

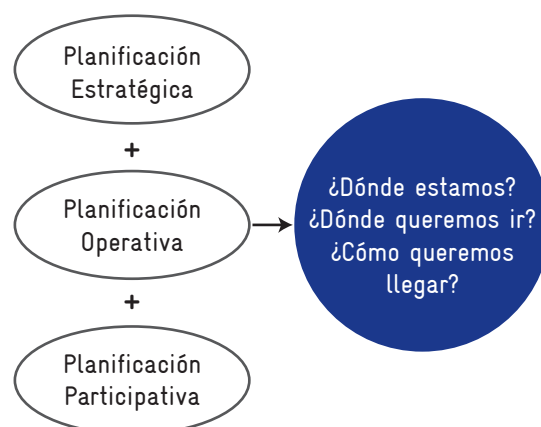
La planificación orientada a resultados es una combinación de técnicas/herramientas de gestión que permiten definir el conjunto de resultados que se quiere lograr bajo la forma de lineamientos estratégicos y diseñar los planes estratégicos para el logro de esos resultados, contando con la participación de los ciudadanos (INDES, 2016).

De acuerdo a esta definición, la planificación orientada a resultados contiene tres dimensiones estratégica, operativa y participativa:

- ♦ Dimensión estratégica: la cual permite establecer dónde estamos y a dónde queremos ir, a partir de una visión clara del futuro a mediano plazo y plantear un conjunto de objetivos que han sido priorizados y jerarquizados.
- ♦ Dimensión operativa: que permite responder a la pregunta ¿cómo podemos llegar? y ¿con qué recursos? mediante el diseño de los planes de mediano y corto plazo y el cálculo de los recursos que se necesitarán para concretar los objetivos propuestos en el plan estratégico.
- ♦ Dimensión participativa: que posibilita la participación de actores sociales y económicos no sólo en el proceso

de definición del plan, sino en las diferentes etapas del ciclo de gestión (formulación del presupuesto; gestión de bienes y servicios; seguimiento y evaluación de programas y proyectos; y, rendición de cuentas) para asegurar el logro de resultados.

Diagrama 12: Dimensiones de la planificación orientada a resultados



Fuente: INDES, 2016.

La metodología propone herramientas para llevar a cabo la planificación estratégica y operativa, las cuales se describen en las siguientes secciones.

En cuanto a la planificación participativa, y como se mencionó anteriormente, la presente metodología parte desde la planificación estratégica. Por lo tanto, se asume que el proceso de planificación participativa ha sido llevado a cabo en el proceso de formulación del PDOT, de conformidad a lo establecido en la normativa vigente.

PASO 1: IDENTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS ESTRATÉGICOS DEL PDOT

¿Qué es?

El primer paso para la definición de las prioridades de política del GAD municipal es la identificación de los elementos estratégicos del plan de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal que tienen correspondencia con las competencias y funciones del GAD municipal.

Como se señaló anteriormente, el PDOT cantonal se considera establecido para la institución y se asume que el mismo ha sido formulado de acuerdo a la normativa vigente⁶ y en base a los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial respectivos⁷.

Planes de desarrollo y ordenamiento territorial:

Son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio. De acuerdo al COPFP, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial:

Tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo (COPFP, Art. 41, 2010).



¿Cómo hacerlo?

Se propone seguir los siguientes pasos:

Paso 1.1: Realizar un análisis de pertinencia sobre las competencias y funciones del GAD municipal.

Paso 1.2: Identificar los principales elementos del PDOT en el ámbito de competencias y funciones del GAD municipal.

Paso 1.3: Analizar la complementariedad con otros elementos de ordenamiento territorial del GAD municipal.

PASO 1.1: REALIZAR UN ANÁLISIS DE PERTINENCIA SOBRE LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES DEL GAD MUNICIPAL

Para el análisis de las competencias y funciones del GAD municipal se propone utilizar la herramienta de apoyo: “**Competencias, funciones y facultades del GAD municipal**”, la cual tiene cargada la información de competencias exclusivas, funciones y facultades de los GAD municipales, así como los principales productos y servicios vinculados a ellas.

Se sugiere a los GAD municipales, destacar en la matriz las competencias exclusivas que han sido transferidas al GAD municipal⁸.

Herramienta 1: Matriz de competencias, facultades y funciones de GAD municipales

Competencias exclusivas y funciones de GAD Municipales	Facultades	Productos y servicios

PASO 1.2: IDENTIFICAR LOS PRINCIPALES ELEMENTOS DEL PDOT EN EL ÁMBITO DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES DEL GAD MUNICIPAL

Como segundo paso, se propone identificar los principales elementos del PDOT utilizando la “Herramienta para la identificación de los principales elementos del PDOT en el ámbito de competencias y funciones del GAD municipal”. Se propone seguir los siguientes pasos:

1. Sistematizar los principales elementos del PDOT cantonal: En la matriz se sistematizarán los principales elementos de los componentes de propuesta y modelo de gestión del PDOT cantonal: (i) objetivos estratégicos de desarrollo, (ii) políticas, (iii) indicadores y metas de resultado, (iv) programas y proyectos. Se registrarán,



6. Lineamientos para la planificación y el ordenamiento territorial (Senplades, 2014).

7. Para la elaboración de los PDOT se considerarán, además, las Agendas de Igualdad como instrumentos transversales de planificación.

8. Las competencias que han sido transferidas a los GAD municipales son: gestión de la cooperación internacional; tránsito, transporte terrestre y seguridad vial; competencia para regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos; gestión ambiental para GAD municipales; planificación, construcción y mantenimiento de la vialidad urbana; competencia para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; competencia para preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural; y, competencia para regular las facultades y atribuciones de los GAD municipales respecto al desarrollo de actividades turísticas.

además, las instituciones responsables de la ejecución de los programas y proyectos en mención, en función de la información que consta en el PDOT.

2. Una vez sistematizados los principales elementos del PDOT cantonal, se deberán identificar los elementos que corresponden al ámbito de las competencias y funciones del GAD municipal (ver paso 1.1), dando especial énfasis a las competencias exclusivas ya transferidas al GAD municipal. Para el efecto, se registrará en la columna de vinculación a competencias y funciones del GAD municipal, la opción si o no.

de las prioridades de una entidad en el mediano y largo plazos (visión, misión, objetivos estratégicos, estrategias y definición de metas e indicadores), en el marco de las prioridades de política establecidas en el PDOT.

Es importante resaltar que la metodología se centra, exclusivamente, en ciertos elementos de la planificación estratégica institucional que son determinantes para la articulación del plan con el presupuesto, tales como la formulación de la misión y los objetivos estratégicos institucionales.

Herramienta 2: Identificación de elementos del PDOT en el ámbito de competencias y funciones del GAD municipal

Objetivos	Políticas	Indicadores y metas	Programas	Proyectos	Instituciones responsables	Vinculación a competencias y funciones del GAD municipal

PASO 1.3: COMPLEMENTARIEDAD CON OTROS ELEMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL GAD

Para complementar el análisis, se sugiere revisar los instrumentos de ordenamiento territorial del GAD municipal establecidos en la legislación vigente⁹, a fin de incorporar elementos de planificación territorial en la fase de definición de prioridades de política.

Principalmente se revisarán: (i) los planes de uso y gestión del suelo, (ii) los planes maestros sectoriales, (iii) los planes parciales y (iv) otros instrumentos de planeamiento urbanístico del GAD.

PASO 2: FORMULACIÓN DE LOS ELEMENTOS ESTRATÉGICOS INSTITUCIONALES

¿Qué es?

La metodología propuesta resalta la importancia de la planificación estratégica institucional para la definición

¿Cómo hacerlo?

La formulación de los elementos estratégicos del GAD comprende los siguientes pasos que se describen a continuación:

Paso 2.1: Elaboración del diagnóstico institucional

Paso 2.2: Vinculación a la planificación nacional y territorial

Paso 2.3: Formulación de elementos orientadores (misión, visión)

Paso 2.4: Formulación de objetivos estratégicos institucionales

PASO 2.1: ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL

¿Qué es?

El diagnóstico institucional es un componente importante de la planificación estratégica, ya que permite identificar la



9. De conformidad a lo establecido en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Lootugs).

situación actual y los principales problemas y potencialidades que enfrenta la entidad como paso inicial para realizar la planificación estratégica institucional.



Conceptos básicos

La planificación estratégica institucional es el proceso a través del cual cada entidad establece, sobre la base de su situación actual, del contexto que la rodea, de las políticas nacionales, intersectoriales, sectoriales y territoriales, y de su rol y competencias, cómo debería actuar para brindar de forma efectiva y eficiente servicios y/o productos que le permitan garantizar derechos a través del cumplimiento de las políticas propuestas y sus correspondientes metas (Senplades, 2012).

El Plan Estratégico Institucional es un instrumento que define las prioridades de una entidad en el mediano y largo plazos: visión, misión, objetivos estratégicos, estrategias y definición de metas e indicadores. Además, constituye el marco para la elaboración del presupuesto plurianual y el plan operativo anual.

¿Cómo hacerlo?

Para llevar adelante el diagnóstico institucional, se sugiere realizar las siguientes actividades:

- ◆ Realizar un diagnóstico institucional.
- ◆ Realizar un diagnóstico financiero básico del GAD.

2.1.1 Realizar un diagnóstico institucional

La presente metodología plantea elaborar un diagnóstico institucional a fin de identificar los principales problemas y potencialidades que enfrenta el GAD.

Para el efecto, se plantea utilizar la herramienta: **“Identificación de problemas y potencialidades del GAD municipal”** de la herramienta informática y seguir el proceso que se describe a continuación:

1. Sistematizar los principales problemas y potencialidades identificados en el diagnóstico del PDOT por componente: (a) biofísico, (b) sociocultural, (c) económico, (d) asentamientos humanos, (e) movilidad, energía y conectividad y (f) político institucional y participación ciudadana. Se deberán priorizar los problemas que guardan relación con las competencias/funciones del GAD municipal.

2. De manera adicional, en el componente político-institucional, se deberán registrar los principales problemas/potencialidades de la institución, en materia de: planificación, estructura organizacional, talento humano, tecnología de la información y comunicaciones, procesos y procedimientos.

Herramienta 3: Identificación de problemas y potencialidades del GAD municipal

Componente	Problemas/ potencialidades identificados
a) Biofísico	
b) Socio-cultural	
c) Económico	
d) Asentamientos humanos	
e) Movilidad, energía y conectividad	
f) Político-institucional y participación ciudadana:	
• Planificación	
• Estructura organizacional	
• Talento humano	
• Tecnología de la información y comunicaciones	
• Procesos y procedimientos	

2.1.2 Diagnóstico financiero básico del municipio

La metodología propone realizar, de manera complementaria, un diagnóstico financiero básico del GAD municipal, como parte del diagnóstico institucional, para lo cual se sugiere realizar las siguientes actividades:

1. Analizar los datos históricos (idealmente los últimos 4 años) de ingresos y gastos. Con base en este análisis, se identificará el incremento o disminución (porcentual y numérica) de cada rubro en ingresos y gastos año a año.

2. Tomar en cuenta que esta revisión al menos deberá responder a las siguientes preguntas:

- ♦ ¿Cuáles son las variaciones (incrementos o reducciones) más representativas tanto en los ingresos como en los gastos en los años analizados, y a qué obedecen estos cambios?; y,
- ♦ ¿Cuáles son los rubros de mayor participación en cada una de las vigencias tanto en los ingresos como en los gastos?

Lo antes señalado permite:

- ♦ Conocer la composición de los ingresos e identificar cuáles de ellos son los más representativos.
- ♦ Identificar el peso relativo (porcentaje) del gasto permanente dentro del gasto total.

Utilizando la herramienta 4: “**Matriz de indicadores Fiscales Básicos**”, se propone seguir el siguiente proceso:

1. Analizar los valores de cada uno de los indicadores fiscales básicos para el período definido (11 indicadores de las áreas de ingreso, gasto y endeudamiento).

2. Revisar el comportamiento de cada uno de estos indicadores para conocer si el municipio “mejoró” o “empeoró”. Así podrá hacer énfasis en sus estrategias financieras.

3. Revisar el valor del indicador fiscal para inferir situaciones como: dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento y/o alta dependencia de las transferencias

y menores posibilidades de inversión. Registrar las observaciones o problemas identificados en la columna correspondiente.

PASO 2.2: VINCULACIÓN A LA PLANIFICACIÓN NACIONAL Y TERRITORIAL

¿Qué es?

La metodología plantea como un elemento clave para la articulación de la planificación con el presupuesto, la existencia de una adecuada vinculación entre los instrumentos de la planificación de los diferentes niveles (nacional, territorial, institucional) para favorecer su vinculación con el presupuesto y contribuir a una mejor asignación de recursos sobre la base de prioridades.

En ese sentido, se propone que antes de realizar la planificación estratégica institucional se analicen los principales elementos de los instrumentos de planificación nacional y territorial correspondientes, para guiar la planificación institucional.

En el siguiente diagrama se muestra la vinculación de la planificación institucional a los instrumentos de planificación nacional y territorial:

Diagrama 13: Vinculación de la planificación institucional a los instrumentos de planificación nacional y territorial



Fuente: COPFP, elaboración propia

Herramienta 4: Matriz de indicadores fiscales básicos

No.	Áreas	Nombre del Indicador	Fórmula	Interpretación	Indicador (valor)	Observaciones/ Problemas Identificados



Conceptos básicos

Plan Nacional de Desarrollo: El PND es el principal instrumento de planificación nacional, al cual deben sujetarse las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del presupuesto del Estado, y la inversión y la asignación de los recursos públicos. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores (COPFP, 2010).

Estrategia Territorial Nacional (ETN): La ETN es un instrumento complementario al Plan Nacional de Desarrollo que permite articular la política pública nacional a las condiciones y características propias del territorio. La ETN contiene lineamientos sobre el ordenamiento del territorio y sus recursos naturales, las grandes infraestructuras, los asentamientos humanos, las actividades económicas, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio natural y cultural (COPFP, 2010).

Agenda Zonal: Es un instrumento de coordinación y articulación entre el nivel nacional y el nivel local, el cual recoge los lineamientos de la ETN en las zonas de planificación. Las agendas zonales son instrumentos que inciden en el desarrollo integral del territorio y constituyen un referente de planificación y ordenamiento territorial para los GAD y propician la cohesión e integración territorial (Senplades, 2013).

¿Cómo hacerlo?

Como se mencionó anteriormente, algunos procesos de planificación nacional y territorial se formulan de forma externa al nivel de gobierno municipal, tales como: el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional. Por lo tanto, estos instrumentos de planificación territorial y sus lineamientos se consideran dados para los GAD municipales.

Con este antecedente, para alinear y garantizar la vinculación del plan estratégico institucional al Plan Nacional de Desarrollo, a los instrumentos de planificación territorial y a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, se recomienda utilizar la herramienta de apoyo 5: “**Articulación a la planificación nacional y territorial**”, la cual contiene la siguiente información:

- Plan Nacional de Desarrollo: objetivos y políticas del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 - 2017¹⁰;
- Estrategia Territorial Nacional (ETN): lineamientos de planificación territorial en los ejes prioritarios: asentamientos humanos, sustentabilidad ambiental, transformación de la matriz productiva y cierre de brechas;
- Agenda Zonal: objetivos que recogen los lineamientos de planificación en los ejes prioritarios de la ETN;
- De existir, los Planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio (objetivos) y de los Planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico que tengan relación con el cantón (objetivos).
- Plan de desarrollo y ordenamiento territorial del GAD provincial: objetivos; y,
- Plan de desarrollo y ordenamiento territorial del GAD municipal: objetivos.

Herramienta 5: Articulación a la planificación nacional y territorial

Plan Nacional del Buen Vivir 2013 -2017	Plan Nacional del Buen Vivir 2013 -2017	Agenda Zonal	Planes sectoriales del Ejecutivo	Planes especiales	PDOT Provincial	PDOT Cantonal
Objetivos y Políticas	Ejes prioritarios	Objetivos	Objetivos	Objetivos	Objetivos Estratégicos	Objetivos Estratégicos



10. Esta información deberá actualizarse en función del nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

PASO 2.3: FORMULACIÓN DE LOS ELEMENTOS ORIENTADORES (MISIÓN Y VISIÓN)

¿Qué es?

La metodología parte de la premisa de que para que exista una verdadera articulación entre la planificación institucional y el presupuesto, la planificación institucional del GAD debe incorporar a partir de sus elementos orientadores: misión y visión, las competencias asignadas a los GAD municipales, las directrices provenientes del plan de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal y otros instrumentos de planificación nacional y territorial.

La formulación de la misión institucional es especialmente relevante para la metodología, ya que constituye la base para la determinación de los objetivos estratégicos institucionales.

¿Cómo hacerlo?

1. Para formular la visión, se deben responder las siguientes preguntas¹¹:

- ♦ ¿Cuál es la situación deseada de la institución?

Conceptos básicos

Visión institucional: La visión es "una imagen proyectada del futuro deseado por la organización, es una declaración general que describe la situación a la que la institución desea llegar dentro de los próximos años" (Senplades, 2012).

Misión institucional: La misión es la descripción de la razón de ser y el propósito de la institución, y parte del rol y las competencias que le han sido asignados y le corresponden asumir. La misión identifica al ámbito de acción de la institución, los bienes y servicios que entrega, las funciones principales que la caracterizan y la diferencian de otras entidades.

- ♦ ¿Cuáles son las contribuciones que caracterizarán a la institución a futuro?

- ♦ ¿Cuáles son los ejes y políticas que la institución desea desarrollar a futuro?

- ♦ ¿Cuáles serán los valores de la institución a futuro?

2. La formulación de la misión debe elaborarse en función de las competencias que les corresponden a los GAD municipales y debe reflejar su vinculación a los objetivos, políticas y metas determinados en el PDOT cantonal y otros instrumentos de planificación.

Para la formulación de la misión institucional, se deben responder las siguientes preguntas¹²:

- ♦ ¿Para qué existe la institución?

- ♦ ¿Cuáles son las competencias del municipio?

- ♦ ¿Cuáles son los principales productos que genera?

- ♦ ¿Cuáles son las funciones que la caracterizan y la diferencian de otras entidades?

- ♦ ¿Quiénes son sus clientes/beneficiarios?

- ♦ ¿Cuáles son los impactos que se generan en la provisión de los productos?

PASO 2.4: FORMULACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS INSTITUCIONALES

¿Qué es?

Los Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI) describen los resultados concretos que la institución desea alcanzar en el mediano plazo y, por lo tanto, definen hacia dónde deben dirigirse sus acciones (programas y proyectos) y recursos. De esta manera, los OEI puntualizan los resultados que la institución desea alcanzar para cumplir su misión, sobre la base de estrategias para su consecución, programas, metas e indicadores que permiten dar seguimiento al grado de alcance de los resultados.



11. Las preguntas se elaboraron en base a las preguntas planteadas en el documento Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal: Planificación y Presupuestación Participativas con Enfoque de Equidad, AME-GTZ (2009).

12. Ídem.

¿Cómo hacerlo?

Para la formulación de los OEI se propone utilizar la herramienta 6: **“Formulación de Objetivos Estratégicos Institucionales”** y seguir el siguiente proceso:

1. La formulación de los objetivos estratégicos debe realizarse a partir de la misión institucional - tomando en consideración las competencias exclusivas transferidas al GAD - y debe ser consistente con la visión de la institución.
2. Los OEI deben, además, reflejar la vinculación a los instrumentos de planificación nacional y territorial, por lo cual deben formularse sobre la base del análisis de su contribución a los objetivos del PDOT y a otros instrumentos de planificación. Para analizar la vinculación de los OEI a los instrumentos de planificación nacional y territorial, se recomienda utilizar la “Herramienta de vinculación a la planificación nacional y territorial” propuesta en el paso 2.2 de la metodología.
3. Finalmente, es importante considerar que los OEI deben estar claramente definidos, ser medibles, realistas

y coherentes. Como se mencionó anteriormente, su formulación responde a la definición de prioridades y debe partir de las siguientes preguntas básicas (Senplades, 2012):

- o ¿Qué es lo que se esperamos lograr?
- o ¿Cuáles son las prioridades de la institución?
- o ¿Qué debe ser resuelto con urgencia?

A continuación, se presenta un ejemplo ilustrativo de la formulación de OEI para un GAD municipal, en función de la misión institucional y su correspondencia con los objetivos estratégicos del PDOT:

Herramienta 6: Formulación de objetivos estratégicos institucionales

Visión	Misión	Objetivos Estratégicos PDOT	Objetivos Estratégicos Institucionales
“Constituirse para el año 2019 en un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal con un modelo de gestión eficiente, innovador, equitativo, incluyente y participativo que aporte al desarrollo sustentable del cantón y sus habitantes”	“Contribuir al desarrollo sustentable del cantón y sus habitantes, a través de una gestión municipal que lidere la planificación del desarrollo cantonal, garantice el manejo eficiente del uso y ocupación del suelo, garantice el ejercicio de los derechos de acceso a los servicios básicos y una movilidad y conectividad adecuadas, reduzca la vulnerabilidad ante riesgos y desastres, e implemente acciones a favor de los grupos más vulnerables”	Objetivo 1: Contribuir a garantizar los derechos de los habitantes y a una convivencia armónica	OE 1: Promover la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial del cantón
		Objetivo 2: Priorizar la equidad territorial en el acceso a los servicios básicos	OE 2: Incrementar el acceso, cobertura y eficiencia de los servicios básicos
		Objetivo 3: Impulsar el desarrollo económico y turístico del cantón	OE 3: Contar con un sistema de movilidad, tránsito y transporte público seguro y eficiente
		Objetivo 4: Garantizar el derecho a un ambiente sano y saludable disminuyendo la vulnerabilidad ante riesgos naturales y antrópicos	OE 4: Garantizar el derecho a un ambiente sano y saludable disminuyendo la vulnerabilidad ante riesgos y desastres
		Objetivo 5: Contribuir a una movilidad y conectividad segura y eficiente	OE 5: Implementar acciones a favor de los grupos más vulnerables
		Objetivo 6: Impulsar un gobierno eficiente, transparente y participativo	OE 6: Impulsar una gestión pública inclusiva, eficiente, transparente y participativa, que fortalezca la capacidad institucional

PASO 3: DEFINICIÓN DE PROGRAMAS

¿Qué es?

Uno de los elementos centrales de la presente metodología es la definición de programas, dado que los mismos constituyen el mecanismo para vincular la planificación y la presupuestación, al alinear los compromisos del nivel de gobierno municipal con los recursos disponibles.

Los programas constituyen la base para la definición de los resultados que la institución espera alcanzar de acuerdo con sus competencias y su capacidad de gestión, por lo que uno de los mayores retos de los municipios es lograr que los programas de los planes institucionales se enfoquen a resultados concretos y realizables durante el período de gobierno.

Conceptos básicos

Programa: Conjunto de proyectos organizados y estructurados dentro de una misma lógica temporal, afinidad y complementariedad, agrupados para alcanzar un objetivo común (Senplades, 2012).

Producto: Son los bienes y servicios generados por una intervención pública a favor de la sociedad, los cuales se obtienen mediante los procesos de transformación de los insumos (DNP, 2015).

Resultado: Es la cuantificación del efecto que se pretende obtener en el marco de los Objetivos Estratégicos Institucionales y que se debe exclusivamente al consumo de los bienes y servicios públicos por parte de los ciudadanos afectados o destinatarios institucionales, sectoriales o territoriales y no a factores exógenos a dicho consumo.

¿Cómo hacerlo?

La metodología propone llevar adelante los siguientes pasos:

Paso 3.1: Definición de estrategias

Paso 3.2: Estructuración de programas

PASO 3.1: DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS

La definición de programas requiere como paso previo a la definición de estrategias orientadas tanto a atender los problemas o potencialidades identificados en el análisis del diagnóstico institucional del GAD municipal, así como a implementar los objetivos estratégicos institucionales propuestos.

Para la definición de las estrategias de los OEI, se sugiere utilizar la “**Matriz para la definición de estrategias**” y seguir el siguiente proceso:

1. Partir del análisis de los OEI definidos en el paso 2.3 y los problemas y potencialidades vinculados al ámbito de las competencias y funciones del GAD municipal, los cuales fueron identificados en el paso 2.1 diagnóstico institucional de esta metodología.
2. Formular estrategias para su implementación, a partir de la siguiente pregunta:

¿Cómo podemos llegar a cumplir los OEI?

Para fines ilustrativos, se presenta un ejemplo de aplicación de este paso para el caso de un GAD municipal. (Ver **Herramienta 7**)

PASO 3.2: ESTRUCTURACIÓN DE PROGRAMAS

La metodología plantea utilizar la “**Herramienta para la estructuración de programas**” y seguir el siguiente proceso para la definición de programas:

1. Analizar los objetivos estratégicos institucionales y definir los programas que dan respuesta a cada OEI, considerando las competencias, funciones y la capacidad de gestión del GAD municipal, así como las estrategias definidas en el paso anterior.
2. Considerar, como parte del proceso de definición de programas, los programas del PDOT cantonal que se encuentran en el ámbito de las competencias y funciones del GAD municipal, los cuales se identificaron en el paso 1.1

Herramienta 7: Matriz para la definición de estrategias

Objetivos Estratégicos Institucionales	Problemas Identificados	Estrategias Propuestas
OEI 2: Incrementar el acceso, cobertura y eficiencia de los servicios básicos	*Baja cobertura de la red pública de agua *Baja cobertura del servicio de alcantarillado *Baja cobertura del servicio de recolección de residuos sólidos *Contaminación de fuentes de agua para captación para uso doméstico *Alto riesgo de inundación y movimiento de masas	*Incremento de la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado *Mejorar el sistema de tratamiento de aguas residuales. *Mejorar el sistema de gestión integral de residuos sólidos. *Mejorar la protección y conservación de las fuentes de captación de agua potable
OEI 3: Contar con un sistema de movilidad, tránsito y transporte público seguro y eficiente	*Alto porcentaje de vías en estado regular o malo a nivel urbano y rural. *Baja disponibilidad de transporte público. *Baja cobertura de servicios de comunicación.	*Mantenimiento permanente de la capacidad vial instalada. *Incremento de la infraestructura vial con nuevas vías. *Incremento de las líneas de transporte público. *Implementación de programas de seguridad

de la metodología. Además, de conformidad a la normativa vigente, se deberán considerar acciones (programas/proyectos) para dar atención a los grupos de atención prioritaria¹³.

3. Cabe señalar que, para facilitar la vinculación efectiva del plan con el presupuesto, se requiere que los programas identificados en el proceso de planificación estratégica institucional se relacionen con los programas presupuestarios establecidos en la programación presupuestaria bajo la clasificación programática¹⁴. En ese sentido, se debe procurar definir un programa por cada OEI e incorporar subprogramas, de ser el caso.

4. Una vez definidos los programas, se deben definir los objetivos (resultados) de los programas propuestos.

5. Finalmente, se deben identificar los productos (bienes o servicios públicos) que van a permitir obtener los objetivos (resultados) del programa.

6. Para la definición de los productos, se sugiere responder la siguiente pregunta:

¿Qué tipo bienes o servicios permitirán obtener los resultados esperados (objetivos) asociados al programa?

En la herramienta 8, se presenta un ejemplo de aplicación de la metodología propuesta para la estructuración de programas, para el caso de un GAD municipal.

PASO 4: FORMULACIÓN DE INDICADORES Y METAS

¿Qué es?

Bajo el enfoque de gestión para resultados, la formulación de indicadores y metas es un elemento fundamental para la vinculación planificación-presupuesto, dado que la misma permite medir el avance de los objetivos estratégicos en el mediano y corto plazos.



De acuerdo al enfoque de cadena de valor público, es importante que el programa: (i) defina claramente los resultados (objetivos) a los que aporta; e, (ii) identifique los bienes y servicios (productos) que la entidad deberá entregar a la comunidad para alcanzar los resultados planteados. La definición de productos es una condición necesaria para que se pueda producir la articulación con los resultados.



13. El artículo 249 del COOTAD establece que no se aprobará el presupuesto del GAD si en el mismo no se asigna, por lo menos, el 10% de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria.

14. La clasificación programática expresa la asignación de recursos según las categorías programáticas: programa, subprograma, actividad y proyecto, vinculados a la consecución de los objetivos y metas de producción y resultados identificadas en el proceso planificación-programación.

Herramienta 8: Estructuración de programas

Objetivo Estratégico Institucional	Programa	Subprogramas	Objetivos por programa	Productos asociados al programa (bienes y servicios)
OEI 2: Incrementar el acceso, cobertura y eficiencia de los servicios básicos	Programa de Agua potable y saneamiento	Subprograma de Agua Potable	Atender la demanda de agua potable de la población del cantón, particularmente la localizada en el área rural, en base a incrementar la cobertura y mejorar la calidad.	*Diagnósticos y estudios de prefactibilidad del servicio de agua potable realizados *Sistemas de tratamiento de agua potable construidos / mejorados *Plan maestro para la prestación del servicio de agua potable formulado
		Subprograma de alcantarillado y aguas residuales	Ampliar la cobertura del sistema de alcantarillado e implementar proyectos para el tratamiento de aguas residuales que permitan disminuir el nivel de contaminación ambiental y contribuir a reducir los índices de movilidad de la población	*Colectores construidos para recolectar, evacuar y disponer aguas residuales *Plan maestro de alcantarillado formulado y adoptado *Diagnósticos y estudios de prefactibilidad del servicio de alcantarillado realizados

¿Cómo hacerlo?

La metodología plantea seguir los siguientes pasos:

Paso 4.1 Formulación de indicadores

Paso 4.2 Formulación de metas

PASO 4.1 FORMULACIÓN DE INDICADORES

La presente metodología se centra en la formulación de indicadores de resultado y de producto, a fin de reflejar la generación de productos destinados a la consecución de los resultados determinados por la planificación.

Conceptos básicos

Indicadores: Los indicadores son instrumentos para analizar la realidad de una institución u organización. Constituyen una representación cuantitativa (variable o relación entre variables) que refleja la situación de un aspecto de la realidad y el estado de cumplimiento de un objetivo, actividad o producto deseado en un momento determinado.



Tipos de indicadores: De acuerdo a los "Lineamientos de Seguimiento y Evaluación a los PDOT" (Senplades, 2016), existen tres tipos de indicadores de conformidad al enfoque de cadena de valor público:

- **Indicadores de impacto:** miden las transformaciones estructurales de mediano y largo plazo en las condiciones, características o entorno de un grupo objetivo;
- **Indicadores de resultado:** miden los efectos intermedios, en las condiciones y características del grupo objetivo, sobre los cuales ha incidido la acción pública; e,
- **Indicadores de gestión:** permiten determinar la cantidad de recursos empleados tras cada logro descrito. Están integrados por indicadores de insumo e indicadores de producto. Los indicadores de insumo monitorean los recursos humanos, tecnológicos, financieros y físicos utilizados en una intervención para llevar a cabo la producción de bienes y servicios; mientras que los de producto cuantifican los bienes y servicios producidos o entregados por la institución.

Para la formulación de indicadores, se propone seguir el siguiente proceso:

1. Partir de la identificación de los OEI cuyo cumplimiento se quiere verificar y los programas que se asocian a cada OEI (paso 3.2).
2. Definir el tipo de indicador de acuerdo a la cadena de valor. Se definirán indicadores de resultado para determinar el avance de los objetivos estratégicos institucionales (nivel estratégico) e indicadores de producto para medir el avance de las acciones (nivel programático).
3. Considerar que los indicadores deben cumplir con las siguientes características: (i) ser específicos, claros y precisos; (ii) medibles lo cual permite hacer comparaciones objetivas en un período de tiempo; (iii) alcanzables dentro de las limitaciones de tiempo y presupuesto; (iv) relevantes con relación al tema en cuestión; y, (v) delimitados en el tiempo.
4. Formular **indicadores de resultado** de los OEI en función de los programas y los objetivos de programa propuestos en el paso 3.2.

Cabe destacar que los indicadores de resultado son aquellos que responden directamente a la cuantificación de los objetivos estratégicos institucionales y miden los resultados de los programas relacionados con los efectos que se esperan alcanzar. Los indicadores de resultado se expresan normalmente en términos porcentuales o relativos para reflejar el grado de contribución a la satisfacción de las demandas de la sociedad o cambios en su cobertura. En el diagrama 14, se presentan ejemplos de indicadores de resultado.

5. Formular **indicadores de producto** en función de los productos asociados a cada programa (paso 3.2). Los indicadores de producto son aquellos que corresponden a la medición específica de los bienes y/o servicios asociados a cada programa que se requieren para alcanzar los resultados esperados. Los indicadores de producto reflejan la producción física de bienes y servicios, por lo que generalmente se expresan en unidades. En el diagrama 15, se presentan ejemplos de indicadores de producto.

Diagrama 14: Ejemplo de indicadores de resultados

SECTOR	Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida
Agua potable y saneamiento	Porcentaje de viviendas con conexión a red pública de agua potable	$(\text{Número de viviendas con conexión a red pública de agua potable} / \text{Total de viviendas municipio}) * 100$	Porcentaje
Vialidad	Densidad de la red vial	$(\text{Área red vial} / \text{área total de la provincia}) * 100$	Porcentaje

Diagramas 15: Ejemplo de indicadores de producto

SECTOR	Indicador	Unidad de Medida
Agua potable y saneamiento	Documento diagnóstico de acceso a agua potable a nivel rural elabora	Unidades
Transporte	Número de km de vías construidas	Unidades
Transporte	Número de km de vías mejoradas	Unidades
Transporte	Número de km de vías rehabilitadas	Unidades
Transporte	Número de km con mantenimiento rutinario de vías	Unidades

En la versión electrónica “Listado de indicadores” de esta publicación se pueden consultar indicadores de resultado y de producto por tema/competencia, a fin de orientar la formulación de este tipo de indicadores.

De igual forma, para formular indicadores y metas se recomienda utilizar la ficha metodológica de indicadores propuesta por el INEC, la cual contiene la siguiente información:

Herramienta 9: Ficha metodológica para la formulación de indicadores

Nombre del Indicador:	
Definición:	
Fórmula de cálculo:	
Definición de las variables relacionadas:	
Metodología de cálculo:	
Limitaciones técnicas:	
Unidad de medida:	
Interpretación:	
Fuente de datos:	
Periodicidad del indicador:	
Disponibilidad de datos:	
Nivel de desagregación: geográfico/general/ otros ámbitos	

PASO 4.2 ESTABLECIMIENTO DE METAS

Para la formulación de las metas, se sugiere utilizar la “**Herramienta para la formulación de metas de resultado y producto**”, y seguir los pasos que se detallan a continuación:

1. Una vez que se han formulado los indicadores de resultado y producto, se deben establecer líneas de base para cada uno.

2. Se deben establecer las metas para un período cuatrianual¹⁵ en función de los indicadores identificados y sus respectivas



15. Dada la temporalidad del PDOT.



Conceptos básicos

Metas: Las metas constituyen la expresión concreta y cuantificable de los objetivos a alcanzar con los recursos disponibles para un período determinado de tiempo. Las metas constituyen un insumo para medir la eficacia en el cumplimiento de programas y proyectos y, por ende, para establecer el estado de avance en los compromisos del Plan. Para su formulación se requiere conocer la situación actual, la cual servirá de línea de base para poder evaluar el cambio o modificación lograda.

Línea de base: representa la situación actual, un punto de referencia a partir del cual se pueden verificar los avances o retrocesos en la planificación, en función de las metas propuestas por la institución.

líneas de base. Las metas deben estar claramente alineadas con el indicador, usando la misma unidad de medida. Además, deben cumplir con las siguientes propiedades: (i) alcanzables, (ii) cuantificables, (iii) realistas, (iv) cronológicamente limitadas y (v) reflejar los compromisos adquiridos por la institución.

3. Para la definición de las metas de resultado y producto, se sugiere responder las siguientes preguntas:

- ♦ ¿Cuál ha sido la variación y tendencia del indicador?,
- ♦ ¿Cuál es el valor que se espera alcanzar en el período cuatrianual?,
- ♦ ¿Cuáles son las restricciones técnicas y/o presupuestarias del GAD para lograr un cambio en el indicador? (DNP, 2015).

En la herramienta 10, se presenta un ejemplo del proceso descrito para la definición de metas de resultado y producto cuatrianuales.

Herramienta 10: Formulación de metas de resultado y producto

OEI	Programa Estratégico	Subprograma	Indicador de resultado	Línea de base	Meta de resultado	Productos asociados al programa	Indicador de producto	Línea de base	Meta de Producto
OEI 2: Incrementar el acceso, cobertura y eficiencia de los servicios básicos	Programa de Agua Potable y Saneamiento	Subprograma de Agua Potable Cantonal	Cobertura del servicio de agua potable por red pública	58.8%	80%	Diagnósticos y estudios de prefactibilidad del servicio de agua potable realizados	Número de diagnósticos y estudios de prefactibilidad del servicio de agua potable realizados	5	6
						Sistemas de tratamiento de agua potable construidos / mejorados	Número de sistemas de tratamiento de agua potable construidas, ampliadas, optimizadas y/o mejoradas	2	4
						Plan maestro para la prestación del servicio de agua potable formulado	Plan maestro para la prestación del servicio de agua potable formulado	0	1
		Subprograma de Alcantarillado y aguas residuales	Cobertura del servicio de alcantarillado	36.3%	55%	Tuberías construidas para recolectar, evacuar y disponer aguas residuales	Número de metros lineales de tuberías que están destinadas a recolectar, evacuar y disponer las aguas residuales construidos	400	500
						Coletores construidos para recolectar, evacuar y disponer aguas residuales	Número de metros lineales de colectores que están destinadas a recolectar, evacuar y disponer las aguas residuales construidos (recelección)	200	300
						Plan sectorial o plan maestro de alcantarillado formulado y adoptado	Plan sectorial o plan maestro de alcantarillado formulado y adoptado	0	1
						Diagnósticos y estudios de prefactibilidad del servicio de alcantarillado realizados	Número de diagnósticos y estudios de prefactibilidad del servicio de alcantarillado realizados	2	3

3.2 PRESUPUESTACIÓN

3.2.1 ¿QUÉ ENTENDEMOS POR PRESUPUESTO POR RESULTADOS?

El presupuesto por resultados es el conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permite que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen de manera sistemática, explícita y transparente la información sobre los resultados de la aplicación de los recursos públicos en cada fase del proceso presupuestario (Shack, 2009).

El presupuesto por resultados requiere incorporar la información sobre los resultados en el proceso de toma de decisiones sobre la asignación de recursos, evitando que ésta se realice con base en los mecanismos tradicionales que no consideran la efectividad y la eficiencia del gasto público.

El presupuesto por resultados vincula explícitamente los recursos que se asignan con la producción y los resultados que se espera obtener. En ese sentido, el presupuesto orientado a resultados se basa en aquello que se quiere obtener con la acción pública y centra la atención en los resultados y en los impactos. Adicionalmente a los objetivos de economía y de eficiencia, también se persigue la eficacia (obtención de los objetivos deseados).

Conceptos básicos

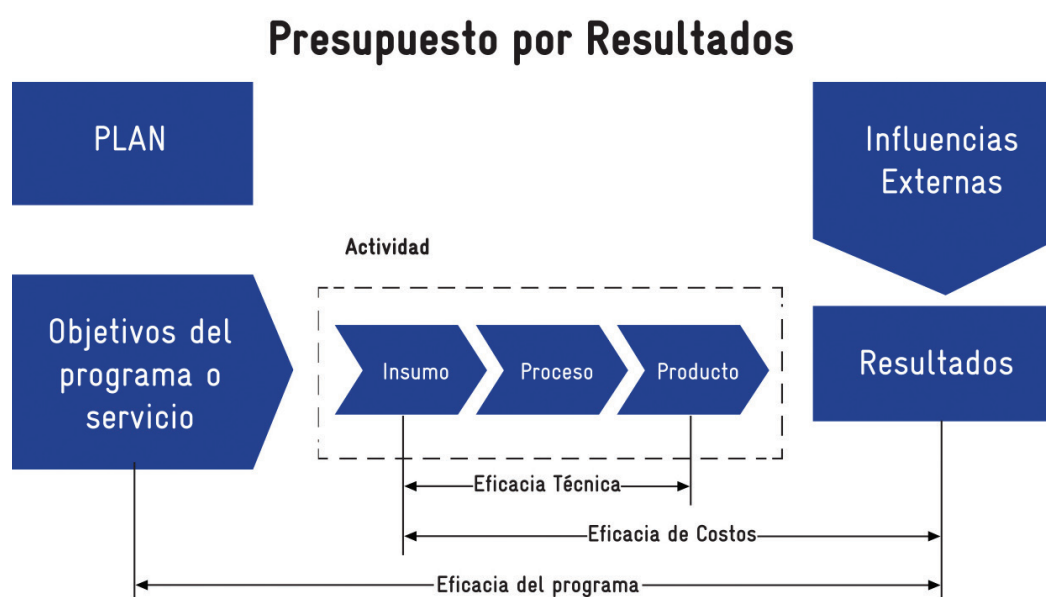
Actividades: son tareas asumidas para la elaboración y provisión de los productos.

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

Producto: Constituye un bien o servicio final o terminal del proceso de producción que un ente público proporciona a terceros externos (sociedad). Los productos expresados en bienes o servicios dentro de una misma institución o entregados a otros entes públicos no se consideran productos finales sino intermedios.

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

Diagrama 16: Presupuesto por resultados



Fuente: Congope - GIZ, 2009

Indicadores de resultado son aquellos que responden directamente a la cuantificación de los objetivos estratégicos institucionales y miden los objetivos (resultados) de los programas relacionados con los efectos que se esperan alcanzar. Los indicadores de resultado 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.

Indicadores de producto son aquellos que corresponden a la medición específica de los bienes y/o servicios asociados a cada programa que se requieren para alcanzar los resultados esperados. Los indicadores de producto reflejan la producción física de bienes y servicios, por lo que generalmente se expresan en unidades.

El enfoque del presupuesto orientado a resultados tiene énfasis especial en el cumplimiento de resultados. La asignación de recursos se centra en programas definidos previamente por la planificación. La temporalidad del presupuesto orientado a resultados es de mediano y largo plazos (plurianual). La gestión es descentralizada y flexible. El seguimiento y evaluación se realiza en función del cumplimiento de metas y resultados expresados por indicadores de eficiencia y eficacia.

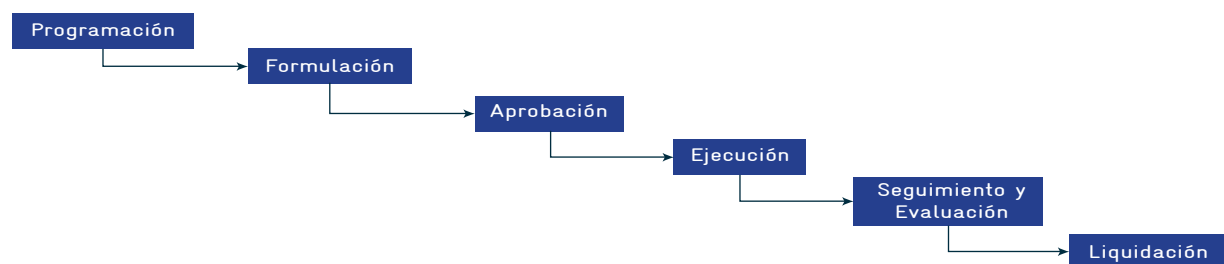
3.2.2 ¿QUÉ ENTENDEMOS POR PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA?

La programación presupuestaria se define como la fase del ciclo presupuestario¹⁶ en la que, sobre la base de los objetivos y metas determinados por la planificación y la restricción presupuestaria, se precisan los programas anuales a incorporar en el presupuesto.

Diagrama 17: Presupuesto por resultados: técnica presupuestaria

Enfoque	RESULTADOS
Énfasis	Cumplimiento por resultados
Asignación de recursos	En programas definidos por planificación
Horizonte temporal	Mediano y largo plazo (plurianual)
Preguntas clave	¿Para qué se gastará? ¿Qué resultado se obtendrá? ¿Qué costo significará?
Gestión	Descentralizada y flexible
Seguimiento y evaluación	Cumplimiento de metas y resultados expresados por indicadores de eficiencia y eficacia

Diagrama 18: Etapas del ciclo presupuestario



Fuente: COPFP, elaboración propia



16. De acuerdo al COPFP, el ciclo presupuestario tiene seis etapas: i) programación; ii) formulación; iii) aprobación; iv) ejecución; v) seguimiento y evaluación; y vi) clausura y liquidación.

Para tal efecto, es necesario identificar las metas de producción final de bienes y servicios, los requerimientos de recursos humanos, materiales, físicos y financieros necesarios, y los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad.

En este marco, es necesario establecer los requerimientos de financiamiento institucional para las actividades operativas de administración general y de las destinadas al mantenimiento de la capacidad instalada para la prestación de los bienes y servicios por parte de proyectos en operación. En el caso de los GAD municipales, las actividades de mantenimiento se planifican en conjunto con los proyectos de arrastre y los nuevos que se pretenden ejecutar, por lo que formarán parte de los requerimientos financieros del plan operativo.

Definidos los ingresos previsible de naturaleza corriente, de capital y de financiamiento, se establecerá la restricción presupuestaria restando los requerimientos para las actividades operativas.

La demanda de financiamiento para las actividades y proyectos que se definan en la planificación operativa anual se confrontará a la restricción presupuestaria establecida. Sus inevitables diferencias se solucionarán a través de ejercicios de ajuste que involucren ambos instrumentos. La conciliación final que se logre garantizará que las actividades y proyectos contenidos en el plan operativo formen parte también del presupuesto¹⁷.

Normas técnicas

La programación presupuestaria institucional se sustentará en el plan estratégico plurianual para un horizonte de cuatro años que cada institución elaborará en consistencia con el plan estratégico plurianual del gobierno para el mismo período y en los planes operativos anuales que se formulen para su concreción. Los planes operativos constituyen el nexo que permite vincular los objetivos y metas de los planes plurianuales con las metas y resultados de los programas incorporados en el presupuesto.

Los requerimientos anuales de recursos se expresarán en las categorías presupuestarias definidas acorde con el marco metodológico de la presupuestación por resultados.

Sin embargo, para que la vinculación plan-presupuesto sea completa, es necesario que la técnica presupuestaria que se utilice admita a la planificación como soporte de la definición

CATEGORIAS PROGRAMÁTICAS

- Programa: Expresa el producto o grupo de productos, con característica final o terminal, que resultan del proceso de producción.
- Subprograma: Especifica la producción terminal o provisión de bienes y servicios de un programa. Es decir, su producción es una particularidad de la producción terminal del programa.
- Proyecto: Expresa la creación, ampliación o mejora de un bien de capital (inversión real) y la formación, mejora o incremento del capital humano (inversión social).
- Actividad: Es la categoría programática de menor nivel cuya producción puede ser terminal, en el caso que contribuya parcialmente a la producción y provisión del programa o proyecto, o intermedia, si condiciona a otras actividades, programas o proyectos. Para efectos de asignación de recursos en el presupuesto, se hará al último nivel de categoría programática que es la actividad.

Fuente: CONGOPE – GIZ, 2009

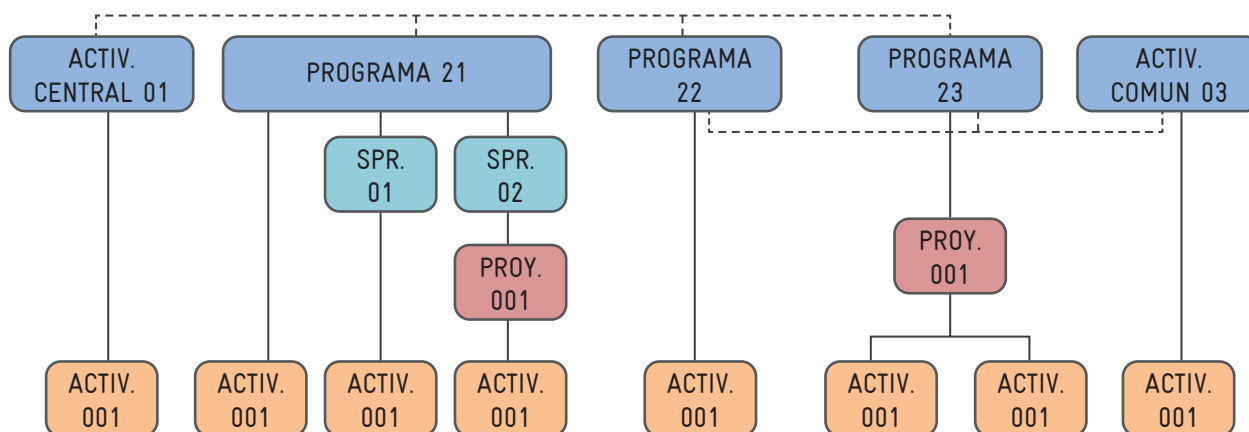
de los objetivos y metas de los programas que se incluyan en el presupuesto. Además, en la necesidad de establecer los efectos e impactos que tendrán sobre la sociedad, los bienes y servicios que las instituciones entreguen en cumplimiento de las metas, se plantea la utilización de una técnica presupuestaria basada en programas con enfoque en resultados.

Sin embargo, para que la vinculación plan-presupuesto sea completa, es necesario que la técnica presupuestaria que se utilice admita a la planificación como soporte de la definición de los objetivos y metas de los programas que se incluyan en el presupuesto. Además, en la necesidad de establecer los efectos e impactos que tendrán sobre la sociedad, los bienes y servicios que las instituciones entreguen en cumplimiento de las metas, se plantea la utilización de una técnica presupuestaria basada en programas con enfoque en resultados.



17. En el Anexo 2: “Formulación presupuestaria: fechas importantes” se pueden revisar con mayor precisión las características de temporalidad previstas en la normativa vigente en el Ecuador.

Diagrama 19: Programación presupuestaria



3.2.3 ¿QUÉ ENTENDEMOS POR FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA?

Es la fase del proceso de elaboración de las proformas de presupuesto que permite expresar los resultados de la programación presupuestaria bajo una presentación estandarizada según los catálogos y clasificadores presupuestarios, con el objeto de facilitar su exposición, fácil manejo y comprensión, posibilitar la ejecución y el registro y permitir su agregación y consolidación.

La presupuestación por resultados se basa en aquello que se quiere obtener con la acción pública y centra la atención en los resultados y en los impactos que se generan de la provisión de bienes y servicios generados por las instituciones. Consecuentemente parte de reconocer una relación insumo producto o cadena de producción insumo-actividad-producto a la que se vinculan los resultados medibles en términos de eficiencia, con respecto a los recursos, y eficacia, con respecto al cumplimiento de los resultados esperados.

Finalmente, para garantizar la operatividad de la vinculación del plan con el presupuesto, se requiere que la estructura presupuestaria se organice en categorías presupuestarias: programas, subprogramas, proyectos y actividades, con afinidad respecto de similares categorías usadas en la planificación: esto es, que sus conceptos deben ser comunes. Igualmente supone que los objetivos, metas y resultados exigibles a los programas presupuestarios se originan en el proceso de planificación de modo que el presupuesto solo se constituya en el instrumento para posibilitar su concreción.

3.2.4 ¿CÓMO SE VINCULA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DENTRO DE LA METODOLOGÍA?

El Código de Planificación y Finanzas Públicas establece que cada nivel de gobierno debe definir sus procedimientos para la formulación de presupuestos participativos a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la normativa vigente tanto a nivel nacional como local. Tal como lo establece la Ley, el debate del presupuesto debe llevarse a cabo en el marco de los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Local de Planificación del nivel territorial correspondiente (COPFP, 2010, Art. 168).

En este sentido, y como se mencionó anteriormente, la presente metodología parte de la planificación institucional que se inserta en el proceso de planificación al desarrollo y ordenamiento territorial. Por tanto, considera que los mecanismos de participación ciudadana fueron de cumplimiento obligatorio durante los ciclos de planificación y presupuesto.

PASO 5: FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL

¿Qué es?

El Presupuesto Plurianual (PP) es un instrumento de la gerencia pública, en el cual se plasma la distribución de los recursos financieros que el GAD municipal prevé recaudar en un período de cuatro años, con sujeción al plan estratégico municipal y al marco fiscal de mediano plazo.

El Presupuesto Plurianual es un complemento del Presupuesto anual y tiene el carácter de indicativo (referencial).

(Martirene, 2007)

Diagrama 20: Relación entre el Presupuesto Plurianual y el Presupuesto Anual



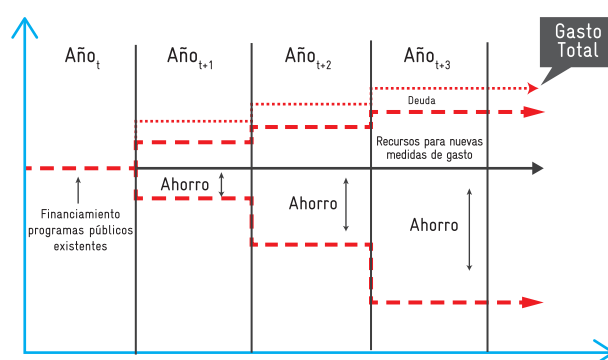
Se identifican las siguientes ventajas a la elaboración de un presupuesto plurianual:

1. Estimula a las autoridades políticas a conocer, evaluar y corregir el comportamiento fiscal, más allá de la coyuntura.
2. Puede ser utilizado como un instrumento que cuestione la toma de decisiones sobre gastos sin financiamiento o medidas que alteran negativamente el resultado fiscal.
3. El Presupuesto Plurianual atenúa la rigidez de la estructura de gastos, permitiendo la reorientación de los ahorros producidos por la finalización de programas y proyectos.
4. El Presupuesto Plurianual incrementa la capacidad de control global y particular del gasto.
5. El Presupuesto Plurianual reduce la incertidumbre de las instituciones respecto a las asignaciones de mediano plazo.

6. El Presupuesto Plurianual facilita el seguimiento y cumplimiento de los programas y proyectos de maduración plurianual.

7. Incentiva la práctica del planeamiento estratégico de las instituciones.

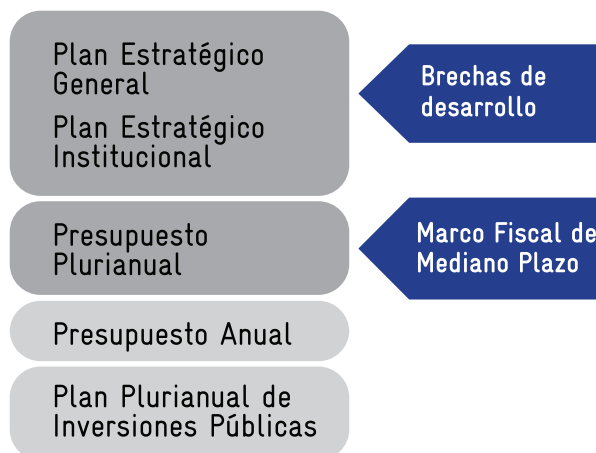
Diagrama 21: Esquema plurianual del gasto público



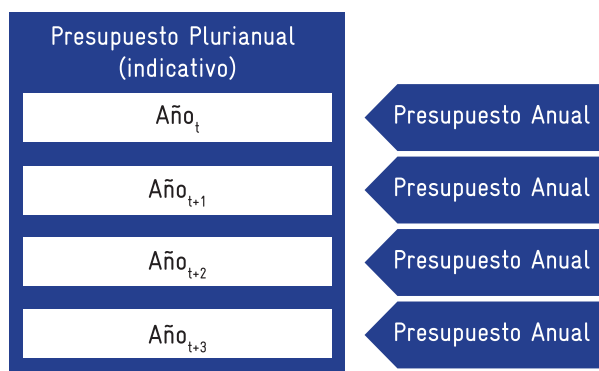
Fuente: Adaptado de Martirene, 2007.

El diagrama anterior muestra que más allá del año t (año corriente o base) es posible identificar ahorros por eficiencia o liberación de recursos por la finalización de programas, proyectos o actividades, que pueden ser destinados en decisiones a tomarse en el año t .

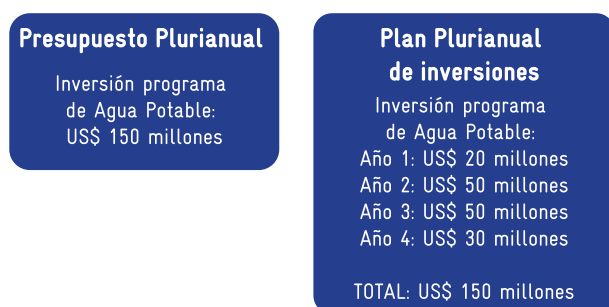
¿Cuál es la relación del plan con el presupuesto plurianual?



¿Cuál es la relación entre el presupuesto plurianual y el presupuesto anual?



Y finalmente, ¿cuál es la relación entre el presupuesto plurianual y el plan anual de inversiones?



El Presupuesto Plurianual responde a una estructura preestablecida de políticas, conocimientos técnicos y pronósticos sobre el comportamiento de algunas variables claves, que a medida que transcurre el tiempo sufren alteraciones. Cuando más inestable es el contexto que domina esta estructura de supuestos, más se hacen vulnerables las previsiones y prioridades que contiene el presupuesto. La elaboración del presupuesto plurianual es producto de varios procesos: i) programación; ii) aprobación; iii) actualización; iv) ejecución, y, v) evaluación.

¿Cómo hacerlo?

La formulación del Presupuesto Plurianual comprende dos pasos:

Paso 5.1: Formulación de la Programación Presupuestaria Plurianual

Paso 5.2: Formulación del Plan Anual de Inversiones

PASO 5.1: FORMULACIÓN DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA PLURIANUAL

La Programación Presupuestaria Plurianual (PPP) se realiza en dos planos institucionales: i) en el ámbito del rector de la planificación; y, ii) en el ámbito rector institucional del presupuesto. La PPP es un instrumento que recoge tanto la planificación como la programación a mediano plazo. El instrumento permite identificar, resumir y organizar por años los compromisos asumidos en materia de planificación para el período cuatrianual, detallando los resultados y productos que se esperan alcanzar, así como la inversión prevista en el período.

La Programación Presupuestaria Plurianual aporta a la sostenibilidad en el tiempo de los programas y proyectos de la institución.

Existen dos enfoques: (i) Presupuesto plurianual integrado al plan y (ii) Presupuesto plurianual sin plan. El caso del Ecuador corresponde al presupuesto plurianual **integrado al plan**.

Diagrama 22: Pasos generales para la formulación del presupuesto anual y del presupuesto plurianual



Productos:

- Lineamientos e instrucciones generales, enmarcadas en la planificación general, normas vigentes, objetivos y resultados estratégicos
- Proyección de los agregados y variables macroeconómicas
- Metas del marco fiscal
- Proyección de ingresos fiscales y fuentes financieras
- Límites presupuestarios globales por principales instituciones

Fuente: Elaborado en base a Martirene, 2007.

¿Cómo hacerlo?

En primera instancia, se debe pasar de los fines a los medios. Para luego pasar de los medios al ajuste en calidad y cantidad de los fines, respetando las prioridades.

En este sentido, la programación plurianual debe seguir los siguientes pasos:

1. Formulación o actualización del Plan Estratégico Institucional

- a. Actualización de la Visión y Misión institucional
- b. Detalle de los objetivos estratégicos institucionales
- c. Detalle de las metas de los resultados estratégicos (metas de resultado)
- d. Revisión y adecuación de las categorías presupuestarias

2. Formulación preliminar del plan operativo anual y estimación agregada de las necesidades de gasto de las unidades ejecutoras

- a. Parte de las instrucciones generales entregadas por la autoridad institucional
- b. Las “unidades de programación de base” realizan la estimación preliminar de los volúmenes de producción o provisión de bienes y/o servicios (intermedios y terminales a la institución) o niveles prestacionales que permiten cumplir para cada año con los objetivos y metas. Dentro de estas tareas, los proyectos de inversión pública tienen un tratamiento especial.
- c. Producto: matriz de requerimientos de gastos y fuentes de financiamiento para cada año del período plurianual.

3. Elaboración del anteproyecto de presupuesto anual, ajustado a los topes financieros que le fueron comunicados a cada institución.

- a. Se contrasta la demanda agregada con la restricción presupuestaria
- b. Si los gastos superan los ingresos proyectados, la compatibilización con los techos debe hacerse desde una perspectiva plurianual y según prioridades, procurando que los ajustes minimicen las pérdidas en términos de cumplimiento de objetivos y resultados.
- c. Una vez terminadas estas tareas de ajuste, quedan definidos los valores para cada año y sobre todo el año correspondiente al anteproyecto presupuestario anual. La formulación del anteproyecto anual exige un esfuerzo especial, debido a que se opera en un nivel más desagregado, tanto en la distribución de las asignaciones

como en las justificaciones de las mismas. El Presupuesto Plurianual, requiere un esfuerzo administrativo menor, debido fundamentalmente a que lo que interesa es la información consolidada y de mayor relevancia para la institución

4. Elaboración del proyecto de Presupuesto Plurianual

- a. Proceso ascendente, generalmente centralizado.
- b. Los analistas presupuestarios deben evaluar los requerimientos adicionales de gastos desde el punto de vista de sus fundamentos y justificativos

5. Si el total de las necesidades de gastos fuese superior a la dotación financiera que tendrá disponible la institución, ésta deberá iniciar el proceso de ajuste, invirtiendo la dirección de la secuencia que en este caso implicará una reducción de los gastos que significará una menor dotación de recursos e insumos, lo que llevará a una disminución del nivel de productos a proveer o prestaciones a dar.



Metodología de programación presupuestaria

- Contempla las fases de: i) Programación presupuestaria, y, ii) Formulación presupuestaria
- La Programación presupuestaria: tiene como propósito establecer los programas anuales a incorporar en el presupuesto sobre la base de los objetivos y metas determinados por la planificación y la restricción presupuestaria establecida.
- La Formulación presupuestaria: expresa los resultados de la programación presupuestaria bajo una presentación estandarizada según los catálogos y clasificadores presupuestarios. La vinculación de la planificación con el presupuesto se expresa cuando:
- Como resultado del proceso de planificación estratégica y operativa, se definen los programas institucionales de forma que respondan a los objetivos del plan.

Se aplica la metodología de programación presupuestaria¹⁸.

1. En primer lugar, se debe recoger por OEI la información generada en la planificación estratégica institucional: programas/proyectos, metas e indicadores cuatrianuales de resultado, producto y metas e indicadores cuatrianuales de producto (paso 4.2).

Se debe incluir en la matriz las metas de resultado y producto anualizadas, por lo que las mismas deberán desglosarse,

utilizando la matriz de la herramienta 11, la cual incluye un ejemplo para fines ilustrativos.

2. Debe, además, incluirse en la matriz el presupuesto de inversión¹⁹ de los programas y proyectos de inversión, en función del plan plurianual de inversiones.

La herramienta 12 presenta la matriz para la “**Elaboración de la Programación Presupuestaria Plurianual**”.

Herramienta 11: Matriz para el desglose de metas

OEI	Programa	Nombre del indicador	Tipo	Línea de base	Meta Cuatrianual	Valor Absoluto	Meta año 1	Meta año 1	Meta año 1	Meta año 1
OEI 2: Incrementar el acceso, cobertura y eficiencia de los servicios básicos	Programa de Agua Potable Cantonal	Cobertura del servicio de agua potable por red pública	Indicador de resultado	59%	80%	21%	64%	69%	75%	80%
		Número de diagnósticos y estudios de prefactibilidad del servicio de agua potable realizados	Indicador de producto	5	9	4	6	7	8	9
		Número de sistemas de tratamiento de agua potable construidas, apliadas, optimizadas y/o mejoradas	Indicador de producto	2.0	4.0	2.0	2.5	3.0	3.5	4.0
		Plan maestro para la prestación del servicio de agua potable formulado	Indicador de producto	0.0	1.0	1.0	0.3	0.5	0.8	1.0

Herramienta 12: Elaboración de la Programación Presupuestaria Plurianual

Planificación institucional				Subprograma	Indicador de resultado		Proyectos de inversión		Indicadores de producto				Presupuesto de inversión	
Incrementar el acceso, cobertura y eficiencia de los servicios básicos	Indicador intermedio (cuatrianual)	Línea de base indicador intermedio	Meta anual OEI	Programa de agua potable cantonal	Sub programa 1	Nombre del indicador	Meta de resultado	Proyecto de inversión 1	Nombre del indicador	Meta de producto año 1	Meta de producto año 2	Meta de producto año 3	Meta de producto año 4	
								Proyecto de inversión 2	Nombre del indicador					
								Proyecto de inversión 3	Nombre del indicador					
					Sub programa 2	Nombre del indicador	Meta de resultado	Proyecto de inversión 1	Nombre del indicador					
								Proyecto de inversión 2	Nombre del indicador					
								Proyecto de inversión 3	Nombre del indicador					
					Sub programa 3	Nombre del indicador	Meta de resultado	Proyecto de inversión 1	Nombre del indicador					
								Proyecto de inversión 2	Nombre del indicador					
								Proyecto de inversión 3	Nombre del indicador					
					Total presupuesto OEI 1									

18. Para mayor explicación ver Anexo No. 1

19. Solo se ha incluido información del presupuesto de inversión.

PASO 5.2: PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES

El Plan Plurianual de Inversiones es el instrumento de planificación para la inversión pública, que contiene la descripción técnica y financiera de los programas y proyectos públicos, debidamente priorizados, para un período de cuatro años (Reglamento COPFP, 2014).

3. A partir del Plan Anual de Inversiones, la priorización de inversiones y el cronograma de inversiones, se establece un plan plurianual de inversiones de acuerdo a la herramienta “**Plan Plurianual de Inversiones**” sugerida por el Ministerio de Finanzas.

PASO 6: FORMULACIÓN DEL PLAN OPERATIVO ANUAL

¿Qué es?

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

¿Cómo hacerlo?

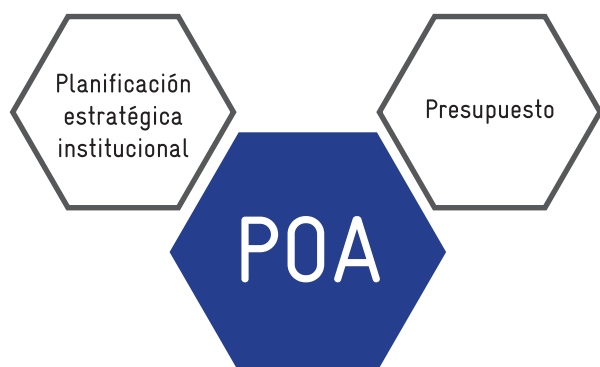
La metodología plantea seguir los siguientes pasos:

Paso 6.1: Definición de los objetivos operativos

Herramienta 13: Plan Plurianual de Inversiones

N°	PROYECTOS / PROGRAMAS	2017	2018	2019	2020	Total
I	Programa de Agua Potable cantonal	-	825	1.650	825	3.300
	Sistema de tratamiento Norte	-	500	1.000	500	2.000
	Sistema de tratamiento Sur	-	325	650	325	1.300
						-
						-
						-
II		-	-	-	-	-
						-
						-
						-
						-
						-
III		-	-	-	-	-
						-
						-
						-
						-
						-
IV		-	-	-	-	-
						-
						-
						-
						-
						-
	TOTAL	-	825	1.650	825	3.300

Diagrama 23: Plan Operativo Anual como el vínculo entre la planificación estratégica y el presupuesto



Paso 6.2: Definición de metas e indicadores de proyectos y actividades de inversión

Paso 6.3: Determinación de recursos de los proyectos y actividades de inversión

PASO 6.1: DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS OPERATIVOS

Los objetivos operativos constituyen la concreción anual de los objetivos estratégicos que, por construcción, están atados a metas, programas y acciones estratégicas.

1. Al fijar un objetivo operativo se debe especificar qué parte de la meta del plan estratégico se espera cumplir y cuáles de las acciones estratégicas serán necesarias llevar a cabo para obtener la meta anual del objetivo operativo.

2. Para alcanzar las metas de los objetivos operativos se sustentará en las actividades a desarrollar con ese propósito, sobre las que se determinarán los recursos o insumos necesarios. Para tal efecto se determinan dos categorías denominadas “Proyectos” y “Actividades”.

Se entenderá como **“Proyecto”** cuando su propósito constituya la creación, ampliación o mejora de un bien de capital (inversión real) y la formación, mejora o incremento del capital humano (inversión social).

“Actividades” constituirán el conjunto de tareas cuya producción no es compatible con la que define a un proyecto.

3. Las actividades, en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se subdividen en actividades de carácter operativo y actividades de inversión. Las primeras se refieren a las tareas relacionadas con la administración general en tanto que, las segundas, engloban las tareas de mantenimiento de la capacidad física instalada.

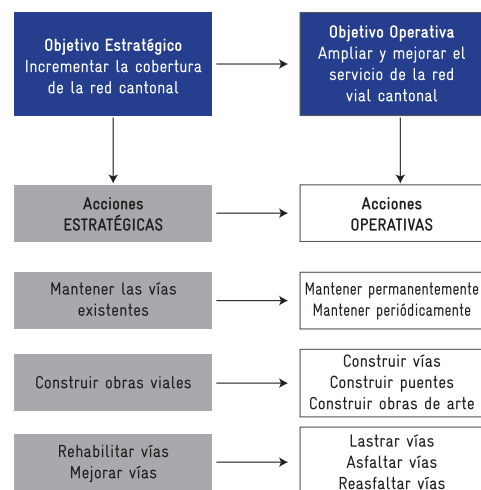
4. En la presente metodología, las actividades operativas o de administración general generan producción denominada intermedia; es decir, constituyen insumos para la producción terminal de todos los programas en general. Consiguientemente, sus recursos humanos, físicos y materiales corresponden a la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

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

6. La tarea fundamental del proceso de planificación operativa se centra en la identificación de los proyectos y actividades de inversión.

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

Diagrama 24: Definición de Objetivos Operativos a partir de los Objetivos Estratégicos



Fuente: Congope – GIZ, 2009

Definición de actividades de inversión y proyectos de inversión:

- ♦ Las actividades de inversión se definen en función de los productos asociados al programa definido en el paso 3.2 de la metodología. Al estar asociada la acción con el programa estratégico, se vinculará directamente la actividad de inversión con el programa.
- ♦ Para fines presupuestarios, es necesario que el programa y las categorías que lo componen se ciñan a la clasificación programática.
- ♦ La planificación operativa anual se ocupará de identificar las actividades y los proyectos de inversión que repercuten en la generación de producción final de bienes y servicios que se exponen como metas de los objetivos estratégicos en el horizonte plurianual y de los objetivos operativos en el horizonte anual, organizados en programas y subprogramas que son comunes al plan y al presupuesto.

En la herramienta 14, se presenta un ejemplo ilustrativo de utilización de la herramienta: “**Definición de actividades / proyectos de inversión**”.

♦ Como parte de la definición de proyectos, se deben considerar los programas y proyectos contenidos en el modelo de gestión del PDOT cantonal que se encuentran en el ámbito de las competencias y funciones del GAD municipal, los cuales se identificaron en el paso 1.1 de la metodología.

♦ Además, de conformidad a la normativa vigente, se deberán considerar acciones (programas o proyectos) para dar atención a los grupos de atención prioritaria²⁰.

PASO 6.2: METAS E INDICADORES DE PROYECTOS Y ACTIVIDADES DE INVERSIÓN

Las actividades de inversión y proyectos deberán contener metas de producto e indicadores. Estos deberán referenciar a las metas e indicadores asociados a los objetivos estratégicos, en especial a las metas de producto definidas en el paso 4.2.

Para orientar la definición de metas e indicadores de proyectos y actividades de inversión, se propone utilizar la herramienta 15 “**Definición de metas e indicadores para actividades / proyectos de inversión**”.

Herramienta 14: Definición de actividades / proyectos de inversión

Objetivo Estratégico Institucional	Programa estratégico	Subprograma	Acción estratégica	Objetivo Operativo	Acción operativa	Actividades / Proyectos de Inversión
Incrementar la cobertura de la red vial cantonal	Desarrollo vial	Construcción de obras viales Mantenimiento vial	Construir obras viales Mantener las vías existentes	Ampliar y mejorar el servicio de la red vial cantonal	Construir puentes Mantener periódicamente	Puente sobre río Chiche Mantenimiento Ruta Viva

Herramienta 15: Definición metas e indicadores para actividades / proyectos de inversión

Objetivo Estratégico Institucional	Objetivo Operativo	Acción operativa	Actividades / Proyectos de Inversión	Meta de producto	Indicador
Incrementar la cobertura de la red vial cantonal	Ampliar y mejorar el servicio de la red vial cantonal	Construir puentes	Puente sobre río Chiche	Longitud 100 metros	US\$ 1.050/metro
		Mantener periódicamente	Mantenimiento Ruta Viva	Longitud 6 km	US\$ 30.250/km



20. El artículo 249 del COOTAD establece que no se aprobará el presupuesto del GAD si en el mismo no se asigna, por lo menos, el 10% de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria.

PASO 6.3: DETERMINACIÓN DE RECURSOS DE LOS PROYECTOS Y ACTIVIDADES DE INVERSIÓN

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

- ♦ Para el caso de los proyectos que tienen ejecución plurianual se deberá consignar los recursos para el primer año de ejecución del proyecto y los montos totales para los años siguientes. De igual forma, los proyectos en ejecución que por alguna circunstancia deben extenderla al período de la planificación operativa, incorporarán los recursos necesarios para ese período.
- ♦ En el caso de que los recursos necesarios correspondan a los que forman parte de la planta o capacidad instalada de la institución, se especificará la parte de los mismos que se utilizará en las actividades de inversión y proyectos. La estimación de los recursos disponibles se hará en el proceso de programación presupuestaria e impone la necesidad de examinar que los recursos incorporados en las actividades de inversión y proyectos no exceda esa disponibilidad.

En la herramienta 16, se presenta un ejemplo ilustrativo de utilización de la herramienta “**Determinación de recursos por proyectos / actividades de inversión**”.

PASO 7: FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO ANUAL

¿Qué es?

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

- ♦ La proyección de los ingresos esperados y de los requerimientos de gastos operativos anuales se sustentará en las políticas y tiene el objetivo final de establecer el monto del que es posible disponer para contribuir al financiamiento de los proyectos y actividades de inversión propuestos en el POA.
- ♦ Los ingresos esperados comprenderán los de naturaleza permanente y no permanente.

Herramienta 16: Determinación de recursos por proyectos / actividades de inversión

Recursos	Ítem	Valores		
ACTIVIDADES DE INVERSIÓN		Ruta Viva	Actividad 2	Actividad 3
Personal	719901	33.862,50		
Subsistencias	730303	8.062,20		
Mantenimiento maquinaria	730404	21.598,50		
Combustible	730803	14.520,00		
Materiales	730811	85.305,00		
Repuestos	730813	18.150,00		
Subtotal Actividades de Inversión		181.498,20		
PROYECTOS DE INVERSIÓN		Puente Río Chiche		
Vía contratación	750105	105.000,00		
Subtotal proyectos de Inversión		105.000,00		
TOTAL DE RECURSOS DE INVERSIÓN		286.498,20		

- ♦ Los gastos operativos constituyen tanto los de naturaleza permanente como los originados en la adquisición de bienes de capital que no corresponden a los proyectos y actividades de inversión, gastos no permanentes.

- ♦ Para la identificación de los ingresos y gastos en el presupuesto se acudirá a los clasificadores presupuestarios de uso obligatorio en el sector público.

¿Cómo hacerlo?

Para la formulación del presupuesto anual se deberán seguir los siguientes pasos:

Paso 7.1: Estimación de ingresos y gastos

Paso 7.2: Análisis de la disponibilidad de financiamiento

Paso 7.3: Selección de proyectos y actividades

Paso 7.4: Elaboración del Plan Anual de Inversiones

PASO 7.1: ESTIMACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS

La estimación de ingresos y gastos es la definición del monto de recursos financieros totales, cuyo propósito es determinar la disponibilidad de recursos que garanticen la viabilidad fiscal y financiera de los programas definidos durante el proceso de planificación.

1. En primer lugar, es importante resaltar que el COOTAD en el artículo 171 establece el tipo de recursos financieros de los GAD los cuales se detallan a continuación:

- ♦ Ingresos propios de la gestión;
- ♦ Transferencias del presupuesto general del Estado;
- ♦ Otro tipo de transferencias, legados y donaciones;

- ♦ Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y,

- ♦ Recursos provenientes de financiamiento.

2. El análisis de la disponibilidad de recursos comienza calculando las proyecciones de cada uno de los rubros de ingresos y gastos con base en las tendencias observadas. Se debe tener en cuenta los supuestos utilizados para la proyección de cada uno de los rubros.

- ♦ Identificar el gasto permanente del GAD municipal.

- ♦ Utilizar la **“Herramienta 17 para el análisis de la disponibilidad de recursos”** para analizar los datos del presupuesto.

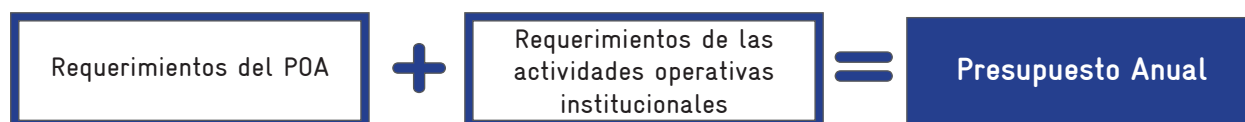
La Herramienta tiene dos herramientas auxiliares para facilitar las proyecciones:

- ♦ H18: Ingresos propios
- ♦ H19: Transferencias PGE

Utilizando la herramienta 18 **“Ingresos propios”** se debe realizar la proyección de ingresos propios tomando en cuenta la información de períodos anteriores.

3. Por otro lado, utilizando la herramienta 19 **“Transferencias PGE”** se deben realizar proyecciones de las transferencias provenientes del Presupuesto General del Estado tomando en cuenta las disposiciones de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas (LOEP).

Diagrama 25: Formulación del presupuesto anual



Herramienta 17: Análisis de la disponibilidad de recursos

Código	Rubro	t-1	t0 (codificado)
H13-1	Ingresos propios	429.041,00	516.500,00
H13-2	Transferencias	4.860.523,87	5.647.223,63
	Permanentes	1.417.169,81	1.138.565,86
	No Permanentes	3.333.354,06	4.402.546,03
	Nuevas Competencias	110.000,00	106.111,74
36	Financiamiento Público		2.056.854,23
37	Saldos Disponibles		540.365,61
38	Cuentas por cobrar		1114995,28
	Ingresos Total	5.289.564,87	9.875.938,75
51	Gastos de Personal		1.508.818,82
53	Bienes y servicios de consumo		395.301,41
56	Gastos Financieros		50.545,76
57	Otros gastos corrientes		131.848,49
58	Transferencias y donaciones corrientes		60.220,00
71	Gastos de Personal para Inversión		1.410.224,45
73	Bienes y servicios para inversión		2.106.426,32
75	Obras Públicas		3.165.826,07
78	Transferencias y donaciones para inversión		190.940,00
84	Bienes de larga duración		670.411,99
87	Inversiones Financieras		5.100,00
96	Amortización de deuda pública		137.416,00
97	Pasivo circulante		42.860,00
	Gastos Total		9.875.939,31

Herramienta 18: Ingresos propios

Código	Programa / proyecto	t-2	t-1	t0 (codificado)	t+1	t+2	t+3
1.1	Impuestos	NA	429.041,00	516.500,00	530.658,31	545.204,72	560.149,89
1.3	Tasas	NA	135.565,00	200.200,31	205.688,20	211.326,53	217.119,42
1.3.04	CEM	NA	141.631,00	127.033,00	130.515,23	134.092,92	137.768,68
1.4	Venta de bienes y servicios	NA	242.318,00	220.400,00	226.441,61	232.648,83	239.026,21
1.7	Renta de inversiones y multas	NA	176.322,00	115.827,00	119.002,05	122.264,14	125.615,65
2.4	Venta de activos no financieros y recuperación de inversiones	NA	32.640,00	8.597,75	8.833,43	9.075,57	9.324,35
1.9	Otros	NA	15.000,00	16.100,00	16.541,33	16.994,76	17.460,63
	TOTAL DE INGRESOS PROPIOS	NA	1.172.517,00	1.204.658,06	1.237.680,17	1.271.607,49	1.306.464,82

Herramienta 19: Transferencias PGE

Rubros	2015	2016	Cuatrimestre 1	Cuatrimestre 2	Cuatrimestre 3
Transferencias					
Permanentes	1.417.169,81	1.138.565,86	379.521,95	379.521,95	379.521,95
No Permanentes	3.333.354,06	2.656.653,68	885.551,23	885.551,23	885.551,23
Nuevas transferencias	110.000,00	106.111,74	35.370,58	35.370,58	35.370,58
Total	4.860.523,87	3.901.331,28	1.300.443,76	1.300.443,76	1.300.443,76

Transferencias del Presupuesto General del Estado

Según el artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) participan del 21% de ingresos permanentes y del 10% de los no permanentes del Presupuesto General del Estado, con la siguiente distribución: 27% para consejos provinciales, 67% para municipios y distritos metropolitanos y 6% para juntas parroquiales.

Sin embargo, luego de la aprobación de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas (LOEP), a partir del año 2016, las asignaciones a los GAD se calculan en función de los ingresos realmente recibidos en el Presupuesto General del Estado (PGE). inversión

La LOEP establece que, en caso de aumento o disminución de los ingresos permanentes o no permanentes del Presupuesto General del Estado, el Ministerio de Finanzas revisará las asignaciones que corresponden a los GAD de manera cuatrimestral y se realizarán las liquidaciones correspondientes.

De igual manera, las asignaciones deberán revisarse finalizado el segundo cuatrimestre con base a los ingresos reales recibidos en el PGE.

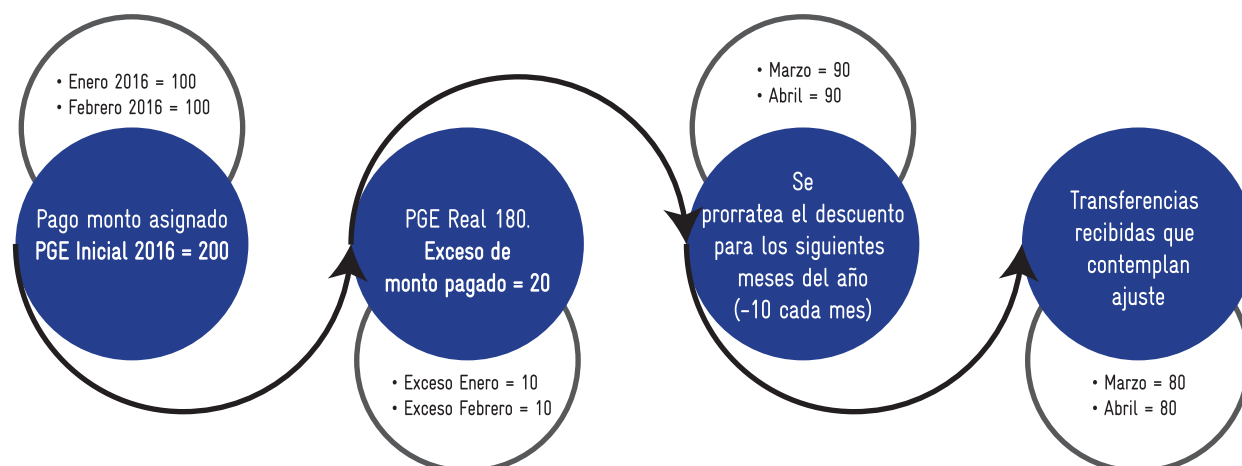
El Ministerio de Finanzas efectúa las transferencias una vez verificado el cumplimiento de la presentación financiera por parte de los GAD.

PASO 7.2: DISPONIBILIDAD DE FINANCIAMIENTO PARA INVERSIÓN

Se propone utilizar la herramienta “Disponibilidad de financiamiento para inversión, restricción presupuestaria” y seguir el siguiente proceso:

1. Con la proyección de los ingresos esperados y los gastos operativos institucionales es posible establecer la magnitud de la disponibilidad presupuestaria, identificada por fuente de financiamiento, para hacer frente a los requerimientos de las actividades de inversión y proyectos que surgen del proceso de planificación operativa.
2. A ese monto deben agregarse los fondos por cooperación y asistencia técnica externa y desembolsos de créditos internos y externos vigentes, los que generalmente están atados a la ejecución de proyectos específicos que representan su contrapartida en el plan operativo.
3. La sumatoria de la disponibilidad presupuestaria y los recursos de financiamiento señalados constituye el monto de la restricción presupuestal a la que debe someterse el requerimiento para financiar las actividades de inversión y los proyectos del plan operativo. (Ver herramienta 20).
4. Una vez corroborada la referida consistencia, el saldo disponible para inversión se especificará por fuente de financiamiento que constituye la restricción presupuestal, para efectos de contrastar con los requerimientos que surjan del proceso de planificación operativa, utilizando la herramienta “Disponibilidad de financiamiento para inversión, restricción presupuestaria por fuente de financiamiento” (Ver herramienta 21).

Diagrama 26: Ejemplo de liquidación de transferencias según la LOEP



Herramienta 20: Disponibilidad de financiamiento para inversión, restricción presupuestaria

CONCEPTO	Total Año _t
Ingresos permanentes	
+ transferencias permanentes (corrientes)	
- gastos permanentes	
- intereses de la deuda	
= Saldo Corriente	
+ Ingresos no permanentes (de capital)	
- Gastos administrativos de programas de inversión (gasto no permanente)	
- Gastos de capital operativos (gasto no permanente)	
+ Transferencias no permanentes (capital)	
+ saldos y cuentas por cobrar	
- Amortización de la deuda	
- Deuda flotante	
= Disponibilidad para financiamiento de inversiones	
+ Desembolsos de créditos	
= Disponibilidad total para financiamiento de inversiones	

Herramienta 21: Disponibilidad de financiamiento para inversión, restricción presupuestaria por fuente de financiamiento²¹

GRUPOS	FTE 001	FTE 002F	TE 003	FTE 301
INGRESOS				
11				
18				
19				
28				
37				
TOTAL	AAAA	BBBB	CCCC	DDDD
GASTOS				
51				
53				
57				
58				
73				
75				
84				
96				
TOTAL	AAAA	BBBB	CCCC	DDDD

PASO 7.3: SELECCIÓN DE PROYECTOS Y ACTIVIDADES DE INVERSIÓN

Se plantea utilizar la herramienta “Priorización de proyectos de inversión” y seguir el siguiente proceso:

1. Con el objetivo operativo es posible disponer del conjunto de acciones operativas vinculadas de las que se escogerán aquellas a tomarse en cuenta en el plan operativo. Como resultado, se podrán separar los proyectos y actividades de inversión vinculados a la acción operativa que se someterán a un proceso de selección bajo el criterio de prioridad para el año al que corresponde el plan operativo.

Herramienta 22: Priorización de proyectos de inversión

Objetivo estratégico:	Incrementar la cobertura de la red vial cantonal		
Objetivo operativo:	Ampliar y mejorar el servicio de la red vial cantonal		
Acción operativa:	Construir puentes		
Proyectos	Prioridad	Monto \$	Fuente financ.
Puente sobre la Quebrada Chiche	Alta	80.000,00	003
Puente sobre av. Amazonas	Media	108.000,00	003
Acción operativa:	Mantener periódicamente		
Actividades de inversión			
Avenida Almagro	Alta	550.560,00	003
Avenida 10 de Agosto	Alta	325.600,00	001
Calle Pedro Gosseal	Media	302.500,00	001
Vía Puenbo – Mangaguantag	Baja2	9.600,00	002

2. Es recomendable, establecer un cronograma de actividades que incluya además los procesos precontractuales de las obras, utilizando la herramienta 23 “Condiciones institucionales”.

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

Es usual, que los requerimientos del plan excedan el techo del financiamiento. En esa circunstancia, cabe la realización de un proceso que permita compatibilizar las expectativas del plan con los recursos financieros esperados, el mismo



21. De acuerdo al catálogo de fuentes de financiamiento: 001 = Recursos fiscales; 002= Recursos fiscales generados por las instituciones; 003=Recursos provenientes por preasignaciones; 301=Colocaciones internas

Herramienta 23: Condiciones institucionales

Programa / proyecto	Trim1	Trim2	Trim3	Trim4	Trim1	Trim2	Trim3	Trim4	Trim1	Trim2	Trim3	Trim4	Trim1	Trim2	Trim3	Trim4
Proyecto 1																
Estudios	X	XXX														
Proceso contractual				XX		X										
Ejecución							XX									
Proyecto 2																
Estudios																
Proceso contractual																
Ejecución																
Proyecto 3																
Estudios																
Proceso contractual																
Ejecución																
Proyecto 4																
Estudios																
Proceso contractual																
Ejecución																

que puede hacerse por separado o de manera simultánea en ambas vías. Para el efecto, se puede:

- ♦ Reexaminar las previsiones presupuestarias de ingresos y gastos esperados hasta agotar la posibilidad de que alguna fuente de financiamiento pueda no estar considerada.
- ♦ Generar un escenario basado en alguna variación de las políticas presupuestarias, siempre que su flexibilidad lo permita.
- ♦ Agotar el análisis de la capacidad de financiamiento institucional de modo que se pueda entregar a los responsables de la planificación un escenario suficientemente sustentado y estructurado que servirá como un techo financiero para los ajustes al plan operativo anual inicialmente propuesto.

4. Por el lado de la planificación, el ajuste del plan operativo puede darse por:

- ♦ La redefinición de los objetivos operativos y las consiguientes acciones;
- ♦ Diferimiento en el año de inicio de los proyectos;
- ♦ Redefinición de su prioridad;
- ♦ Reducción en la meta anual del proyecto, lo que puede

implicar se amplíe el horizonte de ejecución a los años subsiguientes; y,

- ♦ Disminución de la meta de las actividades de inversión, tales como el mantenimiento de la infraestructura física instalada.

PASO 7.4: ELABORACIÓN DEL PLAN ANUAL DE INVERSIONES

El Plan Anual de Inversiones es el instrumento de planificación anual para la inversión pública, que contiene la descripción técnica y financiera de los programas y proyectos públicos, a nivel de obra, bien, servicio o estudios, priorizados (Reglamento COPFP, 2014).

Para la construcción del Plan Anual de Inversiones, se propone utilizar la herramienta: “**Plan Anual de Inversiones**” que se presenta a continuación:

Herramienta 24: Plan Anual de Inversiones

Código	Programa/Proyecto/Actividad	FTE 001	FTE 002	FTE 003	FTE 301
	Total				

PASO 8: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

¿Qué es?

Son actividades que se realizan durante la ejecución de proyectos y programas con el objetivo de reducir la diferencia entre la planificación y la realidad. Tanto el Seguimiento como la Evaluación deben planificarse desde el inicio y se deben ejecutar de manera paralela a la ejecución misma de las actividades.

Diferencia entre "Seguimiento" y "Evaluación"



El **Seguimiento** se efectúa durante la etapa de ejecución de un proyecto y no en otras etapas del ciclo del proyecto. Es un procedimiento sistemático empleado para comprobar la eficiencia y efectividad del proceso de ejecución de un proyecto para identificar los logros y debilidades y recomendar medidas correctivas para optimizar los resultados deseados.

La **Evaluación** es una valoración y reflexión sistemática sobre el diseño, la ejecución, la eficiencia, la efectividad, los procesos, los resultados (o el impacto) de un proyecto en ejecución o completado. La evaluación se efectúa durante todas las etapas del ciclo del proyecto, incluyendo varios años después de completada la ejecución, en el caso de evaluaciones de impacto. Para ser efectiva, la evaluación tiene que ser sistemática, igual que el Monitoreo o Seguimiento.



Conceptos básicos:

Senplades define los conceptos de seguimiento y evaluación en los "Lineamientos de seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial", los cuales se presentan a continuación:

- **Seguimiento:** comprende la recolección y análisis de información realizados con regularidad, para contribuir a la adopción oportuna y eficaz de decisiones, garantizar la responsabilidad y sentar las bases de la evaluación y el aprendizaje. Proporciona información para verificar la realización progresiva, física y financiera de las intervenciones, así como su avance y resultados, en el marco de la planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial; con el fin de retroalimentar las políticas públicas a nivel local y nacional (Senplades, 2016, pág. Art. 4).

- **Evaluación:** consiste en la valoración objetiva de los efectos de las intervenciones o políticas públicas enmarcadas en los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial sobre la base de su situación actual, de la cual se desprenden juicios críticos sobre el diseño, ejecución u operación de sus estrategias e intervenciones; con la finalidad de identificar nudos críticos y establecer planes de acción (Senplades, 2016, pág. Art. 5).

¿Cómo hacerlo?

La metodología plantea llevar adelante los siguientes pasos, los cuales están en concordancia con los lineamientos establecidos por Senplades y puede ser aplicada de manera parcial o completa según convenga a cada GAD.

1. En primer lugar, se plantea una metodología general de seguimiento y evaluación que permite planificar y poner en marcha ejercicio de seguimiento y evaluación y eso se define en los pasos 8.1 y 8.2:

Paso 8.1: Planificación del Seguimiento y la Evaluación

Paso 8.2: Puesta en marcha del Seguimiento

2. En segundo lugar, la metodología plantea pasos a seguir para hacer seguimiento y evaluación específicos a la vinculación entre la planificación y el presupuesto, situación que se describe en el paso 8.3:

Paso 8.3: Seguimiento y evaluación de la vinculación entre la planificación y el presupuesto.

PASO 8.1: PLANIFICACIÓN DEL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN

La normativa exige que los GAD Municipales desarrollen sus metodologías de seguimiento y evaluación, así como ciertos productos como el informe de Rendición de Cuentas, sin embargo, le corresponde al GAD, de acuerdo a sus prioridades, definir el tipo de productos de seguimiento y evaluación de sus productos o servicios. Para el efecto, se deben analizar las capacidades reales de la institución, así como la prioridad de los productos de seguimiento y evaluación.

Se deberá seguir el siguiente proceso:

- ♦ Definir los productos de Seguimiento y Evaluación
- ♦ Planificar el Seguimiento
- ♦ Planificar la Evaluación
- ♦ La herramienta 25 “**Definición de productos de seguimiento y evaluación**” permite definir los mencionados productos de acuerdo a su periodicidad y prioridad.

Una vez definidos los productos de Seguimiento y Evaluación, periodicidad y prioridad se debe planificar su puesta en marcha. Puesto como ya se mencionó, su realización debe ir a la par de la ejecución de los proyectos.

- ♦ La herramienta 26 “**Matriz de Planificación de Seguimiento**” permite definir los mencionados productos de acuerdo a su periodicidad y prioridad.

Para el caso de la evaluación se sugiere que sólo se deberían proponer evaluaciones cuando las unidades de programa y las partes interesadas estén claras al comienzo sobre por qué se realiza la evaluación (el propósito), cuáles son las informaciones necesarias (demanda de información), quien utilizará y cómo se utilizará la información. De estar claros los objetivos de la evaluación, se sugiere la siguiente herramienta para su planificación:

- ♦ La herramienta 27 “**Matriz de Planificación de Evaluación**” permite planificar las evaluaciones.

Los recursos humanos son fundamentales para un seguimiento y una evaluación eficaces, incluso después de garantizar los recursos financieros adecuados. Para tener un seguimiento y una evaluación de alta calidad, debería haber:

- Tiempo para el personal dedicado a la tarea
- Personal especializado

Herramienta 25: Definición de productos de seguimiento y evaluación

	Tipo de productos	Periodicidad	Prioridad (Alta, Media, Baja)
Nivel Estratégico	Rendición de cuentas	Anual	Alta
	Informes Institucionales	Trimestral	
	Informes sectoriales / producto / servicio		
	Evaluación producto A	Cada 3 años	Media
	Evaluación servicio A	Cada 3 años	Baja
Nivel Operativo	Informe Ejecutivo	Mensual	
	Informe de seguimiento y retroalimentación	Trimestral	

Herramienta 26: Matriz de Planificación de Seguimiento

Resultados esperados (Efectos y productos)	Indicadores (con líneas de base y metas indicativas) y otras áreas clave a seguir	Evento de SyE con métodos de recopilación de datos	Tiempo o calendario y frecuencia	Responsabilidades	Medios de verificación: Fuente y tipo de datos	Recursos
Obtenidos del plan de desarrollo y el marco de resultados	Del marco de resultados	¿Cómo se van a obtener los datos?	El nivel de detalle dependerá de las necesidades	Responsables	Fuente sistemática y lugar donde encontraría los datos	Estimación de los recursos necesarios para la realización del seguimiento

	Resultados esperados (Efectos /Resultados y Productos)	Línea de Base	Metas	Evento de SyE con métodos de recopilación de datos	Tiempo o calendario y frecuencia	Responsabilidades	Medios de verificación: Fuente y tipo de datos	Recursos	Riesgos
Resultado	Cobertura del servicio de agua potable por red pública	58,8%	80,0%	Levantamiento de información (encuesta), delimitada geográficamente	Final de 2018. 2 meses de levantamiento	Responsable A	Informe técnico del levantamiento de información	Valor por encuesta * N° de encuestas 1000 encuestas * US\$10 cada una = US\$ 10.000	No contar con el presupuesto para el levantamiento de la información
Producto	Sistemas de tratamiento de agua construido / Mejorado	2	4	Sistematización registros institucionales	Semestral	Responsable B	Documento de recepción o nivel de avance de la obra por parte del técnico a cargo	N° de horas de trabajo del técnico que sistematice los registros por sueldo por horas 10 horas * US\$ 25 hora = US\$ 250	N/A

Herramienta 27: Matriz de Planificación de Evaluación

Título de la evaluación	Asociados (nombre de institución)	Área de resultados del Plan Estratégico	Fecha de inicio	Fecha de finalización prevista	Partes interesadas de la Evaluación	Fuente de financiación para la evaluación	Evaluación Obligatoria (Sí o No)

Para la realización de las evaluaciones se debe tener muy claro cuál es la necesidad real de recursos para lo cual se sugiere la siguiente herramienta para evaluar costos:

Herramienta 28: Temas a considerarse para calcular el coste de una evaluación

Evaluadores y asesores externos, y gastos relacionados con sus obligaciones Consultores de evaluación y miembros del panel asesor de expertos (si los hay)

- ¿Un evaluador o un equipo? ¿Cuántos miembros en el equipo? ¿Qué composición (nacional o internacional)?
- ¿Cuántos días necesitará cada consultor y asesor?
- ¿Cuál será el nivel de remuneración diaria para cada uno de ellos?
- ¿Hay algún coste asociado a la contratación?
- ¿Son remunerados los miembros del panel asesor (coste diario, honorarios)?

Requisitos de viaje

- ¿Qué tipos de gastos de viajes se harán? Por ejemplo, ¿Cuántas veces necesita viajar el equipo?
- ¿Cuál sería el principal medio de transporte (avión, vehículo del proyecto, etc.)?
- ¿Hace falta algún medio de transporte especial debido a la inaccesibilidad de la zona o por consideraciones de seguridad?
- ¿Cuántos días y cuáles serán las dietas diarias?

Requisitos para las consultaciones con las partes interesadas

¿Hay reuniones regulares con los miembros del comité directivo para debatir los avances de la evaluación? ¿Habrán una reunión con las partes interesadas en general para debatir los hallazgos y recomendaciones de la evaluación? ¿Cuántos y quiénes serán invitados? ¿Cuál será el coste ligado al alquiler de las salas de reunión, el desplazamiento de las partes interesadas (dietas y gastos de viaje) y los refrigerios?

Recopilación de datos, y métodos y herramientas de análisis

- ¿Cuáles son los métodos de recopilación de datos? ¿Si se usan encuestas y/o cuestionarios, a qué población se dirigirán y cuál será el área que cubrirán? ¿Qué recursos se requieren (honorarios para los encuestadores, incluidos sus gastos de viaje, etc.)? ¿Hace falta que investigadores completen un análisis detallado de los datos recopilados?

- ¿Se necesita algún material? Por ejemplo, material de oficina, programas informáticos para análisis de datos, etc.

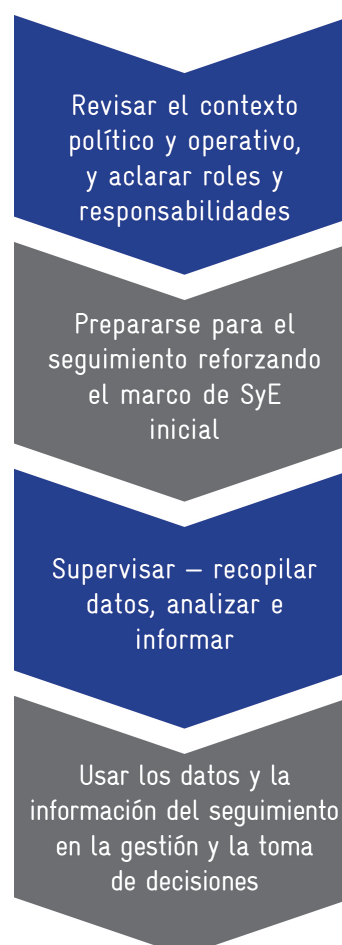
Coste de comunicaciones

- ¿Cuáles son las necesidades de uso del teléfono, el Internet o el fax?
- Si se hacen encuestas o cuestionarios, ¿Cómo serán gestionados (correo, teléfono, Internet, etc.)?
- Publicación y difusión de los informes de evaluación y otros productos, incluidos costes de traducción, si es necesario.
- ¿Hay asignados algunos recursos para imprevistos?
- ¿Hay asociados para la evaluación? ¿Se comparten los costos de la evaluación? ¿Cuál sería el coste para la institución?

PASO 8.2: PUESTA EN MARCHA DEL SEGUIMIENTO

Los pasos generales para llevar a cabo el seguimiento son:

Diagrama 27: Pasos para el seguimiento



A pesar de que los procesos estándar de planificación, seguimiento y evaluación se aplican en contextos de desarrollo “normales”, se debe prever modificaciones para que puedan responder a situaciones de crisis. Por tanto, se propone una herramienta para priorizar el seguimiento.

PASO 8.3: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA ARTICULACIÓN PLAN- PRESUPUESTO

Para poder medir la vinculación entre la planificación y el presupuesto en un contexto de presupuesto por resultados se deben tomar en cuenta los factores antes señalados y que se mencionan a continuación:

- ♦ Se deben evidenciar los resultados de la aplicación de los recursos públicos previamente planificados.
- ♦ Se debe vincular explícitamente los recursos que se asignan con la producción y los resultados que se espera obtener (Shack, 2009).

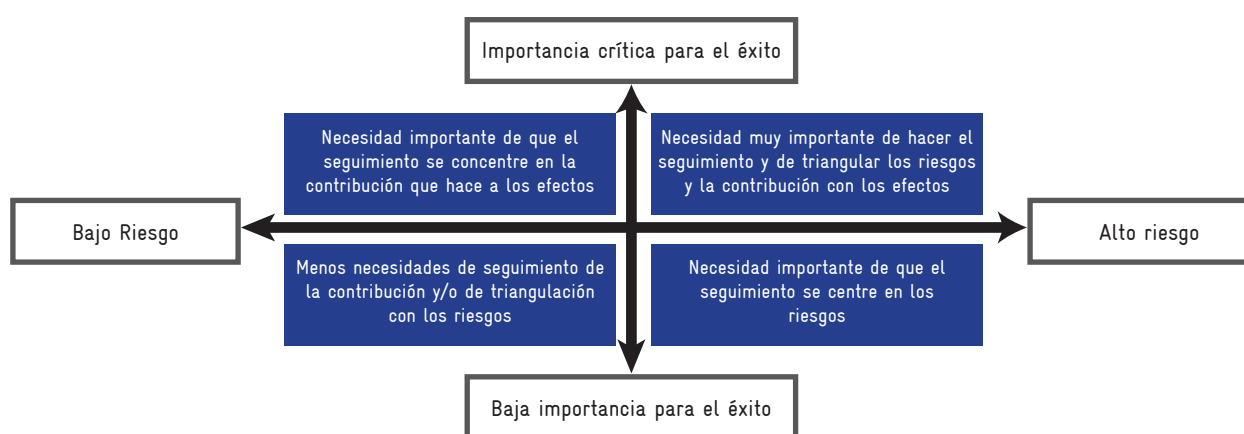
Adicionalmente, cabe destacar que mediante Resolución 002-CNC-2017, el Consejo Nacional de Competencias (CNC) aprobó la metodología para el cálculo de un índice de cumplimiento de metas de los planes de desarrollo de los GAD, a través de tres componentes de análisis: i) presupuestario; ii) físico, y; iii) de cumplimiento de metas, la cual propone calcular varios indicadores.

Tomando en cuenta lo antes señalado, como parte de la metodología se proponen los siguientes indicadores para medir y dar seguimiento a la articulación plan-presupuesto. (Ver herramienta 30)

Cabe destacar que los indicadores señalados son referenciales y los GAD pueden definir métricas alternativas en función a sus requerimientos de información.

La periodicidad conjunta del cierre de los ciclos de planificación y presupuesto en la gestión pública facilita su seguimiento, evaluación y, además, permite reflexionar sobre su nivel de efectividad brindando alertas que permiten un proceso de retroalimentación y de mejora continua.

Herramienta 29: Priorización del seguimiento



Herramienta 30: Matriz de indicadores para medir la articulación plan-presupuesto

Nombre del indicador	Fórmula	Descripción	Aplicación	Interpretación
Sujeción del presupuesto a la planificación (1)	Presupuesto codificado / Presupuesto ejecutado	Mide la diferencia entre presupuesto codificado y presupuesto ejecutado	Anual	Existe mayor sujeción del presupuesto a la planificación si el resultado es 1 o cercano a 1.
Sujeción del presupuesto a la planificación (2)	Monto de reformas presupuestarias al año / presupuesto total	Mide el monto de las reformas presupuestarias anuales / presupuesto total	Anual	Existe mayor sujeción del presupuesto a la planificación si el resultado es 0 o cercano a 0.
Sujeción del presupuesto a la planificación (2)	$\frac{[(GE1-P01) \text{ en valor absoluto } / GE1] * 100 + [(GE2-P02) \text{ en valor absoluto } / GE2] * 100 + [(GE3-P03) \text{ en valor absoluto } / GE3] * 100}{3}$ Donde: GE: Gasto ejecutado PO: Presupuesto codificado	Mide el promedio de la diferencia entre el gasto ejecutado y el presupuesto codificado en los últimos tres años.	Anual	Indicador negativo. Mientras mayor es el porcentaje de desviación, menor es la capacidad del GAD de llevar a cabo las tareas propuestas durante el año fiscal.
Priorización de la inversión	Número de proyectos de inversión priorizados plan institucional/ programas y proyectos de inversión priorizados en el plan de desarrollo	Muestra si el GAD prioriza programas y proyectos en función del plan de desarrollo	Anual	Existe mayor sujeción a la planificación si el resultado es 1 o cercano a 1.
Cumplimiento de resultados	Resultado obtenido / valor anual de la meta establecida	Mide el cumplimiento efectivo de las metas de resultado	Anual	Existe mayor sujeción a la planificación si el resultado es 1 o cercano a 1.



Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

SECCIÓN 4: APORTES DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA - GIZ

4.1 Sistematización de experiencias destacadas

En el marco del Programa de Fortalecimiento del Buen Gobierno de la Cooperación Técnica Alemana, se llevó a cabo un proceso de asistencia técnica con determinados GAD municipales del Ecuador²² basado en el fortalecimiento de capacidades institucionales en torno a la planificación territorial, su articulación con el presupuesto y el fortalecimiento de las políticas públicas en el territorio.

Uno de los pilares fundamentales para lograr una mayor correspondencia entre la planificación y el presupuesto es el fortalecimiento individual de cada ciclo logrando de esta manera que la planificación contemple criterios de factibilidad y que el presupuesto ejecute los recursos en busca de los resultados prioritarios.

En este sentido, se impulsó el desarrollo de estructuras, herramientas e instrumentos que permitan optimizar, potencializar y promover una gestión eficiente en el ámbito de la planificación y el presupuesto.

Para ello, se plantearon los siguientes ejes de acción:

- ♦ Simplificación/automatización de trámites y eficiencia de procesos: Pretende modernizar su estructura institucional, proponer procesos eficientes y fortalecer el área tecnológica de los GAD.
- ♦ Herramientas para el manejo de información estadística y la toma de decisiones: Busca generar insumos que faciliten el levantamiento de información, la formulación de indicadores de gestión y el seguimiento sobre el cumplimiento de la planificación estratégica (PDOT) y la planificación operativa (POA).
- ♦ Participación ciudadana: Difusión de mecanismos que permitan vincular a la sociedad civil en la formulación de la política pública, la definición de prioridades de inversión,

la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión en los GAD.

- ♦ Gestión de conocimiento y capacitación de funcionarios: Consiste en la identificación y realización de talleres especializados que respondan a las principales necesidades de capacitación de los GAD. Además, busca fomentar la creación de espacios que permitan compartir experiencias entre diversos actores territoriales.

Sin duda, es una temática compleja debido a la confluencia de diversos factores políticos, económicos e institucionales. A pesar de ello, la asistencia técnica pretende llegar al equilibrio en cada uno de los contextos territoriales y lograr los objetivos planteados en el corto y mediano plazo.

En este contexto, a continuación, se sintetizan algunas experiencias destacadas de los GAD en cuanto a la aplicación de las herramientas sugeridas que fomentan el cumplimiento eficiente de los objetivos definidos en la planificación estratégica y operativa procurando el uso adecuado de los recursos públicos.

Cabe resaltar el profundo interés de las autoridades de los GAD de Cañar, Biblián, Girón y Camilo Ponce Enríquez por mejorar continuamente y prestar servicios eficientes y de calidad en favor de la ciudadanía.

Finalmente, esperamos que las recomendaciones que se desprenden del ejercicio territorial de la asistencia técnica brinden un soporte práctico de la metodología descrita en los capítulos anteriores y, además, contribuya de forma útil y efectiva a iniciativas que promuevan la eficiencia y la sostenibilidad en la gestión de los gobiernos locales en el Ecuador.



22. Los GAD seleccionados para participar de la asistencia técnica fueron cuatro: Cañar, Girón, Biblián y Camilo Ponce Enríquez. También se trabajó de forma conjunta con la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas-AME con el objetivo de generar insumos replicables entre los GAD que presenten características similares.

4.2 IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA PARA EL SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

La recopilación sistemática de información sobre el accionar cotidiano de la gestión pública permite transformar todo ese conjunto inmenso de datos en recomendaciones puntuales que facilitan el diseño de estrategias que garanticen alcanzar los objetivos planificados y fomenten una gestión dinámica que se adapte constantemente frente a nuevas oportunidades y posibles riesgos.

En efecto, el análisis de datos proporciona información valiosa que fortalece el seguimiento orientado a la obtención de resultados y brinda una mayor capacidad para planificar e interpretar las relaciones complejas que se producen en la gestión pública.

Para los gobiernos subnacionales el levantamiento de información y la formulación de indicadores de gestión son fundamentales para medir sus logros, observar los cambios vinculados con una intervención, analizar los resultados de sus unidades administrativas, facilitar la rendición de cuentas, entre otros.

En este marco, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Girón, con el acompañamiento técnico de la GIZ, desarrolló una herramienta básica que permite sistematizar, almacenar y actualizar información estadística dispersa en diferentes instrumentos de planificación y unidades departamentales.



Además, generó una propuesta de cálculo, interpretación y actualización de indicadores de gestión que permiten mantener una visión integral continua del desempeño del GAD en cumplimiento del ejercicio de sus competencias.

La primera aplicación de los indicadores de gestión develó ciertas limitaciones en cuanto a información territorial se refiere, sin embargo, serán suplidas en las siguientes mediciones gracias a una estrategia de actualización permanente.

En conclusión, la medición permanente de la gestión municipal basada en el análisis de información de calidad y pertinencia (indicadores de gestión) se convierte en un eje crucial que retroalimenta y potencia la planificación estratégica y operativa.



4.3 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA

En el marco de la gestión pública, el seguimiento y la evaluación permiten confirmar que las acciones realizadas fomentan y se vinculan con el cumplimiento de las metas y objetivos planteados en los diferentes instrumentos de planificación.

Es así que este proceso de retroalimentación proporciona elementos que permiten medir resultados y, por un lado, fortalecer las acciones correctamente encaminadas, pero sobre todo logra identificar intervenciones deficientes o inadecuadas. De esta forma, permite generar estrategias que reorienten el rumbo de la gestión en el momento oportuno.

A su vez, para los gobiernos subnacionales resulta imprescindible institucionalizar estructuras que den cuenta de la eficiencia de su gestión, basados en evidencia sólida, de calidad y permanente que permita optimizar el diseño y la ejecución de sus programas y proyectos.

En este sentido, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Camilo Ponce Enríquez, con la asistencia técnica de GIZ, formuló un instrumento que facilita el monitoreo permanente del cumplimiento de los proyectos planteados en su planificación de corto plazo y, además, permite un seguimiento continuo del avance de las metas propuestas en su planificación estratégica.

Este instrumento contempla la sistematización de información sobre el desarrollo de los programas y proyectos del GAD,



acorde a lo normativo vigente y a los lineamientos del ente rector. También consolida los datos de todas las unidades administrativas del GAD y genera una plantilla de reporte ejecutivo, permitiendo obtener resultados consistentes de monitoreo de forma inmediata y permanente con lo cual se facilita la rendición de cuentas.

Por otra parte, articula los avances de la planificación operativa con el cumplimiento de la planificación estratégica logrando que las autoridades conozcan la información de sus proyectos estratégicos, su vínculo con la planificación de largo plazo y los beneficios generados a la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, una forma de asociar el ciclo de la planificación con el presupuesto, es a través de un monitoreo constante y pertinente aplicando herramientas que midan los logros alcanzados y focalicen su atención en los cambios vinculados con una intervención como resultado de la aplicación de la política pública.



4.4 EL CAMINO HACIA EL GOBIERNO ELECTRÓNICO: DESDE EL DIAGNÓSTICO INFORMÁTICO HACIA LA MEJORA Y AUTOMATIZACIÓN DE PROCESOS

En sintonía con las tendencias actuales, el uso de tecnologías de la información y comunicación -TIC- resulta ser un pilar clave para el eficiente desempeño en todos los ámbitos de la gestión pública. Precisamente, dadas las características de la gestión de los gobiernos subnacionales, la implementación de políticas públicas que apunten al desarrollo del gobierno electrónico aumenta, de forma significativa la eficiencia de su administración, generando así un beneficio directo a los ciudadanos.

Acorde con esta premisa, el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del Cantón Cañar -GADICC-, en coordinación con la GIZ, emprendió una serie de medidas cuyo objetivo primordial es promover las condiciones necesarias para lograr avances significativos en el desarrollo del gobierno electrónico.

Así, el primer paso fue evidenciar la situación tecnológica actual de la municipalidad y determinar sus principales potencialidades y restricciones, con énfasis en la organización, los procesos y capacidad técnica del área tecnológica; las infraestructuras de hardware, software y telecomunicaciones; y, la automatización o servicios web dirigidos a la atención ciudadana, a fin de generar líneas de mejoramiento que permitan su optimización.

Por otra parte, sabiendo que la tecnología por sí misma no es una solución integral, a continuación, se realizó un levantamiento de procesos en las unidades financieras y de planificación con el propósito de diseñar procesos eficientes



que estandaricen sus operaciones, simplifiquen trámites, reduzcan costos y tiempos de espera, aseguren la continuidad administrativa, mejoren el control y la transparencia, garanticen el cumplimiento de la normativa, y promuevan la mejora institucional continua. Una vez que se generó un manual de gestión por procesos y se definieron indicadores de gestión para el monitoreo permanente al flujo eficiente de los procesos del GADICC, para concluir, se implementó una herramienta informática de código abierto (open source) desarrollada en plataforma web que permite automatizar la gestión y el monitoreo de las actividades cotidianas que realizan sus funcionarios.

Como resultado de estas acciones coordinadas, se obtuvieron resultados positivos gracias a la toma de decisiones basada en evidencia.

En definitiva, el desarrollo del gobierno electrónico en el ámbito local fomenta una mayor articulación entre la planificación estratégica, operativa y el presupuesto; y a su vez incentiva la transparencia y facilita la rendición de cuentas.



4.5 IMPORTANCIA Y CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO²³

La participación ciudadana es un eje transcendental de la gestión pública que contribuye al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática estableciendo espacios de encuentro y deliberación sobre el quehacer público y el beneficio colectivo en diferentes niveles. Precisamente, el presupuesto participativo constituye uno de esos niveles.

Desde la perspectiva de los gobiernos subnacionales es indispensable que sus modelos de gestión contemplen mecanismos participativos que faciliten la construcción de iniciativas colectivas y permitan que los ciudadanos incidan en las decisiones públicas. De esta manera, se formulan políticas públicas concertadas, que mejoran el vínculo entre la ciudadanía y la representación política, y orientadas a resolver los problemas más significativos de la comunidad.

De esta manera, el presupuesto participativo, entendido como una instancia efectiva de participación ciudadana, es un proceso de concertación entre las autoridades locales y la sociedad civil que pretende priorizar las inversiones públicas en el marco de los instrumentos de planificación definidos.

Este instrumento de participación permite mejorar la calidad del gasto, genera protagonismo y expectativas de la población sobre el desarrollo local, promueve la transparencia en el uso de los recursos públicos, impulsa una mayor cohesión social, fomenta la equidad territorial y facilita la veeduría ciudadana.



En este contexto, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Biblián, en alianza estratégica con la Cooperación Técnica Alemana GIZ, decidió sistematizar de forma esquemática su experiencia sobre la formulación y aplicación del presupuesto participativo en su circunscripción, con el objetivo de difundir e institucionalizar su modelo de gestión participativa, las características de su implementación y comprometer a los diversos actores sociales en procura del desarrollo equilibrado y sostenible del GAD.

Como conclusión, se puede afirmar que el diseño y la aplicación de mecanismos de participación ciudadana y el involucramiento activo de la población en la toma de decisiones de los gobiernos locales permiten una mejor articulación entre su planificación estratégica y operativa, pero sobre todo logra potenciar la efectividad de los programas y proyectos que se implementan en el territorio en beneficio y con un amplio apoyo de la ciudadanía.



23. El artículo 249 del COOTAD establece que no se aprobará el presupuesto del GAD si en el mismo no se asigna, por lo menos, el 10% de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria.

Bibliografía

- Acuerdo Ministerial No. SNPD-0089-2014. (2014). *Lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados*. Quito, Ecuador: Registro Oficial.
- AME - GTZ. (2009). *Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal: Planificación y Presupuestación Participativas con Enfoque de Equidad*. Quito.
- Armijo, M. (2010). *Planificación Estratégica y Presupuesto: Planificación Estratégica y Presupuesto Plurianual, Curso: Metodología para el Presupuesto Plurianual*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: CEPAL Serie Manuales No. 69.
- Bonari, D. (2014). *La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación*. Buenos Aires: CIPPEC, Documento de Trabajo No. 119.
- CNC. (23 de junio de 2017). Resolución 002-CNC-2017. *Registro Oficial Suplemento 21*. Quito, Ecuador.
- CNC & Senplades. (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. Quito: Registro Oficial N°673.
- Congope - GIZ. (2009). *Manual Metodológico para la vinculación del Plan con el Presupuesto en los Consejos Provinciales*. Quito.
- Congope - GIZ. (2012). *Manual Metodológico Articulación Plan – Presupuesto*. Quito.
- Constitución. (octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi, Ecuador: Decreto Legislativo Registro Oficial 449.
- Cootad. (19 de octubre de 2010). Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. *Registro Oficial Suplemento 303*. Quito, Ecuador.
- COPFP. (22 de octubre de 2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. *Registro Oficial Suplemento 306*. Quito, Ecuador.
- Cuervo, L. M., & Mattar, J. (2014). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- DNP. (2008). *La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá en la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel Municipal*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2009). *Guía metodológica para la formulación de indicadores*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

- DNP. (2015). *Manual para la formulación de planes de desarrollo de las entidades territoriales*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- García, R. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo, Avances y desafío en América Latina y el Caribe, BID, 2010*. Washington DC: BID.
- INDES. (2016). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales - Módulo 2: La planificación orientada a resultados*. BID.
- INDES. (2016). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales - Módulo 3 Presupuesto por resultados*. BID.
- INDES. (2016). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales, Módulo 1: Gestión para resultados en el ámbito público*. BID.
- Lira, L. (2006). *Revalorización de la planificación al desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lootugs. (05 de julio de 2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. *Registro Oficial Suplemento 790*. Quito, Ecuador.
- Makón, M. (2014). Reflexiones sobre la gestión por resultados. En CEPAL, *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Marcel, M., Guzmán, M., & Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Martirene, R. (2007). *Manual de Presupuesto Plurianual*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación (ILPES).
- MINFIN. (2017). *Normas Técnicas de Presupuesto codificadas al 22 de marzo de 2017*. Normas Técnicas, Ministerio de Finanzas del Ecuador, Dirección Nacional de Consistencia Presupuestaria, Subsecretaría de Presupuesto.
- PNUD. (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. New York, NY 10017, USA: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Registro Oficial Suplemento 175. (12 de Abril de 2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Quito, Ecuador.
- Reglamento COPFP. (26 de noviembre de 2014). Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. *Registro Oficial Suplemento 383*. Quito, Ecuador.
- Sanz, A. (2015). *Vinculación Plan – Presupuesto en América Latina, Textos para Discussão CEPAL- IPEA*, 58. Brasília: CEPAL - IPEA.
- Senplades. (2012). *Guía metodológica de planificación institucional*. Quito.
- Senplades. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito.
- Senplades. (2014). *Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial*. Quito.

- Senplades. (2016). *Lineamientos de Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Quito.
- Senplades-GIZ. (2016). *Análisis de la calidad de gasto de los GAD Provinciales, Municipales y Parroquiales Rurales*. Quito.
- Shack, N. (2008). *Intentando caracterizar la articulación entre el Plan y el Presupuesto*. Ciudad de México, México: BID - PRODEV.
- Shack, N. (2009). *Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados*. Washington DC: BID.
- Shack, N. (2014). La articulación entre el plan y el presupuesto: un tema recurrente en el trabajo del ILPES en la región. En *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo*. CEPAL.
- Sotelo, A. (2008). La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 40*.

Anexo 1: ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

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

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

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

Actividad es la categoría programática que permite expresar la producción intermedia directa, cuando constituye condición exclusiva para la producción terminal de un programa o de un subprograma, e indirecta cuando condicionan la producción terminal de todos o algunos de los programas. En el primer caso se denominan actividades específicas y, en el segundo,

actividades centrales o comunes. La asignación de recursos se efectuará exclusivamente al nivel de actividad.

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

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

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

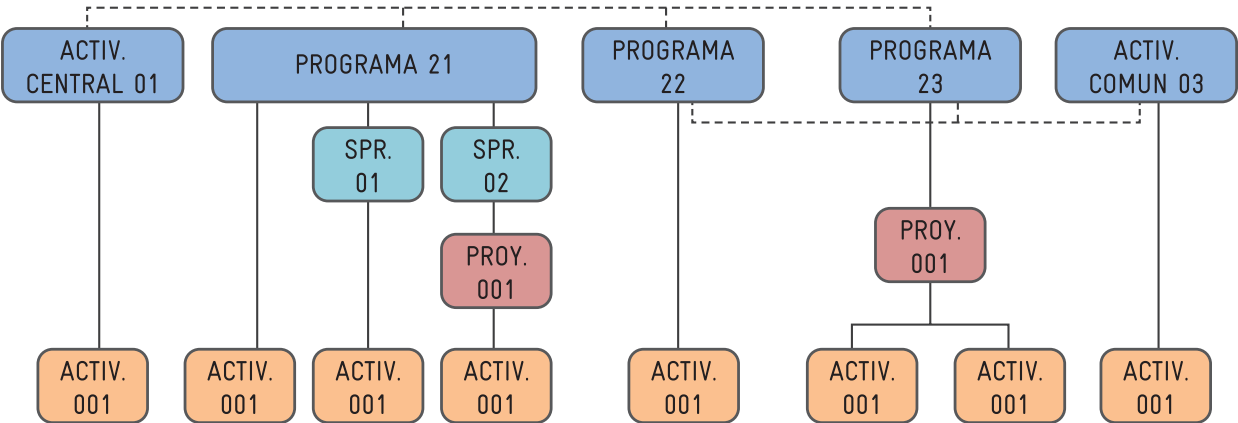
CATEGORIA	CODIGO	DEPENDENCIA
Programa	20 a 99	Sin dependencia
Subprograma	01 a 99	Programa
Proyecto	001 a 999	Programa, Subprograma
Actividad	001 a 999	Programa, Subprograma, Proyecto
Categorías equivalentes a Programa:		
Actividades centrales	01	Sin dependencia
Proyectos centrales	02	Sin dependencia
Actividades comunes	03 a 12	Sin dependencia
Proyectos comunes	03 a 19	Sin dependencia

El siguiente gráfico muestra la organización de las categorías programáticas para efectos de determinar la estructura programática en el presupuesto.

La categoría presupuestaria proyecto se utiliza para los proyectos identificados en el proceso de planificación operativa (remitirse a apartado Proyectos y actividades de inversión).

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

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



Anexo 2: FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA, FECHAS IMPORTANTES

Fecha	Tema	Responsable	Observaciones
Hasta el 30 de julio	Estimación provisional de los ingresos para el próximo ejercicio financiero	Dirección Financiera	Hasta el 30 de julio
Hasta el 15 de agosto	Cálculo definitivo de los ingresos y señalamiento a cada dependencia o servicio de los límites del gasto a los cuales deberán ceñirse en la formulación de sus respectivos proyectos de presupuesto.	Dirección Financiera + Dependencias	
Hasta el 30 de septiembre	Los programas, subprogramas y proyectos deberán ser justificados y presentados	A la unidad financiera	
Hasta el 20 de octubre	Anteproyecto de presupuesto presentado para consideración del Ejecutivo Local	Responsable Financiero	
Hasta el 31 de octubre	Proyecto definitivo del presupuesto, previo proceso participativo. Documento que deberá ser acompañado de: - Disminuciones en las estimaciones de ingresos y en las previsiones de gastos - Liquidación del presupuesto del ejercicio anterior - Estado de ingresos y gastos efectivos del primer semestre del año en curso. El total de los gastos del proyecto de presupuesto no podrá exceder del total de sus ingresos. En caso de que así fuese, el ejecutivo local deberá presentar al órgano legislativo local un proyecto complementario de financiamiento señalando las fuentes de financiamiento.	Ejecutivo del GAD	
Hasta el 10 de septiembre	Preparación del POA Preparación del presupuesto para el siguiente año de acuerdo a las prioridades del PDOT		
Hasta el 20 de noviembre	Informe de la comisión de presupuesto	Comisión de Presupuesto	
Hasta 10 de diciembre	Estudio y aprobación del presupuesto	Legislativo del GAD	No se aprobará el presupuesto del GAD si no asigna, al menos el 10% de sus ingresos no tributarios para programas sociales de atención a grupos de atención prioritaria.
Hasta el 20 de diciembre	Conocimiento del presupuesto y opción de veto	Ejecutivo del GAD	
Hasta 3 días luego de la conocimiento por parte del Ejecutivo	Sanción del presupuesto. En vigencia a partir del 1ro de enero	Ejecutivo del GAD	

31 de diciembre	Cierre de las cuentas y la clausura definitiva del presupuesto		Los ingresos que se recauden con posterioridad a esa fecha se acreditarán en el presupuesto vigente a la fecha en que se perciban. Después del 31 de diciembre no se podrán contraer obligaciones que afecten al presupuesto del ejercicio anterior. Las obligaciones correspondientes a servicios o bienes legalmente recibidos antes del cierre del ejercicio financiero conservarán su validez en el próximo año presupuestario.
Hasta el 31 de enero	Liquidación del presupuesto del ejercicio anterior	Unidad financiera	
Al final del ejercicio fiscal	Rendición de cuentas	Ejecutivo del GAD	
	REGLA FISCAL		Los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes. No obstante, los ingresos permanentes pueden también financiar egresos no permanentes.



**Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH**

Whympfer N28-39 y Francisco de Orellana
Edificio Cervino
Casilla 17-07-8721
Quito – Ecuador
T + 593 2 3815 810
I www.giz.de/ecuador